



Pleins feux sur les propositions de la Commission européenne en vue de la modification des directives UE sur la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés

(Modifiant les directives 92/79/CEE, 92/80/CEE et 95/59/CE sur la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés)

NUMÉRO QUATRE/JANVIER 2009



Introduction:

En juillet 2008, la Commission européenne a publié une proposition mettant à jour la réglementation européenne relative à la taxation des produits du tabac. Avec cette édition de « Pleins Feux », nous nous sommes donnés pour objectif d'exposer le contexte de ces propositions, la procédure législative qu'elles suivront au niveau européen et surtout d'expliquer en quoi, la taxation du tabac constitue l'une des modalités les plus efficaces et les plus efficaces pour réduire la consommation de tabac.

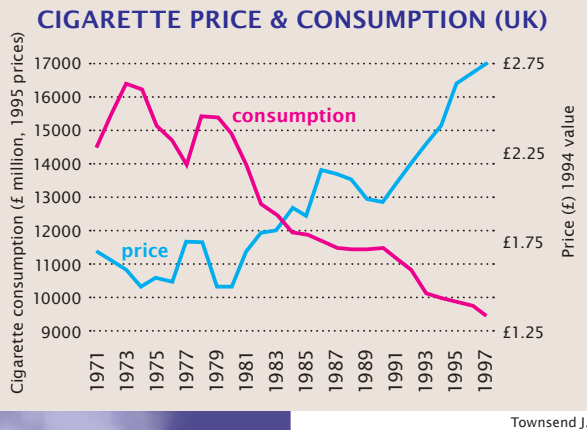
Le tabagisme représente encore la cause principale de mortalité évitable dans l'UE, avec 650 000 décès par an attribuables au

tabagisme¹. La taxation, qui fait partie intégrante d'une politique antitabac globale, joue un rôle majeur dans la réduction de ce triste bilan. Selon la Banque Mondiale, un prix élevé dû à des taxes importantes constitue le moyen le plus efficace pour lutter contre le tabagisme².

Pourquoi taxer les produits du tabac ?

Historiquement, les taxes sur le tabac ont été une source stable de revenus pour les gouvernements et elles ont pour but de couvrir (du moins en partie) les coûts engendrés par le tabagisme. La taxation

1 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/whats_new/tobacco-20080716/COM459_en.pdf
2 Jha P, Chaloupka FJ. Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control. Washington DC: World Bank, 1999



des produits du tabac aide également à faire baisser la consommation de tabac. L'augmentation du prix du tabac par la taxation s'est révélé être le moyen le plus efficace pour aider les personnes à cesser de fumer³. Des études révèlent qu'une augmentation du prix à hauteur de 10 % a pour conséquence une diminution de la consommation s'échelonnant entre 2,5 % et 5% à court terme. Cette baisse peut éventuellement atteindre les 10 % à long terme, si les prix ont tendance à suivre le rythme de l'inflation. Les jeunes sont particulièrement sensibles aux hausses des prix et peuvent réduire leur consommation dans une proportion deux à trois fois plus élevée que celle des personnes plus âgées. A titre d'illustration, en 2002, le programme de lutte antitabac de la ville de New York, mis en place par le Maire Michael Bloomberg, comprenait l'augmentation des taxes sur le tabac. Au cours des 10 années qui ont précédé la mise en œuvre de ce programme de la ville de New York, il n'y avait pas eu de baisse des taux de prévalence tabagique. Entre 2002 et 2007, le tabagisme parmi les adolescents a chuté, passant de 17,6 % en 2001 à 8,5 % en 2007, soit un taux près de deux tiers plus faible que le dernier chiffre connu de prévalence tabagique chez les adolescents américains⁴. Les catégories socioprofessionnelles défavorisées sont également plus sensibles aux hausses des taxes⁵.

Les taxes sur le tabac parviennent à faire diminuer la consommation de tabac car elles :

- incitent les fumeurs à arrêter et les jeunes gens à ne pas commencer à fumer
- réduisent l'impact du tabagisme passif sur les non fumeurs
- sont immédiatement efficaces
- sont peu coûteuses pour le gouvernement
- augmentent les recettes du gouvernement
- réduisent les inégalités en matière de santé car elles incitent en particulier les catégories socioprofessionnelles défavorisées à arrêter de fumer ou à fumer moins

3 Hu T-W, Sung H-Y, Keeler TE. Reducing cigarette consumption in California: tobacco taxes vs. an antismoking media campaign. *Am J Public Health* 1995b;85(9):1218-22

4 <http://www.ersnet.org/lrPresentations/84/bloomberg/index.htm>

5 Townsend J, Roderick P, Cooper J. Cigarette smoking by socio-economic group, sex and age: effects of price, income and health publicity. *BMJ* 1994;309:923-927

Comment les produits du tabac sont-ils taxés au niveau européen ?

Comme la plupart des marchandises, les cigarettes sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Le tabac, comme l'alcool et le pétrole, est également soumis à une accise. Contrairement aux autres marchandises relevant d'une accise, les tabacs manufacturés de l'UE sont soumis à une combinaison de deux types d'accise, à savoir : un taux spécifique et un taux ad valorem.

- **Les taux fixes ou spécifiques** sont imposés sous la forme d'un montant fixe pour 1 000 cigarettes (ou par paquet de 20 cigarettes). La même taxe s'applique quel que soit le prix de base, ce faisant cette taxe n'accroît pas les différences de prix entre les marques les moins chères et les marques les plus onéreuses. De plus, la taxe spécifique ne permet pas aux fabricants de tabac de manipuler le prix en vue de réduire leur contribution fiscale.
- **Les taux ad valorem** sont basés sur le prix du tabac (par ex. un pourcentage spécifique des prix de vente au détail des fabricants). Cela peut conduire à des différences de prix plus importantes entre les marques de cigarettes. Contrairement à la taxe spécifique, la taxe ad valorem augmente avec l'inflation, tout comme les hausses des prix des fabricants ou le reste des prix.

À qui profitent les taxes européennes sur le tabac ?

Les accises sur l'alcool, le tabac et les produits énergétiques sont des taxes nationales, c'est-à-dire que toutes les recettes collectées grâce aux accises sont directement reversées aux États membres.

Pourquoi les niveaux de taxation varient-ils entre les États membres ?

Avec l'introduction du marché unique en 1993, l'Europe a fixé des taux minimaux. La possibilité pour les États membres d'appliquer des taux plus élevés a débouché sur d'importantes différences au niveau du montant de la taxe prélevée sur le tabac. Les différences de niveaux de prix/taxation ont en outre été exacerbées lorsque 12 nouveaux pays ayant des taux en dessous des autres pays déjà membres, ont rejoint l'UE en 2004 et en 2007. Plusieurs de ces nouveaux États membres ont bénéficié de dérogations et ont gardé un taux inférieur de taxe par rapport aux taux minimum fixés. C'est pourquoi en 2006, des cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée, étaient presque sept fois plus chères (toutes taxes incluses) au Royaume Uni qu'en Lettonie.

Pourquoi est-il nécessaire de mettre à jour le système actuel ?

- Les disparités importantes actuelles au niveau des taxes et des prix des cigarettes entre les États membres de l'UE permettent aux consommateurs

de contourner les taxes en changeant de produit, ou encore en effectuant des achats de tabac transfrontaliers ou illégaux. Cela pourrait miner les politiques de lutte antitabac et conduire à une perte de recettes fiscales.

- L'importance des taxes en tant que mesure efficace et efficiente de lutte antitabac a en outre été reconnue depuis l'accord sur les premiers droits d'accises européens..
- Les règles de taxation européennes doivent refléter les développements de la politique européenne, tels que l'article 152 du traité instituant la Communauté européenne, qui stipule qu'un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté.
- En 2005, la Communauté européenne et 26 États membres de l'UE ont ratifié la Convention cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT). L'article 6 de la CCLAT reconnaît que les mesures financières et fiscales sont un moyen efficace et important de réduire la consommation de tabac pour diverses catégories de la population, en particulier les jeunes⁶. Les pays qui mettent en œuvre la CCLAT, doivent tenir compte des objectifs de santé publique lors de la définition de leurs politiques fiscales.

Quels sont les objectifs de la proposition de la Commission ?

- Mettre à jour les niveaux de taxation des produits du tabac dans l'UE, afin de suivre le rythme de l'inflation depuis qu'ils ont été fixés
- Garantir des niveaux de prix minimum pour des raisons de santé
- Lutter contre les actuelles distorsions au niveau du marché européen qui peuvent entraîner des évasions fiscales et des transferts de consommation vers d'autres produits (par ex. entre les cigarettes manufacturées et les cigarettes de tabac à rouler utilisant du tabac fine coupe)
- Simplifier le système des droits d'accise
- Réduire les différences de droits d'accise entre les pays de l'UE

Quelles sont les retombées attendues de la proposition ?

- **Faire baisser la consommation du tabac :** Des études économiques révèlent qu'une hausse du prix du tabac entraîne une baisse de sa consommation. La Banque Mondiale estime qu'une hausse de 10 % du prix réel du tabac entraîne une baisse d'environ 4 % de sa consommation. Les économistes appellent ce concept « l'élasticité de la demande ». Les

PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION :

Abolir la classe de prix la plus demandée comme référence pour les exigences minimales de l'UE en matière d'accises. Cette classe renvoie au prix de vente au détail des cigarettes de la classe de prix la plus demandée dans un pays.

Introduire le concept de prix moyen pondéré (PMP) de toutes les cigarettes pour déterminer la base d'imposition. L'accise va augmenter progressivement pendant 5 ans pour atteindre 90 EUR pour 1 000 cigarettes (plancher fiscal quel que soit le PMP) et au moins 63 % du PMP.

Introduire une taxe fixe monétaire obligatoire et une taxe ad valorem minimale pour le tabac fine coupe équivalent aux 2/3 de la taxe sur les cigarettes. A partir du 1er janvier 2014, les États membres devront appliquer une accise sur le tabac fine coupe destiné au tabac à rouler représentant au moins 42 % du prix de vente au détail, toutes taxes incluses, et pas moins de 60 EUR par kilogramme (soit la définition d'une fiscalité plancher à l'instar de la fiscalité sur les cigarettes).

Accroître la part fixe de l'accise de telle sorte qu'elle ne représente pas moins de 10 % avec un plafond à 75 %. (l'intervalle précédent était limité à 5 % - 55 %)

Actualiser les définitions des cigares et de tabac à pipe. Les taxes sur les cigares sont très basses comparées à celles qui frappent les cigarettes. Des nouveaux produits du tabac qui viennent de faire leur apparition, entrent dans le cadre de la définition des cigares, mais ils se présentent et sont consommés comme des cigarettes, échappant ainsi à l'accise supérieure. Cela ne sera plus possible dans le cadre de la nouvelle définition.

Imposer aux États membres l'obligation de fournir à la Commission européenne des informations sur les quantités et les prix du tabac. Cela aidera cette dernière à en estimer l'impact sur les politiques fiscales.

jeunes et les catégories socioprofessionnelles défavorisées sont plus sensibles aux variations du prix des produits du tabac. De nouvelles études économiques révèlent que des fumeurs se disent favorables à des taxes plus élevées, dès lors qu'elles les « poussent » ou aident à arrêter⁷.

- **Relever le niveau des prix des produits du tabac dans l'UE :** Cela doit contribuer à réduire l'importance du commerce transfrontalier et l'évasion fiscale.
- **Continuer à fournir des recettes aux États membres :** L'industrie du tabac affirme souvent que la hausse des taxes sur le tabac entraîne une perte de recettes pour les gouvernements. En réalité, on peut s'attendre à ce que les recettes fiscales augmentent, car des prix plus élevés entraînent une diminution de la consommation, mais dans une plus faible proportion que celle de l'augmentation des prix⁸.

7 Jonathan H. Gruber and Sendhil Mullainathan: Do Cigarette Taxes Make Smokers Happier. *Advances in Economic Analysis & Policy*. Volume 5, thème 1, article 4, 2005)

8 Joossens L, Raw M, Progress in combating cigarette smuggling: controlling the supply chain, *Tobacco Control* 2008;17:399-404 Disponible sur le site : <http://tobaccocontrol.bmj.com/cgi/content/full/17/6/399>

QU'EST-CE QUE L'ÉLASTICITÉ DE LA DEMANDE ?

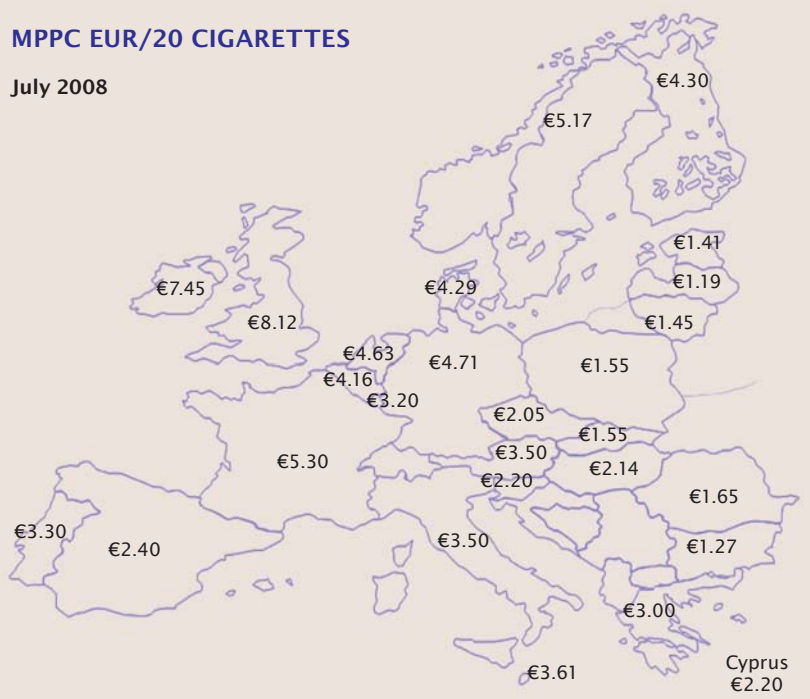
Il s'agit d'un critère de mesure qui évalue la manière dont la demande réagit à une variation de prix. L'élasticité varie selon les produits. Les produits qui sont des produits de première nécessité (ou des produits de substitution répondant à un manque ou à une addiction) ont tendance à être moins sensibles aux variations de prix car les consommateurs ont tendance à continuer à acheter ces produits malgré les hausses de prix.

L'élasticité peut être estimée en utilisant une analyse économétrique qui est toujours négative lorsqu'elle indique que l'augmentation des prix fait baisser la demande. Les variations de prix peuvent déboucher sur une variation du nombre de personnes utilisant le produit et de la quantité de produits achetés.

Cette élasticité prix semble avoir tendance à être plus importante chez les personnes aux revenus les plus modestes.

MPPC EUR/20 CIGARETTES

July 2008



Aider à lutter contre la contrebande de tabac : Alors que le prix n'est pas la principale cause de la contrebande, d'importantes différences de prix/taxes peuvent l'encourager. La contrebande n'a pas seulement lieu entre les pays à bas prix et les pays où les prix sont élevés. En Europe, on trouvait encore jusqu'à récemment les niveaux de contrebande les plus importants dans les pays ayant les taxes sur le tabac les moins élevées.⁹ Au milieu des années 1990, l'Espagne avait à la fois de faibles taxes sur le tabac et plus de contrebande que dans le reste des pays européens. En 2002, la part de la contrebande sur le marché espagnol est passée de 16 % à moins de 2 %, alors que les prix du tabac ont doublé. Les recettes fiscales

ont augmenté, à leur tour, à hauteur de 155 %¹⁰. La contrebande est une activité criminelle et des mesures efficaces ne peuvent être prises à son encontre qu'en appliquant rigoureusement la loi.

Comment la proposition sur les accises sur le tabac a-t-elle été développée ?

Avant d'émettre des propositions, la Commission européenne a consulté les États membres de l'UE, les organisations de santé et les fabricants de tabac. En 2007, toutes les parties intéressées ont été invitées à répondre à une consultation sur Internet.

Quelle sera la procédure pour introduire la nouvelle proposition sur les accises ?

L'ensemble des États membres de l'UE devra adopter la proposition avant qu'elle ne soit mise en œuvre.

Le Parlement européen y jouera-t-il un rôle ?

Oui. Le Parlement européen devra donner son avis sur les propositions. Même si cela n'aura pas d'impact juridique, le soutien des Parlementaires européens constituera un signal fort aux États membres de l'UE pour que ceux-ci privilégient l'intérêt général et la santé publique sur les intérêts économiques particuliers de quelques fabricants de tabac.

Quand la proposition entrera-t-elle en vigueur ?

Suite aux discussions menées en 2008-09, les propositions seront appliquées en 2009 si elles sont ratifiées par tous les États membres de l'UE. Une fois acceptée, la proposition sera mise en œuvre progressivement pendant plus de 5 ans et entièrement effective le 31 décembre 2013, avec une période transitoire supplémentaire de 1 à 2 ans pour les nouveaux États membres de l'UE.

Le public est-il favorable à la taxation du tabac ?

Les taxes sur le tabac sont utilisées depuis des siècles par les gouvernements du monde entier. Elles sont bien acceptées à la fois par le public et les dirigeants politiques car le tabac n'est pas un produit de première nécessité et qu'il est relativement facile à taxer. Un récent sondage de l'institut YouGov, réalisé à la demande de ASH Royaume Uni (Plan d'action sur le tabac et la santé au Royaume Uni) en février 2008 indiquait que 64 % des Anglais étaient favorables à une hausse de la taxation du tabac comme mesure politique. L'allocation des recettes résultant de la taxation du tabac à la lutte antitabac et à d'autres programmes sanitaires accroît encore le soutien à cette mesure.¹¹

¹⁰ Tobacco or health in the European Union: past present and future. The Aspect Consortium of the European Union, 2004. Disponible sur le site: http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/Documents/tobacco

¹¹ Disease Control Priorities in Developing Countries | Prabhat Jha, Frank J. Chaloupka, James Moore, et autres <http://files.dcp2.org/pdf/DCP/DCP46.pdf>

⁹ Action on Smoking and Health (ASH). Tobacco smuggling. Fiche n° 17. Août 2004. Disponible sur le site : <http://oldash.org.uk/html/factsheets/html/fact17.html>

Les organisations de lutte antitabac soutiennent-elles les propositions ?

Fondamentalement, oui. Nous sommes favorables à la prise en compte de la santé publique comme objectif de la politique fiscale européenne, mais nous nous devons de formuler certaines réserves. Le tabac fine coupe continuera à bénéficier de taux plus bas que les cigarettes. Le taux d'inflation a augmenté depuis que les propositions ont été développées et cette dernière va se poursuivre. Pour que les taxes puissent avoir un impact permanent sur les prix, elles doivent être au moins indexées sur l'inflation. À défaut, une diminution du niveau de pression fiscale s'en suivra. Nous incitons les gouvernements à prendre des mesures plus sévères que celles proposées par la nouvelle réglementation.

Que pense l'industrie du tabac de la taxe sur le tabac ?

En 1996, le journal « Tobacco International »¹² considérait l'échec de l'UE pour modifier les taxes sur le tabac au niveau européen comme une victoire manifeste de l'industrie du tabac : « Le lobbying des fabricants de tabac, dont les bureaucrates de Bruxelles partagent le mode de pensée et un collègue impuissant de commissaires ont permis de faire échouer les toutes dernières propositions de la Commission européenne qui visaient à augmenter les taux minimaux sur les cigarettes et le tabac à rouler » et « tandis que la Commission européenne était en train de formuler ses propositions, l'industrie du tabac a pu intervenir et l'a fait et cette fois avec succès ». En 2008, Tobacco International évite manifestement de mentionner la proposition de la Commission européenne sur la taxation des produits du tabac, mais un article portant sur le groupe Imperial Tobacco qui,

comme ses concurrents (BAT et Phillip Morris) essaie de maîtriser fortement les marchés en développement et en émergence, révèle clairement l'impact que la fiscalité exerce déjà en Europe par rapport aux autres parties du monde : « Le déclin des marchés matures dû à l'interdiction de fumer et à la taxation sur le tabac sera compensé par les gains obtenus sur les nouveaux marchés où les réglementations ne sont pas aussi restrictives et où les coûts de production et de commercialisation ne sont pas aussi élevés »¹³.

La taxe est-elle un élément important de la CONVENTION-CADRE POUR LA LUTTE ANTITABAC (CCLAT) ?

Oui. L'article 6 de la CCLAT recommande aux Parties de considérer les taxes et les politique de prix comme faisant partie intégrante de leur politique de santé publique. L'OMS recommande que tous les gouvernements augmentent leurs taxes sur le tabac, que les produits du tabac soient taxés de façon similaire et que les taxes soient régulièrement ajustées en fonction de l'inflation. Les taxes sur les produits du tabac bon marché doivent être équivalentes à celles des cigarettes, afin de prévenir tout phénomène de transfert de consommation. De plus, lors des négociations de la troisième conférence des Parties (CdP) en novembre 2008, les Etats ont décidé que le groupe « Tobacco Free Initiative »¹⁴ de l'OMS développera un rapport technique sur l'article 6 (mesures fiscales), qui sera présenté lors de la nouvelle CdP de 2010.

« (...) la fiscalité (...) est le moyen le plus efficace et le plus pratique de dissuader les enfants et les adolescents de fumer. Plusieurs études ont démontré que ceux-ci sont moins enclins à commencer de fumer, et que leurs camarades fumeurs ont plus de chance de cesser, si le prix des cigarettes augmente ».

Banque Mondiale, « Maîtriser l'épidémie - L'État et les aspects économiques de la lutte contre le tabagisme », 1999*

*<http://www1.worldbank.org/tobacco/reports.asp>

12 Garran, R., Setback for RYO : EU's tobacco tax harmonisation, Tobacco International, décembre 1995, 43-45.

13 <http://www.tobaccointernational.com/0808/feature2.htm>

14 <http://www.who.int/tobacco/en/>



L'association **Smoke Free Partnership (SFP)** est un partenariat stratégique, indépendant et flexible conclu entre la Société européenne de Pneumologie, Cancer Research UK, l'Institut National du Cancer et le Réseau européen du cœur. Elle a pour but de promouvoir la lutte antitabac et les travaux de recherche politique au niveau de l'UE et des États-membres, en collaboration avec les autres organisations de l'UE en charge de la santé et les réseaux de lutte antitabac de l'UE.

Contact : 49-41, rue du Trèves, 1040 Bruxelles, Tél. : +32 2 238 53 63, www.smokefreepartnership.eu

Rédacteurs : *Gráinne Crowley* et *Florence Berteletti Kemp*,

Éditeurs : *Antoine Deutsch*, *Emmanuelle Beguinot*, *Luk Joossens*, *Hana Ross*, *Joy Townsend*, et *Archie Turnbull*