

Tabacs manufacturés: accises. Codification

2007/0206(CNS) - 10/02/2020 - Document de suivi

Ce document de travail des services de la Commission présente une évaluation de la directive 2011/64/UE du Conseil concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés.

La période couverte va de l'adoption de la directive jusqu'à la disponibilité des dernières données communiquées (2011 à 2017).

L'évaluation se concentre sur l'obtention d'une vue d'ensemble de l'UE couvrant 28 États membres. Elle examine la mise en œuvre des différentes dispositions de la directive et évalue son application par les États membres. Elle analyse en particulier l'effet des taux minimaux et des structures des accises appliquées aux tabacs manufacturés.

L'évaluation porte également sur le traitement fiscal des nouveaux produits tels que les cigarettes électroniques au niveau de l'UE. Les cigarettes électroniques ne sont actuellement pas soumises à une taxe harmonisée en vertu de la directive. La principale utilisation commerciale des cigarettes électroniques dans l'UE a commencé après l'adoption de la directive 2011/64 /UE, laquelle est muette sur leur taxation.

Principales conclusions

L'évaluation porte sur les performances de la directive par rapport aux critères d'évaluation de base que sont l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée de l'UE.

- Efficacité : en ce qui concerne l'objectif visant à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, les dispositions de la directive relatives aux taux d'accises minimaux ont été modérément efficaces pour ce qui est de l'augmentation des taux d'imposition et des prix dans les États membres. Il n'y a pas de « convergence » des niveaux de taxation, mais les minima communautaires ont contribué à éviter une disparité encore plus grande dans l'UE. Le niveau relatif du commerce illicite a légèrement diminué au fil des ans, mais reste substantiel. La déviation du tabac brut vers la fabrication illicite au sein de l'UE est une préoccupation croissante pour la plupart des États membres.

- Efficience : la directive ne pose pas de problèmes majeurs de mise en œuvre et n'entraîne pas de charges administratives importantes pour les autorités publiques. L'évaluation a conclu que les dispositions communautaires ont été efficaces pour réduire le coût de la diminution de la prévalence du tabagisme, accroître les bénéfices en termes de vies sauvées et réduire les coûts des soins de santé et de la productivité.

- Cohérence : la directive 2011/64/UE est généralement cohérente avec les politiques internationales (c'est-à-dire la convention-cadre pour la lutte antitabac). Toutefois, en ce qui concerne la cohérence avec les autres législations de l'UE, il est possible d'améliorer considérablement les synergies, notamment avec le cadre de santé publique et la lutte contre le commerce illicite. Le manque de cohérence interne entre certaines dispositions de la directive est une source de préoccupation.

- Pertinence : la pertinence de la directive a diminué au regard des objectifs poursuivis. Les minima communautaires qui subsistent ont désormais perdu leur effet au détriment d'une réalisation plus ambitieuse des objectifs de la directive (santé publique et convergence vers le haut). Les dispositions actuelles (taux minimaux, structures et catégories fiscales) ne sont donc plus pertinentes pour relever les défis futurs, en particulier pour des produits tels que les cigarettes électroniques et les produits du tabac chauffés, et les nouveaux produits qui arrivent sur le marché.

- Valeur ajoutée de l'UE : la contribution à l'harmonisation de la classification fiscale des produits a été importante jusqu'à présent. L'étude montre que les minima révisés de l'UE ont augmenté les niveaux de prix des cigarettes et du tabac fine coupe dans certains États membres plus que ce qui se serait produit en l'absence de la directive. Toutefois, la contribution directe à la lutte antitabac semble limitée et la plupart des autorités de santé publique des États membres ne sont pas satisfaites de l'impact de la directive sur les objectifs de lutte antitabac et demandent des mesures fiscales plus strictes.

Principaux défis

Le principal défi qui ressort de l'évaluation de la directive est la réconciliation de ses deux principaux objectifs, à savoir « assurer le fonctionnement du marché intérieur et en même temps un niveau élevé de protection de la santé ». La principale source de confusion réside dans l'ambivalence entre l'objectif dit du marché intérieur et l'objectif de santé publique. La disparité des taxes (et donc des prix) permet un commerce transfrontalier très lucratif et facile de produits du tabac moins chers à l'intérieur de l'UE. Cela ne permet de concilier les deux objectifs prévus par la directive.

En outre, pour les produits récents et nouveaux, le manque d'harmonisation est une source de préoccupation du point de vue du marché intérieur. L'évolution s'est accélérée pour les nouvelles e-cigarettes et les produits de tabac chauffé, et une nouvelle génération de produits modernes (contenant de la nicotine ou du cannabis) est en train d'arriver sur le marché.

Le champ d'application actuel de la directive n'est pas en mesure de prévoir un régime de taxation harmonisé explicite pour les e-cigarettes et les produits de tabac chauffés. En conséquence, les États membres ont établi une certaine taxation sur ces produits, mais avec des structures différentes. L'absence actuelle d'harmonisation du cadre réglementaire de la fiscalité pour ces produits limite également la possibilité de suivre l'évolution de leur marché et de contrôler leurs mouvements.

Enfin, l'évaluation montre un faible degré de cohérence de la directive avec les autres politiques de l'UE. Il est donc nécessaire d'adopter une approche plus globale, prenant en compte tous les aspects de la lutte antitabac, notamment la santé publique, la fiscalité, la lutte contre le commerce illicite et les préoccupations environnementales. Une plus grande cohérence est également nécessaire compte tenu du programme de l'UE en matière de lutte contre le cancer.