

PARLEMENT EUROPÉEN



DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTUDES
Direction A: Études à long et moyen terme
Division des affaires économiques, monétaires et budgétaires

BRIEFING

ECON 513 FR/rev. 1

**LA TAXATION
DU TABAC**

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du Parlement européen

Bruxelles, le 30/08/2001

PE 305.060 rev.1

Ce document est disponible en langue anglaise (original), française et allemande.

Résumé

Le troisième rapport de la Commission sur la structure et les taux des accises applicables aux cigarettes et autres tabacs manufacturés, COM(2001)133, suggère des modifications à la législation communautaire existante en matière de taxation des tabacs manufacturés. L'objectif essentiel de cette proposition est de réduire les différences considérables qui persistent entre les États membres et qui peuvent entraver le fonctionnement du marché intérieur. En passant en revue – sans s'attarder sur les aspects techniques - les méthodes de perception des accises sur le tabac au sein de l'Union européenne et en débattant des effets potentiels des modifications récemment proposées, ce document livre un bref aperçu du sujet envisagé.

Éditeur: Parlement européen
L-2929 Luxembourg

Auteur: Manuela Goretti

Rédacteur: Ben Patterson
Direction Générale des Études – Direction A
Division des Affaires économiques, monétaires et budgétaires
Tél.: (00-352) 4300 24114
Fax: (00-352) 4300 27721
E-Mail: gpatterson@europarl.eu.int

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci

Manuscrit achevé en juin 2001.

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION: POURQUOI TAXER LE TABAC ?	5
2. LA TAXATION DU TABAC DANS L'UE	7
2.1. RECETTES ET TAUX D'IMPOSITION	7
2.2. LA LEGISLATION SUR LA TAXATION DU TABAC	9
3. LA TAXATION DES CIGARETTES	11
ENCART: COMMENT CALCULER LA TAXATION DES CIGARETTES	12
3.1. PROPRIETES ET PROBLEMES DU SYSTEME.....	13
3.1.1. <i>Importantes disparités des taux pratiqués</i>	13
3.1.2. <i>L'équilibre entre droits spécifiques et ad valorem</i>	13
3.1.3. <i>Effets de la "règle des 57 %"</i>	15
3.2. LES MOUVEMENTS DE MARCHANDISES SOUMISES A ACCISES	15
3.3. FRAUDE ET CONTREBANDE	16
3.3.1. <i>Convergence des taux d'imposition</i>	17
3.3.2. <i>Le compromis entre libre échange et contrôle effectif</i>	18
3.4. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION.....	18
3.4.1. <i>Une accise spécifique minimale de € 70 combinée à la règle des 57 %</i>	19
3.4.2. <i>Une accise spécifique minimale de € 100 en alternative à la règle des 57 %</i>	19
3.4.3. <i>Un droit d'accise minimal sur les cigarettes meilleur marché</i>	19
3.4.4. <i>Les pays candidats</i>	20
3.5. ALTERNATIVES A LA PROPOSITION DE LA COMMISSION	20
3.5.1. <i>Harmonisation absolue des droits d'accises frappant les cigarettes</i>	21
3.5.2. <i>Approche de l'incidence fiscale minimale</i>	22
4. DROITS D'ACCISES SUR LES AUTRES TABACS MANUFACTURÉS	25
4.1. DISPOSITIONS ACTUELLES	25
4.2. CIGARES ET CIGARILLOS	25
4.3. TABAC FINE COUPE DESTINE A ROULER LES CIGARETTES	27
4.4. AUTRES TABACS	30
ANNEXE I: L'INDUSTRIE DU TABAC	31
ANNEXE II: MESURES DE CONTROLE NE PORTANT PAS SUR LES PRIX	33
BRIEFINGS – SERIE AFFAIRES ECONOMIQUES	35
DOCUMENTS DE TRAVAIL RECENTS – SERIE AFFAIRES ECONOMIQUES	35

TABLEAUX ET DIAGRAMMES

Diagramme 1: Lorsque le prix des cigarettes augmente, la consommation diminue	6
Diagramme 3: Consommation annuelle de cigarettes par habitant	7
Diagramme 4: Produit des accises sur les cigarettes (€ par 1000 cigarettes).....	8
Diagramme 5: Revenus des taxes sur le tabac exprimés en pourcentage du produit intérieur brut (1999)	8
Diagramme 6: Consommation annuelle de cigarettes par habitant en Grèce	9
Diagramme 7: Ventilation des prix de vente définitifs des cigarettes.....	12
Diagramme 9: Impact d'un droit d'accise spécifique de € 300	13
Diagramme 10: Droits d'accises proportionnels et spécifiques en pourcentage du PVDTC.....	14
Tableau 1: Niveau des droits d'accises en pourcentage du PVDTC	14
Diagramme 11: La part du droit d'accise dans le prix final des cigarettes.....	15
Tableau 2: Les quantités dédouanées indicatives (produits du tabac).....	16
Diagramme 12 : Taxes frappant les cigarettes au sein de l'UE (12): ratio de l'écart-type de la moyenne de taux d'imposition effectif.....	18
Tableau 3: Estimation de l'augmentation des prix des cigarettes à la suite des propositions de la Commission...	19
Diagramme 13: Incidence de l'accise dans les PECO en pourcentage du PVDTC	20
Diagramme 14: Changements prévus des prix - approche d'harmonisation absolue.....	22
Diagramme 18: Droits d'accises spécifiques sur les cigares et cigarillos (€ par 1000)	25
Diagramme 19: Accises <i>ad valorem</i> sur les cigares et cigarillos – en pourcentage du PVDTC.....	26
Diagramme 21: Droit d'accise spécifique sur le tabac fine coupe (euro/kg).....	28
Diagramme 22: Accise <i>ad valorem</i> sur le tabac fine coupe - % du PVDTC	29
Tableau 4: Changements proposés aux droits d'accises frappant le tabac fine coupe	30
Diagramme 23: Emplois communautaires dans le secteur du tabac	31

1. INTRODUCTION: POURQUOI TAXER LE TABAC ?

En 1776, Adam Smith estimait, dans son ouvrage *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, que la taxation du tabac constituait une source idéale de recettes.

Le sucre, le rhum et le tabac sont des matières premières qui ne sont nulle part de première nécessité mais qui sont devenus l'objet d'une consommation quasi universelle et s'avèrent dès lors tout à fait indiquées pour être soumises à la taxation...¹.

Aujourd'hui, la quasi totalité des gouvernements de la planète tirent d'importantes recettes de la taxation des produits du tabac. Ces produits revêtent deux propriétés utiles sous l'angle de la taxation:

- les coûts engendrés par la perception sont réduits en comparaison des recettes générées.
- l'élasticité de la demande dépend relativement peu des prix – une augmentation des taxes grevant le tabac augmente généralement les recettes car la réduction de la demande est proportionnellement inférieure à l'augmentation du niveau de taxation.

Récemment, cette seconde propriété de la taxation du tabac, pour bienvenue qu'elle soit d'un point de vue fiscal, a cependant été perçue sous un autre angle et ce, notamment, parce que la taxation des cigarettes est devenue un instrument destiné non seulement à augmenter les recettes mais aussi à réduire la consommation, pour des motifs de santé publique. En fait, ces deux objectifs sont, dans une certaine mesure, antinomiques. Tout comme l'inélasticité de la demande des produits du tabac par rapport à leur prix est grandement basée sur l'accoutumance qu'ils provoquent, on peut dire que les finances de plusieurs pays dépendent elles aussi des recettes générées par les taxes sur le tabac. À l'heure actuelle, ces dernières représentent quelque 10 % de l'ensemble des recettes en Chine².

La demande des fumeurs est certainement influencée –jusqu'à un certain point– par le prix. Au-delà d'un certain point, l'augmentation de la taxation des cigarettes semble en tout cas entraîner une diminution progressive de la consommation. À titre d'exemple, les

¹ Livre V, Chapitre 3 ("Des dettes publiques")

La conviction d'Adam Smith reposait sur une distinction entre les matières consommables "nécessaires" et celles qui constituaient un luxe. En parlant de matières "nécessaires", il pensait *non seulement aux matières premières rigoureusement vitales mais aussi à tout produit dont il est indécent de priver les personnes honorables, même de la plus basse extraction, en raison de la coutume du pays... J'appelle produits de luxe toute autre chose, sans que cette appellation ne fasse peser le plus infime soupçon de reproche sur l'utilisation modérée de ceux-ci*. Le sel était cité en exemple de matière nécessaire, le sucre comme un produit de luxe.

Pour ce qui était de la taxation des matières premières consommables, ... *Taxer les produits vitaux produit exactement le même effet qu'imposer directement les revenus du travail...*

La régulation des revenus du travail s'opérant en tout point du globe, d'une part par la demande de travail, d'autre part par le prix moyen des articles nécessaires à la subsistance, tout effet augmentant ledit prix moyen doit nécessairement entraîner l'augmentation des salaires afin que le travailleur demeure à même d'acquiescer la quantité d'articles nécessaires exigée par l'état de la demande de travail....

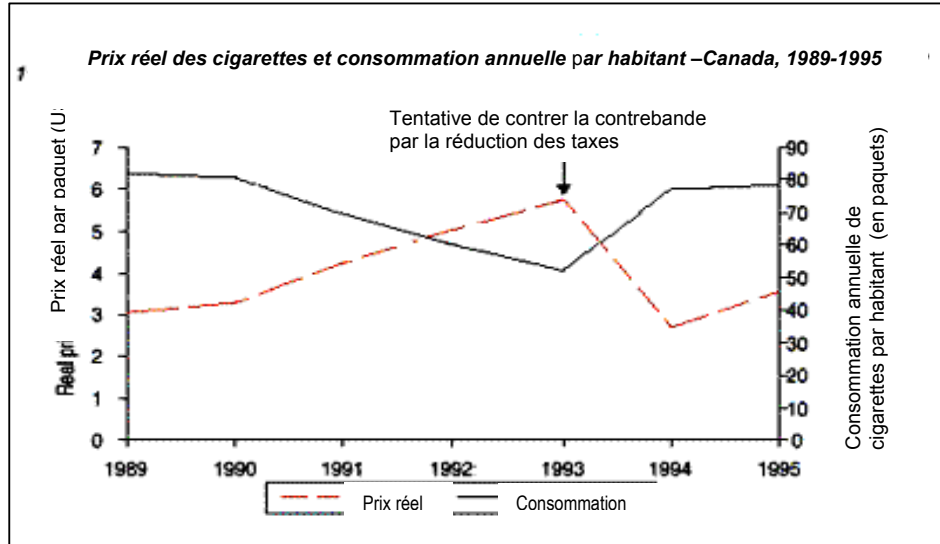
Il n'en va pas de même pour les taxes frappant ce que j'appelle les produits de luxe, même ceux à destination des pauvres. L'augmentation du prix des matières premières taxées n'entraînera pas nécessairement une quelconque augmentation des revenus du travail. Une taxe sur le tabac, par exemple, bien qu'il s'agisse d'un produit de luxe aussi bien destiné aux pauvres qu'aux riches, n'augmentera pas les salaires. Bien qu'il soit taxé à trois fois son prix original en Angleterre – et à quinze fois ce prix en France – ces importants niveaux de taxation semblent n'avoir aucun effet sur les revenus du travail.

(Livre V, Chapitre 2 "Des sources des rentrées générales ou publiques de la société").

² "China's addiction to tobacco revenue" (la dépendance de la Chine aux revenus du tabac), lettre du professeur Tsung O.Cheng, *Financial Times*, 23 mai 2001.

augmentations opérées au Canada entre 1982 et 1992 ont engendré une augmentation considérable du prix réel des cigarettes et une diminution sensible de la consommation (cf. Diagramme 1).

Diagramme 1: Lorsque le prix des cigarettes augmente, la consommation diminue

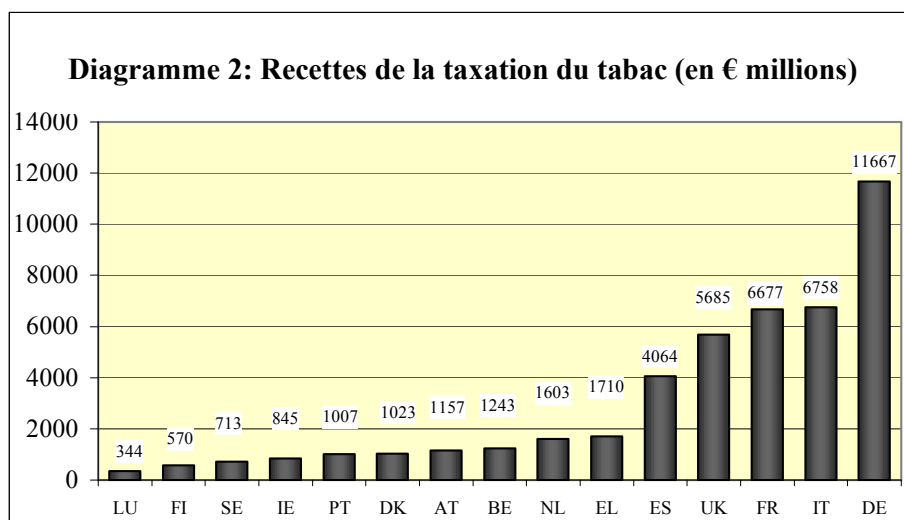


Source: Banque mondiale

2. LA TAXATION DU TABAC DANS L'UE

2.1. Recettes et taux d'imposition

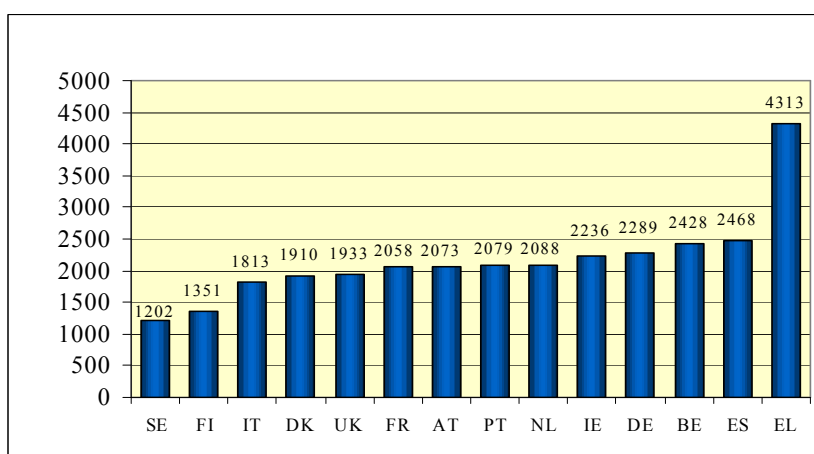
Au sein de l'Union européenne, la taxation du tabac représente une importante source de recettes. Celles-ci varient toutefois sensiblement d'un État membre à l'autre.



Source: Commission européenne, sources nationales (1999)

Ces chiffres doivent également être envisagés en rapport avec les données relatives à la consommation (diagramme 3³), aux taux d'imposition (diagramme 4), et aux recettes envisagées en pourcentage du produit intérieur brut (diagramme 5).

Diagramme 3: Consommation annuelle de cigarettes par habitant
(Production + importations - exportations) / Population de plus de 15 ans

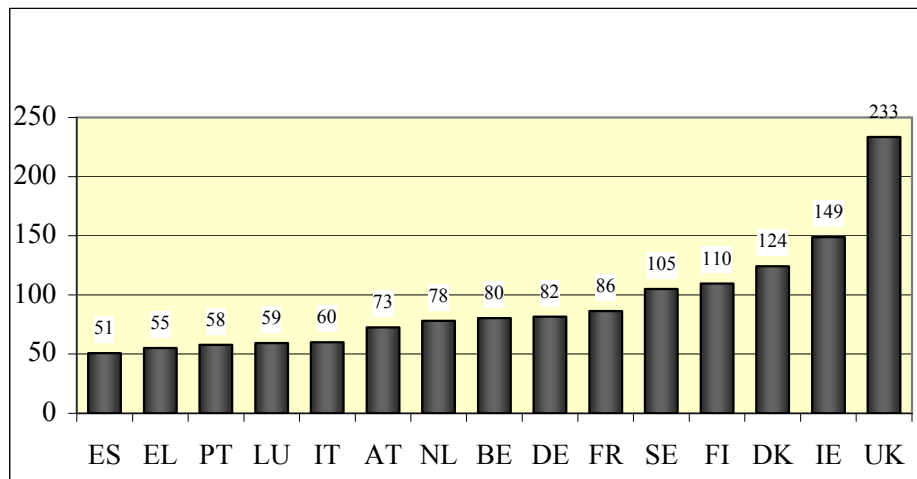


Source: Banque mondiale, profils nationaux en matière de tabac 2000 (chiffres de 1995).

Le diagramme 3 montre que la consommation semble diminuer dès que les taxes grevant les cigarettes dépassent € 100 par mille cigarettes (cf. Diagramme 4). Des pays tels que la **Suède**, la **Finlande**, le **Danemark** et le **Royaume-Uni** se situent tous au-delà de ce seuil et témoignent d'un niveau relativement faible de consommation de cigarettes.

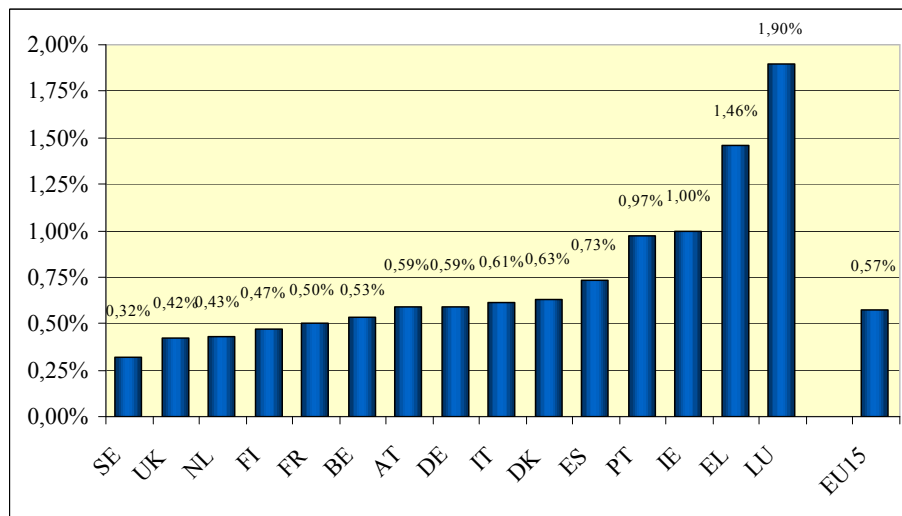
³ Les données sur la consommation annuelle de cigarettes au Luxembourg ne sont pas disponibles.

Diagramme 4: Produit des accises sur les cigarettes (€ par 1000 cigarettes)



Source: Commission européenne (2001).

Diagramme 5: Revenus des taxes sur le tabac exprimés en pourcentage du produit intérieur brut (1999)

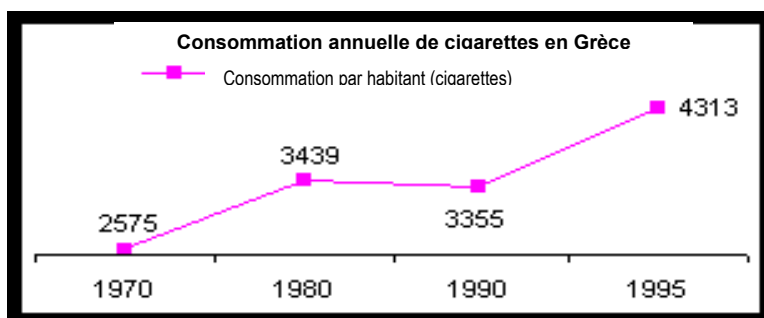


Source: Commission européenne (1999)

Par contre, des pays tels que **l'Espagne** et le **Portugal** appliquent des taux de taxation sensiblement inférieurs et comptent des niveaux de consommation parmi les plus élevés. Les recettes qui en découlent représentent respectivement 0,73 % et 0,97 % du PIB.

La **Grèce**, qui applique elle aussi un faible taux de taxation et tire de la consommation de cigarettes d'importantes recettes, équivalant à 1,46 % de son PIB, présente le niveau le plus élevé de consommation annuelle par habitant au sein de l'Union européenne et ne le cède qu'à la Pologne dans les statistiques mondiales. Le diagramme 6 illustre l'augmentation de la consommation par habitant entre 1970 et 1995. Au cours des cinquante dernières années, environ 410 000 décès ont été attribués au tabagisme.

Diagramme 6: Consommation annuelle de cigarettes par habitant en Grèce



Source: Banque mondiale, *profils nationaux en matière de tabac 2000* (chiffres de 1995).

Les cas de l'Irlande et du Luxembourg doivent être traités séparément. La demande en tabac des fumeurs **irlandais** est inélastique, ce qui maintient les niveaux de consommation et de recettes parmi les plus hauts dans l'UE, en dépit de niveaux de taxation excédant le seuil des €100. Les taux d'imposition **luxembourgeois** sont relativement bas; exprimées en pourcentage du PIB, les recettes sont néanmoins les plus élevées au sein de l'Union européenne. On peut raisonnablement supposer que ce phénomène découle moins d'une consommation massive de tabac au Luxembourg que d'achats transfrontaliers effectués par des consommateurs en provenance de Belgique, de France et d'Allemagne, où les niveaux de taxation sont plus élevés.

Ces chiffres montrent que les pays optant pour une imposition élevée semblent gagner sur les deux tableaux:

- le niveau des droits d'accises limite la consommation de tabac,
- parallèlement, l'augmentation de la taxation n'entraîne pas encore une diminution des recettes brutes (bien que les chiffres les plus récents indiquent une chute de ces recettes au Royaume-Uni au cours de l'année 2000).

2.2. La législation sur la taxation du tabac

La base juridique relative à la taxation du tabac est l'article 93 (ex-article 99) du Traité, qui dispose que:

le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

La **structure de base des accises frappant le tabac** au sein de la Communauté a été mise en place en 1972 par le biais de la directive 72/464/CEE. Entre ce moment et 1978, la directive a subi treize modifications. Une seconde directive, 79/32/CEE, a été adoptée à la fin de 1978.

Finalement, ces deux directives ont été modifiées par la directive 92/78/CEE, à la lumière du programme du Marché unique. Toutes ces directives sont à présent reprises en un seul texte consolidé (COM(95)59 CE).

Quatre catégories de tabacs manufacturés sujettes à la taxation y sont définies:

- les cigarettes;
- les cigares et cigarillos;
- le tabac à fumer (tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes) et
- les autres tabacs à fumer.

En ce qui concerne les **taux de taxation**, les propositions originelles de la Commission (COM(87)0325 et COM(87)0326) en prônaient l'harmonisation absolue. Pour les produits du tabac, le taux proposé constituait la moyenne arithmétique; dans le cas des cigarettes, le taux spécifique moyen (à l'époque, ECU 19,5 par millier de cigarettes) plus le taux proportionnel moyen (à l'époque, 53 %, TVA comprise). Au bout du compte, les directives relatives aux cigarettes (92/79/CEE) et aux autres produits du tabac (92/80/CEE) n'établissaient que de simples planchers :

- cigarettes: 57% du prix de détail, taxes comprises (TC);
- tabac à rouler: 30 % du prix de détail TC, ou ECU 20 par kilo;
- cigares et cigarillos: 5 % du prix de détail TC, ou ECU 7 par millier d'unités ou par kilo;
- tabac pour la pipe: 20 % du prix de détail TC, ou ECU 20 par kilo.

La législation en vigueur découle pour l'essentiel de trois directives du Conseil:

- Directive 92/79/CEE⁴ du Conseil concernant le rapprochement des taxes frappant les cigarettes;
- Directive 92/80/CEE⁵ du Conseil concernant le rapprochement des taxes frappant les tabacs manufacturés autres que les cigarettes;
- Directive 95/59/CE du Conseil concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés.

Ces directives imposent à la Commission de procéder à la révision des taux et de la structure des droits d'accises sur une base trisannuelle. Le dernier rapport COM(2001)133, daté du 14 mars 2001, est le résultat d'une révision fouillée des taux et de la structure des droits d'accises frappant les produits du tabac et est accompagné d'une proposition de directive modifiant la législation en vigueur en la matière. De plus, la Commission propose une modification des directives en vigueur⁶ afin d'étendre à quatre ans la période de révision.

⁴ Modifiée par la directive 1999/81/CE du 29 juillet 1999.

⁵ Modifiée par la directive 1999/81/CE du 29 juillet 1999.

⁶ Article 4 de la directive 92/79/CEE et article 4 de la directive 92/80/CEE.

3. LA TAXATION DES CIGARETTES

Les cigarettes produites dans la Communauté et celles importées de pays tiers sont soumises:

- à un droit d'accise **proportionnel** (*ad valorem*), calculé en fonction d'un pourcentage du prix maximum de vente au détail⁷ en référence à la classe de prix la plus demandée (MPPC); et à un droit d'accise **spécifique** correspondant à un montant fixe par millier de cigarettes. Le montant du droit d'accise spécifique ne peut être inférieur à 5 % de la somme des taxes proportionnelle et spécifique et doit être compris entre 5 % et 55 % de la charge fiscale totale (à savoir, la somme des taxes proportionnelle, spécifique et sur la valeur ajoutée),
- le niveau des droits doit être le même pour toutes les cigarettes, quel que soit leur prix de vente,
- la TVA est prélevée au niveau standard sur le prix plein, droit d'accise compris,
- le droit d'accise minimum frappant les cigarettes (droits proportionnels et spécifiques, hors TVA) doit être d'au moins 57 % du prix de vente au détail des cigarettes de la MPPC, conformément aux données établies au 1^{er} janvier de chaque année (la "règle des 57 %").

Calculer les niveaux réels des accises sur un paquet de cigarettes donné constitue dès lors une opération relativement complexe (cf. Encart ci-après).

⁷ Au Royaume-Uni, le prix de détail des cigarettes est identifié de la façon suivante:

(a) le prix le plus élevé entre -

(i) le prix recommandé pour la vente au détail de cigarettes répondant à cette description à ce moment au Royaume-Uni, et

(ii) le prix au détail (ou, s'il y en a plus d'un, le plus élevé) affiché à ce moment sur l'emballage des cigarettes en question,

ou

(b) si aucun prix n'est recommandé ou affiché, le prix le plus élevé auquel des cigarettes répondant à cette description sont normalement vendues au détail à ce moment au Royaume-Uni.

(Finance Act 2000, Chapitre 17, Section 13, section modificative 5 du Tobacco Products Duty Act 1979).

Encart: comment calculer la taxation des cigarettes

Le prix de vente final d'un paquet de cigarettes est composé de quatre éléments fondamentaux :

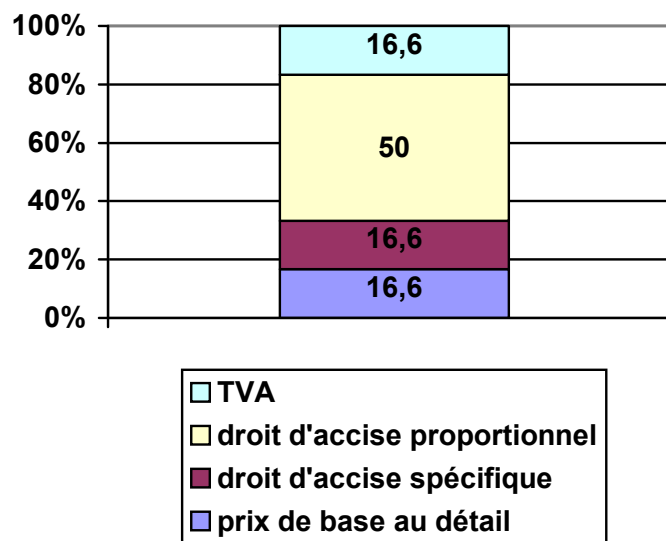
1. Le *prix de base de vente au détail* des cigarettes elles-mêmes, avant d'être soumises à la moindre taxation.
2. Un *droit d'accise spécifique*, calculé en € par millier de cigarettes.
3. Un *droit d'accise proportionnel (ad valorem)*, équivalant à un pourcentage du prix final, toutes taxes comprises (1+2+3+4), de la classe de prix la plus demandée (MPPC).
4. La *taxe sur la valeur ajoutée*, équivalant à un pourcentage du prix, droits d'accises compris (1+2+3).

Calculer la composition du prix de vente au détail taxes comprises (PVDTC) d'une cigarette donnée comprend dès lors un certain nombre d'étapes. Plutôt que de partir d'un prix hors taxe et d'y ajouter les taxes, la procédure est mieux comprise par la répartition des parts du prix de marché définitif entre le percepteur de l'impôt et le producteur/détaillant.

Posons, par exemple, un taux de TVA de 20 %, un taux d'accise *ad valorem* de 50 % et un droit d'accise spécifique de € 20 par 1000.

- Estimons que le prix TC (PVDTC) de la MPPC est de € 120 par 1000.
- Calculons la part de ce prix couverte par la TVA: @ 20 % = € 20.
- Calculons le droit d'accise *ad valorem*, soit un pourcentage du PVDTC: @50 % = € 60.
- Pour calculer le prix de base, déduisons les taxes – à savoir la TVA, le droit d'accise *ad valorem* et le droit d'accise spécifique – du PVDTC: € 120 moins (€ 20 + € 60 + € 20) = € 20.
- Les taux d'accises qui en résultent sont appliqués à l'ensemble des cigarettes.

**Diagramme 7: ventilation des prix de vente définitifs des cigarettes
(montants fournis à titre illustratif)**



3.1. Propriétés et problèmes du système

3.1.1. Importantes disparités des taux pratiqués

Le niveau minimal d'harmonisation des taux au niveau de l'UE est compatible avec les différences considérables qui existent en matière de taux globaux de taxation et de prix. Au Royaume-Uni, la charge qu'exercent les droits d'accises est supérieure de plus de 400 % à celle exercée en Espagne. Le diagramme 3 montre que le produit des accises, exprimé en termes d'euros par millier de cigarettes, est de plus de € 100 pour le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark, la Finlande et la Suède, tandis qu'il est bien inférieur à € 70 pour l'Espagne, l'Italie, le Portugal, la Grèce et le Luxembourg.

Ces différences peuvent entraîner d'importants mouvements transfrontaliers de cigarettes dont les taxes ont été payées, qu'il s'agisse de mouvements légaux (achats pour consommation personnelle) ou illégaux (à des fins de revente). Ces deux types de mouvements ont des implications en termes de recettes et nuisent à la compétitivité des négociants légitimes (cf. section 3.3.).

Diagramme 8: Impact d'un droit d'accise ad valorem de 60 %

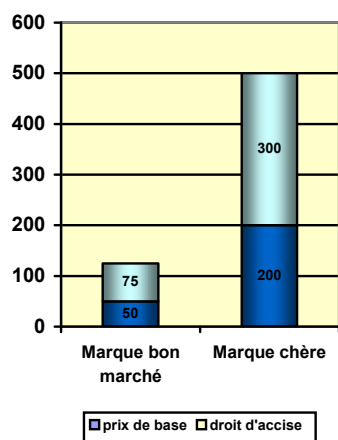
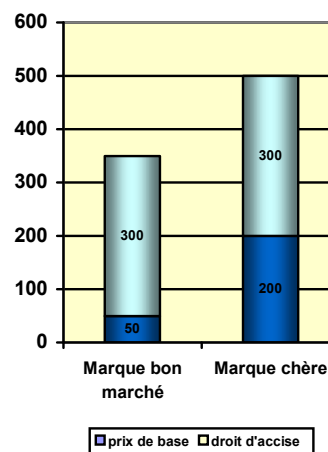


Diagramme 9: Impact d'un droit d'accise spécifique de € 300



Ces diagrammes illustrent l'impact des différents types de droits d'accises sur les différentiels de prix entre deux marques : l'une dont le prix de base au détail hors taxe est de € 50, l'autre dont ledit prix est de € 200. La différence entre les deux prix de base est de € 150, soit 300 % du prix de base de la marque meilleur marché.

Dans le diagramme 8, les deux marques sont soumises à un droit de 60 %. La différence de prix, accises comprises, demeure de 300 % du prix de la marque meilleur marché, accises comprises, mais elle passe à € 375.

Dans le diagramme 9, on applique un droit d'accise spécifique forfaitaire de € 300 par mille aux deux mêmes marques. La différence, accises comprises, demeure de € 150 mais cette somme représente à présent moins de 43 % du prix de la marque meilleur marché, taxes comprises.

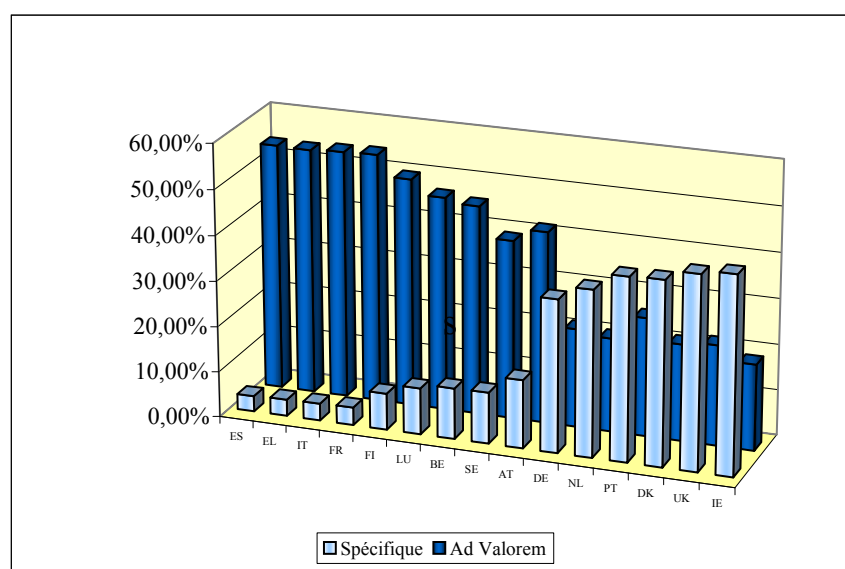
3.1.2. L'équilibre entre droits spécifiques et ad valorem

L'effet que produit sur le prix final toute modification du prix de base (une augmentation, par exemple, des coûts du producteur) dépend de l'équilibre entre les composantes spécifiques et ad valorem du droit d'accise ainsi que du niveau de TVA. Aux termes de la législation actuelle, chaque pays peut librement déterminer l'équilibre entre ces composantes pour autant qu'il respecte la règle des 57 %. Dans la pratique, chaque État membre tend à adopter les

proportions qui répondent au mieux aux conditions de son marché national. Lorsque la composante *ad valorem* et la TVA sont relativement élevées, le "multiplicateur fiscal" implique qu'une modification donnée du prix de base entraîne un changement absolu plus important du prix taxes comprises, ce qui améliore la compétitivité des cigarettes meilleur marché (cf. Diagramme 8). Là où, par contre, la composante spécifique est relativement élevée, une modification du prix de base se reflètera proportionnellement moins dans le prix taxes comprises, ce qui améliore la compétitivité des cigarettes relativement chères (cf. Diagramme 9). C'est pourquoi des pays tels que le Royaume-Uni ont choisi de maximiser l'élément spécifique, au profit des produits plus chers. Quant à l'Italie, productrice de marques meilleur marché, elle lève un impôt *ad valorem* qui atteint presque le seuil minimal de 57 % applicable aux droits d'accises.

Le diagramme 10 expose les différentes combinaisons de taxes spécifiques et *ad valorem* ayant cours dans chaque État membre, en les exprimant en pourcentage du PVDTC.

Diagramme 10: Droits d'accises proportionnels et spécifiques en pourcentage du PVDTC



Source: Commission européenne, DG Fiscalité et union douanière, 2001.

Tableau 1: Niveau des droits d'accises en pourcentage du PVDTC

États membres	ES	EL	IT	FR	FI	LU	BE	SE	AT	PT	DE	NL	DK	UK	IE
droit d'accise ad valorem en % du PVDTC	54,00%	53,86%	54,26%	54,50%	50,00%	46,84%	45,84%	39,20%	42,00%	26,00%	21,60%	20,51%	21,22%	22,00%	18,89%
droit d'accise spécifique en % du PVDTC	3,39%	3,64%	3,73%	3,92%	8,00%	10,17%	11,16%	11,27%	15,03%	40,20%	33,47%	36,49%	40,45%	42,61%	43,45%
Droit d'accise minimal global	57,39%	57,50%	57,99%	58,42%	58,00%	57,01%	57,00%	50,47%	57,03%	66,20%	55,07%	57,00%	61,67%	64,61%	62,34%

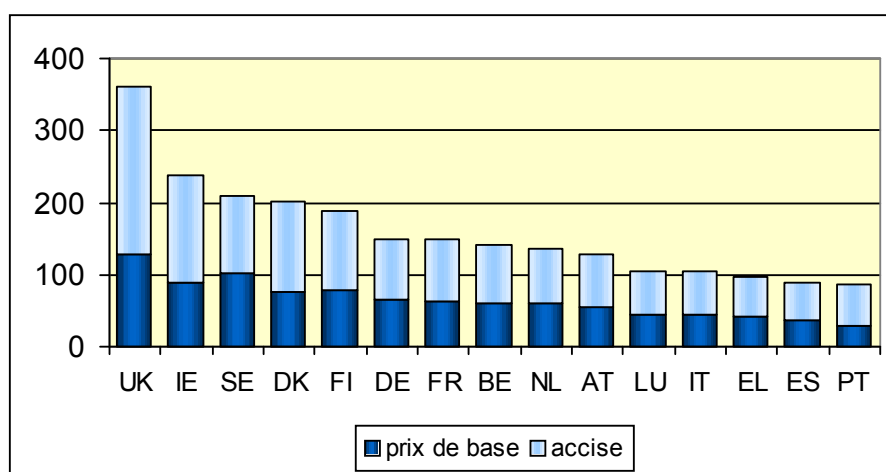
Source: Commission européenne, DG Fiscalité et union douanière (2001).

3.1.3. Effets de la "règle des 57 %"

Si le niveau du droit d'accise global est déjà supérieur au seuil de 57 % ou proche de ce seuil, une augmentation du prix de base peut faire chuter les accises globales en dessous de 57 %, et dès lors exiger une augmentation du droit d'accise. Ce sera le cas même si le niveau du prix final est comparativement élevé et l'augmentation peut donc entraîner une *augmentation* des disparités existantes en matière de prix final (cf. Diagramme 11).

La Suède, par exemple, éprouve d'énormes difficultés à respecter le taux minimum en dépit du niveau extrêmement élevé du prix des cigarettes et du produit des accises. Le droit d'accise minimal global de la Suède est défini par la somme de l'élément spécifique (11,27 %) et de l'élément proportionnel (39,20 %), soit 50,47 % seulement. C'est pourquoi la Suède a obtenu une dérogation temporaire à la limite de 57 %, et ce jusqu'au 31 décembre 2002 compris⁸.

Diagramme 11: La part du droit d'accise dans le prix final des cigarettes (€ par 1000 MPPC)



Source: Commission européenne, DG Fiscalité et union douanière (2001)

De plus, une modification du prix de base de vente au détail des cigarettes MPPC est récemment intervenue en Allemagne. Au cours de la même période, le gouvernement allemand a augmenté le droit d'accis spécifique et réduit le droit d'accise proportionnel. Au total, la portée du droit d'accise minimal global a donc été ramenée à 55,07 %, en dessous du seuil des 57 %. Aux termes de la législation en vigueur, l'Allemagne se doit à présent d'ajuster ses taux pour janvier 2003 au plus tard⁹.

3.2. Les mouvements de marchandises soumises à accises

Les règles en vigueur en matière de mouvements de marchandises soumises à accises vers l'UE et au sein de celle-ci ont été établies en 1992, dans le cadre des mesures visant à l'abolition des contrôles fiscaux aux frontières intérieures au sein du marché unique¹⁰.

⁸ Directive 1999/81/CE, Article 1, Point 2, modifiant la directive 1992/79/CEE.

⁹ Directive 1999/81/CE, Article 1, Point 1, modifiant la directive 1992/79/CEE.

¹⁰ Directive 92/12/CEE relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise. Plusieurs modifications mineures y ont été apportées depuis lors.

Les marchandises n'ayant pas encore été mises en vente peuvent circuler au sein du marché unique dans le cadre d'un régime suspensif, c'est-à-dire sans être soumis à la taxation. Les droits d'accises et la TVA auxquels elles sont soumises ne sont dus qu'une fois leur vente à des fins de consommation, aux taux applicables dans l'État membre où cette vente a lieu et au profit du ministère des finances dudit État.

Une fois que les marchandises ont été soumises à toutes les taxes applicables, des quantités illimitées peuvent en être transportées d'un pays à l'autre par les consommateurs finaux sans qu'ils doivent s'acquitter de nouvelles taxes – pour autant que les produits soient destinés à la consommation personnelle et soient transportés par les consommateurs eux-mêmes. Des "quantités indicatives" ont été établies et on suppose que tel est le cas en dessous de ces seuils (cf. Tableau 2).

Toutefois, des dérogations à ce principe ont été accordées au Danemark, à la Suède et à la Finlande, qui ont conservé des quantités autorisées traditionnelles pour les produits ramenés par des voyageurs en provenance d'autres États membres¹¹.

Tableau 2: Les quantités dédouanées indicatives (produits du tabac)

800 cigarettes
400 cigarillos
200 cigares
1 kg de tabac

3.3. Fraude et contrebande

Les États membres sont libres, dans le cadre du système général, d'établir au niveau national les niveaux effectifs des droits d'accises, pour autant qu'ils respectent les seuils communautaires. Cette flexibilité entraîne des différences considérables dans les prix de vente des cigarettes d'un État membre à l'autre (cf. Diagramme 4), ce qui constitue une importante incitation à la contrebande et à d'autres formes de fraude, notamment dans le cas des cigarettes.

Le dernier rapport publié par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)¹² dresse la liste de certaines des principales catégories de fraude:

- la contrefaçon et l'introduction des cigarettes de marques américaines ou européennes, notamment originaires de la République populaire de Chine,
- le trafic de cigarettes non taxées importées de pays tiers,
- le trafic de cigarettes non taxées ou faiblement taxées fabriquées en Europe,
- le transit irrégulier.

Le trafic de cigarettes importées de pays tiers –tels que les pays à faible coût d'Europe centrale et orientale– connaît notamment une augmentation sensible. De grandes quantités de cigarettes sont introduites au sein de l'UE dans des conteneurs et sont dédouanés avec fausse déclaration d'espèce, évitant ainsi le paiement du moindre droit.

¹¹ 300 cigarettes ou 150 cigarillos ou 75 cigares ou 400g de tabac dans chacun des cas, à l'exception du Danemark qui fixe la limite à 100 cigarettes pour les personnes ayant quitté le Danemark pour moins de 24 heures.

¹² Rapport de l'Office européen de lutte antifraude, Commission européenne, premier rapport d'activités opérationnelles, 1^{er} juin 1999 - 31 mai 2000.

Le tribunal de grande instance de l'Eastern District de New York a récemment tenu sa première audience dans l'affaire opposant la Commission européenne aux entreprises RJR Nabisco Inc et Philip Morris Companies Inc. Le 3 novembre 2000, la Commission a accusé ces deux cigarettiers américains d'être impliqués dans la contrebande de cigarettes à grande échelle sur le marché communautaire.

Le trafic au sein du marché intérieur peut revêtir un certain nombre de formes différentes. En voici quelques exemples:

- les envois de cigarettes peuvent quitter un dépôt en régime suspensif des accises avant d'être soit faussement déclarés comme étant destinés à l'exportation et vendus sur le marché noir, soit effectivement exportés et finalement réimportés en contrebande,
- les cigarettes peuvent être achetées dans un État membre de l'UE pratiquant un faible niveau de taxation, prétendument à des fins de consommation personnelle, avant d'être introduites et illégalement revendues dans un pays où la taxation est plus élevée.

En 1999, les cigarettes étaient en tête de la liste des produits touchés par la fraude, représentant quelque 14 % des cas notifiés et des montants concernés (suivaient les produits laitiers et les voitures).

La fraude dans le secteur du tabac entraîne essentiellement trois conséquences néfastes:

- **Pertes de recettes.** À titre d'exemple, la perte subie par le budget du Royaume-Uni a été évaluée à GBP 2,5 millions en 1999.
- **Dégâts subis par le commerce régulier.** En 1999, on estimait à 18 % la part occupée par la contrebande dans le marché du tabac au Royaume-Uni. Même en Italie, où la taxation est moins forte, le chiffre tournait entre 12 % et 15 %. Cette offre bon marché et illégale constitue une concurrence déloyale pour les négociants légitimes.
- **Dommages pour la santé.** La disponibilité étendue de cigarettes bon marché et non taxées sapent les politiques officielles visant à décourager le tabagisme.

L'étendue de la fraude dans le secteur du tabac soulève au moins deux questions cruciales.

3.3.1. *Convergence des taux d'imposition*

Pour l'essentiel, la contrebande de cigarettes au sein du marché unique n'aurait pas été encouragée si les propositions originelles de la Commission, qui visant à l'harmonisation des droits d'accises, avaient été adoptées en 1992. Ces propositions s'avérèrent cependant inacceptables pour certains États membres à la suite de différences fondamentales:

- le degré d'utilisation des droits d'accises en tant qu'importante source de revenus;
- le degré d'utilisation de ces droits dans les politiques de lutte contre le tabac; et aussi, et surtout;
- à quel point les différents équilibres entre les composantes *ad valorem* et spécifiques reflétaient la structure des industries nationales du tabac.

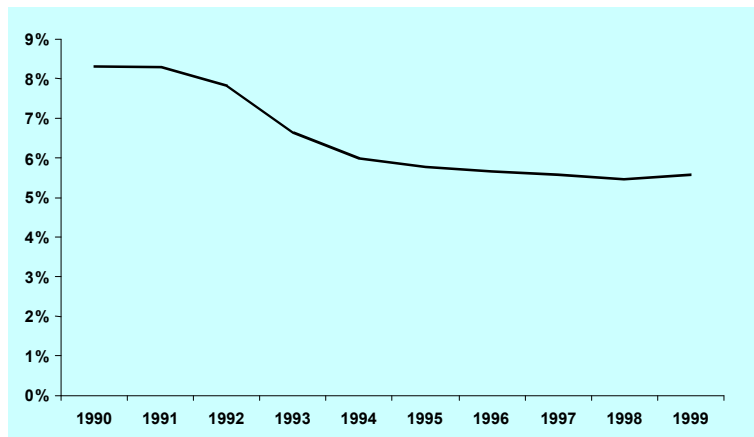
Depuis 1993, une certaine convergence s'est en fait opérée au sein de l'UE en matière de taxation des cigarettes. Le rapport de l'écart-type à la moyenne est passé d'environ 6,5 % à moins de 6 %, bien qu'on note une nouvelle augmentation marginale de cet écart depuis 1998 (cf. Diagramme 12). En outre, la convergence de la fiscalité a été infiniment plus forte dans le secteur des cigarettes que dans d'autres, notamment le secteur du travail.

3.3.2. *Le compromis entre libre échange et contrôle effectif*

À la suite des très importants mouvements illégaux de marchandises soumises à accises au sein du marché unique, des voix se sont élevées en faveur du retour des contrôles aux frontières intérieures (sur les marchandises importées, par exemple, de la France vers le Royaume-Uni). Jusqu'ici, ces appels n'ont pas été suivis. On leur a préféré l'amélioration des systèmes généraux de contrôle et le renforcement de la coopération entre les autorités fiscales.

Dégager l'équilibre approprié entre la promotion des échanges et l'efficacité des contrôles fait l'objet d'un examen permanent au sein du groupe de haut niveau de l'UE sur la fraude dans les secteurs du tabac et de l'alcool. En 1998, le programme d'action communautaire à long terme, Fiscalis¹³, a été mis en place afin d'améliorer le fonctionnement des systèmes de fiscalité indirecte au sein du marché unique par le biais d'une coopération efficace des États membres entre eux et avec la Commission.

Diagramme 12 : Taxes frappant les cigarettes au sein de l'UE (12): ratio de l'écart-type de la moyenne de taux d'imposition effectif



3.4. Les propositions de la Commission

Dans son récent rapport sur la structure et les taux des accises applicables aux cigarettes et autres tabacs manufacturés¹⁴, la Commission a jugé qu'il était nécessaire de procéder à un certain nombre de modifications du système actuel. Celles-ci sont officiellement proposées dans un projet de directive qui accompagne ce rapport¹⁵.

¹³ Décision 888/98/CE

¹⁴ COM (2001) 133 Vol. I, 14.03.2001.

¹⁵ COM (2001) 133 Vol. II, 14.03.2001

3.4.1. Une accise spécifique minimale de € 70 combinée à la règle des 57 %

En ce qui concerne les cigarettes, la première proposition prévoit l'introduction d'un montant minimum exprimé en euros – une mesure qu'avait déjà préconisée le Parlement européen dans l'avis¹⁶ rendu sur le système proposé en 1992. Les États membres devraient appliquer:

- l'incidence minimale des accises (spécifiques *et ad valorem*) de 57 % du prix de vente au détail (toutes taxes comprises) pour les cigarettes de la classe de prix la plus demandée; *et*
- une accise minimale (spécifique *et ad valorem*) de € 70 par 1 000 cigarettes.

L'accise spécifique minimale proposée est inférieure à l'accise spécifique moyenne qui tourne autour de € 90 par 1 000 cigarettes. Cette nouvelle exigence ne toucherait dès lors que les États membres qui respectent la règle des 57 % mais sont à même de percevoir un très faible montant d'accises en raison de leurs prix relativement bas. En particulier, cinq États membres (Espagne, Italie, Grèce, Portugal et Luxembourg) devraient augmenter leurs droits d'accises. L'augmentation la plus importante aurait lieu en Espagne (environ 27 %). Toutefois, la Commission propose une introduction progressive afin d'éviter tout problème économique dans ces pays.

Tableau 3: Estimation de l'augmentation des prix des cigarettes à la suite des propositions de la Commission

(pour autant qu'il n'y ait pas de modification de l'équilibre spécifique/ad valorem)

Pays	% augmentation (marque la plus demandée)
Espagne	27
Grèce	18
Italie	18
Portugal	16
Luxembourg	11

Source: mémorandum interne de la Commission

3.4.2. Une accise spécifique minimale de € 100 en alternative à la règle des 57 %

La proposition prévoit aussi une solution permanente pour les pays appliquant une fiscalité plus élevée et qui, comme la Suède, éprouvent des difficultés à respecter la règle des 57 %. Les États membres devraient appliquer:

- soit l'incidence minimale des accises (spécifiques *et ad valorem*) de 57 % du prix de vente au détail pour les cigarettes de la classe de prix la plus demandée *ou*
- une accise minimale (spécifique *et ad valorem*) de € 100 par 1 000 cigarettes de la classe de prix la plus demandée.

3.4.3. Un droit d'accise minimal sur les cigarettes meilleur marché

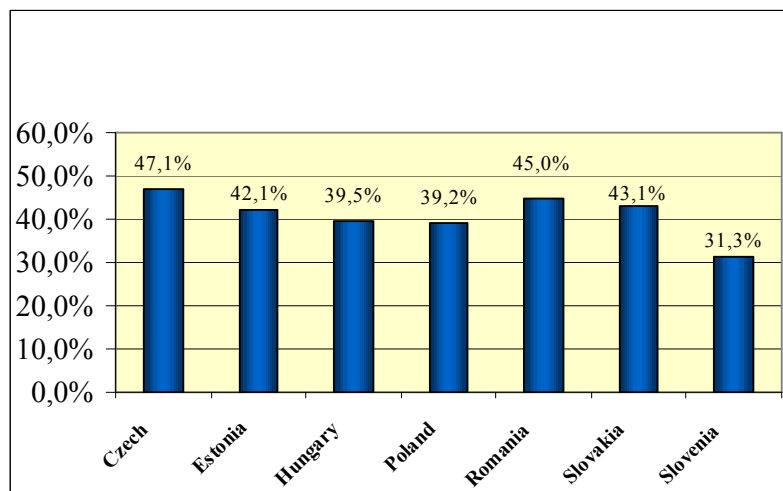
Dans le passé, l'apparition soudaine de cigarettes très bon marché a menacé d'ébranler certains marchés nationaux. Le niveau des droits d'accises frappant l'ensemble des cigarettes étant normalement arrêté en se référant au prix de la classe la plus demandée, le système n'a pas

¹⁶ Cf. JO C94 du 13.04.92. La proposition originelle formulée en commission visait au respect de la règle des 57 % *et* d'un minimum spécifique. Toutefois, le texte définitif n'exigeait que le respect des 57 % *ou* du minimum spécifique.

permis de frapper de taxes supplémentaires les marques meilleur marché. C'est pourquoi des dispositions particulières ont été prises pour permettre à un État membre d'imposer un niveau minimal d'accise sur des marques n'appartenant pas à la classe la plus demandée, pour autant que cela n'amène pas le niveau total d'imposition à plus de 90 % de l'imposition totale frappant les marques MPPC.

Cependant, même cette disposition s'est avérée incapable de prévenir de fortes réductions de prix et l'augmentation de la part de marché conquise par les produits à bas prix. La Commission propose donc de modifier cet article¹⁷ en vue d'offrir une plus grande flexibilité aux États membres en matière d'imposition d'un droit d'accise minimal sur les cigarettes. Le plafond de 90 % est notamment relevé à 100 % (ce qui veut dire que l'accise perçue ne peut excéder celle qui frappe les cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée).

Diagramme 13: Incidence de l'accise dans les PECO en pourcentage du PVDTC



Source: Association internationale des cultivateurs de tabac (ITGA), 2000.

3.4.4. Les pays candidats

Une période de transition est également prévue pour les pays candidats actuels à dater de leur adhésion, attendu que les droits d'accises pratiqués dans ces pays sont – comme le montre le diagramme 13 – nettement inférieurs à la moyenne communautaire. Aucun pays d'Europe centrale et orientale ne respecte la règle des 57 % à l'heure actuelle.

3.5. Alternatives à la proposition de la Commission

Les récentes propositions formulées par la Commission ne constituent qu'une des approches possibles de la réforme de la taxation du tabac. Citons, à titre d'exemple, deux alternatives: le retour aux propositions originelles de la Commission¹⁸ et une alternative récemment avancée par la Confédération européenne des producteurs de tabac (CECCM) et le Groupement des Industries du Tabac de l'Europe (GITES)¹⁹.

¹⁷ Article 16 (5) de la directive 95/59/CE.

¹⁸ COM (87) 0325 et COM (87) 0326.

¹⁹ Telle qu'elle a été présentée au groupe de travail du groupe Kangourou sur la "fiscalité, la fiscalité équitable et la fiscalité dommageable" par M. De Vroey, directeur du bureau de représentation de British American Tobacco, 10 janvier 2001.

3.5.1. *Harmonisation absolue des droits d'accises frappant les cigarettes*

La proposition originelle de la Commission visait à atteindre l'harmonisation absolue des droits d'accises en mettant en place dans tous les États membres les mêmes montants et taux spécifiques.

La Commission prenait en compte l'effet multiplicateur similaire qu'avaient sur les prix tant le droit d'accise *ad valorem* que la TVA. Ces deux taxes étaient dès lors envisagées comme un taux combiné unique.

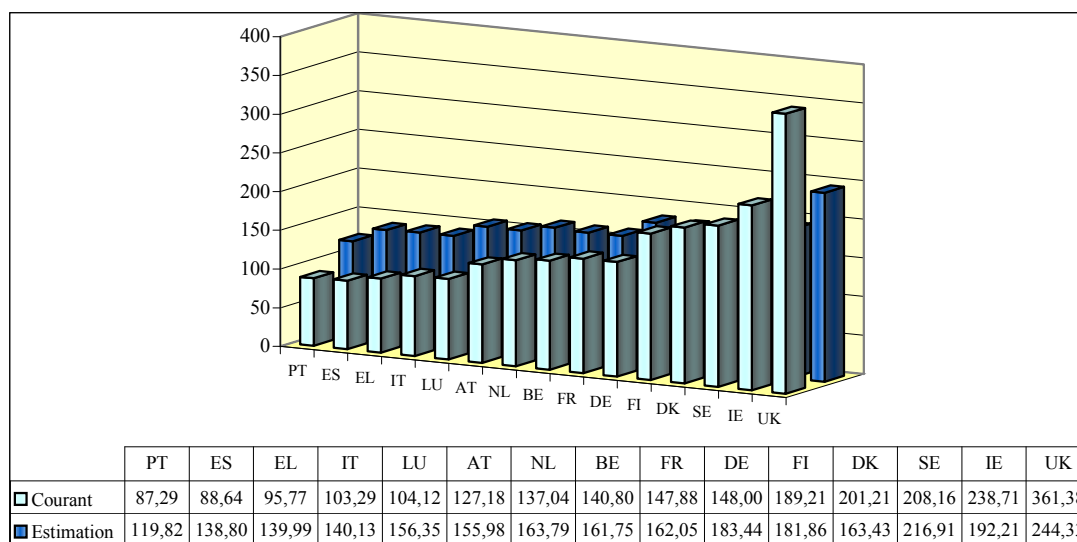
Le montant et le taux avancés dans la proposition étaient alors déterminés sur la base d'une moyenne arithmétique pure et simple des droits frappant les cigarettes dans l'Union européenne, la moyenne arithmétique étant jugée l'approche la plus équitable puisqu'elle octroyait le même poids à chaque État membre, quelle que soit sa taille. Afin cependant de permettre une certaine flexibilité, la Commission avait proposé d'arrêter l'élément proportionnel tout en laissant une marge de 1 point autour du taux *ad valorem*. Pour ce qui était de l'élément spécifique, il aurait fait l'objet d'adaptations périodiques en fonction de l'inflation.

Compte tenu des niveaux actuels des droits d'accises dans l'UE, l'élément spécifique aurait été fixé à € 38,3 par 1 000 cigarettes et l'élément proportionnel (TVA + accise *ad valorem*) à 54 % du PVDTC, soit entre 53 % et 55 %.

Le diagramme 14 montre que la proposition aurait pour effet de réduire les différentiels des prix entre les pays. En particulier, le différentiel de prix entre le Portugal et le Royaume-Uni serait diminué de 33 %. La Finlande et la Suède conserveraient peu ou prou les mêmes prix. Trois pays pratiquant des prix élevés – le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark – verraient leurs prix diminuer en raison de la diminution de l'incidence totale de l'accise. Tous les autres pays verraient leurs prix augmenter: notamment, les prix augmenteraient de plus de 30 % dans les pays pratiquant des prix bas, tels que le Portugal, l'Espagne, l'Italie, la Grèce et le Luxembourg, en raison de l'augmentation de l'élément spécifique.

Cette proposition engendrerait donc un niveau de taxation qui répondrait, dans les grandes lignes, à l'objectif visant à réduire les différences de prix entre les États membres et respecterait la politique de la Commission en matière de santé.

Quoi qu'il en soit, convenir d'une proposition visant à l'harmonisation absolue des droits d'accises est bien plus ardu que de parvenir à un accord sur la simple introduction d'une exigence spécifique minimale. Il en découle que, même si la proposition originelle semble être la meilleure solution en matière de taxation du tabac, la proposition actuelle pourrait se révéler un deuxième choix nécessaire afin d'atteindre progressivement l'objectif d'harmonisation absolue.

Diagramme 14: Changements prévus des prix - approche d'harmonisation absolue

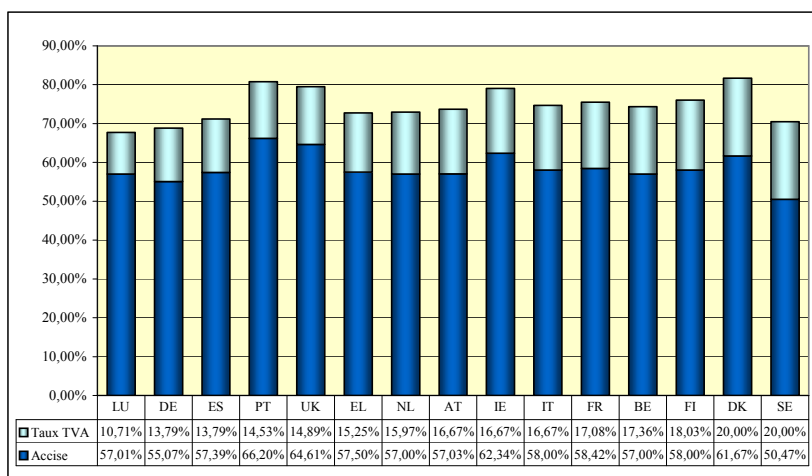
Source: prix actuels: Commission européenne (2001); prix prévus : projection personnelle²⁰.

3.5.2. Approche de l'incidence fiscale minimale

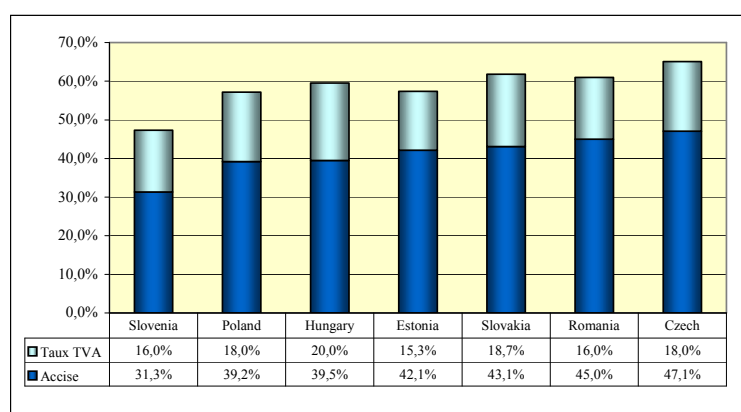
La CECCM et le GITES ont récemment proposé de modifier la législation en vigueur en matière de taxation des cigarettes afin de mettre en place une approche qui combinerait l'accise minimale et la TVA en lieu et place de l'actuelle incidence minimale des accises de 57 %. Le modèle proposé prendrait en considération l'ensemble des taxes frappant les cigarettes et permettrait donc aux pays pratiquant un niveau élevé de taxation de respecter la législation communautaire sans devoir procéder à une nouvelle augmentation de leurs taux d'accises ou solliciter une dérogation.

Le modèle proposé suggère d'établir l'incidence minimale globale à 57 % + le seuil de TVA dans l'UE. Étant donné que le seuil de TVA normal au sein de l'UE possède actuellement une valeur nominale de 15 %, soit un taux effectif de 13,04 %, l'incidence globale serait d'au moins 57 % + 13,04 % = 70,04 %. En appliquant l'approche de l'incidence fiscale, la Suède serait à même de respecter la nouvelle exigence minimale, son droit d'accise minimal global (50,3 %) se voyant relever par son taux effectif de TVA (20 %) pour atteindre 70,3 %.

²⁰ Les prix mentionnés au diagramme 14 sont calculés sur la base du prix de base actuel de vente au détail des cigarettes MPPC, en les frappant d'une taxe spécifique de € 38,3 et d'une taxe proportionnelle (droit d'accise *ad valorem* + TVA) de 54 %.

Diagramme 15: Incidence fiscale globale sur les cigarettes, en pourcentage du PVDTC

Source: Commission européenne, DG Fiscalité et union douanière (2001).

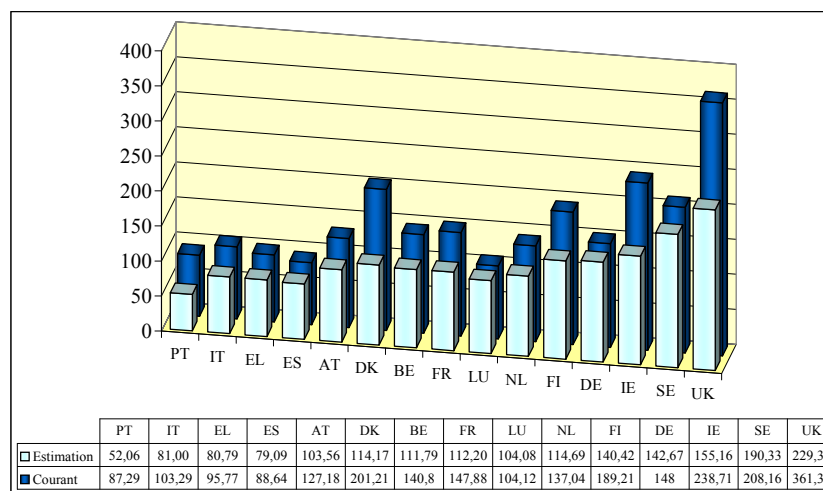
Diagramme 16: Incidence fiscale globale dans les PECO, en pourcentage du PVDTC

Source: Association internationale des cultivateurs de tabac (ITGA), 2000.

En outre, ce système est également supposé profiter aux pays candidats à l'adhésion en facilitant leur intégration sans heurts. En fait, ces pays font montre de faibles niveaux d'incidence des accises mais tous appliquent des taux de TVA bien supérieurs au seuil communautaire (diagramme 16). Il leur serait donc plus facile de répondre à l'exigence des 70,04 % que de respecter la règle actuelle des 57 %.

Cependant, cette approche ne répond pas à la nécessité de réduire les différences de prix et de garantir une plus grande convergence des accises entre les États membres, en vue de faciliter le fonctionnement du marché intérieur.

Diagramme 17: Estimation des changements de prix – approche de l'incidence fiscale minimale



Source: prix actuels: Commission européenne (2001); estimations: projection personnelle²¹.

Le diagramme 17 donne une estimation des changements de prix qu'entraînerait cette nouvelle législation. On peut observer que le principal effet serait une diminution générale de la taxation réelle du tabac, ce qui entraînerait un PVDTC égal à € 52,06 (diminution de 40 %) au Portugal et de € 229,38 (diminution de 37 %) au Royaume-Uni. De plus, l'écart entre ces deux pays augmenterait de près de 2 %, les nouveaux pourcentages devant être appliqués à des prix toujours très différents.

Cette réduction significative du prix engendrerait à l'évidence une augmentation de la consommation de cigarettes et donc des problèmes de santé causés par le tabagisme. Parallèlement, les différences de prix appréciables entre les États membres renforceraient l'incitation à la contrebande et à la fraude.

²¹ Les prix mentionnés au diagramme 17 sont estimés sur la base du prix de base actuel de vente au détail des cigarettes MPPC, en les frappant d'une taxe globale (droits d'accises + TVA) équivalant à 67,7 % du PVDTC.

4. DROITS D'ACCISES SUR LES AUTRES TABACS MANUFACTURÉS

4.1. Dispositions actuelles

Le marché mondial du cigare, du tabac à fumer et du tabac sans combustion demeure un négoce modeste en comparaison de celui de la cigarette. En raison de leur faible consommation et, dans le cas des cigares et cigarillos, de l'intensité de la main-d'oeuvre requise, le niveau de taxation de ces produits reste relativement bas.

Au sein de l'Union européenne, les États membres sont tenus d'appliquer, sur les tabacs manufacturés autres que les cigarettes, un droit d'accise qui peut être:

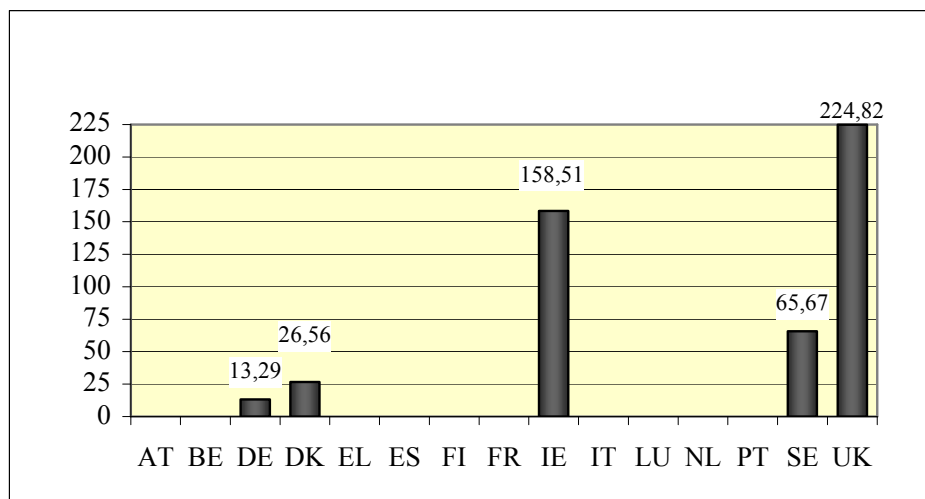
- soit un droit *ad valorem* calculé sur la base du prix de vente au détail maximal de chacun de ces produits,
- soit un droit spécifique exprimé sous la forme d'un montant par kilogramme ou, dans le cas des cigares et cigarillos, par quantité donnée d'articles,
- soit une combinaison des deux éléments, avec une composante *ad valorem* et une composante spécifique²².

Le taux ou montant minimum à appliquer est défini pour chaque groupe de tabacs manufacturés.

4.2. Cigares et Cigarillos

En ce qui concerne les cigares et cigarillos, le droit d'accise global perçu par chaque État membre devrait être au moins égal, depuis le 1^{er} janvier 2001, à 5 % du prix de vente au détail toutes taxes comprises ou à € 10 par 1000 articles ou par kilogramme.

Diagramme 18: Droits d'accises spécifiques sur les cigares et cigarillos (€ par 1000)



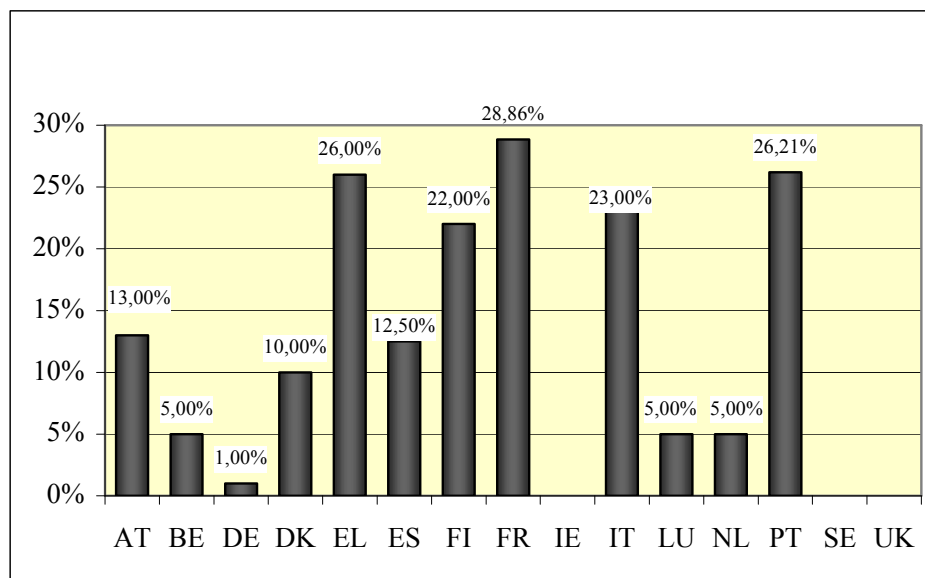
Source: Commission européenne, DG Fiscalité et union douanière, 2001.

Pour autant qu'ils respectent les taux ou montants minimum en matière d'accises, les États membres sont libres de choisir en quelle proportion ils veulent appliquer les taxes spécifiques et *ad valorem* et donc de prendre en compte des considérations nationales lorsqu'ils établissent les niveaux de taxation. Notamment, comme l'illustre le diagramme 18, seuls trois pays pratiquant des prix élevés (Royaume-Uni, Irlande, Suède) ne perçoivent qu'un droit d'accise spécifique sur les cigares.

²² Article 2 de la directive 99/81/CE, modifiant l'article 3 de la directive 92/80/CEE.

L'Allemagne et le Danemark ont opté pour une solution mixte, alors que tous les autres pays appliquent un droit d'accise *ad valorem* (diagramme 19). Parmi ceux-ci, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas ne prélèvent que le taux minimum de 5 %.

Diagramme 19: Accises *ad valorem* sur les cigares et cigarillos – en pourcentage du PVDTC



Source: Commission européenne, DG Fiscalité et union douanière, 2001.

La Commission propose d'aligner sur l'inflation le montant minimal spécifique exprimé en euros à partir du 1^{er} janvier 2003, en le fixant à € 11. Aucune modification du taux *ad valorem* n'a été proposée. En fait, leur processus de production, qui requiert une plus grande intensité de main-d'oeuvre, peut justifier le niveau de taxation comparativement plus bas applicable à ces produits.

Dans le cas des cigares et cigarillos, l'objectif premier de la Commission vise davantage à prévenir les distorsions de concurrence entre les différentes catégories de tabacs manufacturés qu'à étendre le processus d'harmonisation fiscale.

En effet, la consommation de cigares représentant moins de 1 % de la consommation totale de tabac dans l'UE, le secteur élargit en permanence la palette de produits qu'il a à offrir afin d'attirer le plus grand nombre possible de consommateurs. Par exemple, et bien que les cigares n'aient jamais été considérés comme un substitut immédiat de la cigarette, la récente introduction de cigares présentant une forme similaire aux cigarettes, ainsi que de cigares aromatisés, s'est avérée efficace en matière d'augmentation des ventes.

Ces changements opérés dans les produits offerts sur le marché du cigare ont cependant ouvert la porte à la fraude et à la concurrence déloyale. En raison de la définition actuelle des cigares et cigarillos, des États membres ont notamment été contraints récemment de taxer des produits similaires aux cigarettes au taux d'accises applicable aux cigares (5 %) plutôt qu'à celui applicable aux cigarettes (57 %). À l'exception de sa couleur, le produit en question a la même fonction, le même goût, le même filtre et la même présentation qu'une cigarette ou qu'un substitut de la cigarette. La cape est remplie de tabac coupé plutôt que de tabac battu et le processus de fabrication est similaire à celui des cigarettes. À l'évidence, le produit est devenu populaire en raison de son taux d'imposition plus faible, notamment auprès des jeunes fumeurs, et il fait concurrence aux cigarettes.

La législation communautaire définit comme suit les cigares et cigarillos:

1. *les rouleaux de tabac constitués entièrement de tabac naturel;*
2. *les rouleaux de tabac munis d'une cape extérieure en tabac naturel;*
3. *les rouleaux de tabac munis d'une cape extérieure, couleur normale des cigares, et d'une sous-cape, toutes deux en tabac reconstitué, lorsque au moins 60 % en poids des particules de tabac ont une largeur et une longueur supérieure à 1,75 millimètre et lorsque la cape est apposée en hélice avec un angle aigu minimal de 30 degrés par rapport à l'axe longitudinal du cigare;*
4. *les rouleaux de tabac munis d'une cape extérieure, couleur normale des cigares, en tabac reconstitué, lorsque leur masse unitaire sans filtre ni embout est égale ou supérieure à 2,3 grammes et si au moins 60 % en poids des particules de tabac ont une largeur et une longueur supérieures à 1,75 millimètre et que leur périmètre sur au moins un tiers de leur longueur est égal ou supérieur à 34 millimètres.*

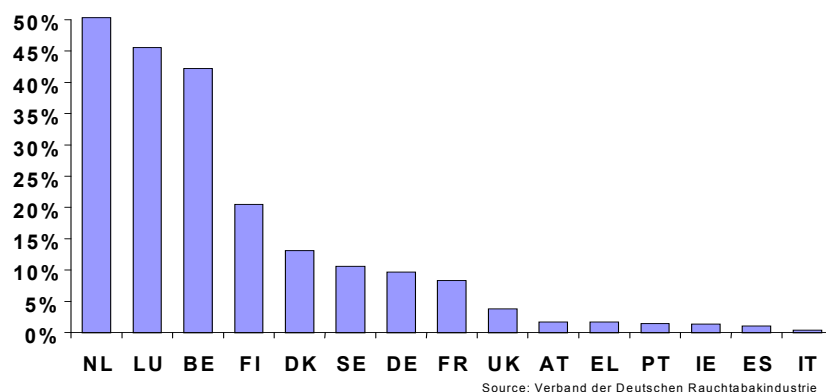
Afin de garantir que le seuil inférieur prévu pour les cigares soit réservé aux produits auxquels il était véritablement sensé s'appliquer, la Commission propose de modifier comme suit la définition des cigares et cigarillos reprise aux points 3 et 4:

- (3) *les rouleaux de tabac remplis d'un mélange battu et munis d'une cape extérieure, de la couleur normale des cigares, couvrant entièrement le produit, y compris le filtre le cas échéant - mais non l'embout dans le cas des cigares avec embout -, et d'une sous-cape, toutes deux en tabac reconstitué, lorsque leur masse unitaire, sans filtre ni embout, est égale ou supérieure à 1,2 gramme et que la cape est apposée en hélice avec un angle aigu minimal de 30 degrés par rapport à l'axe longitudinal du cigare;*
- (4) *les rouleaux de tabac remplis d'un mélange battu et munis d'une cape extérieure en tabac reconstitué, de la couleur normale des cigares, couvrant entièrement le produit, y compris le filtre le cas échéant - mais non l'embout dans le cas des cigares avec embout-, lorsque leur masse unitaire, sans filtre ni embout, est égale ou supérieure à 2,3 grammes et que leur circonférence est égale ou supérieure à 34 millimètres sur au moins un tiers de leur longueur.*

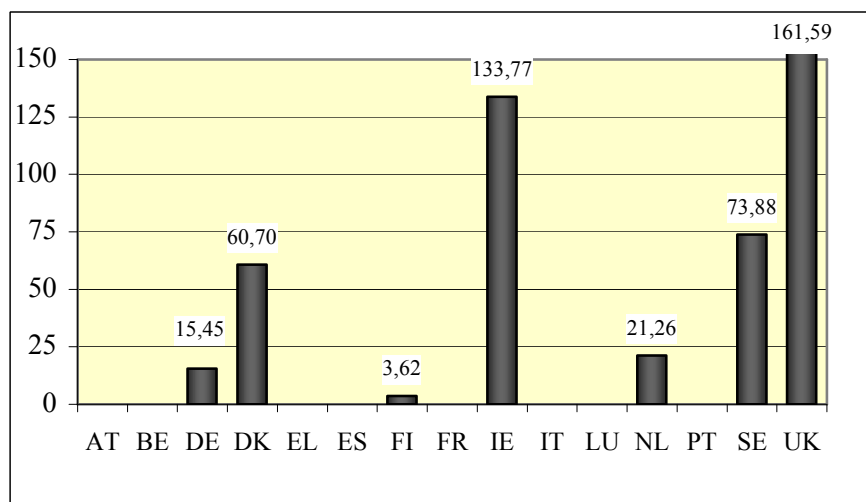
4.3. Tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes

Le tabac fine coupe représente environ 10 % des ventes de tabac dans l'Union européenne, les ventes en étant concentrées dans le Benelux, l'Allemagne et la France. Dans le Benelux, près de la moitié des fumeurs roulent leurs cigarettes. D'autres marchés importants pour le tabac fine coupe sont les pays scandinaves, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni. Les ventes de tabac fine coupe sont quasi insignifiantes en Europe méridionale (cf. Diagramme 20).

Depuis le 1^{er} janvier 2001, le droit d'accise minimal global perçu par chaque État membre doit être de 30 % du prix de vente au détail toutes taxes comprises ou de € 25 par kilogramme.

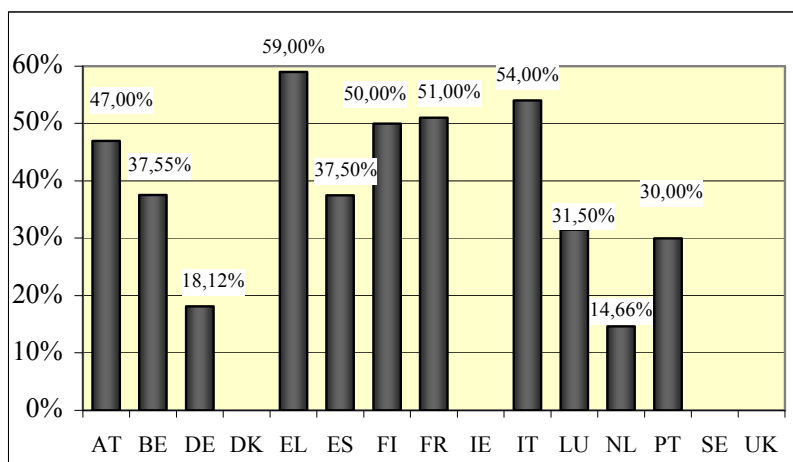
Diagramme 20: Vente de tabac fine coupe en % du total des ventes de tabac - 1999

Comme le montre le diagramme 21, le Danemark, l'Irlande, la Suède et le Royaume-Uni n'appliquent qu'un droit d'accise spécifique, bien supérieur à l'exigence spécifique minimale. En dehors de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la Finlande, qui recourent à un système mixte de taxation, les autres pays appliquent une accise *ad valorem* (diagramme 21).

Diagramme 21: Droit d'accise spécifique sur le tabac fine coupe (euro/kg)

Source: Commission européenne, DG Fiscalité et union douanière (2001).

Dans le cas du tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes (officieusement dénommé RYO, "roll your own" – "faites-le vous-même"), la Commission s'est concentrée sur les répercussions négatives que les exigences actuelles en matière d'accises minimales pour cette catégorie entraînaient pour la compétitivité du marché du tabac manufacturé.

Diagramme 22: Accise *ad valorem* sur le tabac fine coupe - % du PVDTTC

Source: Commission européenne, DG Fiscalité et union douanière (2001).

On affirme notamment que les ventes de tabac RYO ont bénéficié des augmentations de taxes et de prix survenues au sein du secteur du tabac manufacturé. En effet, le prix de vente du tabac fine coupe est relativement bas et l'incidence fiscale est par conséquent généralement insignifiante. Pour l'essentiel, le groupe des consommateurs de tabac RYO est composé de consommateurs à faibles revenus qui tendent à être motivés par des considérations pécuniaires. Toute augmentation de la différence de prix entre les cigarettes et le tabac RYO amènent un certain nombre de fumeurs à passer à un produit moins cher. De même, si le prix des cigarettes diminue ou que le niveau des revenus augmente, les consommateurs de tabac RYO qui attachent une grande importance au coût du produit seront plus susceptibles de revenir aux cigarettes.

De plus, la consommation de tabac fine coupe s'est également peu à peu assimilée, au cours des dernières années, à une décision de style de vie, un nombre grandissant de consommateurs à revenus moyens ou élevés se tournant vers ce produit.

C'est pourquoi, en dépit des caractéristiques différentes que revêtent les cigarettes et le tabac fine coupe, les distorsions intervenues dans le marché intérieur ainsi que les problèmes de santé qu'entraînent leur consommation ne justifient guère de telles différences dans les taux appliqués à ces deux catégories.

Se fondant sur ces considérations, la Commission propose que le taux minimal applicable au tabac à rouler soit davantage aligné sur la règle des 57 % qui s'applique aux cigarettes. L'incidence minimale pour le tabac à rouler serait notamment élevée de 30 % à 39 % (soit 2/3 de l'incidence minimale des accises pour les cigarettes), compte tenu des différences entre les deux produits. Par contre, les montants minimaux en euros pour cette catégorie seraient ajustés par rapport à l'inflation en amenant le droit spécifique à € 34. Cet alignement serait effectué de manière progressive, sur une période de trois ans, en une série d'étapes illustrées par le tableau 4.

Cet alignement progressif octroiera aux États membres qui ne respectent pas encore ces exigences et dont les taux se situent à un niveau très bas le délai d'ajustement nécessaire. En particulier, le Portugal et le Luxembourg seront invités à modifier leurs accises au cours des trois prochaines années afin de respecter cette disposition.

Tableau 4: Changements proposés aux droits d'accises frappant le tabac fine coupe

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">■ 01/01/2002: taux minimal de 33 % du PVDTTC ou € 28 par kilogramme;■ 01/01/2003: taux minimal de 36 % du PVDTTC ou € 31 par kilogramme;■ 01/01/2004: taux minimal de 39 % du PVDTTC ou € 34 par kilogramme. |
|---|

Source: COM (2001) 133.

4.4. Autres tabacs

Pour ce qui est des autres tabacs, le droit d'accise minimal global est actuellement fixé à 20 % du PVDTTC ou à € 19 par kilogramme. En raison de la faible consommation de ces produits (essentiellement représentés par le tabac à mâcher, le tabac à priser et le tabac humidifié à sucer²³), la Commission propose uniquement d'aligner le montant minimal spécifique par rapport à l'inflation. Il serait donc fixé à € 20 au 1^{er} janvier 2003 tandis qu'aucune modification n'interviendrait pour le taux *ad valorem*.

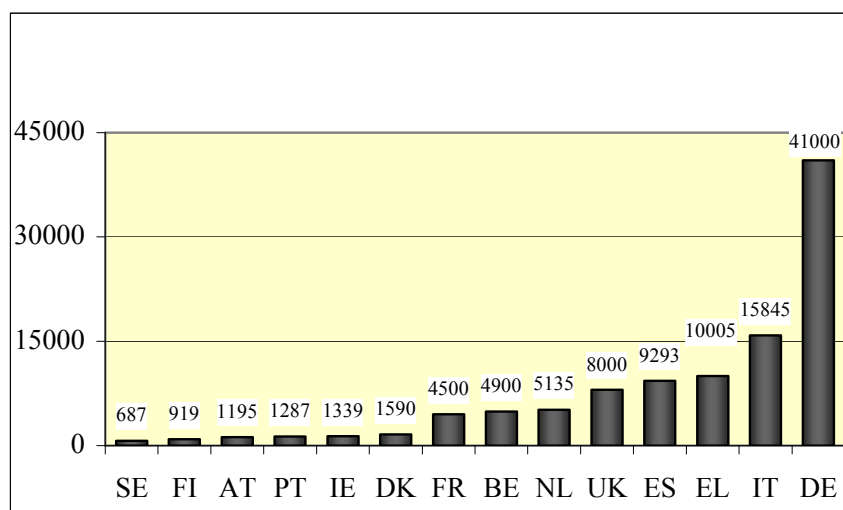
²³ La directive 92/41/CEE modifiant la directive 89/622/CEE interdit la commercialisation de certains types de tabac à usage oral, en raison de leurs effets cancérigènes.

Annexe I: L'industrie du tabac

Les études commandées par le secteur tendent à évaluer l'importance économique du tabac en termes d'emplois générés. Par exemple, une étude récente de la direction de l'audit du Congrès américain estimait que 1,8 million d'emplois dépendaient du tabac, emplois catégorisés de la manière suivante:

- emplois directs;
- emplois indirects; et
- emplois générés par les dépenses, c'est-à-dire créés par les employés qui dépensent leurs salaires.

Diagramme 23: Emplois communautaires dans le secteur du tabac



Source: Banque mondiale, profils nationaux en matière de tabac (2000).

Même si le secteur du tabac emploie un grand nombre de personnes, de telles données peuvent donner une image déformée des répercussions économiques probables d'une modification de la demande de tabac. Comme l'ont relevé certains économistes²⁴, l'argent qui aurait été dépensé en tabac ne disparaîtra pas du circuit économique. Le transfert de ces dépenses du tabac vers d'autres biens et services pourrait entraîner une augmentation de la demande de ces produits.

Au sein de l'Union européenne (cf. Diagramme 22²⁵), l'emploi généré par le tabac ne représente qu'un faible pourcentage de la main-d'oeuvre totale dans chaque pays. En effet, l'Allemagne, l'Italie, la Grèce et l'Espagne présentent des taux d'emploi dans ce secteur qui équivalent respectivement à 0,10 %, 0,07 %, 0,22 % et 0,06 %²⁶.

²⁴ Johnson P. R. (1984) *The Economics of the Tobacco Industry* (L'aspect économique du secteur du tabac). Irvine I. J. and Sims W. A. (1997) *Tobacco Control Legislation and Resource Allocation Effects* (législation sur la lutte contre le tabac et conséquences de l'allocation des ressources).

²⁵ Les données sur l'emploi dans le secteur du tabac au Luxembourg ne sont pas disponibles.

²⁶ Projection faite à partir des données tirées des profils nationaux en matière de tabac établis par la Banque mondiale et des rapports nationaux (1999) de politique économique et de pratiques commerciales rédigés par le bureau des affaires économiques et commerciales du Département d'État américain.

Annexe II: Mesures de contrôle ne portant pas sur les prix

Il est clair que les dispositions législatives relatives à la taxation du tabac ne forment qu'une partie de la stratégie générale de lutte antitabac adoptée par l'Union européenne.

Dans le cas du tabac brut, la législation communautaire²⁷ a établi un Fonds communautaire dans le domaine du tabac afin de financer des programmes de recherche et d'information dans les domaines suivants :

- "amélioration des connaissances du public sur les effets nocifs de la consommation du tabac sous quelque forme que ce soit [...]";
- "orientation de la production du tabac vers des variétés et des méthodes culturales moins nocives pour la santé humaine et plus adaptées aux conditions de marché, et favorisant le respect de l'environnement", en étudiant, en particulier, les possibilités de reconversion des producteurs de tabac brut vers d'autres cultures ou activités (règlement CE 1648/2000 de la Commission).

Le Fonds est financé par le biais d'une réduction du montant de la prime versée aux producteurs et du remboursement devant être versé par les États membres aux entreprises de transformation.

Selon le FEOGA²⁸, section garantie, le montant des primes accordées au tabac est toutefois de € 987 000 000 pour 2001 alors que le Fonds communautaire de recherche et d'information ne bénéficie que de € 15 000 000 pour la même période. S'exprimant devant le Parlement européen le 15 mai 2001, le président de la Commission, Romano Prodi, a annoncé que la réorientation de la politique agricole commune impliquait la suppression progressive des subventions accordées aux producteurs de tabac²⁹.

Le Parlement et le Conseil sont récemment parvenus à un accord à propos de la directive³⁰ relative à la fabrication, présentation et vente des produits du tabac (référence de procédure PE COD/1999/0244). La directive arrête des niveaux maximaux de goudrons, de monxyde de carbone et de nicotine. Les principales dispositions touchant les produits du tabac sont les suivantes:

- tous les paquets de produits du tabac devront faire figurer, en guise d'avertissement général, une des deux phrases qui suivent: "le tabagisme passif nuit à votre santé et à celle de votre entourage" ou "Fumer tue";
- les termes tels que "à faible teneur en goudron", "ultralégère" et "mild" seront interdits;
- interdiction de l'utilisation d'ingrédients renforçant les propriétés addictives du tabac.

De plus, la Commission a informé le Conseil de son intention de soumettre, au cours du premier semestre 2001, une nouvelle proposition de directive relative à la publicité sur le tabac et destinée à remplacer la directive 98/43/CE. Cette dernière a été abrogée par la Cour de justice

²⁷ Règlement CEE 2075/92 du Conseil du 30 juin 1992 portant organisation commune de marché dans le secteur du tabac brut, modifié par les règlements 394R3290, 395R0711, 398R1636, 398R2848, 399R0660 et 300R1336.

²⁸ Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section garantie.

²⁹ Débat sur la communication "Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable" (proposition de la Commission au Conseil européen de Göteborg).

³⁰ Refonte des directives 89/622/CEE, 92/41/CEE and 90/239/CEE, stade atteint: troisième lecture Conseil/PE.

européenne en octobre 2000³¹ au motif que le législateur n'était pas habilité à l'adopter sur la base des dispositions relatives à l'établissement du marché intérieur, à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services.

Enfin, la Commission représente la Communauté européenne³² dans les négociations organisées par l'Organisation mondiale de la santé à propos de la convention-cadre pour la lutte antitabac (la deuxième session de négociations s'est tenue du 30 avril au 5 mai à Genève, Suisse). Le cœur du projet de convention-cadre traite des principes directeurs, des obligations et des objectifs généraux. Parmi ces obligations, une part importante est dévolue à la taxation du tabac.

³¹ Affaire C-376/98, Allemagne contre Parlement et Conseil, arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 5 octobre 2000.

³² Aux termes de l'article 152 (ex-article 219) du traité CE, "1. Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en oeuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté.[...] 3. La Communauté [...] favorise la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en matière de santé publique".

Briefings – Série Affaires économiques

Pour obtenir des versions sur papier des publications suivantes, veuillez contacter:

G.B. Patterson, Division des Affaires économiques, monétaires et budgétaires, Parlement européen, L-2929 Luxembourg. *Tél.:* (00352) 4300 24114

Numéro	Date	Titre	Langues
ECON 516	Juin 2001	The Finnish Economy	EN, FI, FR
ECON 515	Avril 2001	Die deutsche Wirtschaft	DE, EN, FR
ECON 514	Avril 2001	The Euro and the Blind	EN, FR, DE
ECON 513	Mai 2001	La taxation du tabac	EN, FR, DE
ECON 512	Mai 2001	The Euro: Counterfeiting and Fraud	EN, FR, DE
ECON 511	Mai 2001	Les conséquences de l'UEM pour les pays de l'EEE/AELE	EN, FR
ECON 510	Avril 2001	Margine di Solvibilità	IT, EN
ECON 509	Mars 2001	Stability and Convergence Programmes: the 2000/2001 Updates	EN, FR, DE
ECON 508	Novembre 2000	The Swedish Economy	EN
ECON 507	Juillet 2000	The Economy of the Netherlands	EN
ECON 505	Mai 2000	The Portuguese Economy	EN
ECON 504	Juillet 2000	L'économie française	EN, FR
ECON 503	Mai 2000	The Spanish Economy	EN, ES
ECON 502	Juin 2000	La "troisième voie"	EN, FR
ECON 501	Avril 2000	The Danish Economy	EN
Econ 30	Mars 2000	L'économie italienne	EN, FR, IT
Econ 27	Février 2000	L'économie grecque	EN, FR, GR

Documents de travail récents – Série Affaires économiques

Les publications suivantes sont disponibles en ligne sur l'Intranet: <http://www.dg4.ep.ec>. Elles se trouvent également sur Internet à l'adresse suivante: <http://www.europarl.ep.ec>. Pour obtenir des versions sur papier des publications suivantes, veuillez contacter [http://www.DG4-Publications@europarl.eu.int](mailto:Publications@europarl.eu.int) ou envoyez un fax: (352) 4300-27722.

Numéro	Date	Titre	Langues
ECON 126	Jan. 2001	The Economic Situation of the European Union and the Outlook for 2001/2	EN,FR,DE
ECON 125	Jan. 2001	Coordination fiscale dans l'Union européenne	EN,FR,DE
ECON 123	Août 2000	Amélioration des paiements transfrontaliers dans la zone Euro	EN,FR,DE
ECON 122	Avril 2000	Stratégies pour l'économie de l'UE	EN,FR,DE
ECON 121	Nov. 1999	Aspects relatifs à la protection des consommateurs dans les Directives d'amendement des OPCVM du 17.7.1998	EN,FR,DE
ECON 120	Août 2000	Taux de change et politique monétaire	EN,FR,DE
ECON 118	Mars 2000	Fonctionnement et contrôle des établissements financiers internationaux	EN,FR,DE
ECON 117	Jan. 2000	L'UEM et l'élargissement: les enjeux stratégiques	EN,FR,DE
ECON 116	Déc.1999	Détermination des taux d'intérêt	EN,FR,DE
ECON 115	Oct. 1999	Options de la BCE en matière de gestion des taux de change	EN,FR,DE
ECON 114	Sept. 1999	L'euro comme 'Devise parallèle' 1999-2002	EN,FR,DE
ECON 113	Mai 1999	Investissements publics et privés dans l'Union européenne	EN,FR,DE
ECON 112	Mai 1999	La politique monétaire de la BCE au regard de l'article 105 du Traité CE	EN,FR,DE
ECON 111	Avril 1999	Les coûts de main-d'oeuvre et la politique salariale dans l'UEM	EN,FR,DE
ECON 110 rev1	Avril 1999	La transmission de la politique monétaire dans la zone Euro	EN,FR,DE
ECON 109	Avril 1999	La prévision des déficits budgétaires	EN,FR,DE
ECON 107	Mars 2000	La faisabilité d'une "taxe Tobin" internationale	EN,FR,DE