



Bruxelles, le 21.12.2015  
COM(2015) 621 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL**

**sur l'évaluation REFIT de la directive 2011/64/UE et sur la structure et les taux des  
accises applicables aux tabacs manufacturés**

## TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION.....	3
2. CONTEXTE.....	3
3. ÉVALUATION EXTERNE DE LA DIRECTIVE.....	4
3.1 Portée de l'évaluation.....	4
3.2 Méthodologie .....	5
3.3 Résultats de l'évaluation.....	5
3.4 Retour d'information des parties prenantes sur l'évaluation.....	6
4. PROBLEMES DECOULANT DE L'ÉVALUATION: DEFINITIONS.....	8
4.1 Fonctionnement des définitions actuelles .....	8
4.1.1 Critères subjectifs.....	8
4.1.2 Divergences entre les douanes et l'accise .....	9
4.1.3 Accise minimale.....	9
4.2 Absence de définitions .....	9
5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION.....	11
5.1 Qualité de l'évaluation .....	11
5.2 Recommandations .....	12
6. SUIVI ET CONCLUSIONS FINALES .....	14
ANNEXE I. TENDANCES ET STATISTIQUES.....	16
ANNEXE I. I — PRIX MOYEN PONDERE DES CIGARETTES.....	18
ANNEXE I.II — CHARGE FISCALE SUR LES CIGARETTES .....	19
ANNEXE I.III — CIGARETTES MISES A LA CONSOMMATION .....	20
ANNEXE I.IV — PAQUETS DE CIGARETTES PAR ADULTE .....	21
ANNEXE I.V — TABAC FINE COUPE MIS A LA CONSOMMATION.....	22
ANNEXE I.VI —TABAC FINE COUPE PAR ADULTE .....	23
ANNEXE I.VII — RECETTES FISCALES .....	24
ANNEXE I.VIII — PART DES RECETTES PROVENANT DU TABAC PAR RAPPORT AUX RECETTES FISCALES TOTALES .....	25

## **1. INTRODUCTION**

Conformément à l'article 19, point 1, de la [directive 2011/64/UE](#)<sup>1</sup>, la Commission est tenue de soumettre, tous les quatre ans, un rapport sur les taux et la structure des droits d'accise fixés par cette directive. Ce rapport doit tenir compte du bon fonctionnement du marché intérieur, de la valeur réelle des taux d'accise et des objectifs généraux du traité et doit notamment se fonder sur les informations fournies par les États membres. Le présent rapport fait partie d'un ensemble de rapports<sup>2</sup> relatifs à l'application des règles de l'Union sur les droits d'accise applicables aux tabacs manufacturés que la Commission a présentés depuis 1992.

En outre, la directive a été sélectionnée pour évaluation dans le cadre du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) de la Commission<sup>3</sup>.

Le présent rapport expose les résultats et les conclusions d'une évaluation externe portant sur la directive sous ces deux angles. En outre, il donne un aperçu des statistiques disponibles communiquées par les États membres concernant l'évolution du prix moyen pondéré (PMP), les mises à la consommation, les recettes fiscales et la charge fiscale sur les tabacs manufacturés depuis l'entrée en vigueur de la directive en 2011.

Contrairement aux rapports précédents, le présent rapport ne se concentre pas sur les augmentations des taux d'accise minimaux prévus par la directive 2011/64/UE. Un grand nombre de ces augmentations de l'accise minimale globale ne sont entrées en vigueur que récemment; certains États membres se sont vus accorder des périodes transitoires et des augmentations progressives doivent encore prendre effet<sup>4</sup>. L'incidence de ces mesures devra donc être examinée dans un prochain rapport.

## **2. CONTEXTE**

La directive 2011/64/UE énonce les règles de l'Union concernant la structure et les taux d'accise applicables aux tabacs manufacturés. En particulier, elle définit et classe les différents produits du tabac manufacturés relevant de la directive en fonction de leurs caractéristiques. La structure des droits d'accise pour les différents types de produits est également établie dans cette directive. La directive vise à garantir à la fois le bon fonctionnement du marché intérieur et un niveau élevé de protection de la santé<sup>5</sup>. Le bon fonctionnement du marché intérieur

---

<sup>1</sup> [Directive 2011/64/UE](#) du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés.

<sup>2</sup> COM(1995) 285, COM(1998) 320, COM(2001) 133, COM(2008) 460.

Le dernier rapport présenté en 2008 a donné lieu à la directive 2010/12/UE du Conseil du 16 février 2010 modifiant les directives 92/79/CEE, 92/80/CEE et 95/59/CE en ce qui concerne la structure et les taux d'accise applicables aux tabacs manufacturés ainsi que la directive 2008/118/CE.

<sup>3</sup> REFIT est un programme permettant de réexaminer l'ensemble de la législation de l'Union afin de recenser les charges excessives, les incohérences, les lacunes et les mesures inefficaces, et de faire les propositions nécessaires pour donner suite aux conclusions de cet examen.

<sup>4</sup> Articles 10 et 14 de la directive 2011/64/UE.

<sup>5</sup> Articles 26, 113 et 168 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#)

présuppose que la façon dont les États membres taxent la consommation des produits de ce secteur ne fausse pas la concurrence ni n'empêche leur libre circulation au sein de l'Union. Dans ce contexte, la directive devrait garantir que les produits du tabac manufacturés sont correctement imposés dans l'État membre de la consommation finale<sup>6</sup>. Il s'agit là d'un point important étant donné que les recettes provenant de l'accise sur les tabacs manufacturés ont rapporté, dans l'ensemble, plus de 81 milliards d'euros aux budgets nationaux des États membres en 2014.

Dans le cadre du programme REFIT, la Commission s'est engagée à veiller à ce que la législation de l'Union soit adaptée à sa finalité et atteigne ses objectifs en engendrant le moins de coût et de charge possible.

### **3. ÉVALUATION EXTERNE DE LA DIRECTIVE**

Afin d'évaluer le fonctionnement de la directive, la direction générale de la fiscalité et de l'union douanière (DG TAXUD) a fait procéder à une évaluation externe (ci-après l'«évaluation») par un consortium créé par Ramboll Management Consulting AS, The Evaluation Partnership, et Europe Economics.

À la suite de la consultation avec les États membres et conformément au programme REFIT, il a été convenu que l'objectif de l'évaluation était de recenser les possibilités d'amélioration de la législation afin de réduire les charges et coûts administratifs pesant sur les administrations nationales et les opérateurs économiques ainsi que d'augmenter le niveau de conformité et de sécurité dans la perception des droits d'accise sur les tabacs manufacturés. La mission d'évaluation a débuté en décembre 2012 et s'est achevée en août 2014. Un groupe de pilotage composé de membres du personnel de tous les services concernés de la Commission a supervisé l'exécution de l'évaluation.

Il convient de noter que, comme l'évaluation a été achevée avant l'adoption des nouvelles lignes directrices «mieux légiférer» le 19 mai 2015<sup>7</sup>, certains des éléments obligatoires introduits par ces lignes directrices n'ont pas pu, dès lors, être pris en compte. D'une part, l'évaluation a collecté les points de vue des parties prenantes au moyen d'enquêtes ciblées au lieu de recourir à une consultation publique ouverte. D'autre part, conformément aux objectifs du programme REFIT, l'accent a été principalement mis sur les questions liées à l'efficacité et à l'efficience<sup>8</sup>.

#### **3.1 Portée de l'évaluation**

Dans un premier temps, l'évaluation a recensé les principales caractéristiques des systèmes relatifs à l'accise pour les tabacs manufacturés, en faisant référence aux deux principales

---

<sup>6</sup> À l'exception de la situation décrite à l'article 32 de la directive 2008/118/CE.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc\\_guide\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm)

<sup>8</sup> Selon les nouvelles lignes directrices «mieux légiférer», une évaluation a pour but d'apprécier l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée pour l'Union.

directives relatives aux droits d'accise sur les tabacs manufacturés<sup>9</sup>. L'évaluation s'est ensuite concentrée sur les réponses aux questions d'évaluation convenues. Les résultats de l'évaluation sont regroupés en fonction de ces questions d'évaluation, qui sont énumérées au [point 3.3](#). L'évaluation a également identifié des problèmes découlant de ces conclusions, qui sont examinés au [point 4](#) du présent rapport.

L'incidence des taux minimaux sur la protection de la santé n'entrait pas dans le cadre de l'évaluation puisque l'augmentation de l'accise minimale globale n'est entrée que récemment en vigueur, ce qui signifie qu'il faut plus de temps pour évaluer cet aspect<sup>10</sup>. En outre, plusieurs États membres se sont vus accorder des périodes transitoires allant jusqu'au 31 décembre 2017 pour atteindre les taux minimaux applicables aux cigarettes. Pour le tabac à fumer à fine coupe, des augmentations progressives de l'accise minimale globale auront lieu jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

### 3.2 Méthodologie

L'évaluation a été réalisée en trois phases: la conception, la collecte et l'analyse des données. Au cours de la phase de collecte des données, des questionnaires ont été envoyés aux États membres et aux opérateurs économiques. 27 États membres et 48 opérateurs économiques ont répondu aux questionnaires. Les réponses reçues ont fait l'objet d'un suivi par l'intermédiaire d'appels téléphoniques et d'entretiens en face à face. En outre, des études de cas ont été menées dans 7 États membres sélectionnés<sup>11</sup>. Cette phase a également comporté un travail de recherche documentaire et une analyse bibliographique. En outre, une analyse qualitative de la législation, des études et de la littérature économique existantes a également été effectuée, ainsi qu'une analyse des données économiques disponibles.

Sur la base des réponses aux questionnaires, le contractant a recensé à la fois les bonnes pratiques et les problèmes. Lors de la troisième phase, le contractant a analysé et comparé les différentes réponses et a établi une liste des problèmes rencontrés par les administrations fiscales et les opérateurs économiques. Enfin, une série de recommandations a été élaborée afin de répondre aux problèmes recensés.

### 3.3 Résultats de l'évaluation

#### 3.3.1 Dans quelle mesure le régime actuel d'accise sur les produits du tabac assure-t-il le bon fonctionnement du marché intérieur et permet-il d'éviter les distorsions de concurrence?

---

<sup>9</sup> [Directive 2011/64/UE](#) du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux d'accise applicables aux tabacs manufacturés; [Directive 2008/118/CE](#) du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la [directive 92/12/CEE](#).

<sup>10</sup> Articles 10 et 14 de la directive 2011/64/UE.

<sup>11</sup> L'Allemagne, le Danemark, la Finlande, la Grèce, la Pologne, la Roumanie et le Royaume-Uni.

Il a été constaté que la mise en œuvre de l'accise minimale<sup>12</sup>, le traitement non uniforme des cigarettes électroniques et de certains produits du tabac manufacturés, et la substitution induite par la fiscalité entre les groupes de produits et au sein de ceux-ci créent des distorsions sur le marché intérieur. Bien que des mesures «anti-forestalling» non harmonisées puissent avoir une incidence négative sur le bon fonctionnement du marché intérieur, l'harmonisation dans ces domaines n'est jugée ni réalisable ni souhaitable par les administrations fiscales. Outre ces exceptions, l'évaluation a montré que la structure et les taux actuels, de manière générale, assurent des conditions neutres de concurrence et permettent la libre fixation des prix sur le marché intérieur.

L'incidence des dérogations et exceptions prévues dans la directive actuelle sur les achats transfrontaliers et le commerce illicite est limitée. En outre, il n'existe aucune preuve indiquant clairement que les modifications des niveaux de droits d'accise sur le tabac entrées en vigueur ont donné lieu à des modifications dans la structure des échanges commerciaux.

### **3.3.2 Dans quelle mesure le régime actuel d'accise sur les produits du tabac est-il mis en œuvre de façon rentable?**

En termes de coûts administratifs et de conformité pesant sur les administrations fiscales et les opérateurs économiques, l'incidence négative la plus importante est causée par des divergences entre les définitions de l'accise et le classement de la nomenclature combinée (NC) à des fins douanières ainsi que par l'insécurité juridique concernant le traitement de certains produits (y compris les litiges judiciaires). Même si les coûts de l'insécurité juridique restent en général relativement modestes, puisqu'ils concernent souvent des produits de niche, les répercussions sur l'exploitant ou l'administration fiscale ont été considérées comme potentiellement importantes.

### **3.3.3 Dans quelle mesure le régime actuel des droits d'accise sur les produits du tabac préserve-t-il les objectifs budgétaires des États membres?**

En général, les définitions des articles 2 à 5 de la directive 2011/64/UE sont efficaces pour une perception correcte des droits d'accise. En revanche, les définitions ne sont pas optimales pour ce qui est du suivi des mouvements et de la détention de tabacs manufacturés.

## **3.4 Retour d'information des parties prenantes sur l'évaluation**

Le groupe de pilotage qui a supervisé l'évaluation a invité les parties prenantes à exposer leur point de vue sur ses conclusions lors d'une réunion organisée à Bruxelles le 6 juin 2014. L'invitation a été étendue à toutes les parties prenantes, y compris aux autorités des États membres, aux opérateurs économiques et aux associations de consommateurs et de protection de la santé. Après cette réunion, la Commission a reçu par écrit un retour d'informations de 3 États membres, de 12 associations ou fédérations représentant les opérateurs économiques et d'un réseau d'ONG actives dans le domaine de la santé publique en Europe.

---

<sup>12</sup> Article 7, paragraphe 4, et article 8, paragraphe 6, de la directive 2011/64/UE.

Les commentaires reçus étaient de nature diverse. D'une manière générale, les résultats de l'évaluation ont reçu davantage de soutien que les recommandations. De l'avis de la plupart des parties prenantes, les recommandations doivent être analysées plus en profondeur. Outre le soutien apporté à certaines conclusions, de nombreuses questions ont été reçues au sujet de la méthodologie et de l'utilisation des données.

Le problème de la surreprésentation de certaines parties prenantes, qui concerne l'ensemble des données, a été soulevé. Certains répondants ont centralisé leurs réponses aux questionnaires, tandis que d'autres ont demandé à leurs filiales nationales de répondre séparément. Cet élément a été pris en compte par le contractant externe et les ajustements adéquats ont été effectués.

Plusieurs observations critiques ont porté sur le calcul de l'élasticité des prix de la demande et les estimations du volume du commerce illicite ainsi que sur le choix d'utiliser des données d'Euromonitor. Le contractant externe s'est assuré que les clarifications nécessaires concernant ces questions figuraient dans la publication finale.

Certains ont estimé que l'évaluation aurait également dû se pencher sur les aspects sanitaires de la consommation et de la fiscalité du tabac. Toutefois, cette méthode a été jugée prématurée car elle aurait conduit à prendre en compte l'incidence de la nouvelle [directive 2014/40/UE](#)<sup>13</sup> [sur les produits du tabac](#), qui doit être mise en œuvre d'ici à mai 2016. En tout état de cause, la nouvelle directive sur les produits du tabac n'avait pas encore été adoptée au moment où les travaux essentiels pour l'évaluation ont été effectués.

Outre le retour d'informations sur la portée et la méthodologie de l'évaluation, le retour d'informations concernant les recommandations de l'évaluation (voir aussi le [point 5.2](#)) a été reçu:

- D'après certains répondants, la recommandation envisageant l'alignement des taux minimaux pour les cigares/cigarillos avec ceux pour les cigarettes aurait des effets disproportionnés.
- D'autres ne sont pas convaincus que le fait d'inclure le tabac brut dans le champ d'application des dispositions relatives à la détention et aux mouvements de tabacs manufacturés permettrait de résoudre les problèmes recensés.
- Certains ont estimé qu'il ne serait pas approprié de recommander la suppression des divergences entre les catégories d'accise et les codes NC, arguant que les codes NC correspondants ont été mis au point à des fins différentes.
- Certains répondants pensent que la cigarette électronique ne devrait pas être incluse dans le champ d'application de la directive actuelle, mais qu'une initiative en vue de l'adoption d'une approche harmonisée en matière de taxation de ces produits devrait être envisagée.

---

<sup>13</sup> [Directive 2014/40/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la [directive 2001/37/CE](#).

#### **4. PROBLEMES DECOULANT DE L'ÉVALUATION: DEFINITIONS**

À la suite de l'entrée en vigueur de la directive 2011/64/UE, les définitions des cigarettes, des cigarillos, des cigares et du tabac à fumer ont été modifiées pour tenir compte des préoccupations concernant les insuffisances constatées dans les définitions précédentes. L'évaluation a tenu compte du fonctionnement des nouvelles définitions. L'évaluation a fait apparaître un certain nombre de points requérant un examen plus approfondi. Ils sont énumérés dans les points suivants.

#### **4.1 Fonctionnement des définitions actuelles**

##### *4.1.1 Critères subjectifs*

Les définitions actuelles contiennent un certain nombre de mentions subjectives. Le classement des produits à des fins d'accise nécessite par conséquent un certain degré d'interprétation subjective. Les parties prenantes ont critiqué le fonctionnement des définitions actuelles, et notamment celui des éléments subjectifs. Les difficultés répertoriées ci-après ont été relevées par l'évaluation.

- La formulation actuelle de l'article 5, en particulier des formules telles que «conditionnés pour la vente au détail» et «susceptible d'être fumé sans transformation industrielle ultérieure», peut être source d'insécurité juridique et de traitement différencié des mêmes produits dans les États membres.
- Les définitions des cigares, des cigarillos et du tabac à fumer n'offrent pas une sécurité juridique suffisante aux fins du classement. Le traitement non uniforme des produits du tabac manufacturés (en particulier des produits «frontière») peut donner lieu à des situations fiscales différentes dans chaque État membre, ce qui pourrait mettre en péril le bon fonctionnement du marché intérieur. La moitié des États membres ont connu des expériences avec des produits qui, à leur avis, constituent une tentative de détournement des définitions actuelles en vue de bénéficier d'un traitement fiscal plus favorable<sup>14</sup>. Plusieurs opérateurs économiques ont signalé dans leur rapport que certains des plus petits cigares ou cigarillos bénéficiant d'un taux d'accise moins élevé devraient être considérés comme des cigarettes. Selon eux, ces produits sont des substituts directs des cigarettes<sup>15</sup>.
- La formulation imprécise des définitions de cette directive ou l'absence de définitions (voir le [point 4.2](#)) créent une insécurité juridique. Par exemple, le classement d'un produit qui ne pose pas de problème complexe particulier peut représenter entre 2 et 8 heures de travail pour les opérateurs<sup>16</sup>. Si le classement pose problème, cette

---

<sup>14</sup> Voir également p. 57 de [l'évaluation](#) sur la taxation du tabac

<sup>15</sup> Voir également p. 60 de [l'évaluation](#) sur la fiscalité du tabac.

<sup>16</sup> Voir également p. 163 de [l'évaluation](#) sur la fiscalité du tabac.

opération demande encore plus de temps. Par conséquent, l'incidence de l'insécurité juridique pour les opérateurs ou les administrations fiscales peut être considérable.

#### *4.1.2 Divergences entre les douanes et l'accise*

Actuellement, il existe deux systèmes différents de classement des produits à des fins douanières et d'accise. En particulier, les définitions figurant aux articles 2 à 5 de la directive 2011/64/UE ne sont pas entièrement compatibles avec le système de classement mis en place à des fins douanières. Les divergences ont entraîné une augmentation des coûts de conformité pour les administrations fiscales et pour les opérateurs économiques<sup>17</sup>. En particulier, les petits opérateurs ont signalé des problèmes liés à l'utilisation de définitions différentes à des fins douanières et à des fins d'accise, qui peuvent entraîner une augmentation des coûts de conformité puisque ces opérateurs doivent entreprendre des démarches similaires à deux reprises, dans le cadre des différents systèmes utilisés par les autorités. En général, selon 68 % des opérateurs, les définitions divergentes engendreraient une forte augmentation des coûts administratifs, 4 % d'entre eux estimant même que cette augmentation est très forte.<sup>18</sup>

#### *4.1.3 Accise minimale*

Depuis 2011, les États membres ont la faculté de prélever une accise minimale sur les cigarettes. La mise en œuvre de l'accise minimale était supposée fournir aux États membres un cadre réglementaire pour qu'ils fixent ce montant minimal de la même manière. Toutefois, l'évaluation a montré que l'article 8, paragraphe 6, n'est pas clair et que, dans la pratique, la mise en œuvre semble différer selon les États membres. Les entretiens avec les États membres montrent que cette disposition est interprétée de diverses manières pour fixer l'accise minimale<sup>19</sup>.

## **4.2 Absence de définitions**

Actuellement, la directive 2011/64/UE définit les cigarettes, les cigarillos, les cigares et le tabac à fumer.

Certains produits non définis pourraient entrer dans l'une de ces catégories (par exemple le tabac pour pipe à eau). D'autres pourraient ne pas entrer dans le champ d'application de la directive (notamment le tabac brut, certains produits intermédiaires et les cigarettes électroniques). De nouveaux produits de tabac chauffé ont également fait leur apparition sur le marché de certains États membres, donnant lieu à des différences de traitement<sup>20</sup>. Ces produits du tabac «heat-not-burn» contiennent bien du tabac, contrairement aux cigarettes électroniques. Toutefois, au lieu d'être brûlé, le tabac est chauffé (et n'est donc pas soumis à combustion).

---

<sup>17</sup> Voir également p. 154 de [l'évaluation](#) sur la fiscalité du tabac.

<sup>18</sup> Voir également p. 166 de l'évaluation sur la fiscalité du tabac.

<sup>19</sup> Voir le tableau 12 de [l'évaluation](#) sur la fiscalité du tabac.

<sup>20</sup> Les produits «heat-not-burn» n'étaient pas couverts par l'évaluation. Les premières discussions sur le traitement fiscal de ces produits ont eu lieu au sein du [groupe de projet Fiscalis \(FPG 050\) sur le tabac](#) et au cours des réunions du [groupe d'experts sur la fiscalité indirecte \(ITEG\)](#).

Certains États membres et opérateurs économiques ont indiqué que les définitions actuelles étaient obsolètes. Ce phénomène n'est pas seulement dû à l'évolution du marché, mais également aux incertitudes concernant l'efficacité des définitions actuelles pour lutter contre le commerce illicite.

Tout en reconnaissant que la tâche consistant à lutter contre le commerce illicite des produits soumis à accise (notamment en termes de répression) relève principalement de la responsabilité des États membres, la Commission estime néanmoins que la réglementation européenne devrait être aussi efficace que possible afin de lutter contre ce commerce. Ces dernières années, l'Union a intensifié ses efforts par la signature du [protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac](#), l'adoption de la directive sur les produits du tabac contenant des dispositions explicites pour lutter contre le commerce illicite et le programme d'action exposé dans la communication de la Commission du 6 juin 2013<sup>21</sup>. Dans l'évaluation, le montant des droits perdus à cause du commerce illicite est estimé à environ 11,1 milliards d'euros par an.<sup>22</sup> Selon les estimations produites par le contractant externe, la réduction du commerce illicite pourrait potentiellement conduire à un recouvrement d'accise de l'ordre de 6,1 à 7,2 milliards d'euros par an, après ajustement pour tenir compte de la réduction du niveau de consommation provoquée par le prix (estimation sur la base de l'élasticité moyenne des prix d'un marché donné)<sup>23</sup>.

Les problèmes suivants ont également été relevés:

- Les définitions ne permettent pas l'utilisation correcte et intégrale du système informatisé de circulation et de contrôle des produits soumis à accise (EMCS) ni des dispositions relatives à la coopération administrative et l'échange d'informations, qui sont tous deux considérés comme des éléments essentiels de la lutte contre la fraude. Cela est notamment dû au champ d'application restreint de la directive 2011/64/UE, qui exclut certains produits (comme le tabac brut). Plusieurs États membres ont mentionné que des quantités croissantes de tabac brut sont détournées des circuits de commerce légaux au profit des circuits illégaux ou sont vendues directement aux consommateurs finaux.
- Le traitement non uniforme d'un certain nombre de produits (par exemple des produits intermédiaires, du tabac brut et des sous-produits) par les États membres explique en partie la capacité limitée des autorités des États membres à assurer un suivi des tabacs manufacturés.

---

<sup>21</sup> [COM\(2013\) 324](#), communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée «Renforcer la lutte contre la contrebande de cigarettes et les autres formes de commerce illicite de produits du tabac — Une stratégie globale de l'UE».

<sup>22</sup> Selon les estimations de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), le commerce illicite des cigarettes occasionne des pertes financières annuelles de plus de 10 milliards d'euros pour le budget de l'Union européenne et ceux de ses États membres, voir également le document COM(2013) 324.

<sup>23</sup> Voir également p. 46 de [l'évaluation](#) sur la taxation du tabac

- L'approche «fourre-tout» contenue dans les définitions figurant à l'article 5 aboutit à une imposition plus lourde des produits ayant des caractéristiques différentes, comme le tabac pour pipe à eau, par rapport aux autres produits appartenant à la même catégorie.
- L'exclusion des cigarettes électroniques du champ d'application des produits soumis à accise pourrait avoir d'importantes conséquences budgétaires à long terme pour les États membres. Certains États membres ont commencé à prélever une taxe nationale sur ces produits. Le bon fonctionnement du marché intérieur pourrait à terme être compromis si d'autres États membres décident de faire de même de manière non coordonnée, ce qui aboutirait alors à un traitement différencié dans l'ensemble de l'Union.

## **5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION**

### **5.1 Qualité de l'évaluation**

La Commission a procédé à un examen attentif de l'évaluation externe et a également tenu compte du retour d'informations des parties prenantes. Les travaux menés par l'équipe d'évaluation ont été jugés conformes aux normes d'évaluation de la Commission.<sup>24</sup> Les avis et conclusions contenus dans l'évaluation ont été tirés directement des constatations effectuées sur la base des éléments recueillis. Afin de garantir la fiabilité des constatations, l'évaluation a eu recours à plusieurs méthodes de collecte de données, notamment des enquêtes, des entretiens, des recherches documentaires et des études de cas. Dans l'ensemble, cette combinaison de méthodes a été jugée suffisante par la Commission et les parties prenantes.

Cependant, la Commission est consciente du fait qu'un manque d'informations ou de données a inévitablement rendu nécessaire le recours à certaines estimations afin de répondre aux questions d'évaluation. Un manque d'informations sur les coûts et les avantages existe pour certaines constatations, concernant par exemple le double classement et la surveillance du tabac brut. En outre, puisque l'accent a été mis sur l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience, la question de la pertinence, de la cohérence et de la valeur ajoutée pour l'Union n'a pas été traitée dans le détail. Enfin, l'évaluation ne couvre pas l'incidence potentielle de la nouvelle directive 2014/40/UE sur les produits du tabac, qui devrait également avoir un effet sur la consommation de tabac<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/standards\\_c\\_2002\\_5267\\_final\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/standards_c_2002_5267_final_fr.pdf)

<sup>25</sup> Veuillez noter que les États membres sont tenus de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette directive au plus tard le 20 mai 2016.

## 5.2 Recommandations

En se fondant sur les éléments recueillis, les évaluateurs ont présenté 16 recommandations en vue d'améliorer l'application de la réglementation en ce qui concerne les droits d'accise sur les tabacs manufacturés.

**Tableau 1 — Recommandations de l'évaluation externe<sup>26</sup>**

N°	Recommandation
<b>Recommandations concernant les définitions des produits du tabac soumis à accise</b>	
1	Analyser plus avant la possibilité d'inclure les cigarettes électroniques dans le champ d'application des droits d'accise sur les produits du tabac.
2	Analyser plus en détail (avec une attention particulière pour les charges et les coûts associés) la possibilité d'inclure le tabac brut dans le champ d'application de la surveillance des produits du tabac soumis à accise et/ou les autres solutions pour assurer le suivi systématique de la logistique du tabac brut.
3	Mettre l'article 4, paragraphe 1, point a), en conformité avec les notes explicatives de la nomenclature combinée (NENC) relatives à la sous-position 2402 10 00.
4	Réviser l'expression «susceptible d'être fumé sans transformation industrielle ultérieure» figurant l'article 5, paragraphe 1, point a), afin de réduire les incertitudes concernant le traitement du tabac partiellement transformé mis en vente dans l'intention d'être fumé (par exemple «en l'état dans un entrepôt fiscal»).
5	Compte tenu des différentes caractéristiques du tabac pour pipe à eau, créer une catégorie fiscale distincte permettant l'application d'une structure de taux appropriée.
6	Réviser l'expression «conditionnés pour la vente au détail et qui sont susceptibles d'être fumé» figurant à l'article 5, paragraphe 1, point b), par la suppression des termes «au détail» de la définition et harmoniser ensuite le code NC.
7	Analyser plus avant la possibilité d'attribuer au tabac expansé un code NC distinct.
8	Afin d'éliminer les incohérences et l'insécurité juridique concernant le traitement, analyser de manière approfondie la possibilité d'ajouter une catégorie fiscale supplémentaire dans le champ d'application de la directive afin d'y inclure les produits intermédiaires dont le suivi est nécessaire dans le cadre de l'EMCS, cette catégorie pouvant directement faire référence aux codes NC applicables (par exemple: tabac reconstitué, déchets de tabac impropres au fumage, tabac expansé, etc.).
9	Viser à éliminer les incohérences entre les catégories des codes NC et celles des droits d'accise, en accordant la priorité à la nécessité pour les produits non soumis à accise d'être classé sous le même code NC que les produits soumis à accise et pour les produits relevant du même classement tarifaire d'être potentiellement classés dans plusieurs catégories d'accise.
10	Réviser l'expression «compte tenu de leurs caractéristiques et des attentes normales des consommateurs, sont exclusivement destinés à être fumés en l'état» figurant à l'article 4, paragraphe 1, afin de garantir la clarté juridique et de réduire l'insécurité juridique et le nombre de litiges coûteux.
<b>Recommandations concernant les taux et la structure des droits d'accise</b>	
11	Examiner la possibilité d'aligner l'accise minimale sur les cigares/cigarillos sur celles sur les cigarettes afin d'éliminer l'incitation à commercialiser des produits
12	Réviser l'article 7, paragraphe 4, et l'article 8, paragraphe 6, dans le but de mettre fin à

<sup>26</sup> Source: [Rapport final d'évaluation](#) «Étude sur la mesure et la réduction des coûts administratifs pour les opérateurs et les administrations fiscales et sur l'obtention en parallèle d'un niveau plus élevé de conformité et de sécurité dans l'imposition des droits d'accise sur les produits du tabac».

N°	Recommandation
	l'incertitude en ce qui concerne les limites imposées à l'accise minimale.
<b>Recommandations relatives à d'autres thèmes analysés dans le cadre de cette évaluation</b>	
13	Élaborer un message de correction pour le document administratif électronique afin de corriger des erreurs mineures; toutefois, il ne devrait pas être possible de modifier des données essentielles telles que la quantité, le CPA, le code NC, etc.
14	Envisager une intégration des systèmes nationaux de l'EMCS dans le cadre de la surveillance du marché et aux fins d'enquêtes judiciaires.
15	Informé par voie électronique les pays de transit des mouvements qui ont lieu sur leur territoire.
16	Envisager d'élaborer et de recommander un outil d'analyse des risques uniforme à utiliser à l'échelle de l'Union.

La Commission a examiné la pertinence de chacune des recommandations et estime que celles méritant un examen plus poussé sont les suivantes:

- Les recommandations 4, 6, 10 et 12 proposent la création de définitions plus précises afin de réduire l'insécurité juridique, d'éviter le recours à différentes approches dans les États membres et la distorsion de la concurrence sur le marché intérieur. La mise en œuvre de ces recommandations aurait une incidence sur les paramètres de fonctionnement d'autres recommandations et pourrait donc être prioritaire.
- L'objectif des recommandations 3 et 9 est de simplifier la structure actuelle en ajustant les catégories ou les définitions des tabacs manufacturés dans la législation sur les droits d'accise afin de tenir compte du classement à des fins douanières et des notes explicatives correspondantes de la NC.
- Les recommandations 1, 2, 5 et 8 concernent l'introduction éventuelle de nouvelles catégories de produits afin de faciliter un traitement fiscal adéquat et équitable des (nouveaux) produits sur le marché intérieur et de permettre aux États membres d'assurer un suivi et un contrôle suffisants.
- La recommandation 11 vise à réduire les risques de contournement. Dans ce contexte, il convient de tenir compte du fait que les dérogations à la définition des cigares et cigarillos, accordées à l'Allemagne et à la Hongrie, ont pris fin le 31 décembre 2014<sup>27</sup>. En outre, la directive en vigueur permet aux États membres de lutter contre les risques de contournement par une augmentation des droits d'accise sur les cigares uniquement.

La Commission estime que les autres recommandations soit ne relèvent pas du champ d'application d'une éventuelle révision de la directive 2011/64/UE du Conseil soit n'y sont qu'indirectement liées. Il s'agit notamment:

- de la recommandation 7 et des recommandations 6 et 9, en partie, qui concernent le classement douanier et les codes NC correspondants. La NC est fondée sur la nomenclature du système harmonisé (SH) et sur d'autres subdivisions communautaires. Le système

<sup>25</sup> Article 4, paragraphe 2, de la directive 2011/64/UE

harmonisé est géré par l'Organisation mondiale des douanes (OMD). Ces recommandations n'entrent donc pas dans le champ d'application de la directive 2011/64/UE du Conseil. Toutefois, on pourrait utiliser le système de classement douanier comme schéma directeur pour la définition des tabacs manufacturés afin d'atténuer l'insécurité juridique. Cette démarche pourrait aussi permettre de créer des synergies susceptibles de réduire les coûts, qui seront évaluées par les services de la Commission.

- Des recommandations 13 à 16, qui contiennent des adaptations visant à améliorer le système général de perception des droits d'accise dans les États membres. En conséquence, ces recommandations sont considérées comme relevant davantage de l'évaluation de la [directive 2008/118/CE](#) du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la [directive 92/12/CEE](#) qui est actuellement réalisée en parallèle. Le processus d'évaluation de cette directive a commencé en 2014 et devrait être achevé d'ici à 2016.

## **6. SUIVI ET CONCLUSIONS FINALES**

Le prélèvement de taxes sur la consommation de produits, comme par exemple les droits d'accise sur les tabacs manufacturés, ne devrait ni fausser la concurrence ni entraver la possibilité pour les marchandises de circuler librement au sein de l'Union sur un marché intérieur fonctionnant correctement. Dans le cadre du programme REFIT, cette évaluation a notamment examiné l'efficacité, l'efficience et la charge administrative découlant de la directive 2011/64/UE afin de garantir que la législation de l'Union relative aux droits d'accise sur les tabacs manufacturés atteint ses objectifs stratégiques à moindre coût.

Dans l'ensemble, l'évaluation a montré que la structure et les niveaux actuels des taux, de manière générale, assurent des conditions neutres de concurrence et permettent la libre fixation des prix sur le marché intérieur. Dans le même temps, il a été constaté que la mise en œuvre différenciée de l'accise minimale<sup>28</sup>, le traitement non uniforme des cigarettes électroniques et de certains produits du tabac manufacturés, et la substitution induite par la fiscalité entre les groupes de produits et au sein de ceux-ci créent des distorsions sur le marché intérieur.

Dans le cadre de REFIT, l'évaluation recense les coûts administratifs et de conformité inutiles pour les administrations fiscales et pour les opérateurs économiques. Ces coûts sont dus à certaines définitions qui peuvent conduire à une insécurité juridique concernant le traitement de produits spécifiques. En outre, l'application de différentes définitions des produits du tabac pour les droits d'accise et à des fins douanières a été jugée problématique, en particulier pour les petites et moyennes entreprises, car elle se traduit par des doublons et par une insécurité juridique.

Enfin, hormis quelques exceptions, la directive s'est révélée efficace et généralement adéquate pour permettre une perception adéquate des droits d'accise pour la grande majorité des produits du tabac manufacturés.

---

<sup>28</sup> Article 7, paragraphe 4, et article 8, paragraphe 6, de la directive 2011/64/UE.

Au vu des conclusions de l'évaluation, la Commission envisagera les prochaines étapes lors de discussions avec les experts des États membres<sup>29</sup>. Ces mesures pourraient également inclure une révision de la directive. Une telle révision supposerait une consultation publique et une analyse d'impact afin de recueillir des éléments de preuve supplémentaires, y compris, le cas échéant, des estimations quantitatives, concernant l'incidence et la proportionnalité des solutions envisageables pour résoudre les problèmes recensés.

En plus de prendre en considération les recommandations spécifiques formulées dans le cadre de l'évaluation, la Commission examinera, à la lumière des résultats de l'évaluation, la meilleure façon d'atteindre les objectifs suivants:

- interpréter de manière uniforme l'application de l'accise minimale;
- limiter la substitution induite par la fiscalité au sein des catégories de produits et entre celles-ci lorsque cela est possible;
- préciser les définitions harmonisées et le traitement des nouveaux types de produits, afin:
  - d'assurer un traitement cohérent et une sécurité juridique concernant le classement des produits soumis à accise au sein de l'Union européenne; et
  - de permettre aux États membres de surveiller de manière efficace la circulation et la production;
  - d'éviter des coûts administratifs inutiles.

Lorsqu'elle déterminera les prochaines étapes, la Commission tiendra dûment compte des recommandations pertinentes formulées par le Conseil ou le Parlement européen.

---

<sup>29</sup> En premier lieu, la Commission a examiné les recommandations du [groupe de projet Fiscalis \(FPG 050\) pour le tabac](#) en 2015 et poursuivra ses travaux en 2016 afin de prendre en compte les avis et expériences des experts des États membres. Une attention particulière est accordée aux recommandations 1 et 2 (inclusion d'autres produits tels que le tabac brut et les cigarettes électroniques dans le champ d'application des produits soumis à accise).

## **ANNEXE I. TENDANCES ET STATISTIQUES**

À la suite de la dernière révision, en 2011, de la législation relative aux droits d'accise sur le tabac, les taux de droit d'accise sur les tabacs manufacturés ont été modifiés. Les taux minimaux requis ont été revus à la hausse. Pour les tabacs à fumer fine coupe, des augmentations futures progressives ont également été introduites. Les États membres se sont vus accorder une plus grande flexibilité en ce qui concerne l'application de l'élément spécifique de l'accise sur les cigarettes, le niveau de l'élément spécifique de l'accise étant passé de 5 - 55 % à 7,5 - 76,5 % de la charge fiscale totale. En outre, la possibilité de créer un plancher fiscal pour les cigarettes en prélevant une accise minimale a également été introduite.

Conformément à l'article 19, paragraphe 3, de la directive 2011/64/UE et à la décision d'exécution 2011/480/UE de la Commission<sup>30</sup>, les États membres sont tenus de fournir des informations sur une base annuelle à la Commission

- Taux des droits d'accise;
- Prix moyen pondéré de vente au détail (PMP);
- Recettes fiscales; et
- Mises à la consommation de tabacs manufacturés.

Les informations fournies à ce jour par les États membres à cet égard ont montré ce qui suit.

### **Prix moyen pondéré**

Avec l'entrée en vigueur de la directive 2011/64/UE, la classe de prix la plus demandée (CPPD) a été supprimée et remplacée par le PMP. À la suite de l'introduction du PMP, la base de calcul des taux minimaux d'accise pour les cigarettes et le tabac à fumer fine coupe a également changé. L'annexe I.I montre l'évolution des prix moyens pondérés pour les cigarettes dans chaque État membre entre 2012 et 2015. Il convient de noter que le prix moyen pondéré pour 2012, par exemple, est établi sur la base des prix moyens de l'ensemble des cigarettes mises à la consommation au cours de l'année précédente. Dans tous les États membres, à l'exception de Malte, le prix moyen des cigarettes mises à la consommation en 2014 a augmenté par rapport à 2011. Cette augmentation peut s'expliquer par plusieurs raisons, notamment l'augmentation de la charge fiscale, susceptibles également d'influencer le prix. Les facteurs à l'origine de l'augmentation de la taxation peuvent également différer: la taxation peut être augmentée pour générer des recettes, pour des raisons de santé ou pour se conformer aux exigences minimales européennes<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Décision d'exécution de la Commission du 28 juillet 2011 relative à la liste des données statistiques à fournir par les États membres conformément aux directives du Conseil 92/79/CEE et 92/80/CEE en ce qui concerne la structure et les taux des accises frappant les tabacs manufacturés (2011/480/UE).

<sup>31</sup> Europe Economics a également analysé l'évolution du prix moyen des cigarettes sur la base des données Euromonitor disponibles entre 2007 et 2012 dans les États membres. Cette analyse apparaît dans le graphique 35 de [l'évaluation](#) sur la fiscalité du tabac.

## **Charge fiscale**

Depuis l'introduction du PMP, les États membres doivent exprimer leur charge fiscale en pourcentage du PMP (sur la base du prix moyen des produits mis à la consommation au cours de l'année précédente). Comme le montre l'annexe I.II, la charge fiscale (y compris la TVA) sur les cigarettes dans tous les États membres fluctue d'une année à l'autre. Si le PMP augmente et les taux demeurent inchangés, la charge fiscale devrait diminuer. Dans l'ensemble, les chiffres montrent que la charge fiscale sur les cigarettes dans l'Union en 2015 oscillait entre un peu moins de 70 % au Luxembourg et 85 % en Lettonie et au Royaume-Uni. Ces chiffres ne donnent cependant aucune indication sur le montant de la taxe<sup>32</sup> puisque la charge fiscale est exprimée en pourcentage du PMP, qui est différent dans chaque État membre<sup>33</sup>.

## **Mises à la consommation et recettes fiscales**

La quantité de cigarettes mises à la consommation a baissé dans la plupart des États membres, tandis que la quantité de tabac fine coupe mis à la consommation a fluctué au cours de la période 2011-2014<sup>34</sup>. La baisse du nombre de cigarettes mises à la consommation peut s'expliquer par plusieurs raisons, notamment par l'interdiction de la publicité, les campagnes antitabac, l'interdiction de fumer dans les lieux publics, les taxes sur le tabac et la consommation d'autres produits du tabac ou l'arrivée de produits de substitution sur le marché, comme les cigarettes électroniques ou les thérapies de substitution à la nicotine. L'annexe I.IV et l'annexe I.VI montrent le nombre de paquets de cigarettes et de grammes de tabac fine coupe mis à la consommation par rapport à la population dans chaque État membre. Il ne s'agit pas d'une indication sur le pourcentage de fumeurs dans un État membre puisque le tabac manufacturé mis à la consommation dans un État membre peut également être consommé par des citoyens des autres États membres<sup>35</sup>.

Les recettes provenant des droits d'accise les plus importantes sont enregistrées dans les États membres les plus peuplés<sup>36</sup>. La part du montant total des recettes fiscales que représentent les recettes provenant des droits d'accise sur les tabacs manufacturés diffère selon les États membres<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> La liste complète des taux d'accise dans chaque État membre se trouve dans les [tableaux des droits d'accise pour les tabacs manufacturés](#);

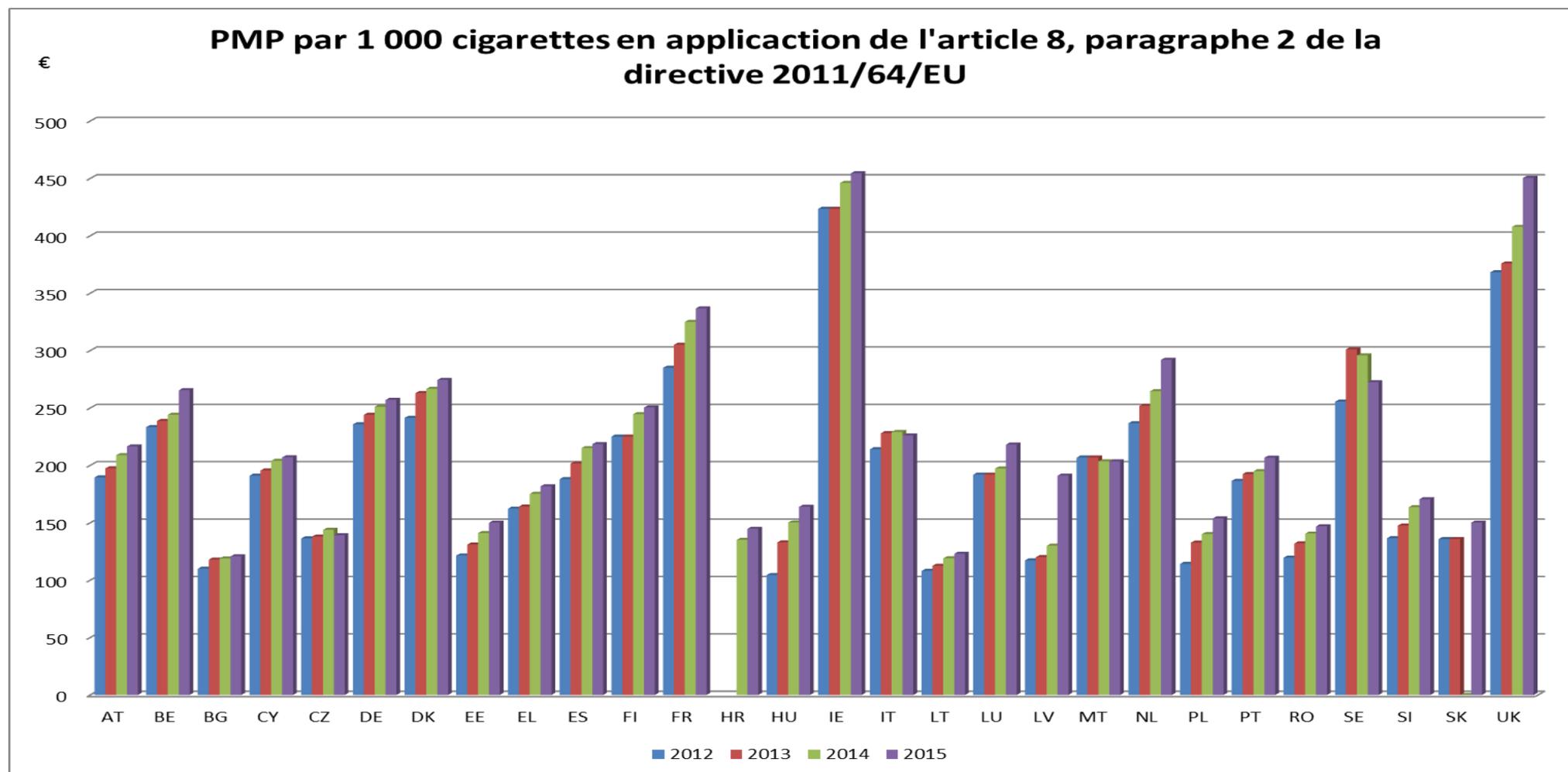
<sup>33</sup> L'analyse d'Europe Economics portant sur le montant de taxe par cigarette (TVA comprise) est illustrée dans le graphique 23 de [l'évaluation](#) sur la fiscalité du tabac.

<sup>34</sup> Voir l'annexe I.III et l'annexe I.V

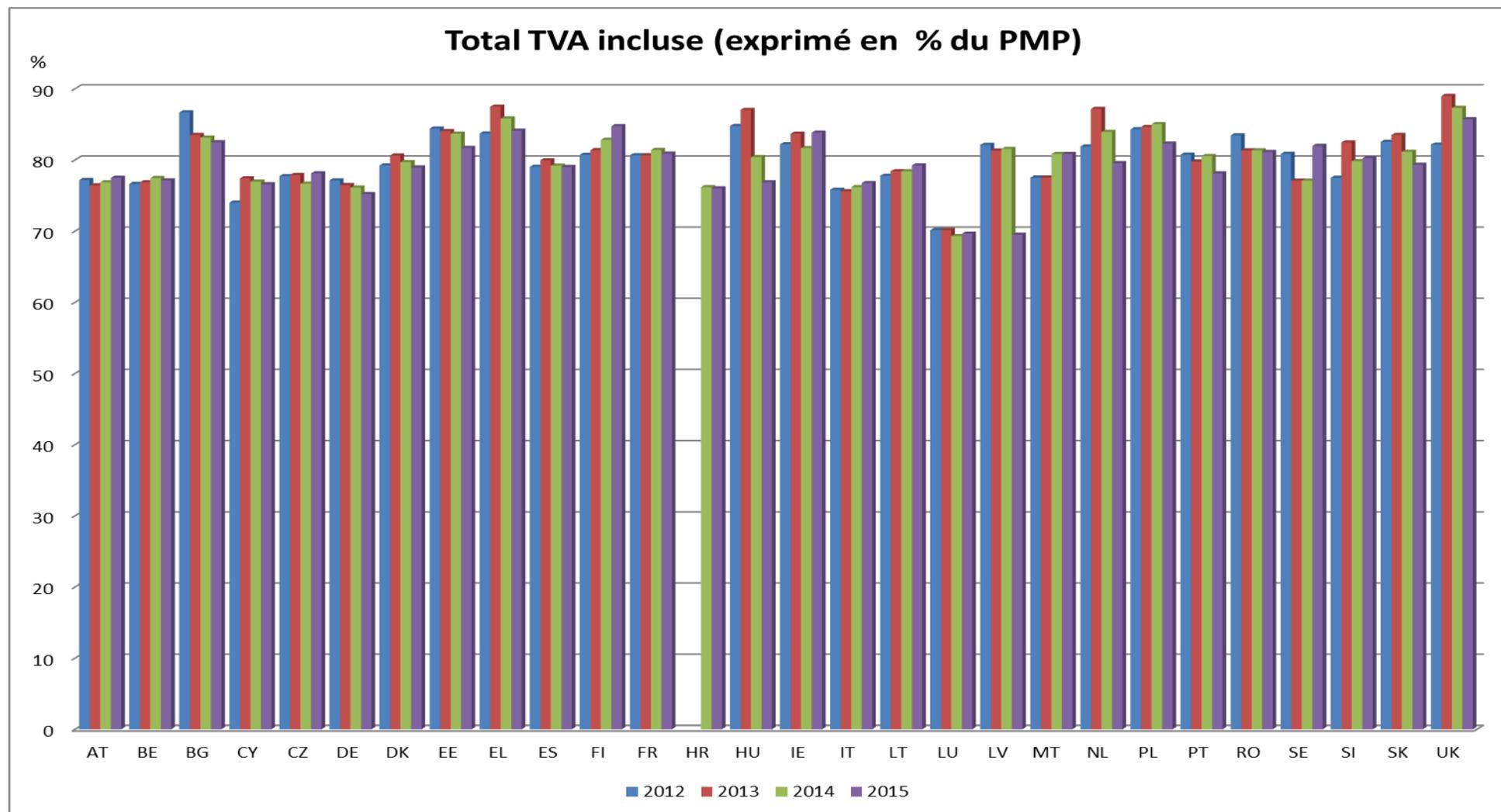
<sup>35</sup> Le droit d'accise n'est exigible que dans l'État membre d'achat si les conditions de l'article 32 de la directive 2008/118/CE sont remplies.

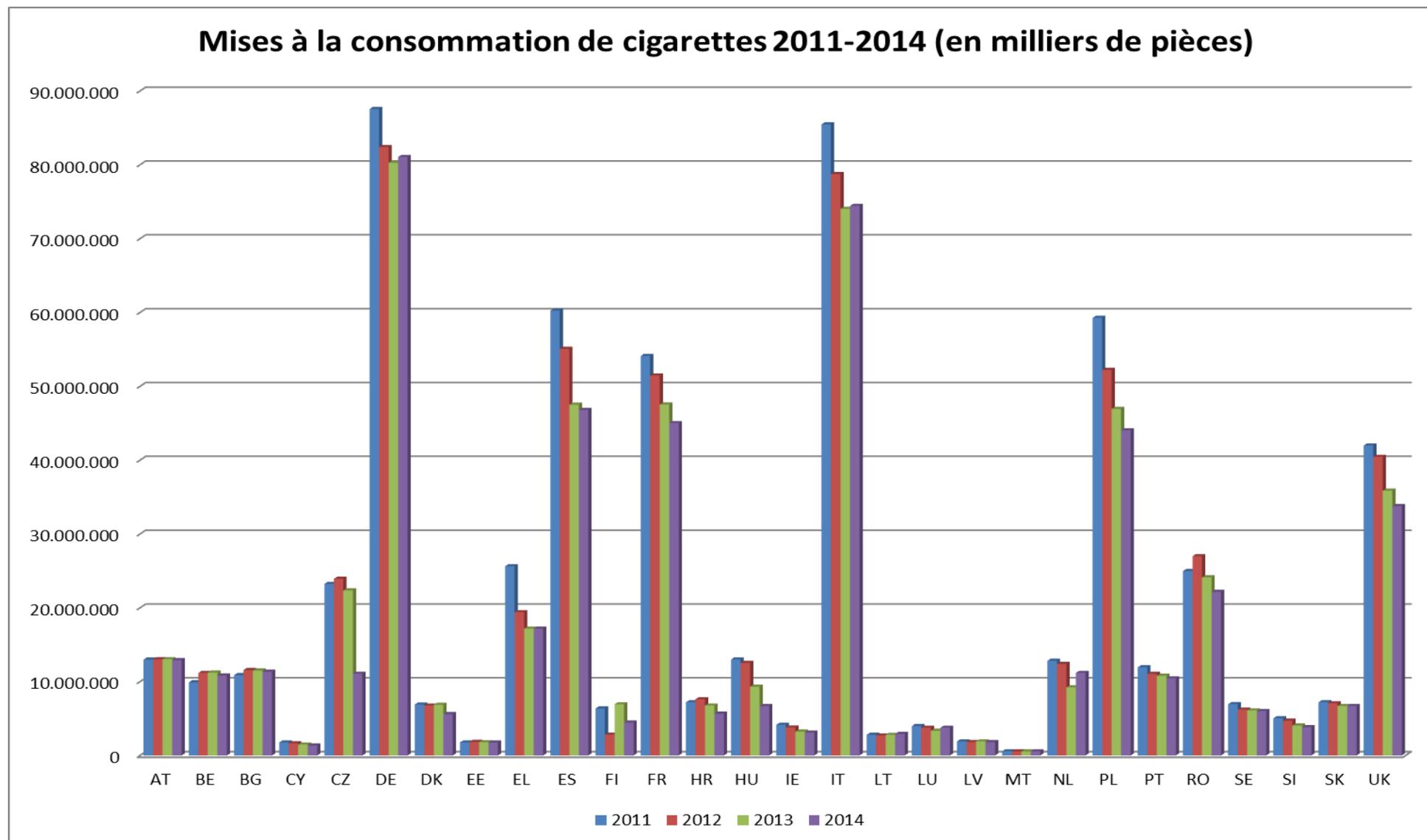
<sup>36</sup> Voir l'annexe I.VII

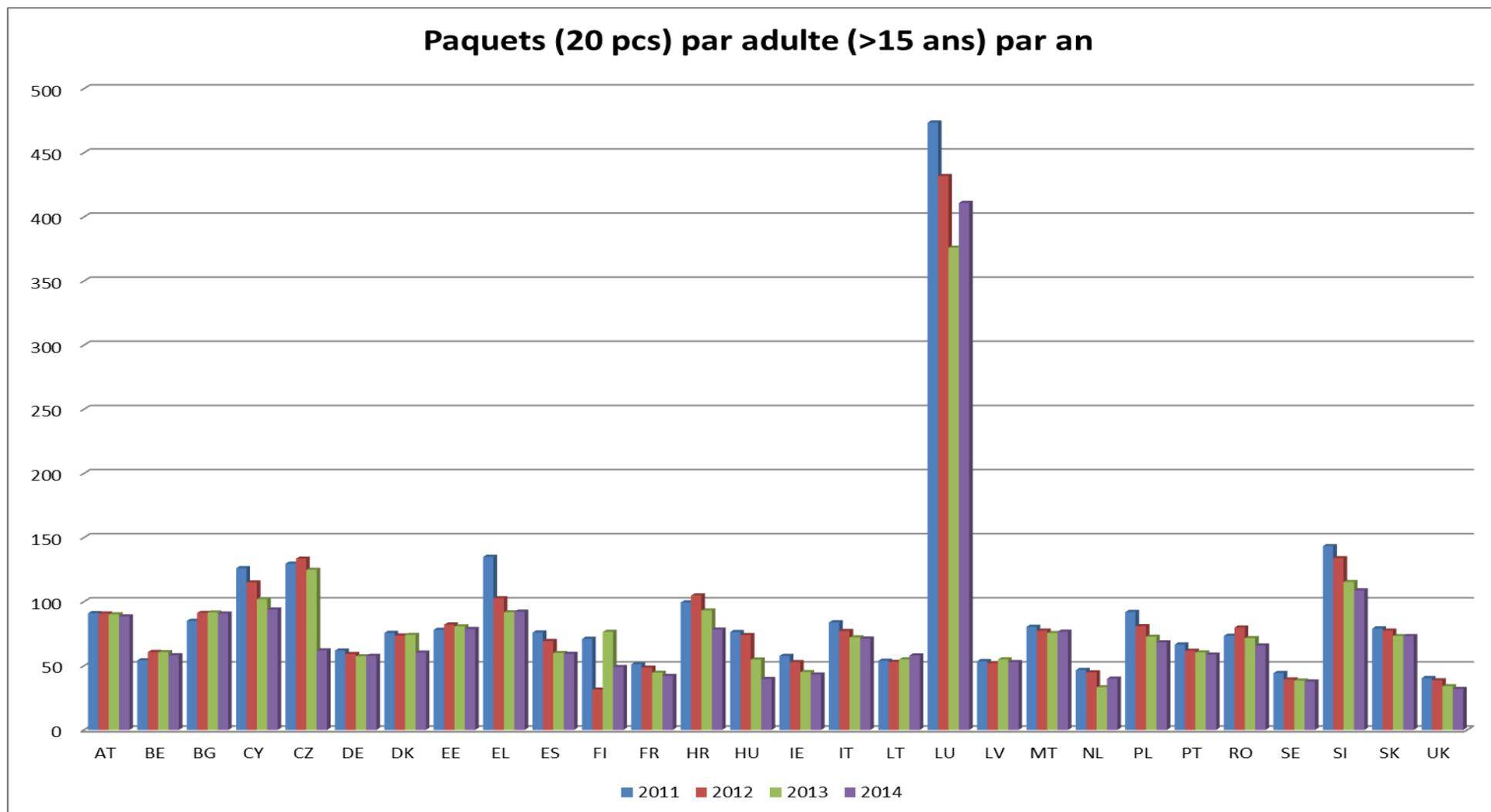
<sup>37</sup> Europe Economics a analysé les données publiées par la DG TAXUD sur les recettes provenant des taxes sur la consommation des tabacs manufacturés entre 2008 et 2012. Les résultats de cette analyse figurent dans les graphiques 3 à 11 de [l'évaluation](#) sur la fiscalité du tabac.

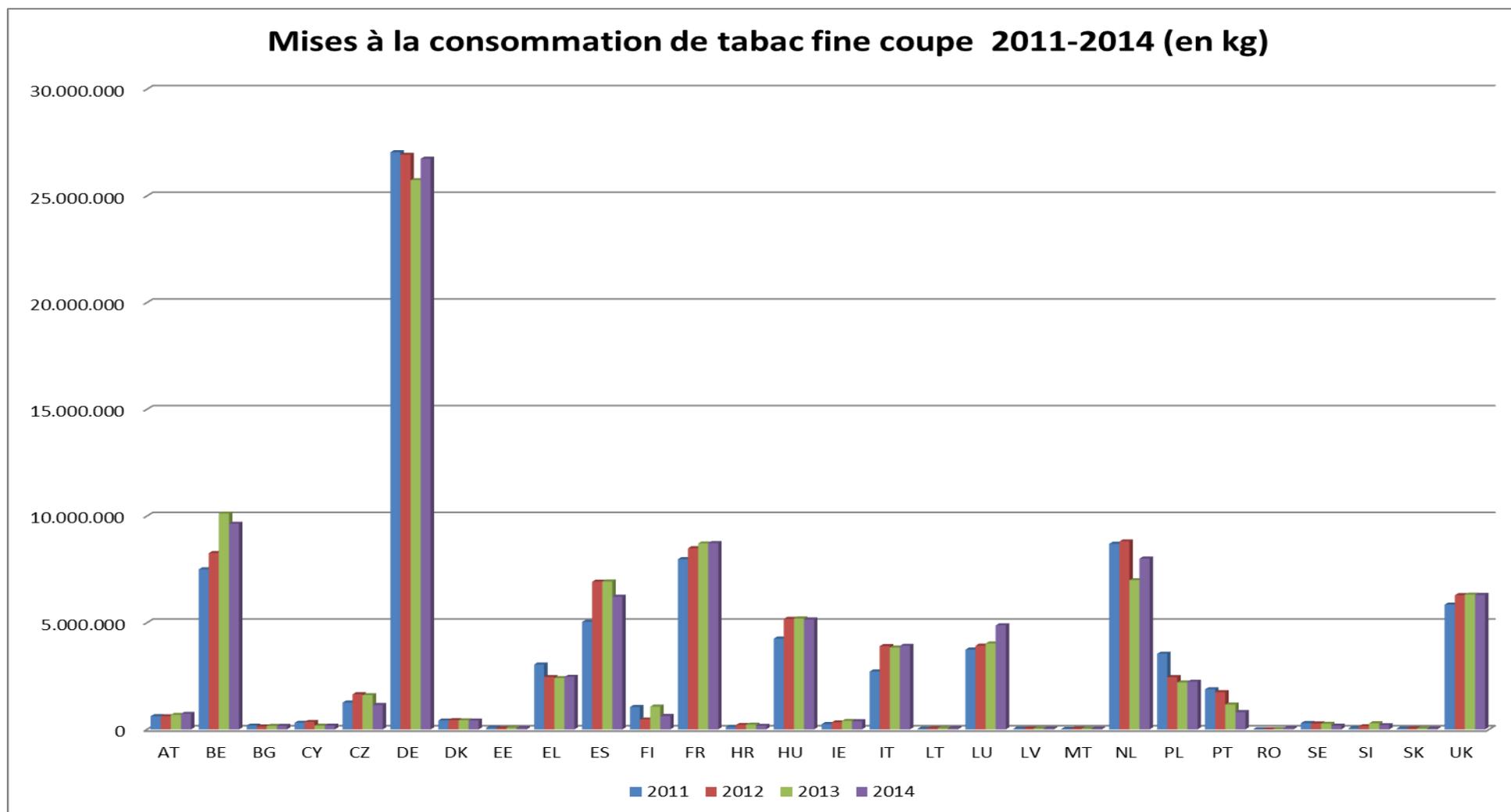


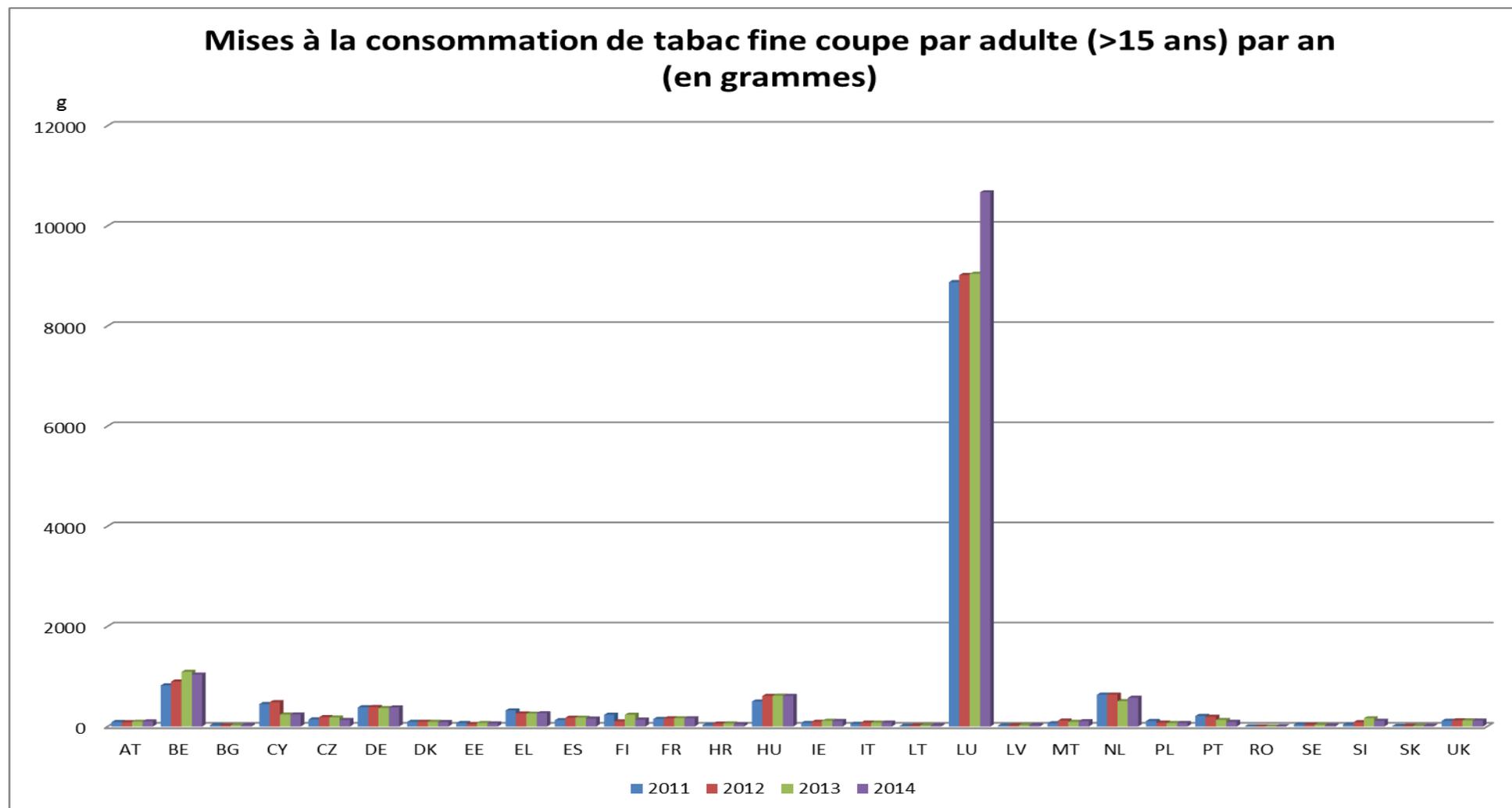
ANNEXE I.II — CHARGE FISCALE SUR LES CIGARETTES

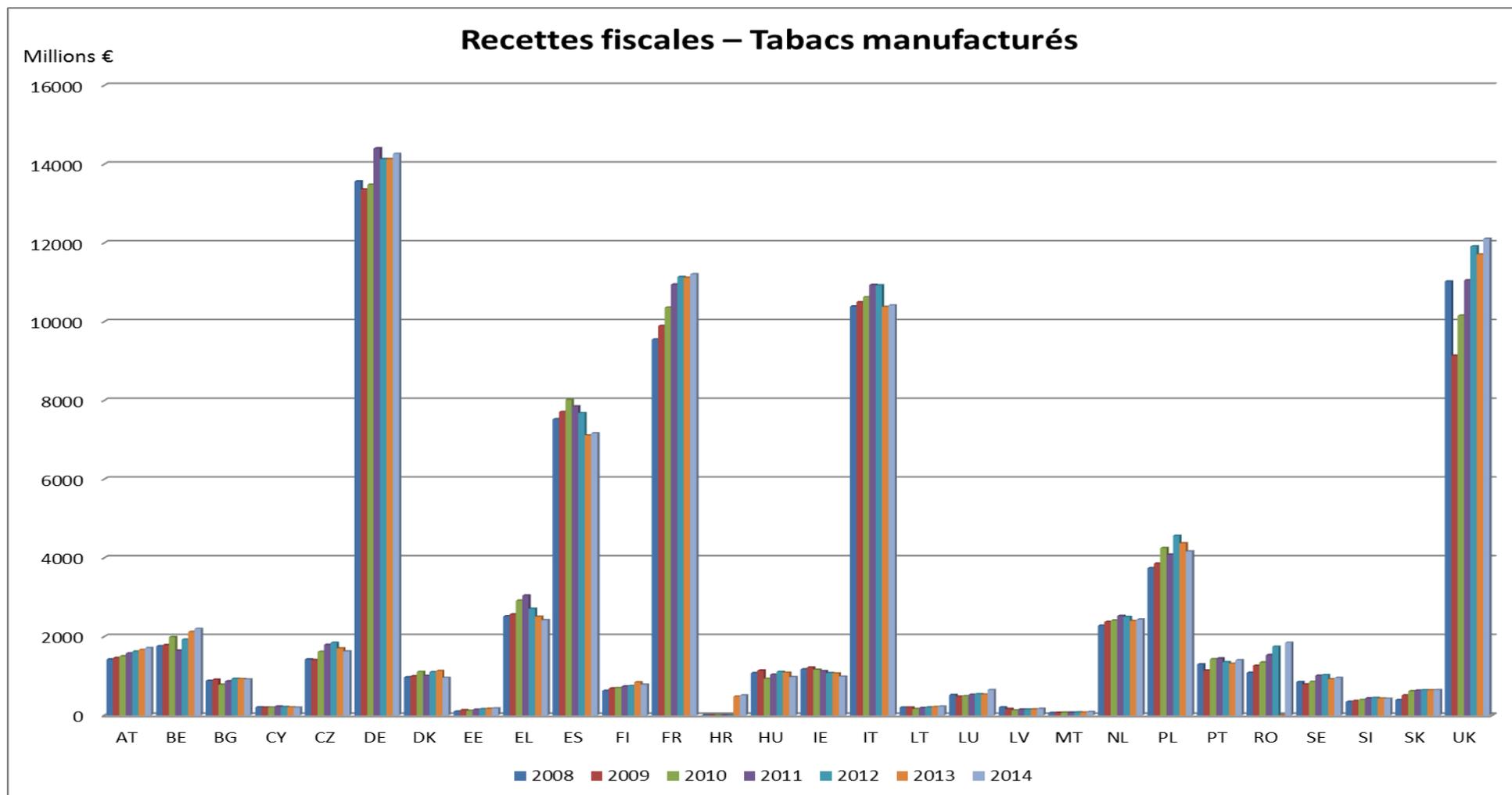












ANNEXE I.VIII — PART DES RECETTES PROVENANT DU TABAC PAR RAPPORT AUX RECETTES FISCALES TOTALES

