

Taxe sur les produits e-liquides - Évaluation d'impact

Présentation générale de la mesure

Une taxe nationale sur les produits e-liquides doit être introduite en Irlande au milieu de l'année 2025, sous réserve d'un arrêté ministériel de mise en œuvre.

L'approche privilégiée consisterait à adopter un régime fiscal harmonisé pour les nouveaux produits, y compris les cigarettes électroniques, dans le cadre d'une révision de la directive relative à la taxe sur les produits du tabac (2011/64/UE), compte tenu de l'importance de l'harmonisation au niveau de l'UE et des dispositions en matière de contrôle et de circulation. Toutefois, suite à la décision de la Commission de ne pas procéder à une révision de la directive 2011/64/UE, pour le moment du moins, le ministre des finances a annoncé dans le budget 2024 qu'il introduirait une taxe sur les produits e-liquides dans le budget 2025.

La décision de procéder à une taxe nationale est principalement motivée par des raisons de santé publique et a été influencée par le fait qu'un nombre important d'autres États membres ont déjà introduit des taxes nationales sur les produits de cigarettes électroniques. Il est entendu qu'à ce stade, 18 des 27 États membres de l'UE appliquent une taxe sur les produits de cigarettes électroniques basée sur la teneur en e-liquide, et que d'autres États membres sont sur le point d'introduire une telle taxe.

La structure proposée pour la taxe sur les produits e-liquides en Irlande sera la suivante:

- Elle s'appliquera à tous les e-liquides (contenant ou non de la nicotine). Cette approche est conforme à celle adoptée par la plupart des autres États membres et limite les difficultés administratives et opérationnelles pour les autorités fiscales compte tenu des problèmes potentiels d'évasion fiscale.
- Il s'agira d'une taxe d'accise.
- Il y aura un taux d'imposition standard par ml d'e-liquide. Il convient de noter que certains États membres appliquent un taux plus élevé pour les e-liquides à forte teneur en nicotine, mais pour l'instant, il n'est pas proposé d'adopter cette approche en Irlande.

- Comme la taxe s'appliquera par ml d'e-liquide, il n'y aura pas de différence de taux appliqué entre les cigarettes électroniques jetables à usage unique et les cartouches rechargeables.
- Le point d'imposition correspondra au premier point de fourniture d'e-liquide dans l'État.
- L'Irlande étant un État membre soumis à des accises élevées en ce qui concerne les produits du tabac, et ayant un taux de prévalence de la cigarette électronique élevé par rapport aux autres États membres de l'UE (8 % en 2023), un taux d'imposition de 50 centimes par millilitre d'e-liquide est proposé.

Justification de la politique

Bien que les cigarettes électroniques puissent être utilisées comme aide au sevrage tabagique dans certains cas, leur popularité parmi les jeunes est une préoccupation majeure de santé publique. Selon l'enquête Healthy Ireland Survey 2023¹, la prévalence de l'utilisation de cigarettes électroniques dans la population adulte en Irlande a doublé, passant de 4 % en 2021 à 8 % en 2023. L'utilisation des cigarettes électroniques a particulièrement augmenté chez les 15-24 ans, passant de 4 % en 2021 à 18 % de cette cohorte d'âge utilisant des cigarettes électroniques quotidiennement ou occasionnellement en 2023.

Un examen du Health Research Board (HRB) sur l'utilisation des cigarettes électroniques a révélé que les adolescents qui avaient essayé les cigarettes électroniques étaient entre trois et cinq fois plus susceptibles de commencer à fumer des cigarettes que ceux qui n'avaient jamais essayé de cigarette électronique². En outre, une étude du groupe du HSE sur l'usage de la cigarette électronique et du tabac chez les adolescents en Irlande a également reconnu l'«effet d'entraînement» potentiel des cigarettes électroniques et l'inquiétude croissante que la variété des arômes de liquides électroniques disponibles rende ces produits plus attrayants pour les jeunes³. Les recherches menées par McConnell et al. (2017) ont conclu que les jeunes en

1

² O'Brien, D., Long, J., Quigley, J., Lee, C., McCarthy, A. et Kavanagh, P. (2021) «Association entre l'utilisation de la cigarette électronique et le début du tabagisme chez les adolescents: une revue systématique et une méta-analyse». *BMC Public Health*, 21(1). Disponible sur le site:

<https://bmcpublihealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-021-10935-1#citeas>

³ Evans, D.S. & Hickey, P. (2020) «L'usage de la cigarette électronique et du tabac parmi les adolescents en Irlande: Une étude de groupe: Rapport préparé pour le compte de l'unité opérationnelle de lutte contre le tabagisme, Direction des services de santé» Disponible sur le site:

<https://www.lenus.ie/bitstream/handle/10147/628953/ecigfg%20repdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

particulier sont plus exposés aux risques associés aux cigarettes électroniques, notamment en ce qui concerne la santé respiratoire⁴.

Un article publié par le Royal College of Physicians of Ireland (RCPI)⁵ en octobre 2023 a mis en évidence les dommages causés par le vapotage et a identifié le vapotage des jeunes en particulier comme un problème de santé publique important, étayé par des rapports du ministre américain de la santé⁶ et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)⁷. Le document souligne que de nombreux produits de cigarette électronique contiennent de la nicotine, une substance très addictive qui peut entraîner une dépendance et avoir des répercussions à long terme sur le développement du cerveau, en particulier chez les jeunes. D'autres substances toxiques contenues dans les vapes sont associées à «un risque accru de maladies cardiovasculaires, de troubles pulmonaires et d'effets néfastes sur le développement du fœtus», et l'utilisation de la vape a été liée à l'asthme et à d'autres abus de substances.

En Irlande, les lignes directrices cliniques nationales sur le sevrage tabagique, publiées en 2022, ne recommandent pas les cigarettes électroniques comme aide au sevrage tabagique⁸. Comme ces produits n'ont pas subi les mêmes contrôles de qualité et de sécurité que les médicaments autorisés pour arrêter de fumer, tels que les thérapies de remplacement de la nicotine, ils ne sont pas préconisés comme méthode de sevrage. L'OMS a publié ses premières lignes directrices mondiales pour le sevrage tabagique en juillet 2024 et n'a pas recommandé les cigarettes électroniques pour le sevrage tabagique pour des raisons similaires⁹.

Mis à part la nicotine, il existe des risques pour la santé associés aux autres ingrédients contenus dans les e-liquides. Une étude de 2022 a déterminé que le propylène glycol, le

⁴ R. McConnell et coll. (2017) «Usage de la cigarettes électronique et symptômes respiratoires chez les adolescents», *American Journal of Respiratory and Critical Care Medicine*, 195(8), pp. 1043–1049. Disponible sur le site: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5422647/>

⁵ Collège royal des médecins d'Irlande. «Déclaration de principe de la faculté de pédiatrie: «Cigarettes électroniques jetables et jeunes» (septembre 2023). Disponible sur le site: https://www.rcpi.ie/Portals/0/Document%20Repository/News/Publications_FPaeds_PositionPaper_DisposableVapesandYoungPeople_October2023.pdf?ver=qS-8VgDDuKsm3iydXaZMVg%3d%3d

⁶ Centre national pour la prévention des maladies chroniques et la promotion de la santé (États-Unis) Bureau du tabagisme et de la santé. «Utilisation de la cigarette électronique chez les jeunes et les jeunes adultes: Rapport du ministre américain de la santé». Atlanta, Géorgie: Center for Disease Control and Prevention (US); 2016. Disponible sur le site: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK538680/>

⁷ Organisation mondiale de la Santé (2020). Actualités ministérielles - «Les cigarettes électroniques sont nocives pour la santé». <https://www.who.int/news/item/05-02-2020-e-cigarettes-are-harmful-to-health>

⁸ Quigley, J.M. et coll. (2021) «Efficacité et sécurité des cigarettes électroniques en tant qu'intervention de sevrage tabagique: une revue systématique et une méta-analyse en réseau.» *Prévention et arrêt du tabagisme* vol. 7 69. Disponible sur le site: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34877438/>

⁹ Ligne directrice de l'OMS pour le traitement clinique du sevrage tabagique chez l'adulte. Genève: Organisation mondiale de la santé; 2024. Disponible sur le site: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240096431>

principal composant d'e-liquide, est nocif pour le système respiratoire humain. De plus, le propylène glycol et la glycérine peuvent produire des composés toxiques s'ils sont surchauffés¹⁰. Une autre étude de 2021¹¹ sur les effets du vapotage sur la fonction pulmonaire a conclu que «l'utilisation de cigarettes électroniques modifie fondamentalement l'état immunologique et physiologique des poumons».

En appliquant une taxe sur les e-liquides, il est largement admis qu'un équilibre doit être trouvé afin de garantir que le prix de ces produits ne soit pas fixé, par le biais de la mesure fiscale, à un niveau qui pousse les gens à consommer des produits du tabac traditionnels.

Personnes concernées

Dans le cadre de la législation proposée, tous les produits e-liquides seront taxés de la même manière, quel que soit leur lieu de fabrication. Les produits importés destinés à la vente seront soumis au même taux d'imposition que produits nationaux, à savoir un taux d'imposition forfaitaire basé sur le volume d'e-liquide (contenant ou non de la nicotine).

La taxe ne s'appliquera pas aux médicaments homologués ou autorisés par l'autorité de régulation des produits de santé (Health Products Regulatory Authority) fournis à des fins de thérapie de remplacement de la nicotine.

Entrée en vigueur

Sous réserve de l'approbation de la Commission européenne, la taxe entrera en vigueur au milieu de l'année 2025.

Dispositions législatives

Un projet de législation est joint à la présente communication.

Impacts

Impacts sur la santé

Si l'objectif premier du droit d'accise est de générer des recettes pour le Trésor public, il existe également d'autres objectifs, notamment la dissuasion de la consommation de produits nocifs et la prise en compte du coût externe supporté par la société en raison de la consommation de ces produits. Les impacts sur la santé sont décrits ci-dessus.

¹⁰ Komura, M., Sato, T., Yoshikawa, H. et coll. (2022) «Propylène glycol, un composant du liquide de cigarette électronique, endommage les cellules épithéliales dans les petites voies respiratoires humaines». *Respir Res* 23, 216. Disponible sur le site: <https://link.springer.com/article/10.1186/s12931-022-02142-2>

¹¹ Masso-Silva, J.A., Byun, M.K. et Crotty Alexander, L.E. (2021) «Effets aigus et chroniques des dispositifs électroniques de vapotage sur la physiologie pulmonaire et l'inflammation». *Opinion actuelle en physiologie*, 22, p.100447. Disponible sur le site: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2468867321000729>

Impacts économiques

Bien qu'il soit difficile de déterminer le rendement exact que générera la taxe sur les produits e-liquides, on estime, sur la base de la taille du marché de la cigarette électronique en Irlande, des revenus générés et de la prévalence des produits de cigarettes électroniques, qu'une taxe de 50 centimes par millilitre d'e-liquide rapportera 7 millions d'euros en 2025 et 17 millions d'euros sur une année complète. La taxe fera l'objet d'un arrêté d'entrée en vigueur au milieu de l'année 2025, de sorte qu'un rendement annuel complet ne sera pas réalisé avant 2026.

Impact sur les entreprises

La mesure aura un impact sur les entreprises. La taxe doit être appliquée au premier point de livraison dans l'État et, par conséquent, les fournisseurs seront responsables et redevables de la taxe. Avant qu'un produit e-liquide ne soit fourni pour la première fois en Irlande, le fournisseur doit (s'il ne l'a pas déjà fait) s'enregistrer auprès de l'administration fiscale irlandaise, les Revenue Commissioners, afin de payer et de déposer la déclaration fiscale. Cela entraînera une charge administrative en termes de déclaration et de paiement de la taxe, ainsi que de tenue des registres requis. Cependant, pour tenir compte de la nouvelle taxe et conformément aux bonnes pratiques, la tenue des registres et la mise à jour des systèmes devraient être relativement faciles.