



N° 3786

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 octobre 2011

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

sur les conséquences fiscales des ventes illicites de tabac

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. Jean-Marie BINETRUY, Jean-Louis DUMONT
et Thierry LAZARO

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– UN PRODUIT TRÈS RÉGLEMENTÉ, UN TRAFIC EN ESSOR	7
A.– UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES PRIX ET DES CONSOMMATIONS.....	7
1.– En dix ans, les prix du tabac ont fortement augmenté, modifiant les comportements de consommation	7
<i>a) Un produit particulier</i>	7
<i>b) Une dangerosité qui a conduit l'État à réglementer l'usage et à augmenter les prix de vente</i>	9
2.– Des taxes en hausses répétées depuis 2003	16
<i>a) Le régime fiscal en France métropolitaine</i>	17
<i>b) Fiscalité des tabacs en Corse</i>	24
<i>c) Fiscalité des tabacs outre-mer</i>	26
B.– LE MARCHÉ PARALLÈLE : UNE CROISSANCE PRÉOCCUPANTE	27
1.– L'essor du marché parallèle	27
<i>a) Le marché français du tabac : un monopole d'État de la revente au détail</i>	27
<i>b) Une pression fiscale qui favorise le développement du marché parallèle</i>	28
2.– Des évaluations diverses, mais élevées.....	34
<i>a) Les estimations institutionnelles</i>	34
<i>b) Les estimations fournies par les fabricants</i>	36
<i>c) Les accords passés entre des producteurs et la Commission européenne</i>	38
II.– DES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES TRÈS LOURDES	40
A.– DES PERTES FISCALES ET SOCIALES ÉLEVÉES.....	40
B.– DES CONSÉQUENCES SENSIBLES POUR LE RÉSEAU DES BURALISTES	41
1.– Les buralistes : des commerçants pas comme les autres.....	41
2.– Les contrats d'avenir signés pour amortir les chocs de 2003, 2004 et 2006.....	44
<i>a) Le choc des hausses des prix de 2003 et 2004 sur l'activité des buralistes</i>	44
<i>b) Les deux premiers contrats d'avenir</i>	46

III.– RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION	50
A.– POURSUIVRE L'OBJECTIF D'HARMONISATION EUROPÉENNE DE LA FISCALITÉ DES TABACS	50
1.– Les règles européennes encadrent déjà la structure et le taux des accises sur les tabacs	50
<i>a) S'agissant des cigarettes</i>	50
<i>b) S'agissant des tabacs manufacturés autres que les cigarettes</i>	52
2.– Des écarts importants demeurent entre les 27 États membres	53
3.– De l'harmonisation des taxes à l'harmonisation des prix ?	56
4.– Au niveau national, des hausses modérées et régulières	57
B.– CENTRER LE 3 ^{ÈME} CONTRAT D'AVENIR SUR L'ESSENTIEL	58
1.– Le bon bilan des deux premiers contrats d'avenir	58
<i>a) Leur coût</i>	58
<i>b) Les contrats d'avenir ont assuré un soutien utile aux buralistes</i>	59
2.– Perspectives pour un 3 ^{ème} contrat d'avenir recentré sur l'essentiel	62
C.– MAINTENIR LES RESTRICTIONS FACTUELLES POUR LE TRANSPORT DE TABAC PAR LES PARTICULIERS	64
D.– INFORMER SUR LES DANGERS DE LA CONTREFAÇON	68
E.– RENFORCER LA POLITIQUE DE CONTRÔLE	68
1.– Améliorer la traçabilité, prévoir un marquage fiscal / d'autorité	68
2.– Refuser le paquet générique	73
F.– ÉLARGIR L'ARSENAL DES SANCTIONS	74
EXAMEN EN COMMISSION	77
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	87

INTRODUCTION

Au début de l'année 2003, le coût à l'achat des produits du tabac a augmenté d'une façon drastique (+ 40 %), entraînant une sensible baisse des ventes (- 30 %). Depuis, cinq mille débits de tabac furent conduits à cesser leur activité. Ces hausses, parfois spectaculaires, résultent de l'évolution des pratiques tarifaires des fabricants mais aussi de l'accroissement de la pression fiscale. Cette dernière reflétant particulièrement les préoccupations de santé publique des pouvoirs publics. C'est que le tabac est loin d'être un produit comme les autres. Rangé dans la classe des stupéfiants du fait de la forte dépendance qu'induit son usage, en France, il est responsable de soixante mille décès par an.

Cependant, depuis la période 2003-2004, la vente de produits du tabac n'a plus connu de baisse. Or, les comparaisons statistiques entre les quantités de tabac consommées et les quantités vendues dans le réseau des vingt-huit mille buralistes de France mettent en évidence une différence d'environ 20 % au détriment du réseau officiel. Ainsi, le volume des achats de tabac réalisés en dehors du monopole de distribution de l'État ne cesse de croître. Il s'agit donc de réseaux parallèles d'approvisionnement dont les origines peuvent être décomposées comme suit : 15 % provenant d'achats hors réseau, légaux ou non selon les quantités transportées (*duty free*, franchises légales, achats transfrontaliers, achats auprès de revendeurs) ; 5 % d'achats illégaux hors réseau (contrebande, contrefaçon, achats sur Internet).

Les conséquences de cette situation sont de trois ordres :

– sanitaires puisque les mesures anti-tabac perdent leur efficacité devant l'augmentation du trafic illégal et la dangerosité des produits ainsi vendus. Les coûts trop élevés détournent les consommateurs du réseau légal. Les acheteurs de tabac hors réseau sont souvent des fumeurs excessifs qui augmentent encore leur consommation, situation qui correspond à des situations sociales dégradées ; ou des mineurs qui trouvent ainsi des produits bon marché pour « entrer dans le tabagisme » ;

– fiscales, puisque le produit des taxes sur les tabacs vendus dans le réseau des buralistes s'élève à près de 13 milliards d'euros ; mais plus de 2 milliards d'euros sont donc perdus chaque année ;

– économiques : la dégradation de la situation des buralistes qui sont de plus en plus nombreux à fermer leurs établissements.

Devant ce constat, les rapporteurs ont eu à cœur de favoriser la concertation afin d'apporter des réponses appropriées. La mission d'information a donc entendu des représentants des pouvoirs publics (cabinet du ministre chargé

du Budget, direction générale des Douanes et droits indirects, Office central de répression du trafic illicite de stupéfiants, cabinet du ministre des Affaires européennes) ; des organismes publics (Agence centrale des organismes de sécurité sociale, direction générale de la Santé, Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice et Observatoire français des drogues et des toxicomanies) ; le réseau des buralistes (Confédérations des buralistes de France) ; les fabricants de produits du tabac.

Il s'agissait de prendre la mesure du marché hors réseau de vente de tabac ainsi que des conséquences induites pour l'État, l'assurance maladie et le réseau des buralistes. Ces travaux ont d'ores et déjà trouvé pour une part leur aboutissement dans le plan de lutte gouvernemental contre le trafic illicite de cigarettes mais encore dans la récente signature du troisième contrat d'avenir conclu entre l'État et le Confédération des buralistes de France.

I.- UN PRODUIT TRÈS RÉGLEMENTÉ, UN TRAFIC EN ESSOR

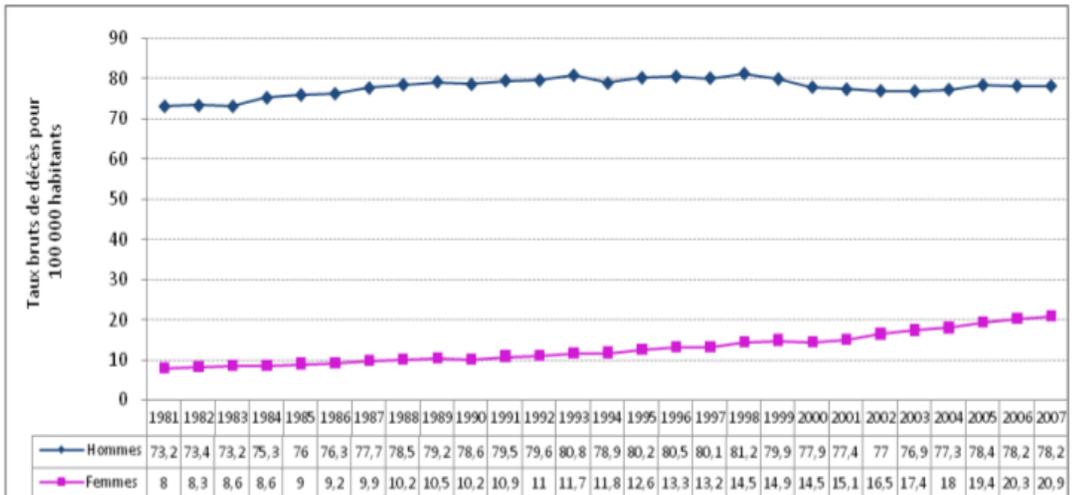
A.- UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES PRIX ET DES CONSOMMATIONS

1.- En dix ans, les prix du tabac ont fortement augmenté, modifiant les comportements de consommation

a) *Un produit particulier*

Le tabac est un produit particulier dont la consommation se caractérise par un coût sanitaire non négligeable. Le graphique ci-dessous retrace l'évolution de décès par cancer de la trachée, du poumon et des bronches, chez les hommes et les femmes depuis 1981.

ÉVOLUTION DES TAUX DE DÉCÈS PAR CANCER DE LA TRACHÉE, DU POUMON ET DES BRONCHES, CHEZ LES HOMMES ET LES FEMMES DEPUIS 1981



Sources : InVS/CépiDC

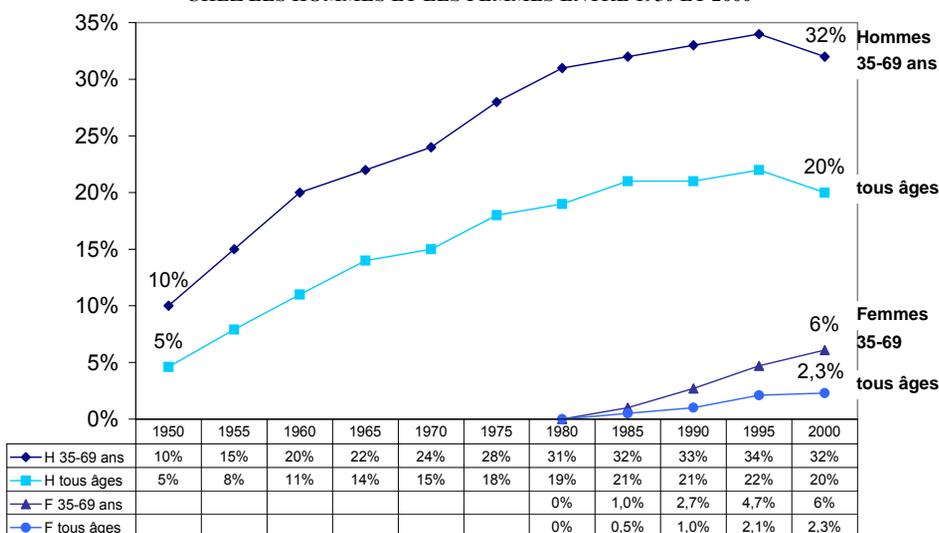
Les cancers du poumon étant en très grande majorité liés au tabac, les décès constituent en première analyse un bon indicateur de la mortalité consécutive au tabagisme. Pour les hommes, on observe une inflexion progressive mais lente depuis le milieu des années 1990. Leur taux de décès est légèrement inférieur à 80 pour 100 000 habitants depuis la fin des années 1990. En revanche, la mortalité féminine continue de progresser. Les femmes sont beaucoup moins touchées que les hommes mais l'écart se réduit avec le développement du tabagisme féminin : le taux de décès féminin a doublé depuis les années 1990 et dépasse désormais 20 décès pour 100 000 habitants. Entre 1980 et 2005, le taux d'incidence du cancer du poumon chez les femmes a plus que triplé (passant de 3,6 à 12,6) alors que celui des hommes a augmenté de 4,5 % seulement.

Quant aux décès liés au tabac, le tableau ci-dessous montre que leur part s'élevait à 22 % chez les hommes et 2,3 % chez les femmes, tous âges confondus, en 1995. Ces proportions passent à 34 % chez les hommes et 4,7 % chez les femmes la même année dans les tranches d'âge de 35-69 ans.

La même source estime le nombre total des décès liés au tabac à 60 000 en 1985 et 65 000 en 1995. La CNAM TS l'estime désormais à 69 000.

La corrélation entre le nombre de cigarettes vendues et le nombre de décès liés au tabac constatés à une date donnée n'est guère probante puisque les effets délétères de la consommation sont différés de dix à quinze ans au moins.

ÉVOLUTION DE LA PART DES DÉCÈS LIÉS AU TABAC EN FRANCE
CHEZ LES HOMMES ET LES FEMMES ENTRE 1950 ET 2000



Sources : registre national des causes de décès, CépiDC, exploitation CTSU, université of Oxford

La mortalité liée au tabac est encore largement masculine. Plus de la moitié des décès a lieu avant 70 ans, le tabac étant responsable d'un tiers de la mortalité des hommes entre 35 et 69 ans.

Chez les hommes, la part de la mortalité liée au tabac a commencé à régresser dans les années 1990. Les taux de mortalité ont en fait amorcé une diminution plus tôt (1985 à 1990 selon les maladies) mais la mortalité générale a également diminué pendant la même période. Cette régression fait suite à la diminution du tabagisme masculin depuis les années 1970, mais aussi aux progrès thérapeutiques. Au contraire, la mortalité tabagique féminine, presque inexistante avant les années 1980 s'accroît rapidement. Enfin, la mise en évidence des cancers a crû avec les avancées de la connaissance médicale.

b) Une dangerosité qui a conduit l'État à réglementer l'usage et à augmenter les prix de vente

Dans son ouvrage *Le tabac en France de 1940 à nos jours*⁽¹⁾, M. Éric Godeau considère que : « *La décennie 1990 et le début du XXI^{ème} siècle sont marqués par le déclin historique de la consommation française de tabac. Cette évolution doit évidemment beaucoup à la mise en place d'un arsenal législatif contraignant... Elle est liée surtout à une forte augmentation des prix, processus entamé au début des années 1990 et accéléré au début des années 2000. Dans ce contexte, la valeur symbolique attachée au tabac, et en particulier à la cigarette, devient largement négative, ce qui ne manque pas de rejaillir sur les fabricants* ».

● **Une législation française très restrictive**

– La première loi française de lutte contre le tabagisme est la loi du 9 juillet 1976, dite « **loi Veil** ». Cette loi limite la publicité en faveur du tabac à la seule presse écrite. Elle interdit le parrainage des manifestations sportives par les fabricants de cigarettes. Les emballages doivent comporter un message sanitaire. Des interdictions de fumer doivent être apposées dans tous les lieux à usage collectif où cette pratique peut avoir des conséquences dangereuses pour la santé.

– La loi du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, dite « **loi Évin** », complète la loi Veil et transpose en droit français des directives communautaires. Elle formule les interdictions suivantes :

– prendre en compte le prix du tabac pour le calcul des indices de prix à la consommation, publiés par les administrations de l'État et notamment l'INSEE ;

– fumer dans les lieux affectés à un usage collectif (y compris les locaux des gares et moyens de transport), sauf dans les emplacements expressément réservés aux fumeurs ; ces lieux sont définis par décret ;

– réaliser propagande ou publicité, directe ou indirecte, en faveur du tabac et des produits dérivés (y compris pour tous les événements sportifs en France, et l'interdiction s'applique aux retransmissions télévisées d'événements à l'étranger, en obligeant les chaînes à prendre toutes les mesures permettant de cacher ces publicités) ;

– toute distribution gratuite ;

– toute opération de parrainage liée au tabac ;

– la vente de tabac aux mineurs de 16 ans.

(1) Éric Godeau, *Le tabac en France de 1940 à nos jours, histoire d'un marché*, Paris 2008, éditions PUP, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, p. 329.

Depuis la fin de l'année 2005, l'interdiction s'étend à tous les avions et tous les trains (cette interdiction n'est pas d'origine légale, mais une pratique commerciale de la SNCF).

– Sur le plan communautaire **la vente de produits hors taxes est supprimée** dans l'Union européenne depuis le 1^{er} juillet 1999.

– L'arrêté du 25 mars 2003 a notamment déterminé **les modalités d'inscription des messages de caractère sanitaire** et des mentions obligatoires sur les unités de conditionnement des produits du tabac. On peut lire sur les paquets de cigarettes, les avertissements sanitaires généraux : « Fumer tue » ou « Fumer nuit gravement à votre santé et à celle de votre entourage » et les avertissements sanitaires spécifiques.

– Par la suite, le décret n° 2006-1386 du 15 novembre 2006 a fixé les **conditions d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif**. Il redéfinit les normes s'appliquant aux lieux qui peuvent être expressément réservés aux fumeurs. Il est entré en vigueur le 1^{er} février 2007, sauf dans les débits permanents de boissons à consommer sur place, casinos, cercles de jeu, débits de tabac, discothèques, hôtels et restaurants, où c'est le cas depuis le 1^{er} janvier 2008. Ces lieux, appelés couramment fumeurs, doivent être fermés et ventilés spécifiquement, sans possibilité d'y délivrer de prestations.

– L'article 98 de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009, dite « loi Hôpital, patients, santé et territoires », fait passer de 16 à 18 ans **l'âge limite d'interdiction de vendre du tabac**. Cette mesure est entrée en vigueur le 27 mai 2010.

– De son côté, l'arrêté du 15 avril 2010 rendant obligatoire **l'apposition d'images sur les paquets de cigarettes** a pris effet le 20 avril 2011 car il laissait un an aux fabricants pour écouler les paquets de cigarettes en stock et deux ans pour les autres produits du tabac concernés. L'arrêté exclut les « tabacs à usage oral » et les « autres produits du tabac sans combustion ».

Quatorze images en couleurs illustrent les avertissements sanitaires écrits sur les paquets. Les images sont apposées au dos du paquet, sur la partie inférieure et couvrent 40 % de la surface de celui-ci. Les coordonnées du dispositif national d'aide à l'arrêt du tabac, le téléphone 3989 et le site Internet *www.tabac-info-service* y figurent également.

– En France, l'article 575 G du code général des impôts dispose que les tabacs manufacturés ne peuvent circuler après leur vente au détail, par quantité supérieure à 1 kilogramme (5 cartouches de cigarettes), sans **un document simplifié d'accompagnement (DSA)**.

Pour sa part, l'article 575 H du code général des impôts dispose qu'à l'exception des fournisseurs dans les entrepôts, des débitants dans les points de vente, des entrepositaires agréés, des acheteurs-revendeurs qui exploitent des

comptoirs de vente situés dans l'enceinte d'un port, d'un aéroport ou du terminal du tunnel sous la Manche ou des boutiques à bord de moyens de transport ou, dans des quantités fixées par arrêté du ministre chargé du budget, revendeurs agréés, **nul ne peut détenir** dans des entrepôts, des locaux commerciaux ou à bord des moyens de transports **plus de deux kilogrammes de tabacs manufacturés**.

Les quantités mentionnées concernent les moyens de transport, pour les particuliers et les camions, quel que soit le nombre de passager à bord. En revanche, lorsque le transport s'effectue en moyen de transport collectif (car, train, bateau, avion) ces quantités s'appliquent par passager adulte.

— À cet égard, il faut relever que **la législation française est en contradiction avec un certain nombre de dispositions communautaires**. L'article 34 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose en effet que « *Les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres* ».

Quant à la directive 92/12/CEE du Conseil du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise, son article 9 prévoit notamment que « *L'accise devient exigible lorsque les produits mis à la consommation dans un État membre sont détenus à des fins commerciales dans un autre État membre. Dans ce cas, l'accise est due dans l'État membre sur le territoire duquel les produits se trouvent et devient exigible auprès du détenteur des produits* ».

Dans l'ouvrage *Le marché mondial du faux* ⁽¹⁾, M. Pierre Delval estime que « *les règles sur la limitation de tabac par les particuliers dans les autres États membres sont aujourd'hui peu satisfaisantes et encouragent le trafic transfrontalier* ». Il a d'ailleurs salué devant la mission d'information la position des autorités françaises dans ce domaine.

Ces sujets relèvent de la plus récente actualité, ainsi peut-on lire dans le n° 76, de la parution *Tendances* (avril 2011), publiée par l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) : « *La France est le seul pays de l'Union européenne à limiter aussi strictement les achats de tabac à l'étranger, pour protéger le monopole de l'État. Mais en 2010, la Commission européenne l'a menacé de saisir la Cour européenne de justice, considérant que le dispositif français n'est pas conforme au droit communautaire. Dans un premier temps, le ministère du Budget a fait part de sa volonté de régulariser la situation, ajoutant que la loi est assez peu efficace (très peu de DSA ont été délivrés et la perte fiscale due aux achats à l'étranger n'a pas diminué pour les buralistes frontaliers). De leur côté, les associations antitabac et surtout les buralistes, ont dénoncé la fin de cette loi symbolique, mettant en avant le même argument : le tabac n'est pas un produit comme un autre. Un premier texte, abolissant les limitations, a donc été soumis au Conseil des ministres mi-novembre 2010. Mais des parlementaires,*

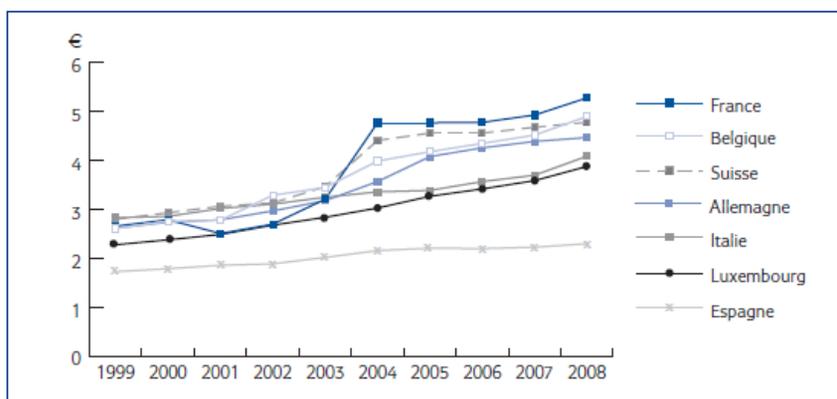
(1) Pierre Delval, *Le marché mondial du faux, crimes et contrefaçons*, Paris 2010, CNRS Éditions p. 168.

mobilisés par les buralistes, ont défendu le maintien des deux articles dans leur forme initiale, c'est-à-dire avec des limites fermes. Début décembre, une alternative fut alors présentée par le gouvernement, mettant en avant la notion non chiffrée de « consommation personnelle ». Après plusieurs navettes entre l'Assemblée et le Sénat, tantôt dans le sens de la suppression des limites tantôt dans celui de leur maintien, le texte a été finalement adopté par les deux assemblées, le 20 décembre 2010 : la France continue donc d'appliquer les mêmes limites sur le transport et la détention de tabac ».

● L'évolution des prix à l'achat et l'évolution de la consommation

En complément des mesures législatives destinées à la lutte contre le tabagisme, l'État a décidé de rendre la cigarette plus chère. À cet effet, dès le début des années 1990, il a relevé graduellement la pression fiscale. La fiscalité française sur le tabac était auparavant relativement basse. En 1991, la part des taxes de l'État dans le prix des cigarettes s'élevait à 70,3 %. Elle est fortement relevée en 2003, à 75,7 %, puis en 2004, où elle est portée à 80,39 %. Au-delà de ce pourcentage, signalons le niveau très élevé du minimum de perception, qui contribue à faire du tabac en France l'un des plus fiscalisés au monde. Cette politique a été aussitôt suivie d'effet, puisque, en 2003, pour la première fois, la consommation enregistre un recul par comparaison avec l'année précédente passant d'une dépense globale de 15,085 à 14,603 milliards d'euros.

PRIX D'UN PAQUET DE 20 CIGARETTES EN FRANCE ET DANS LES PAYS FRONTALIERS

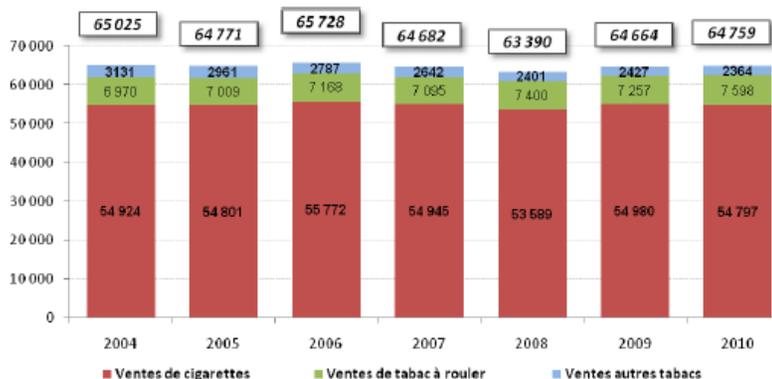


Source : OFDT : Tendances, n° 75, Estimation des achats transfrontaliers de cigarettes 2004-2007, mai 2011.

une réduction moyenne des ventes de 4 %. À court terme, l'élasticité contemporaine du prix avoisine $-0,35$ dans les deux équations estimées, indiquant qu'une hausse de 10 % du prix des cigarettes provoque une réduction des ventes de 3,5 % en moyenne ».

Il est cependant important de préciser que ce ratio « hausse de 10 % du prix » / « réduction des ventes de 3,5 % en moyenne » n'a pas de vraie réalité dans un pays comme la France, au cœur de l'espace Schengen. Si une hausse des prix est en effet trop forte, les consommateurs importent un nombre croissant de cigarettes des pays limitrophes, avec lesquels il n'y a que peu de contrôles. On peut considérer, comme le Président de la République l'a dit à Marseille le 2 novembre 2009 dans le cadre de l'annonce du Plan Cancer 2, qu'une hausse des prix du tabac ne peut excéder 6 % en une fois.

VENTES TOTALES DE TABACS (EN TONNES) ET RÉPARTITION ENTRE CIGARETTES, TABAC À ROULER ET AUTRES TABACS



Source : OFDT, Tableau de bord mensuel des indicateurs tabac, bilan de l'année 2010.

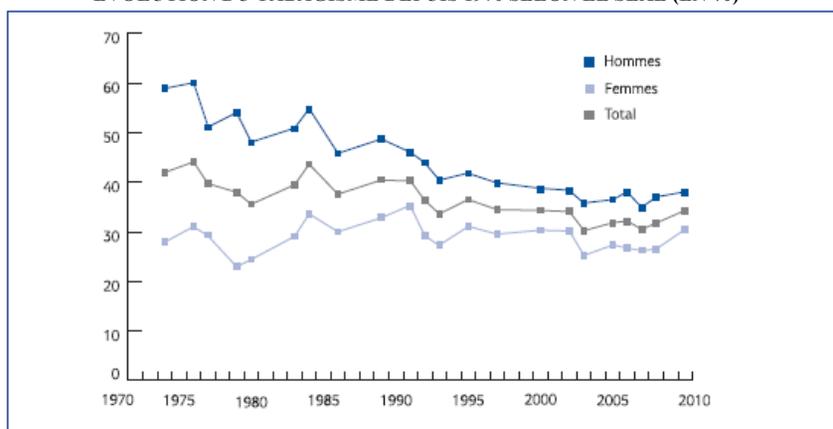
Les ventes de cigarettes déclinent en France, passant de 97,1 milliards d'unités en 1991 à 54,8 milliards d'unités en 2010. Cette baisse est principalement imputable aux fortes augmentations de prix de janvier et d'octobre 2003 et de janvier 2004 consécutives aux hausses des taxes sur les produits du tabac et portant à 5 euros le prix du paquet de cigarettes de la classe la plus vendue. Depuis 2004, on assiste à une stagnation des ventes de cigarettes malgré trois augmentations de 6 % du prix du tabac (en août 2007, novembre 2009 et novembre 2010). Toutefois, en réaction à ces augmentations, les ventes de scaferlatis – tabac traditionnel, à pipe et à rouler – ont augmenté (+ 9 % entre 2004 et 2010 pour le tabac à rouler), ce type de produit étant meilleur marché. Le nombre de cigares et cigarillos vendus a lui aussi connu une augmentation sensible mais diminue depuis 2007.

La baisse des ventes de cigarettes ne vient pas affecter outre mesure le chiffre d'affaires global de l'industrie puisque les ventes de scaferlatis augmentent ainsi que les prix de tous les types de tabac. Le chiffre d'affaires TTC du secteur passe ainsi de 13,09 milliards d'euros en 2000 à 16,65 milliards en 2010 (+ 27 %). La légère baisse du chiffre d'affaires total de l'industrie constatée entre 2003 et 2005 a donc été rattrapée.

Cependant, le volume de tabac vendu à une période donnée ne recoupe pas nécessairement le volume de tabac consommé. Ainsi, selon le baromètre santé 2010 de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), la consommation de tabac a augmenté de près de 2 % entre 2005 et 2010.

Entendus par la mission d'information, les représentants de l'OFDT ont présenté les résultats de l'exploitation de ces chiffres. Le tableau ci-après retrace l'évolution du tabagisme depuis 1970.

ÉVOLUTION DU TABAGISME DEPUIS 1970 SELON LE SEXE (EN %)



Source : enquêtes du CFES et de l'INPES 1974-2010.

En 2010, parmi les 18–75 ans, 83 % des hommes et 71 % des femmes déclarent avoir fumé au moins une cigarette au cours de leur vie. L'usage quotidien du tabac concerne 30 % des adultes (33 % des hommes et 27 % des femmes). Sur l'ensemble de la population de 18 à 75 ans, la part des fumeurs quotidiens a augmenté de deux points entre 2005 et 2010, passant de 28 à 30 %. Alors que l'augmentation de la prévalence du tabagisme quotidien s'est révélée assez forte parmi les femmes de 18 à 75 ans (de 23 % à 27 %), elle n'apparaît pas significative chez les hommes. Cette évolution est assez différenciée selon les âges, la hausse étant surtout visible chez les femmes de 45 à 64 ans (+ 6 points) et relativement modeste, voire inexistante, dans les autres tranches d'âge. Cette hausse du tabagisme s'explique à la fois par le fait que les femmes de cette génération ont été les premières à rentrer vraiment dans le tabagisme. Plus

généralement, le contexte de lutte contre le tabagisme entre 2005 et 2010 a été plus centré sur le tabagisme passif qu'entre 2000 et 2005, période de forte hausse des prix. 69 % des fumeurs déclarent fumer au moins 10 cigarettes ou équivalent (un cigare ou un cigarillo équivalent à 2 cigarettes, une pipe, à cinq). Ces taux sont en baisse par rapport à 2005. Il faut enfin relever que les enquêteurs considèrent que les personnes interrogées sous-déclarent leur consommation.

Dans l'ouvrage précité *Le tabac en France de 1940 à nos jours*, (p. 336), M. Éric Godeau considère que « *Une hausse des prix trop importante provoque une baisse de la consommation, et l'arrêt de cette consommation chez certains fumeurs. Toutefois, s'il y a bien corrélation entre la hausse des prix et le recul des ventes de tabac, il faut rappeler que nous ne sommes en mesure de comptabiliser que les ventes légales de tabac en France* ». Et il ajoute cette remarque importante : « *La progression du marché noir au début des années 2000 compense une partie de la baisse officielle des ventes nationales, si bien que l'élasticité est loin d'être évidente* ».

2.– Des taxes en hausses répétées depuis 2003

La fiscalité du tabac relève d'une grande complexité.

Le lien entre le prix et la fiscalité est à double sens, puisque tous les éléments du prix sont définis en pourcentage du prix de détail, et sont donc interdépendants. Une modification du prix du fabricant entraîne une hausse du prix de détail et donc du montant des prélèvements et de la rémunération des buralistes. À l'inverse, une hausse du droit de consommation modifie l'assiette de la TVA et le montant de taxe collecté. À son tour, une modification du taux de TVA se répercuterait sur le prix de vente au détail et donc sur le droit de consommation pour maintenir le taux global de prélèvement. Enfin, une hausse de la remise des buralistes entraînerait soit une hausse du prix de détail et des taxes, soit, sans modification du prix de détail, une forte baisse de la marge des fabricants.

DÉCOMPOSITION DU PRIX DE VENTE D'UN PAQUET DE 20 CIGARETTES

STRUCTURE DE PRIX	TAUX	Classe de prix de référence, en euros septembre 2011	Après la hausse des prix de 6 % en octobre 2011
PRIX DE VENTE AU DÉTAIL	100,00 %	5,40	5,72
REMISE BRUTE ALLOUÉE AU DÉBITANT	8,44 %	0,45	0,48
DROIT DE CONSOMMATION <i>qui se décompose en :</i>	64,25 %	3,47	3,67
– <i>une part proportionnelle au prix de vente au détail</i>	56,99 %	3,08	3,26
– <i>une part spécifique en euros pour 1 000 cigarettes</i>	19,59 euros	0,39	0,39
TVA	16,3856 %	0,88	0,94
CHARGE FISCALE TOTALE	80,64 %	4,35	4,61
MARGE DU FABRICANT	10,93 %	0,60	0,63

Source : Code général des impôts.

Le régime fiscal des tabacs manufacturés est différent en France métropolitaine, en Corse et Outre-mer.

a) Le régime fiscal en France métropolitaine

Il est fixé par les articles 575 à 575 D du CGI, modifiés pour la dernière fois par la loi n° 2010-1658 de finances rectificative pour 2010.

● **Le droit de consommation sur les cigarettes**

Le régime fiscal s'articule autour du prix moyen pondéré de vente au détail. Celui-ci est calculé en fonction de la valeur totale de l'ensemble des cigarettes mises à la consommation, basée sur le prix de vente au détail toutes taxes comprises, divisée par la quantité totale de cigarettes mises à la consommation. Ce prix est établi au plus tard le 31 janvier de chaque année, sur la base des données concernant toutes les mises à la consommation effectuées l'année civile précédente, par arrêté du ministre chargé du budget.

Il permet de déterminer la **classe de prix de référence**, qui correspond au prix moyen pondéré de vente au détail exprimé pour mille cigarettes et arrondi à la demi-dizaine d'euros immédiatement supérieure.

Le droit de consommation sur les cigarettes comporte une **part spécifique** par unité de produit et une **part proportionnelle** au prix de détail. Pour les tabacs importés, il est fait abstraction des droits de douane pour le calcul du droit de consommation.

Pour les cigarettes, le droit de consommation se décompose en une part spécifique exprimée en euros pour 1 000 cigarettes (19,5945 euros) et une part proportionnelle au prix de vente au détail (56,99 %). Ces parts se calculent par rapport au prix de vente au détail des cigarettes de la classe de prix de référence (actuellement 5,40 euros), de telle sorte que le total de la part spécifique et de la part proportionnelle égale 64,25 % du prix de vente.

Pour les cigarettes de la classe de prix de référence, le montant du droit de consommation est déterminé globalement en appliquant le taux normal de ce droit, prévu à l'article 575 A, soit 64,25 % à leur prix de vente au détail.

La part proportionnelle est réputée égale à la différence entre le montant total du droit de consommation et la part spécifique. Le rapport entre cette part proportionnelle et le prix de vente au détail de ces cigarettes constitue le **taux de base**.

Pour les autres cigarettes, la part proportionnelle est déterminée en appliquant le taux de base à leur prix de vente au détail.

La part spécifique est égale à 9 % de la charge fiscale totale afférente aux cigarettes de la classe de prix de référence qui comprend le droit de consommation et la taxe sur la valeur ajoutée.

Le montant du droit de consommation applicable aux cigarettes ne peut être inférieur à un **minimum de perception** fixé par 1 000 unités, majoré de 10 % pour les cigarettes dont le prix de vente est inférieur à 94 % de la classe de prix de référence. Le minimum de perception mentionné à l'article 575 est fixé à 173 euros pour les cigarettes.

● Le droit de consommation sur les autres tabacs manufacturés

Les cigarettes sont les seuls produits du tabac en France pour lesquels le droit de consommation comporte une part spécifique et une part proportionnelle au prix de vente au détail. Les tabacs manufacturés autres que les cigarettes sont soumis à un taux normal applicable à leur prix de vente au détail, sous réserve d'un minimum de perception fixé par mille unités ou par mille grammes.

TAUX NORMAL PAR GROUPE DE PRODUITS

GROUPE DE PRODUITS	TAUX NORMAL
Cigarettes	64,25 %
Cigares	27,57 %
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes	58,57 %
Autres tabacs à fumer	52,42 %
Tabacs à priser	45,57 %
Tabacs à mâcher	32,17 %

Source : Code général des impôts.

Le minimum est fixé à 105 euros pour les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes, à 60 euros pour les autres tabacs à fumer et à 89 euros pour les cigares.

La commission des Finances de l'Assemblée nationale a souhaité, lors des débats sur la dernière loi de finances rectificative pour 2010, renforcer le dispositif du minimum de perception. Elle a institué un minimum majoré de 10 % pour les cigarettes vendues à un prix inférieur à 94 % du prix moyen du marché, soit 5,40 euros à compter du 1^{er} janvier 2011. À moins de 5,10 euros le paquet, le minimum de perception passera ainsi de 173 à 190 euros. Le mécanisme ainsi institué, qui pousserait le fabricant à vendre à perte, est donc très dissuasif. Par ailleurs, le seuil de déclenchement du minimum de perception peut désormais être majoré lorsqu'une hausse des prix intervient en cours d'année, ce qui permet au Gouvernement de relever fortement la fiscalité s'appliquant à un fabricant qui refuserait de s'associer à une hausse des prix.

La même loi de finances rectificative pour 2010 a substitué la notion de prix moyen pondéré à celle de cigarette de la classe de prix la plus demandée (CPPD), conformément à la directive 2010/12/UE. Le droit de consommation sur les cigarettes, jusqu'alors calculé sur la base du prix de vente de la CPPD, égal

depuis le 8 novembre 2010 à 5,90 euros le paquet, est calculé depuis le 1^{er} janvier 2011 sur la base d'un prix moyen pondéré de 5,40 euros le paquet. Ce changement a rendu nécessaire une augmentation des taux applicables pour garantir le maintien du produit du droit de consommation.

Au 1^{er} janvier 2011, la part spécifique a donc été portée de 7,5 à 9 % et le taux normal de 64 à 64,25 %, tandis que les minima de perception applicables aux cigarettes et au tabac fine coupe sont respectivement passés de 164 à 173 euros et de 97 à 105 euros.

Le droit de consommation est exigible à la mise à la consommation ou lors de l'importation. Sous réserve des dispositions spécifiques aux comptoirs de vente dans les ports, aéroports, terminal du tunnel sous la Manche, et aux moyens de transport, le droit de consommation est **liquidé** le dernier jour de chaque mois d'après la déclaration des quantités de tabacs manufacturés mis à la consommation. Il est payé par le fournisseur à l'administration au plus tard le 5 du deuxième mois suivant celui au titre duquel la liquidation a été effectuée.

En ce qui concerne les tabacs manufacturés fabriqués dans les départements de France métropolitaine ou dans un autre État membre de l'Union européenne ou mis en libre pratique dans un autre État membre, le droit de consommation est recouvré selon les procédures et sous le bénéfice des sûretés prévues par le code général des impôts en matière de contributions indirectes.

À l'importation, le droit est dû par l'importateur ; il est recouvré comme en matière de douane.

• La TVA

L'article 298 *quaterdecies* du CGI soumet depuis 2000 les opérations portant sur les tabacs manufacturés à la taxe sur la valeur ajoutée dans les conditions de droit commun, soit au taux normal de 19,6 %. Cela correspond à un taux de 16,3856 % en dedans du prix de vente au détail. La taxe s'applique donc sur les accises.

Le fait générateur de la TVA applicable aux ventes dans les départements de France métropolitaine est la mise à la consommation ou l'importation. Elle est acquittée par le fournisseur dans le même délai que le droit de consommation. Conformément à l'article 298 *quindecies* du CGI, et pour les tabacs importés dans les départements de France métropolitaine, la TVA qui a grevé les éléments de leur prix est déductible de la taxe due au titre des autres opérations imposables effectuées en France par le fournisseur ; à défaut de pouvoir être ainsi déduite, cette taxe peut faire l'objet d'un remboursement. Dans les départements de La Réunion, de la Martinique et de la Guadeloupe, les marges commerciales postérieures à la fabrication ou à l'importation demeurent exclues de la TVA.

Dans son rapport de mai 2010 consacré aux *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, le Conseil des prélèvements obligatoires souligne que **les taxes sur le tabac constituent les prélèvements les plus régressifs de la fiscalité française**. Selon les données de l'INSEE, la part des dépenses des ménages consacrée au tabac est passée de 5,2 % en 1976 à 6,4 % en 1991 puis à 9,6 % en 2005, la part des boissons alcoolisées diminuant sur la même période. La régressivité augmente au fil des hausses de taxes. La réduction de consommation observée de 1989 à 2000 ne concerne presque pas les trois premiers déciles mais s'accroît à mesure que l'on monte dans l'échelle des revenus. En 2000, les taxes sur le tabac représentaient une fraction du revenu des personnes se trouvant dans le premier décile dix fois supérieure à celle de ceux se trouvant dans le dernier décile. Les hausses survenues en 2003 et 2004 et régulièrement depuis n'ont fait qu'augmenter cet écart.

• L'affectation du produit de la fiscalité des tabacs

D'après le fascicule Voies et moyens annexé au PLF 2011, la part du montant du droit de licence sur la rémunération des débitants de tabac affectée au budget de l'État est évalué à 25 millions d'euros en 2011 comme en 2010. Le produit cumulé de la TVA et du droit de consommation sur les tabacs représentait pour l'État 298 millions en 2010 et 342 millions en 2011, l'évolution s'expliquant pour 7 millions par une baisse spontanée et pour 51 millions par des mesures de périmètre.

Le produit des taxes sur le tabac a été progressivement affecté à la sécurité sociale. L'introduction d'allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires a réduit les cotisations versées par les employeurs, en 1993 puis en 1995. Se sont ajoutées à partir de 2000 des exonérations pour les entreprises passées aux 35 heures. Cela a impliqué l'augmentation, en compensation, des subventions publiques puis des recettes fiscales versées à la sécurité sociale : les compensations budgétaires étant considérées comme des dépenses, l'affectation de recettes fiscales à la sécurité sociale a finalement été privilégiée. Un panier de onze recettes fiscales a été défini en 2006. Ce panier, dont la taxe sur les salaires représente près de la moitié du montant, comprenait alors la TVA brute collectée par les fournisseurs de tabac et une fraction égale à 3,39 % du droit de consommation sur les tabacs. Une part supplémentaire des droits à tabac a été attribuée à la CNAM en 2004, dans le cadre du plan de redressement de l'assurance maladie. La loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite « TEPA », a institué un deuxième panier fiscal pour financer les nouvelles exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires. Le droit de consommation sur les tabacs a été intégré à ce panier en 2009. En outre, le droit de licence dû par les débitants de tabac est entièrement affecté aux allègements généraux (AG).

**RÉPARTITION DES DROITS DE CONSOMMATION
SUR LES TABACS EN 2011 (EN POURCENTAGE)**

Attributaire	2010	2011
CNAM TS	38,81	55,10
CCMSA maladie	18,68	15,44
CCMSA vieillesse	1,89	1,89
Panier fiscal allègements généraux	17,71	-
CNAF	-	12,57
Financement heures supplémentaires	3,15	1,30
FCAATA (amiante)	0,31	0,31
FNAL (logement)	1,48	1,48
CCMSA salariés	-	10,00
Autres régimes	-	0,66
Total organismes de sécurité sociale	82,03	98,75
État	2,92	0,00
Apurement de la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale	13,80	0,00
État (fonds de solidarité)	1,25	1,25
Total	100	100

Source : ACOSS.

La clé de répartition du droit à consommation est fixée par la loi, et revue chaque année lors de l'examen des lois de finances et de financement de la sécurité sociale. À compter de 2011, en complément de l'opération de reprise de dette, l'ensemble des impôts et taxes qui composaient le panier de compensation des allègements généraux, qui était excédentaire, a été affecté aux organismes de sécurité sociale en supprimant les mesures d'ajustement prévues par la loi. Les lois successives de financement de la sécurité sociale ont ajusté la part des droits à tabac affectés à la sécurité sociale ; en l'absence d'affectation définitive de la recette, l'ACOSS n'est donc pas affectée par l'évolution du rendement du droit de consommation sur les tabacs.

● L'évolution du produit des droits sur les tabacs depuis 2003

DROIT DE CONSOMMATION SUR LES TABACS

			En 2002	À compter de janvier 2003	À compter d'octobre 2003	À compter de janvier 2004	À compter de janvier 2008	À compter de janvier 2010	
Droit de consommation	Cigarettes	Taux normal en %	58,99		62	64	64	64	
		Minimum de perception	87 euros pour 1 000 cigarettes brunes et 90 euros pour les blondes	106	108	128	155	164 euros pour 1 000 cigarettes	
	Autres tabacs manufacturés	Cigares	Taux normal	20			27,57	27,57	27,57
		Tabacs à rouler		51,69			58,57	58,57	58,57
		Autres tabacs à fumer		47,43			52,42	52,42	52,42
		Tabacs à priser		40,89			45,57	45,57	45,57
		Tabacs à mâcher		28,16			32,17	32,17	32,17
		Cigares	Minimum de perception	55 euros pour 1 000 cigares	55 euros pour 1 000 cig	89	89	89	
		Tabacs à rouler		45 puis 56 euros pour 1 000 g	56 euros pour 1 000 g	75	85	97	
		Autres tabacs à fumer		45 euros pour 1 000 g	45 euros pour 1 000 g	60	60	60	
		Tabacs à priser		Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	
		Tabacs à mâcher		Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	
	Taxe BAPSA	Cigarettes et autres tabacs manufacturés	Taux assis sur le prix de détail	0,61 %			/	/	

Source : ACOSS.

Le produit des droits sur les tabacs devrait franchir pour la première fois en 2010 le seuil des dix milliards d'euros, passant de 9,9 milliards en 2009 à **10,4 milliards d'euros** en 2010 en droits constatés, soit une hausse de 4,6 % qui résulte d'un effet prix fortement positif et d'un effet volume légèrement négatif : la hausse des prix de 6 % en novembre 2009 a contribué à l'augmentation des droits à tabacs de cinq points en 2010. S'y ajoute l'effet d'une nouvelle hausse des prix de 6 % en novembre 2010. Les volumes vendus dans le réseau des buralistes diminueraient de 0,9 % en 2010, notamment les cigarettes.

En 2011, le rendement progresserait encore, mais à un rythme moindre, de 0,8 %. Sur cette année, la règle d'indexation sur l'inflation ne devrait conduire qu'à une hausse globale des tarifs de 0,1 %. Toutefois, le Premier ministre a annoncé le 24 août une hausse des prix du tabac de 6 % dès le mois d'octobre 2011 et de 6 % à nouveau en 2012, devant apporter à la sécurité sociale des recettes supplémentaires de l'ordre de 90 millions d'euros en 2011 et de 600 millions en 2012.

Pour prendre la mesure de ces augmentations, il convient de les placer dans la perspective des évolutions successives depuis 2003, résultant des hausses de taux et des fluctuations de la consommation.

En 2009, la hausse de 3,4 % du produit des droits à tabacs résultait d'une progression de 2,5 % des ventes de cigarettes, soit 70 millions de paquets supplémentaires. Cette hausse était largement due à la faiblesse relative des achats transfrontaliers (11 % des achats totaux en 2009) du fait de hausses des prix dans les pays voisins, et à l'effet dissuasif de certaines saisies douanières. Elle résultait également d'une hausse moyenne de 6 % des prix des cigarettes intervenue en novembre. Fin 2009, l'ACOSS notait dans le rapport sur les comptes de la sécurité sociale que la tendance récente de la consommation était plutôt à la hausse et que les expériences récentes de hausse des prix d'un niveau similaire (la dernière en 2007) montraient que la baisse des volumes consommés induite par la revalorisation des prix s'estompait au cours des deux années suivantes.

En 2008, la hausse du produit du droit de consommation résultait des hausses de prix intervenues à l'été 2007 (+ 6 % pour les cigarettes et + 10 % pour le tabac à rouler) puis à l'été 2008 (+ 9 % sur les tabacs à rouler), majorant la recette de 280 millions d'euros, tandis que la baisse de consommation de 2 % à la suite de l'extension aux cafés et restaurants du décret portant interdiction de fumer dans les lieux publics et des effets liés à la hausse des prix, entraînait une baisse des droits perçus de 180 millions d'euros.

En 2007, la diminution du rendement était imputable à la hausse de 6 % des prix en août, partiellement compensée par une baisse des volumes consommés de 4,5 %, et à l'interdiction partielle de fumer dans les lieux publics.

En 2006, les droits perçus ont diminué de 400 millions d'euros par rapport à 2005, soit près de 4 %, du fait d'une modification des modalités de recouvrement. Hors cet effet, 200 millions d'euros supplémentaires sont liés au volume de consommation, les prix étant stables depuis 2004, la consommation de cigarettes augmentant de 1,8 %. Cette progression des volumes résultait aussi des limitations des volumes d'achats transfrontaliers autorisés.

En 2005, les droits recouvrés ont augmenté de 600 millions d'euros par rapport à 2004, toujours du fait d'un versement exceptionnel ; hors cet effet d'accélération, le montant des droits aurait été le même qu'en 2004, prix et volumes vendus ayant globalement stagné.

En 2004, les droits ont progressé de 400 millions d'euros par rapport à 2003, bien plus faiblement que ce qui était prévu par la loi de finances initiale. Deux hausses de prix des cigarettes, en octobre 2003 et en janvier 2004 ont fortement réduit les volumes vendus, en baisse de 21 % (la prévision initiale était de - 15 %), soit une élasticité des ventes aux hausses de prix de l'ordre de - 0,9 % en 2004.

En 2003, les prélèvements sur les tabacs n'ont progressé que de 100 millions d'euros soit 1,1 % malgré une forte hausse des prix : 11 % à compter du 6 janvier 2003, le minimum de perception et le taux normal du droit de consommation augmentant en octobre, les prix progressant de 17 %. L'effet prix a été contrebalancé par un effet volume (6,7 % sur l'année).

Comme les hausses fiscales pèsent fortement sur les niveaux de consommation, on relève donc depuis une dizaine d'années une évolution globalement modérée des recettes effectives : les droits sur les tabacs tendent à être plus des taxes dissuasives que des taxes de rendement.

ÉVOLUTION DU RENDEMENT TOTAL DES DROITS DE CONSOMMATIONS SUR LES TABACS, EN DROITS CONSTATÉS

(en milliards d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (P)	2011 (P)
Droits de consommation sur les tabacs	8,78	8,65	8,75	9,2	9,99	9,54	9,49	9,58	9,93	10,38	10,7
Taxe sur les tabacs fabriqués affectée au BPASA	79	132	82	supprimée							
Évolution						- 4,5 %	- 0,5 %	1 %	3,5 %	4,6 %	3,4 %

Source : ACOSS.

S'agissant de la TVA brute collectée par les fournisseurs de tabac, son montant s'est élevé de 3,051 milliards d'euros en 2008 à 3,391 milliards en 2011 selon les PLFSS successifs. Selon le rapport sur les prélèvements obligatoires annexé au PLF 2011, le montant de TVA collectée en 2009 était de 3,078 milliards d'euros.

b) Fiscalité des tabacs en Corse

Les tabacs manufacturés vendus dans les départements de Corse bénéficient d'un régime fiscal spécifique, dans le cadre de dérogations prévues par les directives européennes.

Pour les cigarettes, dans la limite d'un contingent de 1 200 tonnes par an, la part spécifique du droit de consommation est égale à 6,5 % de la charge fiscale totale afférente aux cigarettes de la classe de prix de référence et comprenant le droit de consommation et la taxe sur la valeur ajoutée. La classe de prix de référence est calculée sur la base des mises à la consommation réalisées en Corse.

Les tabacs manufacturés autres que les cigarettes sont soumis à un taux normal applicable à leur prix de vente au détail dans les départements de Corse conformément au tableau ci-après :

TAUX DU DROIT DE CONSOMMATION APPLICABLE EN CORSE

GROUPE DE PRODUITS	TAUX NORMAL (en %)
Cigarettes	45
Cigares	10
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes	27
Autres tabacs à fumer	22
Tabacs à priser	15
Tabacs à mâcher	13

Source : article 575 E bis du CGI.

Pour les cigarettes, le prix de vente au détail appliqué dans les départements de Corse est au moins égal à 75 % des prix de vente continentaux des mêmes produits. Pour les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes, les autres tabacs à fumer, les tabacs à priser et les tabacs à mâcher, le prix de vente au détail est au moins égal aux deux tiers des prix continentaux des mêmes produits. Pour les cigares et les cigarillos, le prix de vente au détail est au moins égal à 85 % des prix continentaux des mêmes produits.

Le produit du droit de consommation est affecté au financement de travaux de mise en valeur de la Corse et versé à concurrence d'un quart au budget des départements et de trois quarts au budget de la collectivité territoriale de Corse. Selon le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution annexé au PLF 2011, le montant de la taxe sur les tabacs perçue en Corse en 2009 était de 54 millions d'euros.

L'article 12 de la directive 2010/12/UE autorise la France à appliquer, du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2015 aux cigarettes mises à la consommation dans les départements de la Corse, un taux d'accise réduit. L'application de ce taux est limitée à un contingent annuel de 1 200 tonnes. Le taux réduit doit correspondre :

– jusqu'au 31 décembre 2012, à au moins 44 % du prix de la cigarette de la classe de prix la plus demandée dans ces départements ;

– à partir du 1^{er} janvier 2013, à au moins 50 % du prix moyen pondéré de vente au détail des cigarettes mises à la consommation ; l'accise n'est pas inférieure à 88 euros par 1 000 cigarettes indépendamment du prix moyen pondéré de vente au détail ;

– à partir du 1^{er} janvier 2015, à au moins 57 % du prix moyen pondéré de vente au détail des cigarettes mises à la consommation ; l'accise n'est pas inférieure à 90 euros par 1 000 cigarettes indépendamment du prix moyen pondéré de vente au détail.

La France peut continuer à appliquer, du 1^{er} janvier 2010 jusqu'au 31 décembre 2015, aux tabacs manufacturés autres que les cigarettes mis à la consommation dans les départements de Corse, un taux d'accise réduit, fixé comme suit :

– pour les cigares et les cigarillos : il doit au moins correspondre à 10 % du prix de vente au détail TTC ;

– pour les tabacs à fumer fine coupe destinés à rouler les cigarettes :

– jusqu'au 31 décembre 2012, il doit au moins correspondre à 27 % du prix de vente au détail TTC ;

– au 1^{er} janvier 2013, il doit au moins correspondre à 30 % de ce prix ;

– au 1^{er} janvier 2015, il doit au moins correspondre à 35 % de ce prix.

– pour les autres tabacs à fumer : il doit au moins correspondre à 22 % du prix de vente au détail TTC.

c) Fiscalité des tabacs outre-mer

Dans les départements d'outre-mer, qui ne font pas partie du territoire fiscal de l'Union européenne, le droit de consommation est exigible, soit à l'importation, soit à l'issue de la fabrication par les usines locales. Il est liquidé et perçu selon les règles et garanties applicables en matière douanière. Pour l'application du régime fiscal des tabacs, les échanges entre la France métropolitaine et chacun des départements d'outre-mer ainsi qu'entre ces départements (sauf entre la Guadeloupe et la Martinique) sont assimilés à des opérations d'importation ou d'exportation. Dans les DOM, c'est le conseil général qui fixe les taxes des produits du tabac, conformément aux articles 575 E du CGI et 268 du code des douanes.

Le montant du droit de consommation sur les tabacs est déterminé par application du taux fixé par le conseil général à un pourcentage fixé par ce même conseil, supérieur à 66 % et au plus égal à 110 % du prix de vente au détail en France continentale.

Les taux des droits de consommation fixés par chaque conseil général ne peuvent être supérieurs aux taux qui frappent les produits de même catégorie en France continentale.

Les conseils généraux des départements d'outre-mer peuvent fixer, par délibération, un minimum de perception spécifique fixé pour 1 000 unités qui ne peut être supérieur au droit de consommation résultant de l'application du taux fixé par le conseil général au prix de vente au détail en France continentale des cigarettes de la classe de prix de référence. Ils peuvent également établir un minimum de perception fixé pour 1 000 grammes pour les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes, qui ne peut excéder les deux tiers de celui fixé pour 1 000 unités de cigarettes.

Les conseils généraux peuvent fixer un prix de détail des cigarettes exprimé aux 1 000 unités et un prix de détail des tabacs fine coupe destinés à rouler des cigarettes exprimé aux 1 000 grammes, en deçà duquel ces différents produits du tabac ne peuvent être vendus dans leur circonscription administrative. Pour chacun de ces produits, ce prix est supérieur à 66 % et au plus égal à 110 % de la moyenne pondérée des prix homologués.

Le produit du droit de consommation est affecté au budget de ces départements. S'y ajoutent l'octroi de mer et la TVA de 8,5 %, sauf en Guyane où elle n'est pas imputée.

B.- LE MARCHÉ PARALLÈLE : UNE CROISSANCE PRÉOCCUPANTE

1.- L'essor du marché parallèle

a) Le marché français du tabac : un monopole d'État de la revente au détail

La France dispose d'un circuit de distribution des produits du tabac entièrement contrôlé par l'État, par le truchement de la direction générale des Douanes et droits indirects (DGDDI).

En 1993, la perspective de la privatisation de la SEITA impliquait la fin du monopole de l'État en matière de fabrication de produits du tabac, d'importation et de commercialisation en gros des tabacs manufacturés, sur le territoire de la France continentale. Ce double monopole était en effet confié à la SEITA.

La solution retenue a été, pour la France continentale, de prévoir la liberté de fabrication d'importation, d'introduction et de commercialisation en gros des tabacs manufacturés et de réserver à l'État le monopole de leur vente au détail.

Ainsi, depuis 1995, il existe une quarantaine de distributeurs des produits du tabac en France, le principal et le plus connu restant Altadis Distribution (ex-Seita Distribution) qui distribue les marques des plus grands fabricants. Les

autres distributeurs sont généralement spécialisés dans la distribution de tabac à pipe ou de cigares. La vente au détail des produits du tabac est régulée par l'administration des Douanes. Cette dernière est ainsi en situation de monopole concernant la vente au détail des produits du tabac, fondant son réseau sur les quelque 27 509 débiteurs de tabac présents en France métropolitaine : le buraliste est alors considéré comme un agent des Douanes.

Des revendeurs peuvent aussi vendre du tabac, il s'agit :

– des débiteurs de boissons à consommer sur place, titulaires d'une licence de troisième ou quatrième catégorie effectivement exploitée (cafés, bars, hôtels...) ou les restaurants titulaires d'une « licence restaurant », proprement dite, conformément au code de la santé publique ;

– des stations-service implantées sur le réseau autoroutier, les liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier, les voies express ou les voies rapides en milieu urbain ou toute station-service pour les départements de Corse ;

– des établissements militaires et pénitentiaires.

Ces revendeurs doivent, sauf exception fixée par l'administration des Douanes, s'approvisionner exclusivement au débit de tabac le plus proche de leur commerce.

La fabrication, la publicité et la vente des produits du tabac sont strictement encadrées par le législateur, selon les modalités évoquées au A ci-avant.

En 2010, Philip Morris International était *leader* sur le marché des cigarettes en France avec 40,4 % des parts de marché grâce aux marques Marlboro et Philip Morris. Le nouveau groupe Altadis Imperial Tobacco (Gauloises, Gitanes...) représente 27,9 % des parts de marché, suivi de British American Tobacco (Lucky Strike, Pall Mall...) et Japan Tobacco International (Camel, Winston...) avec respectivement 16 % et 15,1 % des parts de marché en 2010. Tous ces groupes ont été entendus par la mission d'information.

b) Une pression fiscale qui favorise le développement du marché parallèle

La confédération des buralistes estime que la comparaison des volumes de produits du tabac avec les statistiques des enquêtes de l'INPES laisse apparaître que les Français fument chaque année (au moins depuis 2006) 10 milliards de cigarettes achetées en dehors du réseau officiel soit 20 % de la consommation totale. Au début de l'année 2011, la DGDDI a proposé à la confédération une méthode d'estimation du marché parallèle basée sur la comparaison des moyennes par département, du chiffre d'affaires réalisé par buraliste et par habitant. Cette méthode a conduit à **une estimation du poids du marché parallèle à 20 % du marché officiel.**

Sur le plan mondial, M. Pierre Delval a estimé devant la mission d'information que sur 1 000 milliards de cigarettes produites chaque année, plus de 300 milliards disparaissent du marché licite pour réapparaître dans le marché parallèle. L'Union internationale contre le tabac et les maladies pulmonaires estimait à 595 milliards en 2007 le nombre de cigarettes vendues illicitement dans le monde, soit une progression entre 2007 et 2008 de plus de 60 milliards de cigarettes.

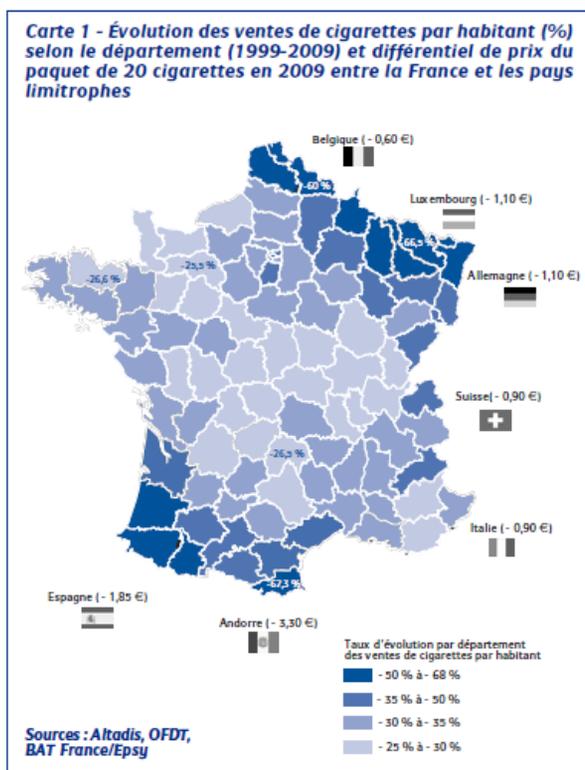
Dans son ouvrage précité *Le marché mondial du faux*, M. Pierre Delval indique qu'en 2009, les cigarettes de contrefaçon sont chinoises, turques ou proviennent des Balkans. L'un des interlocuteurs de la mission d'information a considéré que les usines de production de cigarettes chinoises « *travaillent le jour pour fournir le marché local (2,2 billions de cigarettes par an) et la nuit pour le marché de la contrefaçon* ».

Sur le plan européen, les représentants de l'Union des fabricants (UNIFAB) ont indiqué à la mission d'information que 23 % des produits saisis par les douanes communautaires en 2008 sont des cigarettes. De son côté l'entreprise Arjowiggins, fabricant de papiers techniques, a considéré que le trafic concerne, sur la zone, un montant de 10 milliards d'euros et, en 2009, 264 tonnes de tabac contre 212 en 2007 dont 56,5 tonnes de contrefaçon.

Selon les buralistes, les **achats transfrontaliers** représentent 50 % de ce marché qualifié de « parallèle ». Cette pratique concerne les achats de tabac par des ressortissants français dans les pays frontaliers : Belgique, Suisse, Luxembourg, Andorre et Espagne. Il s'agit de particuliers susceptibles de se comporter de deux façons : légale ou illégale. Dans le premier cas les achats restent dans la mesure des quantités autorisées par la loi et il s'agit d'un approvisionnement à titre personnel ou au profit de leurs relations. La plupart des Français passant en Espagne achètent du tabac, cela même s'ils ne sont pas fumeurs. Dans le deuxième cas, la confédération des buralistes a évoqué le sentiment d'impunité et d'insensibilité des fumeurs au regard du marché parallèle. Ainsi, des frontaliers de la Belgique (mouvement de 100 000 personnes par jour), comme d'autres de l'Andorre, font régulièrement emplette de cigarettes et revendent la marchandise avec un bénéfice dans le cercle de leurs connaissances ; ces gains peuvent s'élever jusqu'à 4 000 euros par mois.

La carte ci-dessous provient de l'étude précitée de l'OFDT sur les achats transfrontaliers de cigarettes entre 2004 et 2007. Elle retrace l'évolution des ventes de tabac selon les départements concernés.

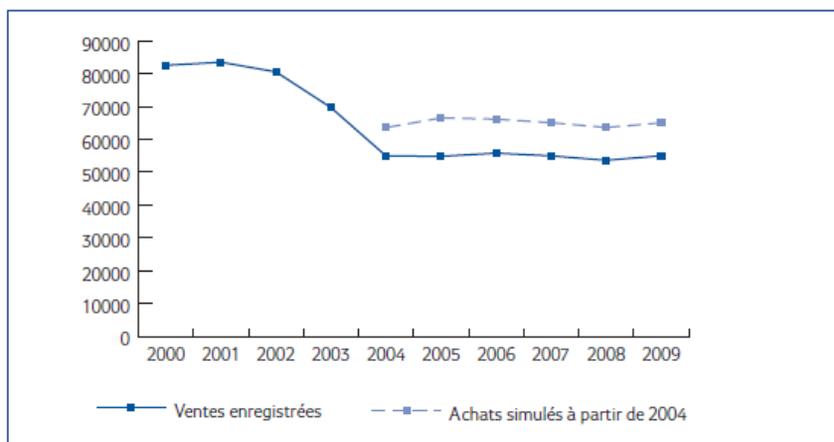
Certains des interlocuteurs de la mission d'information ont estimé que la perte de revenu des buralistes est compensée par la réduction du nombre de points de vente et l'augmentation du prix des produits du tabac.



L'OFDT fait le commentaire suivant : « En 1999, les ventes en France s'élevaient à 5,3 cigarettes par jour et par habitant âgé de 15 à 75 ans ; onze ans plus tard, ce chiffre est tombé à 3,3 cigarettes. Cependant, cette diminution globale masque d'importantes disparités géographiques puisque ces ventes ont nettement plus diminué dans les départements frontaliers du nord et du sud-ouest que dans ceux plus éloignés des pays voisins. Au total, cette baisse a atteint 49 % dans les départements frontaliers, contre 34 % dans les départements non frontaliers ».

Le tableau ci-après retrace la quantité de cigarettes et achats simulés en France pour la période 2000-2009.

VENTES DE CIGARETTES ET ACHATS SIMULÉS, FRANCE (2000-2009)



Sources : Altadis, OFDT

Toujours selon la confédération des buralistes, les **achats de contrebande** représentent 30 % du marché parallèle. Dans ce cas, les produits proposés peuvent relever de la **contrefaçon**.

Les **achats sur Internet** (interdits en France), représentent 20 % selon les buralistes.

Le vol constitue, lui aussi, une source d'alimentation du trafic illicite. Les buralistes ont indiqué que, selon la Mutuelle des débiteurs de tabac (Mudetaf), qui assure plus de 35 % des buralistes, la fréquence des vols évolue régulièrement aux alentours de 13 % depuis 2004, alors que la fréquence des vols chez les artisans, commerçants et prestataires de service est inférieure à 4 %. Le coût moyen est de 3 800 euros chez les buralistes, contre 2 900 euros chez les artisans, commerçants, prestataires de service.

Ainsi, 1 225 sinistres ont été constatés en 2010 parmi les 9 600 buralistes assurés à la Mudetaf. Les atteintes aux personnes continuent d'augmenter fortement (+ 42 % entre 2008 et 2009, pour atteindre 354 agressions).

D'après ces estimations, l'ensemble du réseau des buralistes déplore plus de 3 500 sinistres pour 2010, dont 900 agressions.

Les représentants de l'entreprise Republic technologies, seule entreprise française productrice de papier à rouler, ont indiqué à la mission d'information que le phénomène, d'abord marginal, de contrefaçon de ses produits prend une ampleur particulièrement préoccupante depuis 2010. Ainsi, pour le premier semestre 2011, ce sont plus de 33 analyses de produits contrefaits qui ont été réalisées par le laboratoire de Republic Technologies contre seulement 10 pour l'année 2010. Les saisies de produits contrefaits s'élèvent en volume à 662 500 carnets de papier à rouler. Environ 95 % de ce volume provient

de Chine, soit 639 000 unités saisies au cours d'une seule opération au cours de l'été 2010. En 2011, 23 500 carnets de papier à rouler ont été saisis au cours de deux opérations distinctes (10 500 à Séville et 13 000 à Barcelone). Avec un prix moyen de vente au consommateur final de 1,20 euro, le montant de ces saisies représente environ 800 000 euros. Dans un contexte fortement évolutif, une première estimation du marché total de la contrefaçon de carnets de papier à rouler donne environ 7 millions de carnets contrefaits, pour un montant de 8,5 millions d'euros.

Dans tous les cas, une augmentation de la part des tabacs à rouler dans la part de la contrebande est constatée. Ce produit est plus facile à transporter en vrac et peut être reconditionné dans les pays de destination.

Entendue par la mission d'information, la DGDDI a apporté de précieuses informations sur les réalités du trafic et leur explosion récente.

La répartition des prises concerne en 2010 :

– 13,3 tonnes au titre des articles 575 G, 575 H et 302 M du code général des impôts ;

– la lutte contre la vente à distance de cigarettes et notamment via Internet, se caractérisant par le maintien des contrôles en matière de fret express et fret postal et une vigilance permanente des agents des centres de dédouanement postal. À cet égard, les agents des centres douaniers postaux et de fret express ont saisi 36,1 tonnes de tabacs et cigarettes, soit une augmentation de plus de 50 % par rapport à l'année 2009.

ÉVOLUTION DES SAISIES DOUANIÈRES DE TABACS DEPUIS 10 ANS, EN NOMBRE DE SAISIES ET EN TONNES DE TABACS

	Tabacs y compris contrefaçons		
	Tabacs Montant (en M€)	Tabacs Nombre de constats	Tabacs Poids (en tonnes)
2000	54,7	4 748	218,9
2001	53,6	4 712	214,6
2002	43,0	4 178	172,9
2003	54,7	6 622	219,2
2004	42,7	9 577	185,0
2005	55,3	10 112	206,0
2006	48,6	9 854	240,0
2007	49,0	12 309	202,6
2008	58,9	12 920	249,7
2009	60,8	14 034	263,9
2010	81,1	12 324	346,8

Source : DGDDI

Voie maritime : Les saisies dans le fret maritime constituent une part importante du total : la direction du Havre a ainsi saisi plus de 145 tonnes de tabacs et cigarettes ce qui représente pour cette seule direction près de 42 % du total des saisies.

Voie routière : La voie routière reste, à un moindre degré, un vecteur important de fraude en matière de produits du tabac. En 2009, les directions de Dunkerque et de Perpignan ont saisi, à elles seules, près de 74,2 tonnes de tabacs et cigarettes, ce qui représente 21 % du total des saisies.

Voie aérienne : Les saisies de tabacs et cigarettes dans les aéroports d'Ile-de-France se sont maintenues en 2010, en effet les directions de Roissy et d'Orly ont saisi tant dans le fret commercial qu'à l'encontre des voyageurs plus de 32,5 tonnes de tabacs et cigarettes.

Les études de trafic portant sur les itinéraires de fraude empruntés par les contrebandiers et l'analyse des marques de cigarettes saisies (dont certaines ne sont pas consommées sur le marché français) démontrent que plus de 132,3 tonnes de produits du tabac saisis étaient à destination du marché français, soit 44,5 % du total des saisies (cela représente une hausse conséquente au regard des 99,4 tonnes de 2009). Cela confirme, si besoin était, le rôle de plaque tournante tenu par la France dans les trafics de stupéfiants notamment. Le marché clandestin britannique a été concerné à hauteur de 98,4 tonnes (soit 33 % du total).

La contrebande en matière de cigarettes a profondément évolué depuis 2005. Plusieurs saisies ont permis d'appréhender des cigarettes « *cheap white* » sur le territoire national. Ces cigarettes, produites par des manufacturiers, souvent légalement implantés dans des pays proches de l'Union Européenne, alimentent la contrebande sur le plan international. Le phénomène « *cheap white* » a longtemps été cantonné à l'Allemagne, à la Pologne et au Royaume-Uni. Il peut affecter la France.

La place de la Chine reste prépondérante en matière de contrefaçon.

La forte progression du trafic par la voie postale et par fret express doit être relevée, ce mode d'acheminement étant de plus en plus utilisé par les organisations de fraude, et peut être le pendant de commandes par Internet.

M. François Thierry, chef de l'Office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRTIS) a indiqué à la mission d'information que de nouvelles connexions tendaient à s'établir entre les divers réseaux de trafics et les réseaux de contrebande de cigarettes ayant une existence plus récente.

Parmi les éléments propres à favoriser la contrefaçon et la contrebande de tabac, doivent être relevés le taux de profit très élevé de cette activité et le fait que le risque d'encourir des sanctions pénales conséquentes est singulièrement réduit au regard des peines encourues dans le domaine du trafic de stupéfiants.

M. Pierre Delval a estimé qu'une cartouche de fausses Marlboro coûte 20 centimes à produire en Chine et peut atteindre vingt fois ce prix aux États-Unis. Un paquet de même nature fabriqué légalement en Ukraine coûte 30 centimes, et peut être revendu en France pour 3,5 euros ou 30 euros pour une cartouche.

Au titre des peines encourues, les suites pénales sont relatives aux sanctions des délits douaniers, à savoir des peines privatives de liberté et de droits, donc d'emprisonnement des personnes pouvant aller au maximum jusqu'à 10 ans (article 414 du code des douanes).

Les sanctions infligées sont généralement de nature pécuniaire et concernent les délits douaniers. Elles consistent en premier lieu en mesures de confiscation de l'objet de la fraude, des moyens de transport ou des objets ayant servi à masquer la fraude ; et en second lieu en une amende pécuniaire comprise entre une et deux fois la valeur de l'objet de la fraude (article 414 du code des douanes).

En ce qui concerne la contrefaçon, au titre du code général des impôts et du livre des procédures fiscales, les suites pénales sont relatives aux sanctions spécifiques de peines privatives de liberté et de droit, donc d'emprisonnement de six mois (article 1810 du code général des impôts).

Pour la contrebande, les sanctions infligées sont généralement de nature pécuniaire. Elles consistent en premier lieu en mesures de confiscation et de saisie de l'objet de la fraude, des moyens de transport ou des objets ayant servi à masquer la fraude, et en second lieu en amendes de 15 à 750 euros et une pénalité proportionnelle pouvant atteindre cinq fois le montant des droits sur les tabacs (article 1791 du code général des impôts).

Il a encore été précisé à la mission qu'une évolution de la justice vers la prononciation de peines de prison fermes pour plusieurs années a été constatée au cours de la présente année.

2.– Des évaluations diverses, mais élevées

a) Les estimations institutionnelles

Les chiffres fournis par l'étude de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) sont exemplaires de la question posée par la quantification précise d'un marché qui, par essence, tend à échapper à toute quantification. La mission d'information, si elle peut estimer que la part du marché parallèle du tabac se situe entre 14 et 20 % des ventes réalisées en France, est restée quelque peu perplexe devant les écarts caractérisant les chiffres que ses divers interlocuteurs lui ont indiqués.

Pour sa part, l'étude de l'OFDT veut proposer une technique de quantification, après avoir indiqué en préambule : « *En France, différents travaux ont déjà estimé l'envergure de l'évasion fiscale sur les produits du tabac selon différentes méthodologies. L'OFDT arrivait à évaluer l'ampleur des achats transfrontaliers de tabac dans une fourchette comprise entre 14 et 20 % du marché national pour les années 2004 à 2006 (Ben Lakhdar, 2005, 2008). Pour 2004, l'Insee évaluait le phénomène à 6 % du marché national par rapport à l'état du marché en 2002 (Besson, 2006). Ces importantes différences d'estimation s'expliquent par les méthodologies empiriques retenues et les hypothèses posées. Leurs divergences démontrent la nécessité d'un cadre d'estimation plus élaboré* ».

Sur le site Internet du ministère Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, un document est disponible depuis le 12 septembre dernier qui présente les résultats d'une « Étude sur les modalités d'approvisionnement du tabac en France et l'évaluation des achats hors du réseau des buralistes », où figure le tableau suivant.

ÉVALUATION DES DOUANES SUR LES ACHATS HORS RÉSEAUX DES BURALISTES

Type	Mode d'achat	Valeur ou borne 1	Valeur ou borne 2	Source
Achats illégaux hors réseau	Internet		0,10 %	BVA
	Voie publique		1,00 %	
	Entourage		0,80 %	
	Revendeurs illicites	0,75 %	1,00 %	Calculs DGDDI sur base BVA
	Transfrontalier illicite	1,86 %	3,00 %	
Sous-total achats illégaux hors réseau		4,51 %	5,90 %	
Achats légaux hors réseau	<i>Duty-free</i>		1,40 %	BVA
	Achat dans des pays non limitrophes et sous le seuil de franchise		0,70 %	
	Revendeurs licites (réintégrés avec les ventes dans le réseau)	(0,75 %)	(0,50 %)	Calculs DGDDI sur base BVA
	Transfrontalier licite	13,80 %	15,00 %	
Sous-total achats légaux hors réseau		15,90 %	17,10 %	
Sous total achats hors réseau		20,41 %	23,00 %	
Achats dans le réseau		79,59 %	77,00 %	Calculs DGDDI
Total		100,00 %	100,00 %	

Source : DGDDI

Compte tenu des différentes analyses et approches, il apparaît que les fourchettes plausibles pour les trois segments considérés s'établissent comme suit :

- achats illégaux : de 4,5 % à 6 % des achats hors réseaux des buralistes ;
- achats légaux hors réseau : de 12 % à 17 % ;
- achats dans le réseau : de 77 % à 83 %.

Afin de tenir compte des difficultés de méthode, notamment pour répartir les achats hors du réseau entre achats licites et illicites ainsi que la difficulté d'estimer le volume total du marché dans sa partie « hors réseau », il est proposé de retenir les valeurs arrondies suivantes.

Le même document fournit les chiffres suivants : 80 % des achats seraient réalisés dans le réseau légal ; 15 % des achats seraient légaux mais hors réseau (*duty free*, franchises légales, achats transfrontaliers légaux) ; 5 % seraient illégaux (contrebande, contrefaçon, achats sur Internet).

Sur le plan de la méthode retenue pour aboutir à ces conclusions, le document précité indique que : « *le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État a commandé un sondage auprès des fumeurs, et a analysé parallèlement l'ensemble des données économiques et études disponibles sur les ventes de tabac légales et illégales. Une comparaison avec les données des autres États membres de l'Union européenne a également été établie afin d'apprécier l'ampleur des déports d'achat.* ».

b) Les estimations fournies par les fabricants

● **D'après la firme British American Tobacco**, en 2009, 22 % des cigarettes et 19 % du tabac à rouler consommés en France ont été achetés à l'étranger.

En 2008, 24 % des cigarettes consommées en France ont été achetées à l'étranger dont 21 % provenaient de l'Union européenne et 3 % d'autres pays. 14 % des paquets de tabac à rouler consommés en France ont été achetés à l'étranger dont 13 % provenaient de l'Union européenne et 1 % d'autres pays.

En 2009, 22 % des cigarettes consommées en France ont été achetées à l'étranger dont 19 % provenaient de l'Union européenne et 3 % d'autres pays. 19 % des paquets de tabac à rouler consommés en France ont été achetés à l'étranger dont 19 % provenaient de l'Union européenne et 0,4 % d'autres pays.

Ces chiffres sont le résultat d'une étude commandée par British American Tobacco au cabinet d'études EPSY. D'après la documentation fournie, l'échantillon représentatif de personnes interrogées se situe dans la tranche d'âge de 18-44 ans, au mois de septembre (cela depuis 2004 pour les cigarettes, puis aussi pour les tabacs à rouler depuis 2008). Les entretiens ont eu lieu dans sept villes : Lille, Lyon, Paris, Bordeaux, Strasbourg, Toulouse, Nantes et Marseille. Depuis 2008, sur 2 000 contacts, 1 384 paquets de cigarettes et 735 blagues ont été observés.

● **Pour l'entreprise Imperial Tobacco**, le marché parallèle des produits du tabac représenterait 15 % à 18 % de la consommation française ; 80 % de ce marché parallèle trouverait son origine dans le trafic transfrontalier, le reste dans la contrebande.

Ce marché parallèle tendrait à se stabiliser, notamment du fait de l'augmentation récente des prix du tabac en Espagne. Ainsi, pour les cigarettes, l'économie réalisée par un Français achetant dans ce pays en 2004 (avril) était de 50 % (64 % en Andorre). En 2011, au même mois, ce pourcentage descend à 28 % (64 % en Andorre).

En ce qui concerne le tabac à rouler, en avril 2004, l'économie est de 47 % (66 % en Andorre) et, en avril 2011, de 29 % (66 % en Andorre).

• **Le fabricant Japan Tobacco International** a considéré que les marchés parallèles comprennent les achats à l'étranger (légaux s'ils respectent les quantités prescrites), la contrebande de produits authentiques et la contrebande de produits contrefaits ou de marques clandestines (les illicites Whites, mentionnées par la DGDDI) telles les American Legend ou les Jing Ling).

Depuis l'année 2004, la compagnie mène une enquête mensuelle avec l'institut IFOP (à l'exclusion du mois d'août) sur un échantillon de population de 1 900 individus âgés de 18 ans et plus. L'enquête est effectuée au domicile des personnes interrogées et le paquet de cigarette ou la blague à tabac sont examinés par l'enquêteur qui dispose d'un tableau d'identification des mentions et vignettes figurant des produits étrangers.

Sur cette base, Japan Tobacco International estime à 14 % la proportion de paquets de cigarettes étrangers détenus par des Français en 2010 (14,4 % en 2004). Ce chiffre passe à 25,9 % pour les tabacs à rouler (23,4 % en 2004).

• Le 24 mai dernier, la firme **Philip Morris International** a présenté aux autorités françaises à Bruxelles les résultats de son rapport *Smuggling Tobacco annual report (STAR)*.

Ce document estime la consommation totale de cigarettes en France à 67,6 milliards pour l'année 2010 alors que 54,8 milliards ont été effectivement vendues par le réseau des buralistes et légalement taxées en France.

6,3 % proviennent d'un autre pays ; ces produits ne sont pas taxés en France mais y sont consommés après y être entrés légalement. 13,7 % sont considérées comme provenant de la contrebande et/ou de la contrefaçon.

À l'échelon de l'Union européenne, les cigarettes consommées et provenant du réseau parallèle représenteraient 10 % de la consommation.

Ce rapport STAR est une étude menée chaque année par la société KPMG depuis l'année 2006. L'étude est fondée sur :

– une analyse des ventes légales dans chacun des États membres de l'Union européenne ;

– la collecte de paquets vides dans les rues et lieux publics (10 000 paquets collectés en France en 2010 dans 50 villes) ;

– des enquêtes de consommateurs.

c) Les accords passés entre des producteurs et la Commission européenne

• Les quatre principales compagnies productrices de cigarettes ont passé des accords dans le cadre de la lutte contre la contrebande et la contrefaçon, les négociations ont été conduites par l'Office de lutte anti-fraude (OLAF) pour le compte de la Commission.

Ces accords, assez similaires, prévoient l'implication des firmes productrices dans la lutte contre les trafics, par le truchement des enquêtes susmentionnées notamment, y compris de leurs propres produits.

Le premier accord a été passé le 9 juillet 2004 avec Philip Morris international, comme l'indique le communiqué émis par la Commission européenne. Il prévoit notamment une participation accrue des institutions européennes contre la contrefaçon, la participation de Philip Morris international à la lutte contre la contrebande et le blanchiment d'argent. Par ailleurs, il est indiqué que *« La Communauté européenne et dix États membres percevront des sommes substantielles pendant plusieurs années. Le montant des sommes versées par Philip Morris International au titre de l'accord variera en fonction d'une série de facteurs et pourrait totaliser quelque 1,25 milliard de dollars américains.*

Aux termes de l'accord, PMI accepte également d'effectuer des versements en cas de saisies futures de ses produits dans la Communauté européenne au-delà de quantités définies. Il effectuera ces paiements indépendamment de toute malversation ou de tout acte répréhensible. Si d'autres États membres, y compris les nouveaux États membres, signent l'accord, ils pourront eux aussi bénéficier de ces paiements ». Enfin, il est entendu que : « Si toutes ces dispositions sont de nature prospective, l'accord prévoit également le règlement de tous les différends passés entre les parties liés à la contrebande de cigarettes. Il met notamment fin à tous les litiges entre la Communauté européenne, les dix États membres et Philip Morris International dans le domaine de la contrebande de cigarettes. L'accord règle également l'affaire engagée par Philip Morris International contre la Commission européenne qui est pendante en appel devant la Cour de justice des Communautés européennes ».

• Le deuxième accord a été passé le 14 décembre 2007 avec Japan Tobacco International. Le communiqué de la Commission européenne précisait notamment que : *« La Communauté européenne et les États membres participants percevront des paiements substantiels pendant plusieurs années. Le montant des sommes qui leur seront versées par JTI au titre de l'accord s'élève à 400 millions de dollars américains sur 15 ans.*

Aux termes de l'accord, JTI accepte également d'effectuer à l'avenir des versements dans le cas où ses produits seraient saisis dans la Communauté européenne dans des quantités supérieures à celles qui ont été définies. JTI

effectuera ces paiements indépendamment de toute malfaçon ou de tout acte répréhensible. Les sommes versées seront mises à la disposition de tous les États membres participants.

L'accord exclut à l'avenir toute action civile contre JTI résultant de son comportement passé en ce qui concerne la fabrication, la vente, la distribution ou le stockage de cigarettes ».

• Deux accords similaires ont ensuite été passés :

– le 15 juillet 2010 avec British American Tobacco, la compagnie s'engageant à verser 200 millions de dollars américains sur 20 ans ;

– le 27 septembre 2010 avec la firme Imperial Tobacco, celle-ci s'engageant à verser 300 millions de dollars américains sur 20 ans.

II.- DES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES TRÈS LOURDES

A.- DES PERTES FISCALES ET SOCIALES ÉLEVÉES

En 2011, le **produit** du droit de consommation sur les tabacs est de 10,6 milliards selon les estimations de l'ACOSS et compte tenu de la hausse des prix annoncée pour octobre par le Gouvernement. S'y ajoutent les 3 milliards d'euros du produit de la TVA, soit **au total 13,6 milliards d'euros de recettes fiscales**.

Des ventes hors réseau comprises, selon les estimations de l'OFDT, entre 14 % et 20 % du marché impliquent **des pertes fiscales comprises entre 1,9 et 2,7 milliards d'euros**.

Si l'on retient la décomposition des ventes hors réseau des préposés de l'État proposée par les douanes dans leur rapport d'août 2011 sur les *Modalités d'approvisionnement du tabac en France*, la répartition des pertes fiscales fait apparaître des pertes fiscales encore supérieures, de l'ordre de 2,8 à 3,1 milliards d'euros. La mission d'information considère toutefois que la décomposition des ventes transfrontalières devrait être approfondie : considérer comme licite la part de 15 % des ventes semble excessif, au vu de ce que les rapporteurs ont pu observer sur le terrain.

RÉPARTITION DES PERTES FISCALES

(en millions d'euros)

Mode d'achat	Valeur ou borne 1	Pertes fiscales valeur 1	Valeur ou borne 2	Pertes fiscales valeur 2
Internet			0,10 %	13,6
Voie publique			1,00 %	136
Entourage			0,80 %	108,8
Revendeurs illicites	0,75 %	102	1,00 %	136
Transfrontalier illicite	1,86 %	252	3,00 %	408
<i>Duty-free</i>			1,40 %	190,4
Achat dans des pays non limitrophes et sous le seuil de franchise			0,70 %	95,2
Revendeurs licites (réintégrés avec les ventes dans le réseau)	(0,75 %)	102	(0,50 %)	68
Transfrontalier licite	13,80 %	1 879	15,00 %	2 040
	20,41 %	2 775	23,00 %	3 128

Source : DGDDI.

Il faut également prendre en compte, au titre des charges pour l'État, les **dépenses de soutien aux buroliers**, dont le détail est donné plus loin, et qui s'élèvent, en 2011, à près de **300 millions d'euros**.

S'y ajoute encore, même s'il est difficile à chiffrer, le surcoût que représente pour la sécurité sociale la neutralisation partielle des politiques de santé publique par le développement du commerce parallèle.

La CNAMTS s'est penchée sur le montant des dépenses de soins remboursés de la dernière année de vie pour les principales maladies liées au tabac, selon une méthodologie validée par l'OMS. Elle aboutit pour 2006 à 57 000 décès annuels pour les hommes et 12 000 pour les femmes soit 69 000 décès pour la France entière. Pour la fraction des cancers attribuables au tabac les dépenses de la dernière année de vie sont de 1,3 milliard d'euros (dont 800 millions d'euros pour le seul cancer du poumon). Les dépenses pour les maladies cardiovasculaires et maladies respiratoires sont de respectivement de 298 et 299 millions d'euros. Au total les dépenses de soins remboursés de la dernière année de vie pour la fraction des principales maladies liées au tabac sont de 2,1 milliards d'euros.

Le coût direct annuel moyen des soins pour chaque malade en affection de longue durée (ALD) a été estimé par la CNAMTS et appliqué au nombre de malades attribués au tabac. Pour le cancer les dépenses de soins remboursées attribuables au tabac sont de 3,7 milliards d'euros, pour les maladies cardiovasculaires 2,9 milliards d'euros et pour les maladies respiratoires (hors asthme), 0,2 milliard. Au total pour les trois ALD cancers, maladies cardiovasculaires et insuffisance respiratoire les **dépenses de soins remboursées attribuables au tabac** peuvent être estimées à **6,8 milliards d'euros**. Cela représente 2,9 % des dépenses de santé qui ont atteint 234,1 milliards d'euros en 2010 selon la commission des comptes nationaux de la santé. Compte tenu du délai d'apparition de ces maladies, il ne serait pas rigoureux d'extraire de ces données le coût correspondant à la part du commerce illégal aujourd'hui. On peut seulement noter que 5 % de ces dépenses annuelles correspondent à 340 millions d'euros.

B.- DES CONSÉQUENCES SENSIBLES POUR LE RÉSEAU DES BURALISTES

1.- Les buralistes : des commerçants pas comme les autres

• Un monopole de vente au détail des tabacs, des préposés de l'administration

L'article 568 du code général des impôts confie le **monopole de vente au détail des tabacs** à l'administration qui l'exerce par l'intermédiaire de débiteurs désignés comme ses préposés et tenus à un droit de licence, des titulaires du statut d'acheteur-revendeur, ou par l'intermédiaire de revendeurs qui sont tenus de s'approvisionner en tabacs manufacturés exclusivement auprès des débiteurs. L'article 568 *ter* du CGI interdit la commercialisation à distance de produits du tabac manufacturé en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer.

Des conditions strictes sont fixées à l'exercice de cette activité. Un débitant de tabac ne peut gérer son activité que sous la forme juridique de l'exploitation individuelle ou de la société en nom collectif, dont tous les associés sont des personnes physiques ; dans ce cas, chacun des associés doit remplir l'ensemble des conditions d'agrément. Le débitant de tabac est lié à l'État (administration des Douanes et des droits indirects) par un contrat de gérance d'une durée de trois ans, renouvelable par tacite reconduction par période de trois ans

Le droit de licence est dû au-delà d'un seuil de chiffre d'affaires réalisé sur les ventes de tabacs manufacturés fixé à 157 650 euros pour les débits de France continentale et à 118 238 euros pour ceux des départements de Corse. Il est de 20,44 % de la remise des débiteurs pour les cigares et cigarillos et de 21,09 % de la même remise pour les autres produits du tabac. Le droit de licence est exigible à la livraison des tabacs manufacturés au débitant. Il est liquidé par les fournisseurs et acquitté par eux auprès de l'administration pour le compte des débiteurs.

● **Une installation réglementée**

Les règles d'implantation des débits de tabac sont fixées par le décret n° 2010-720 du 28 juin 2010. Les débits de tabac ordinaires permanents sont implantés sur décision du directeur régional des douanes et droits indirects, après avis des organisations représentant dans le département concerné la profession des débiteurs de tabac.

Les débits doivent être viables en termes financiers, et correctement répartis sur le territoire. Dans les communes de plus de 3 500 habitants, le directeur régional des douanes peut décider d'implanter un débit de tabac si, après l'ouverture de ce dernier, la commune concernée ne compte pas plus d'un débit par tranche de 3 500 habitants. Toutefois, l'implantation d'un débit est également possible dans tout secteur de la commune comptant au moins 3 500 habitants et qui en est jusqu'alors dépourvue. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le directeur régional des douanes peut décider d'implanter un débit de tabac si la commune concernée n'en comporte pas.

Le principe du **moratoire sur les créations de nouveaux débits de tabac**, posé par le premier contrat d'avenir, a été prorogé jusqu'en 2011 par le second contrat conclu le 21 décembre 2006 par le Gouvernement avec la Confédération nationale des buralistes. Toutefois, depuis le 1^{er} janvier 2008, pour tenir compte de besoins locaux liés notamment aux évolutions démographiques, des implantations peuvent être décidées par les directeurs régionaux des douanes après avis favorable d'une commission composée de représentants de l'administration et de la Confédération nationale des buralistes. Cette commission s'attache tout particulièrement à vérifier la présence d'une demande en tabac suffisante pour assurer la viabilité du projet envisagé tout en préservant l'activité des buralistes en exercice dans le secteur concerné par la demande. La création d'un nouveau débit

de tabac ne doit ainsi pas être préjudiciable à l'activité des buralistes en activité. De 2008 à 2011, dix implantations ont été réalisées dont la moitié ont été pourvues, faute de buralistes candidats au transfert de leur activité, par de nouveaux venus dans la profession. Ce bilan souligne la difficulté, y compris lorsque la procédure répond à une demande avérée en tabac, d'implanter de nouveaux points de vente. Dans le même temps, 198 indemnités de fin d'activité ont été octroyées par l'État à des buralistes en difficulté dans des départements frontaliers pour un montant global de près de 14 millions d'euros (dont près de 621 000 euros pour les seuls débitants du département des Pyrénées-Orientales).

Dans les départements d'outre-mer, seuls peuvent vendre du tabac au détail, à compter du 1^{er} août 2011, les personnes ayant la qualité de commerçants, titulaires d'une licence accordée au nom du département par le président du conseil général. Une licence ne vaut que pour un point de vente. Le nombre maximal de licences ainsi accordées est fixé à 540 pour la Martinique, 550 pour la Guadeloupe, 1 070 pour La Réunion et 300 pour la Guyane.

Cette licence ne peut être accordée pour la vente au détail du tabac dans un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 200 mètres carrés ou dans les galeries marchandes attenantes à des supermarchés ou des hypermarchés, à l'exclusion des surfaces réservées à la distribution de carburants, ou dans un magasin de vente en gros ouvert aux particuliers.

La délivrance de cette licence est soumise au versement, au profit du département d'outre-mer concerné, d'une redevance annuelle dont le montant est fixé par délibération du conseil général.

À compter du 1^{er} août 2011, seuls les distributeurs agréés peuvent vendre du tabac manufacturé aux personnes mentionnées au premier alinéa. À titre transitoire, les détaillants vendant habituellement du tabac manufacturé antérieurement au 1^{er} août 2011 et n'ayant pas bénéficié de l'attribution d'une licence au titre de l'année 2011 sont autorisés à poursuivre la vente aux particuliers pendant la période strictement nécessaire à l'épuisement de leur stock et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2011.

• Des marges encadrées dans le cadre de prix homologués

Un débitant de tabac est rémunéré au moyen d'une remise brute sur le prix de vente au détail des produits égale à 9 % pour les cigares et cigarillos, et 8,44 % pour les autres produits du tabac (cigarettes, tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes, etc.). En pratique, une remise directe de 7 % pour les cigares et 6,5 % pour les autres produits du tabac lui est versée sur facture par le fournisseur. Les 2 % restants sont versés par le fournisseur à l'administration qui prélève là-dessus le droit de licence et la cotisation retraite. Le niveau de cette remise est fixé par voie réglementaire. Le dernier arrêté date du 30 décembre 2010

et modifiait celui du 26 décembre 2007 fixant le taux de remise à allouer aux débiteurs de tabac.

20,44 % de cette remise brute pour les cigares et 21,09 % pour les autres produits du tabac permettent d'acquitter le droit de licence et 1,778 % pour les cigares et 1,90 % pour les autres produits du tabac servent à financer la cotisation au RAVGDT (régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabacs).

Conformément aux dispositions du contrat d'avenir signé le 18 décembre 2003 ont été créées une remise compensatoire et une remise additionnelle, présentées ci-après. Ces mesures ont été confirmées dans le deuxième contrat d'avenir pour les buralistes signé le 21 décembre 2006.

2.– Les contrats d'avenir signés pour amortir les chocs de 2003, 2004 et 2006

a) Le choc des hausses des prix de 2003 et 2004 sur l'activité des buralistes

La France comptait en 2003, selon la DGDDI, 34 827 débits de tabac en métropole continentale et 400 débits en Corse.

En 2003, le volume des ventes de tabacs (cigarettes, cigares et tabac) a diminué de 13,5 % par rapport à 2002 ; au premier trimestre de 2004, il s'inscrivait en diminution de 23 % par rapport au même trimestre de l'année précédente.

Le chiffre d'affaires des débiteurs, estimé par leurs commandes auprès du réseau de diffusion d'Altadis, a baissé de 0,16 % en 2003 par rapport à l'année précédente. Compte tenu de l'augmentation du prix du tabac de 14,43 % en moyenne annuelle, la baisse des ventes en volume a été de l'ordre de 12,8 %. L'analyse par départements a révélé une situation très contrastée, la diminution des ventes n'ayant ainsi été effective que dans 27 d'entre eux, selon le rapport de MM. Yves Bur et Lionnel Luca sur le contrat d'avenir des buralistes en 2004.

Dans quatre d'entre eux (la Moselle, les Pyrénées-Atlantiques, les Pyrénées-Orientales, et le Bas-Rhin), elle aura été supérieure à 10 % (– 15,2 % en Moselle). Dans sept autres départements frontaliers ou maritimes (notamment les Landes et le Pas-de-Calais), elle était comprise entre – 5 % et – 10 %. Les Hautes-Pyrénées (– 4,9 %), les Alpes-Maritimes (– 3,3 %) et l'Ariège (– 2,9 %) enregistraient également des baisses notables de chiffre d'affaires. 13 autres départements enregistraient des reculs plus modérés, voire une quasi-stabilité (0 % à – 2,5 %).

Dans 24 autres départements, la situation était également voisine de la stabilité, mais en légère hausse (de 0 % à 2 %). Enfin, dans 41 départements, on constatait des hausses de chiffre d'affaires de 2 % à 6 % (dans la Creuse ou les Alpes-de-Haute-Provence). Seuls six départements enregistraient cependant une hausse égale ou supérieure à 4 %.

Au plan national, on constatait un quasi-équilibre des pertes et des gains, que ce soit en termes de nombre de débits, de part de marché ou même de classes de pertes et de gains : 50,9 % des débiteurs ont enregistré une baisse de leur chiffre d'affaires de 9,3 % en moyenne et 49,1 % des débiteurs, ont enregistré une hausse moyenne de 9,4 %.

Les départements frontaliers, au sens du contrat d'avenir (c'est-à-dire avec les Landes et les Vosges) comptaient 8 033 débiteurs, soit 23 % de la profession, qui réalisaient en 2002 une proportion à peu près équivalente du chiffre d'affaires tabac (22,1 %). Le chiffre d'affaires tabac y a globalement baissé de 5,9 % en 2004.

En outre, la proportion de débiteurs subissant une baisse de leur chiffre d'affaires y était nettement plus importante qu'ailleurs : 70 % des débiteurs ont en moyenne constaté une baisse de 11,5 % de leur chiffre d'affaires. Surtout, les diminutions de chiffre d'affaires comprises entre 10 % et 25 % concernaient plus du quart (28,1 %) des débiteurs, alors qu'elles n'affectaient que 15,2 % des débiteurs au plan national. À l'autre extrémité de l'échelle, 30 % des débiteurs voyaient cependant leur chiffre d'affaires augmenter, mais pour 19 %, la progression restait inférieure à 10 %. Dans les départements non frontaliers, on assistait à une légère hausse du chiffre d'affaires (1,5 %). La part de débiteurs subissant une baisse de chiffre d'affaires était cependant de 45 %.

L'EXEMPLE DU BAS-RHIN

En 2011, alors que l'écart de prix avec l'Allemagne est en moyenne de 1,1 euro pour les cigarettes, les buralistes du Bas-Rhin voient leur activité tabac baisser de 5 % en volume. Entre 2002 et 2010, la baisse en volume est de 43,7 % et de 9 % en termes de chiffre d'affaires.

L'impact sur le nombre de buralistes est direct : il ne reste plus aujourd'hui que 359 débits de tabac, après 93 fermetures.

À Lauterbourg, où vos rapporteurs se sont rendus, la situation du débit de tabac, qui fut l'un des sinon le plus important de France, est particulièrement frappante. Alors que son chiffre d'affaires s'élevait à 12 millions d'euros en 1994, époque où les cigarettes allemandes étaient plus chères que les cigarettes françaises, il n'était plus que de 1,74 million d'euros en 2002 et de 300 000 euros en 2010, le tabac ne représentant plus que 15 % de son activité.

b) Les deux premiers contrats d'avenir

• Un premier contrat signé le 17 décembre 2003, une réponse d'urgence

Signé entre le Gouvernement et la Confédération des buroalistas, le premier contrat d'avenir prévoyait un ensemble varié de mesures de soutien à caractère financier et commercial, autour de quatre axes.

1. Évolution de la fiscalité :

– moratoire de quatre ans en matière de majoration des taxes et accises sur les tabacs ;

– démarche de la France auprès de la Commission européenne pour obtenir une convergence des niveaux de taxation intra-européens et un contrôle des achats transfrontaliers abusifs.

2. Sécurisation et lutte contre les trafics :

– des contacts quotidiens systématiques entre buroalistas et patrouilles de police ou de gendarmerie ; intégration des débits de tabac dans les itinéraires ;

– une subvention de sécurisation des locaux revalorisée de 8 000 euros à 10 000 euros, en particulier pour le raccordement à une centrale de surveillance, bénéficiant à 4 000 débits de tabac par an ;

– la sécurisation par la police ou la gendarmerie des livraisons de stock ;

– des contrôles généralisés des établissements susceptibles d'abriter la revente de marchandises de contrebande, des actions ciblées sur les fournisseurs et revendeurs illégaux, l'augmentation des contrôles aux frontières et dans les zones de fret ;

– la participation des groupes d'intervention régionaux (GIR) aux recherches des filières ;

– le renforcement du soutien à la profession : désignation d'un officier-conseil dans chaque commissariat ou compagnie de gendarmerie et association des buroalistas aux conseils locaux de sécurité.

3. Compensations financières :

– relèvement du plafond de l'exonération de redevance de 129 500 euros à 152 500 ;

– remise additionnelle

À compter du 1^{er} octobre 2003, la rémunération nette des débiteurs est portée à 8 % : 6 % au titre de la remise nette et 2 % de remise additionnelle sur les premiers 152 500 euros de chiffre d'affaires annuel ; de 152 501 à 300 000 euros de chiffre d'affaires annuel, elle est portée à 6,7 % (6 % de remise nette et 0,7 % de remise additionnelle) ;

– remise compensatoire pour baisse de chiffre d'affaires

À compter de 2003, une remise compensatoire de perte de chiffre d'affaires sur le tabac est versée au débit, selon les modalités suivantes :

- 50 % si le chiffre d'affaires a baissé de 5 % à 10 % par rapport à l'année 2002 ;

- 70 % si le chiffre d'affaires a baissé de plus de 10 % et jusqu'à 25 % ;

- 80 % si le chiffre d'affaires a baissé de plus de 25 %.

Cette compensation est non plafonnée, durable et cumulable avec la remise additionnelle ;

– réforme du régime de retraite des débiteurs de tabac pour assurer une revalorisation des prestations et maintenir l'équilibre du régime, à taux de cotisations inchangés ;

– gel des créations de débits de tabac pendant 4 ans ;

– pour les débiteurs frontaliers : mesures spécifiques en cas de difficulté pour le paiement des impôts et taxes recouverts par le Trésor public, octroi de délais de paiement et remise des majorations de retard pour les cotisations et contributions sociales ; montant de la remise compensatoire porté à 90 % pour les débiteurs frontaliers ayant enregistré des pertes de chiffres d'affaires au-delà de 25 %.

4. Développement des activités commerciales :

Implantation de points Poste, de bornes Internet ; renforcement du rôle du guichet d'intérêt public (cartes de chasse, de pêche, produits des monnaies et médailles, documents papiers de tous organismes publics et parapublics), Française des Jeux.

• Le contrat en cours 2008-2011 : une aide à la diversification

Un deuxième contrat d'avenir a été signé le 21 décembre 2006 pour aider la profession des buralistes à s'adapter aux conséquences de l'interdiction de fumer dans les lieux publics qui s'applique à leurs établissements depuis le 1^{er} janvier 2008. Il s'articule autour de trois axes.

1. Fiscalité :

La France poursuit ses démarches auprès de la Commission européenne et des autres États membres pour obtenir une convergence des taux de taxation, une progression des minima de perception dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne et un encadrement des achats transfrontaliers compatibles avec les objectifs de santé publique définis dans la Convention cadre de l'OMS pour la lutte antitabac ratifiée par la Commission européenne le 30 juin 2005.

Toute évolution de la fiscalité fera l'objet d'une consultation préalable de la Confédération des buralistes.

2. Poursuite des mesures de lutte contre les trafics ;

3. Modernisation du réseau des débitants de tabac :

La loi de finances rectificative pour 2006 (article 244 *quater* du CGI) permet aux buralistes de bénéficier d'un crédit d'impôt égal à 25 % des dépenses portant sur la rénovation des linéaires, la rénovation des vitrines ou l'acquisition de terminaux informatiques dans la limite de 10 000 euros pour l'ensemble de la période constituée de l'année civile au cours de laquelle les dépenses ont été engagées et des deux années suivantes.

– Rémunération de l'activité tabac

À compter du 1^{er} janvier 2008, la remise versée par le fournisseur au débitant de tabac est augmentée d'un point sur les cigares et cigarillos et de 0,125 point par an soit 0,5 point sur la durée du contrat pour les autres produits de tabacs manufacturés. Le taux de cotisation au régime d'allocation viagère des gérants de tabac (RAVGDT) reste stable, pour correspondre à 0,16 % du montant annuel des livraisons de tabacs.

Le dispositif de remise compensatoire est maintenu.

Jusqu'au 31 décembre 2008, la remise additionnelle du buraliste, de 2 % sur ses 152 500 premiers euros de chiffre d'affaires, a été maintenue mais le supplément de 0,7 % sur la part de chiffre d'affaires comprise entre 152 501 euros et 300 000 euros progressivement abaissé à 0,5 % en 2009, et supprimé à compter du 1^{er} janvier 2010. Une prime forfaitaire de service public est instaurée au bénéfice des débits réalisant un chiffre d'affaires maximum de 300 000 euros. Cette prime s'élève annuellement à 1 000 euros pour les débits réalisant un chiffre d'affaires au maximum égal à 100 000 euros, et 500 euros pour les débits réalisant un chiffre d'affaires compris entre 100 001 euros et 300 000 euros.

– Viabilité et animation du réseau des buralistes

Maintien du moratoire sur les créations de débits de tabac, assouplissement des règles de transfert de débits et redéfinition des périmètres d'implantation en fonction des fermetures se produisant à compter du 1^{er} janvier 2008.

Maintien de l'indemnité de fin d'activité (IFA) pour les débitants situés dans des départements en difficulté, dans la limite d'un contingent annuel de 160 dossiers.

Mise en place d'une aide à la mobilité pour les débitants bénéficiant de l'indemnité de fin d'activité.

À l'intérieur du contingent annuel d'aide fixé par arrêté, le Comité de suivi pourra attribuer une aide à la réinstallation de 3 000 euros ou bien égale à 2 % de l'indemnité de fin d'activité au buraliste acceptant de transférer son activité dans une autre commune du département ou d'un département limitrophe et dans un secteur où les critères d'implantation sont réunis.

– Extension de l'IFA pour les petits débits des zones rurales, à partir du 1^{er} juillet 2007, dans la limite de 200 dossiers :

– le montant de l'indemnité est égal à trois fois le montant de la remise nette 2002,

– l'aide est attribuée au gérant du débit constituant le dernier débit d'une commune de moins de 1 500 habitants,

– pour être éligible à ce dispositif, le chiffre d'affaires tabac 2002 doit être inférieur à 100 000 euros en 2002 et le buraliste doit être âgé d'au moins 60 ans et justifier d'au moins dix ans d'activité consécutive en qualité de débitant de tabac.

Lors du congrès des buralistes réuni en 2008, le ministre du Budget et le président de la confédération ont signé un avenant au deuxième contrat d'avenir afin de préciser les engagements du Gouvernement en matière de diversification de l'activité des débitants (paiement des amendes pour infractions routières, association systématique du réseau des buralistes aux projets de dématérialisation de services publics de l'État, rachat des ouvrages en métaux précieux auprès des particuliers).

À l'occasion du congrès annuel de la confédération des buralistes le 23 septembre dernier, Mme Valérie Pécresse, ministre du Budget, vient d'annoncer la prochaine signature du troisième contrat d'avenir. Conformément aux termes de la négociation engagée depuis cet été, l'État poursuivrait son soutien en le recentrant sur les professionnels les plus en difficulté. Les recommandations de la mission figurent au III ci-après.

III.– RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

A.– POURSUIVRE L'OBJECTIF D'HARMONISATION EUROPÉENNE DE LA FISCALITÉ DES TABACS

1.– Les règles européennes encadrent déjà la structure et le taux des accises sur les tabacs

Le droit européen relatif aux accises pesant sur le tabac a été récemment rassemblé et codifié en une seule directive : la directive du Conseil 2011/64/EU du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés. Elle abroge ainsi les directives de 1992 et 1995 ainsi que la directive 2010/12/UE du Conseil du 16 février 2010, qui leur apportait les modifications les plus récentes. Ce cadre juridique définit les différents types de tabac manufacturé, arrête les principes généraux qui régissent la taxation du tabac manufacturé et fixe les accises minimales pour les cigarettes ainsi que les taux minimum pour les autres tabacs.

Les niveaux de taxation résultent de la directive 2010/12/UE, adoptée après la présentation par la Commission européenne en juillet 2008, d'un rapport d'évaluation. Elle prévoit notamment une augmentation progressive, jusqu'en 2014 ou 2018 selon les pays, des niveaux minimaux de taxation applicables aux cigarettes et au tabac fine coupe. La directive vise aussi à contribuer à réduire la consommation de tabac de 10 % dans les cinq prochaines années.

a) S'agissant des cigarettes

Les cigarettes fabriquées dans l'Union européenne et celles importées de pays tiers sont soumises à une accise *ad valorem* calculée sur le prix maximal de vente au détail, droits de douane inclus sauf dérogation, ainsi qu'à une accise spécifique calculée par unité de produit. Le taux de l'accise *ad valorem* et le montant de l'accise spécifique doivent être les mêmes pour toutes les cigarettes.

Au stade final de l'harmonisation des structures fiscales, il est établi pour les cigarettes, dans tous les États membres, le même rapport entre l'accise spécifique et la somme de l'accise *ad valorem* et de la taxe sur le chiffre d'affaires, de façon que l'éventail des prix de vente au détail reflète de manière équitable l'écart des prix de cession des fabricants.

L'accise sur les cigarettes doit comporter une fiscalité minimale, dans le respect de la structure fiscale mixte et la fourchette de l'élément spécifique de l'accise.

Le pourcentage d'élément spécifique de l'accise dans le montant de la charge fiscale totale sur les cigarettes est établi en référence au prix moyen pondéré de vente au détail.

Jusqu'au 31 décembre 2013, l'élément spécifique de l'accise sur les cigarettes n'est **pas inférieur à 5 % ni supérieur à 76,5 %** du montant de la charge fiscale totale résultant du cumul :

– de l'accise spécifique ;

– de l'accise *ad valorem* et de la taxe sur la valeur ajoutée perçues sur le prix moyen pondéré de vente au détail.

À partir du 1^{er} janvier 2014, la fourchette sera comprise entre **7,5 % et 76,5 %** du montant de la charge fiscale totale.

L'accise globale (droit spécifique et droit *ad valorem* hors TVA) sur les cigarettes représente au **moins 57 % du prix moyen pondéré de vente au détail** des cigarettes mises à la consommation. Cette accise n'est **pas inférieure à 64 euros** par 1 000 cigarettes, indépendamment du prix moyen pondéré de vente au détail.

Toutefois, les États membres qui perçoivent une accise d'au moins 101 euros par 1 000 cigarettes calculée sur la base du prix moyen pondéré de vente au détail n'ont pas besoin de respecter l'exigence de 57 %.

Cette exigence de 57 % date de 1992. Quand tous les États membres appliqueront l'accise minimale de 64 euros, les recettes provenant des accises s'élèveront à plus de 60 % dans la plupart des cas.

Dans son rapport de juillet 2008 accompagnant la proposition de directive (future 2010/12/UE), la Commission européenne relevait que **l'accise minimale de 64 euros par 1 000 cigarettes ne suffit pas à rapprocher les prix de vente au détail** entre les États membres qui appliquent une fiscalité élevée et les autres, et recommandait en conséquence de relever l'exigence communautaire minimale en termes monétaires. Elle notait toutefois que plusieurs États membres bénéficiaient encore de périodes de transition pour les taux minimaux alors en vigueur.

La directive 2010/12/UE a donc prévu qu'**à compter du 1^{er} janvier 2014**, l'accise globale sur les cigarettes représente **au moins 60 % du prix moyen pondéré de vente au détail** des cigarettes mises à la consommation. Cette accise n'est **pas inférieure à 90 euros** par 1 000 cigarettes, indépendamment du prix moyen pondéré de vente au détail.

Toutefois, les États membres qui perçoivent une accise d'au moins 115 euros par 1 000 cigarettes calculée sur la base du prix moyen pondéré de vente au détail n'ont pas besoin de respecter l'exigence de 60 %.

Pour la Commission, porter les taux minimaux à 90 euros (soit une charge moyenne des accises de 63 % quand tous les États membres auront atteint les minimums actuels) devrait entraîner une baisse de la demande de l'ordre de 10 %

en moyenne dans 22 États membres, à l'exclusion de ceux, comme la France, qui pratiquent déjà un niveau de taxation élevé.

Les États membres augmentent progressivement l'accise afin d'atteindre ces exigences. Des dérogations sont toutefois prévues pour certains pays : c'est le cas de la France pour la Corse. Une **période transitoire expirant le 31 décembre 2017** est accordée à la Bulgarie, l'Estonie, la Grèce, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne et la Roumanie pour leur permettre de se conformer à ces exigences.

b) S'agissant des tabacs manufacturés autres que les cigarettes

Les articles 13 et 14 de la directive 2011/64/UE prévoient que les États membres appliquent une accise qui peut être :

– *ad valorem*, calculée sur les prix maximaux de vente au détail de chaque produit librement fixés par les fabricants établis dans l'Union et par les importateurs de pays tiers ;

– spécifique, exprimée en montant par kilogramme ou par nombre de pièces pour les cigares et cigarillos ;

– mixte, comprenant un élément *ad valorem* et un élément spécifique.

Les États membres peuvent établir un montant minimal d'accise pour les cas où l'accise est *ad valorem* ou mixte.

L'**accise globale** (spécifique et/ou *ad valorem* hors TVA) est au moins égale aux taux ou aux montants **minimaux** fixés :

– pour les cigares ou les cigarillos : **5 %** du prix de vente au détail, toutes taxes comprises, **ou 12 euros** par 1 000 unités ou par kilogramme ;

– pour le tabac à fumer fine coupe destiné à rouler les cigarettes : **40 %** du prix moyen pondéré de vente au détail du tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes mis à la consommation, **ou 40 euros** par kilogramme ;

ÉVOLUTION DE L'ACCISE GLOBALE MINIMUM PERÇUE SUR LE TABAC À FUMER FINE COUPE DESTINÉ À ROULER LES CIGARETTES

	2011	1 ^{er} janvier 2013	1 ^{er} janvier 2015	1 ^{er} janvier 2018	1 ^{er} janvier 2020
en % du prix moyen pondéré de vente au détail ⁽¹⁾	40	43	46	48	50
En euros par kg	40	47	54	60	60

(1) Le prix moyen pondéré de vente au détail est calculé par référence à la valeur totale de l'ensemble du tabac à fumer fine coupe destiné à rouler les cigarettes mis à la consommation, basée sur le prix de vente au détail TTC, divisée par la quantité totale de tabac à fumer fine coupe destiné à rouler les cigarettes mis à la consommation. Il est établi au plus tard le 1^{er} mars de chaque année sur la base des données concernant toutes les mises à la consommation effectuées l'année civile précédente.

– pour les autres tabacs à fumer : **20 %** du prix de vente au détail, toutes taxes comprises, ou **22 euros** par kilogramme.

La directive 2010/12/UE a prévu **l'adoption de la référence prix moyen de vente pondéré**, du fait des critiques formulées à propos de la précédente référence : la classe de prix la plus demandée (CPPD). Ce concept a été introduit il y a trente ans, à une époque où les marchés nationaux des cigarettes étaient généralement dominés par une marque. Or la CPPD ne représente plus actuellement en moyenne que 35 % environ des parts du marché. Elle a tendance à varier en raison de changements dans les habitudes de consommation, ce qui rend les recettes fiscales volatiles. Elle provoque également une distorsion de concurrence entre les fabricants de tabac, les plus puissants d'entre eux pouvant faire augmenter la pression fiscale qui pèse sur leurs concurrents. En outre, elle ne permet pas d'assurer un degré d'harmonisation minimal entre tous les États membres, étant dans certains États une classe de prix peu élevés, alors que dans d'autres, il s'agit d'une classe de prix élevés. Enfin, du point de vue de la protection de la santé, il n'est pas justifiable d'utiliser la classe de prix la plus demandée comme référence pour la fixation d'exigences fiscales minimales.

À l'inverse, appliquer la règle des 57 % sur la base des prix moyens pondérés présente plusieurs avantages du point de vue tant du marché intérieur que de la santé : elle est neutre par rapport aux catégories de prix et met les fabricants sur un pied d'égalité ; elle laisse aux États membres de la souplesse pour établir la structure de taxation qui convient le mieux aux besoins de leur marché national ; enfin elle offre aux États membres de l'UE un point de comparaison des exigences minimales en matière d'accises applicables aux cigarettes, facilitant l'évolution vers l'harmonisation. C'est pourquoi cette base a été retenue.

2.– Des écarts importants demeurent entre les 27 États membres

En juillet 2008, le montant total de taxes (accises et TVA) sur la marque la plus demandée, pour 1 000 cigarettes, était maximal au Royaume-Uni (310 euros), et minimal en Lituanie (48 euros), la France (213 euros) se situant en troisième position après l'Irlande à 292 euros. Le niveau moyen de taxation était de 135,40 euros.

Le montant d'accises (hors TVA) variait de 249,99 euros pour 1 000 cigarettes au Royaume-Uni à 37,36 euros en Lituanie. Le montant d'accises français était de 169,60 euros, pour un montant moyen dans l'UE de 98,67 euros. Ces montants représentent respectivement 61,60 % et 51,60 % du prix total, et 64 % pour la France. Le pourcentage le plus élevé est celui de la Slovaquie (77,58 %).

Dans ces conditions, l'impact de la directive 2010/12/UE s'est avéré très différent selon les pays.

MESURE DE L'IMPACT DIRECT DE LA MISE EN ŒUVRE
DE LA DIRECTIVE 2010/12/UE

	Hausse des prix	Baisse de la demande
Autriche	15,6 %	6,6 %
Belgique	8,3 %	3,6 %
Bulgarie	36,0 %	15,5 %
Chypre	18,3 %	7,9 %
Rép. Tchèque	31,0 %	13,3 %
Danemark	6,2 %	2,7 %
Estonie	28,2 %	12,1 %
Finlande	6,2 %	2,7 %
France	0,0 %	0,0 %
Allemagne	0,0 %	0,0 %
Grèce	21,2 %	0,1 %
Hongrie	30,1 %	13,0 %
Irlande	0,0 %	0,0 %
Italie	18,8 %	8,1 %
Lettonie	28,9 %	12,4 %
Lituanie	32,9 %	14,1 %
Luxembourg	25,4 %	10,9 %
Malte	8,1 %	3,5 %
Pays-Bas	9,9 %	4,3 %
Pologne	46,8 %	20,1 %
Portugal	8,9 %	3,8 %
Slovaquie	35,8 %	15,4 %
Slovénie	22,7 %	9,8 %
Espagne	17,9 %	7,7 %
Suède	9,8 %	4,2 %
Royaume-Uni	0,0 %	0,0 %

Source : Commission européenne 2008.

Le tableau suivant récapitule le niveau de la fiscalité et des prix des cigarettes dans les 27 États membres de l'Union européenne en juillet 2011.

	Accise spécifique			Accise <i>ad valorem</i> en % du prix de détail TTC	TVA en % du prix de détail TTC	Total des taxes en % du prix moyen pondéré	Prix de la catégorie la plus demandée en euros pour 1 000 cigarettes	Prix moyen pondéré en euros pour 1 000 cigarettes	Montant des accises en euros pour 1 000 cigarettes	Taux d'accise minimum prévu en euros pour 1 000 cigarettes	Part du taux d'accise minimum en % du prix moyen pondéré
	euros	En % du prix moyen pondéré	En % de l'ensemble des taxes								
Autriche	34	17,95	23,43	42	16,67	76,62	200	189,40	113,55	111,28	59,95
Belgique	15,93	7,04	9,16	52,41	17,36	76,81	247,37	226,37	134,57	127,84	59,45
Bulgarie	51,64	45,91	53,64	23	16,67	85,58	109,93	112,49	77,51	75,67	68,91
Chypre	40	24,46	31,55	40	13,04	77,54	n.r.	163,50	105,40	110	64,50
Rép. Tchèque	43,82	31,54	41,39	28	16,67	76,21	133,09	138,94	82,72	82,31	59,54
Allemagne	90,80	39,51	51,04	21,94	15,97	79,02	217,39	229,80	141,22	*	61,45
Danemark	90,58	38,99	48,36	21,65	20	80,64	254,95	232,28	140,87	139,08	60,65
Estonie	38,35	34,78	41,19	33	16,67	84,45	110,25	110,25	74,73	73	67,78
Grèce	19,66	12,55	15	52,45	18,70	83,70	200	156,56	101,76	101,76	65
Espagne	12,70	7,63	9,55	57	15,25	79,88	187,50	166,52	107,62	116,90	64,63
Finlande	17,50	8,10	10,28	52	18,70	78,80	250	216,09	129,87	131,50	60,10
France	19,59	7,26	9	56,99	16,39	80,64	nr	270	173,47	173	64,25
Hongrie	35,60	32,20	39,95	28,40	20	80,60	103,78	110,57	67	66,02	60,60
Irlande	183,42	42,90	54,65	18,25	17,36	78,51	427,50	423,50	261,43		61,56
Italie	7,67	3,74	4,99	54,57	16,67	74,98	195	205	119,55	131,19	58,31
Lituanie	38,23	35,39	45,52	25	17,36	77,74	nr	108,03	65,24	64	60,39
Luxembourg	16,89	9,38	13,35	47,84	13,04	70,26	nr	180,11	103,06	98	57,22
Lettonie	35,22	31,85	37,97	34	18,03	83,88	nr	110,59	72,82	73,26	65,85
Malte	28	14,89	19,31	47	15,25	77,14	200	188	116,36	120,50	61,89
Pays-Bas	135,66	57,31	70	8,59	15,97	81,87	nr	236,72	156	156	65,90
Pologne	40,22	34,66	40,89	31,41	18,70	84,77	nr	116,04	76,67	76,67	66,07
Portugal	69,07	35,42	45,93	23	18,70	77,12	195	172,50	113,92	113,92	58,42
Roumanie	51,49	38,20	48,63	21	19,35	78,55	134,80	119,56	79,80	74	59,20
Suède	137,77	55,49	72,54	1	20	76,49	271,20	248,29	140,25		56,49
Slovénie	20,40	15,45	20	45,15	16,67	77,28	124,50	132	80	80	60,61
Slovaquie	55,70	41,95	51,40	23	16,67	81,62	121,05	132,78	86,24	85	64,95
Royaume-Uni	178,60	56,97	63,20	16,50	16,67	90,14	nr	313,51	230,33		73,47

Source : Commission européenne, juillet 2011.

3.— De l'harmonisation des taxes à l'harmonisation des prix ?

L'impact de l'harmonisation européenne des accises et de la TVA reste limité et laisse subsister d'importants écarts de prix entre États membres, sans correspondance avec la convergence des taux. Deux exemples sont particulièrement frappants, relevés dans le rapport du Gouvernement au Parlement sur l'harmonisation de la fiscalité sur les tabacs manufacturés dans l'Union européenne, en juillet 2011.

Alors que l'écart de taux de taxation des cigarettes est de 0,38 point entre la France et l'Espagne, l'écart de prix moyen pondéré de vente au détail des cigarettes pour mille unités entre l'Espagne (166,52 euros) et la France (271 euros) représente 1,6 fois le prix moyen pondéré espagnol.

Le phénomène est encore plus marqué avec les nouveaux États membres. Alors que la taxation globale des cigarettes est de 85,58 % en Bulgarie et de 81,92 % en Roumanie, les prix de vente au détail n'y sont respectivement que de 2,24 euros et 2,39 euros.

Les niveaux retenus par la directive n° 2010/12/UE, largement en deçà des propositions initiales de la Commission, ne peuvent contribuer à un relèvement efficace des prix du tabac dans les États membres de l'UE. Le seuil de 64 euros (qui s'élèvera à 90 euros en 2014) reste bien en dessous de la moyenne qui se situe à 115 euros. Le fait que la directive fixe l'évolution des accises jusqu'en 2014 pour les cigarettes et 2020 pour les autres produits du tabac et la règle de l'unanimité pour l'adoption de directives fiscales laissent **peu de perspectives de progrès à court terme, dans un régime de libre fixation des prix.**

Si le considérant 2 de la directive n° 2011/64/UE place sur le même plan les deux objectifs de bon fonctionnement du marché intérieur et d'un niveau élevé de protection de la santé, le considérant suivant insiste sur la nécessité de *« maintenir une union économique ayant des caractéristiques analogues à celles d'un marché intérieur comportant une saine concurrence. En ce qui concerne le secteur des tabacs manufacturés, la réalisation de ce but présuppose que l'application, au sein des États membres, des impôts frappant la consommation des produits de ce secteur ne fausse pas les conditions de concurrence et n'entrave pas leur libre circulation dans l'Union »*. C'est pourquoi la dernière loi de finances rectificative pour 2010 a supprimé les prix seuils en dessous desquels les cigarettes ne peuvent être légalement vendues sur le territoire français, tirant les conséquences de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 4 mars 2010. L'Irlande et l'Italie ont fait l'objet de procédures similaires.

Le Gouvernement propose donc d'envisager un rapprochement des prix du tabac en concertation avec les États limitrophes. La mission encourage cette initiative.

Recommandation n° 1 : Soutenir les efforts du Gouvernement pour faire converger les prix des tabacs en France et dans les États voisins, en concertation avec ceux-ci. Cette harmonisation serait facilitée par une simplification de la structure de la fiscalité.

Par ailleurs, le document de travail de la Commission européenne présentant son Plan d'action contre la contrebande de cigarettes et d'alcool à la frontière orientale de l'UE, SEC (2011) 791 final, prévoit deux mesures dont la mise en œuvre doit être approfondie.

D'une part, la Commission européenne propose son **assistance technique** (expertise et logistique), à la demande d'États membres, sur les sujets d'administration fiscale et de lutte contre la fraude, dans le cadre du Règlement 904/2010 du 7 octobre 2010 sur la coopération administrative et la lutte contre la fraude en matière de TVA. Dans une perspective similaire, les programmes Customs 2013 et Fiscalis 2013, dirigés par la DG Taxud, visent à soutenir des initiatives politiques ou opérationnelles en matière douanière ou fiscale. Dans le cadre du programme Fiscalis, une première visite d'experts a eu lieu en Roumanie en octobre 2010, permettant des échanges d'expériences et de bonnes pratiques et la coordination d'actions communes.

D'autre part, la Commission a proposé que le rapprochement des taux d'accises entre l'UE et ses voisins figure dans les négociations sur les **nouveaux accords d'association avec l'Ukraine et la Moldavie**. C'est effectivement une condition indispensable.

4.– Au niveau national, des hausses modérées et régulières

La recherche d'une harmonisation des taxes et des prix au niveau européen verrait ses effets fortement atténués si la France décidait unilatéralement de hausses des prix brutales et irrégulières. La mission souhaite donc que les prochaines hausses, dont deux ont été annoncées le 24 août par le Premier ministre, de 6 % à compter d'octobre 2011 puis de 6 % à nouveau en 2012, restent dans le cadre du Plan cancer 2009-2013.

Recommandation n° 2 : Réaliser les prochaines hausses de prix dans le cadre du Plan cancer 2009-2013, afin d'éviter des hausses de prix unilatérales et irrégulières.

Une réflexion devrait par ailleurs s'engager sur la fiscalité des tabacs à rouler, dont la consommation augmente à la suite des hausses de prix des cigarettes, afin de limiter cet effet de substitution.

Recommandation n° 3 : Engager une réflexion sur la fiscalité des tabacs à rouler, en vue de contrecarrer l'effet de substitution à chaque hausse des prix des cigarettes.

B.– CENTRER LE 3^{ÈME} CONTRAT D'AVENIR SUR L'ESSENTIEL

1.– Le bon bilan des deux premiers contrats d'avenir

a) Leur coût

Le premier contrat d'avenir a eu un impact globalement positif, les aides ayant permis une progression significative du revenu moyen des buralistes, lequel a augmenté de 39,6 % entre 2002 et 2007. Dans le cadre du second contrat, la hausse de la remise nette représente chaque année un surplus de revenus de 19 millions d'euros. Le tableau ci-dessous dresse le bilan de l'évolution de la situation des buralistes pour 2008 et 2009, années pendant lesquelles la rémunération moyenne des débitants a progressé alors même que le montant des aides versées diminuait.

ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA SITUATION DES BURALISTES

	2008 (au 31 décembre)	2009 (au 31 décembre)	ÉVOLUTION
Nombre de débitants	28 955	28 434	- 1,80 %
Chiffre d'affaires total (en millions d'euros)	15 486,2	15 955,6	3,30 %
Chiffre d'affaires moyen (en euros)	534 837	562 533	5,20 %
Remises compensatoire et additionnelle (en millions d'euros)	145,2	133,7	- 7,90 %
Rémunération moyenne (en euros)	40 575	42 545	4,90 %

Source : ministère du Budget, 2010.

L'enveloppe prévue par la loi de finances initiale pour 2011 pour le crédit d'impôt en faveur de la rénovation des linéaires, des vitrines et de l'équipement informatique est de 3 millions d'euros. La remise compensatoire est provisionnée pour 2011 à hauteur de 44 millions d'euros. La remise additionnelle et la prime forfaitaire de service public sont provisionnées à hauteur de 83 millions d'euros. L'indemnité de fin d'activité (IFA) étendue aux petits débits de zones rurales et complétée par une aide à la mobilité géographique est provisionnée à hauteur de 8 millions d'euros. **Ces mesures représentent un coût pour l'État de 138 millions d'euros.**

S'y ajoute la hausse de la rémunération des buralistes à travers le système de remises : le complément de remise, versé mensuellement aux débitants de tabac en fonction de la perte de chiffre d'affaires devrait s'élever à 72,5 millions d'euros. 77,5 millions d'euros seront transférés à la Caisse des dépôts et

consignations au titre du régime d'allocation viagère des gérants des débits de tabac (RAVGDT). 11,5 millions d'euros sont prévus pour les subventions visant à la sécurisation des débits de tabac. **Ce deuxième ensemble de mesures s'élève à 161,5 millions d'euros.**

MONTANT DES MESURES D'AIDES AUX BURALISTES

(en millions d'euros)

	LFI 2011	RAP 2010	RAP 2009	RAP 2008	Total 2008- 2011
Crédit d'impôt rénovation	3	3	3	2	11
Remise compensatoire / départements en difficulté	44	32,26	45,35	51	172,61
Remise additionnelle et prime forfaitaire	83	83	91,39	98,2	355,6
IFA	8	4	6,53	5,9	24,43
Complément de remise	72,5	71,6	72	74	290,1
RAVGT	77,5	79,32	75,32	73,5	305,64
Subvention sécurisation	11,5	10,39	9,74	9,7	41,3
Total	299,5	283,57	303,33	314,3	1 200,7

Source : loi de finances pour 2011 et rapports annuels de performances, mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.

b) Les contrats d'avenir ont assuré un soutien utile aux buralistes

L'évolution de ces montants indique que les contrats d'avenir ont atteint leur objectif d'ensemble en permettant aux débitants de tabac de maintenir, en moyenne, leur rémunération. En revanche, de fortes disparités locales demeurent, et le nombre de buralistes a fortement diminué.

La réduction des versements de remise additionnelle est due aux modifications des règles de calcul intervenues à compter du 1^{er} janvier 2010.

La baisse de la remise compensatoire s'explique par l'évolution favorable du chiffre d'affaires tabac des buralistes qui est, en 2010, supérieur de près de 1 milliard à celui de 2009, soit une hausse de 5,75 %. Il s'agit de la progression la plus importante enregistrée depuis 2002. La progression du chiffre d'affaires s'établissait à 3,29 % entre 2009 et 2008 et à 1,2 % entre 2008 et 2007.

Cette augmentation sensible s'explique par la hausse du prix des cigarettes et des tabacs à rouler intervenue en novembre 2009, de l'ordre de 6 %, combinée à des ventes en volume en progression de 0,47 %.

Le nombre de bénéficiaires de la remise compensatoire diminue régulièrement. Il est en baisse de 36,5 % entre 2005 et 2010 et de 20 % entre 2009 et 2010, et ce dans tous les départements.

Le complément de remise évolue en fonction du nombre de buralistes et du chiffre d'affaires réalisé. Cette dépense reste stable, la baisse du nombre de buralistes étant compensée par la hausse du chiffre d'affaires.

L'impact des subventions visant à la sécurisation des débits de tabac est plus difficile à mesurer. Les documents d'accompagnement du projet de loi de finances pour 2011 indiquent que ce dispositif a permis de faire baisser depuis 2004 les cambriolages dont sont l'objet les bureaux de tabac. Mais selon la Mutuelle des débiteurs de tabac (Mudetaf), qui assure plus de 35 % des buralistes, la fréquence des vols évolue régulièrement aux alentours de 13 % depuis 2004, et les atteintes aux personnes continuent d'augmenter fortement (+ 42 % entre 2008 et 2009).

Selon les chiffres fournis par la MUDETAF, le taux des cambriolages réussis, c'est-à-dire des effractions, est passé de 5,885 % en 2004 à 4,447 % en 2010, le nombre d'assurés passant de 7 613 à 9 552 (+ 25 %) sur cette période. Cette évolution permet donc de mesurer très clairement l'impact très positif de la subvention sécurité qui finance exclusivement des moyens de défense dits passifs.

Le chiffre de 13 % mis en avant par la MUDETAF couvre un champ plus large constitué entre autres des tentatives, agressions et vols au transport.

La hausse en valeur des ventes de tabac dissimule une baisse sensible en volume. L'évolution en volume des livraisons de cigarettes entre 2002 et 2010 est fortement négative : elle est de - 28 % dans les départements non frontaliers, et de - 52 % dans les départements frontaliers.

ACTIVITÉ TABAC EN VALEUR PAR CATÉGORIE DE PRODUITS

(en milliers d'euros)

	Cigarettes	Tabacs à rouler	Cigares	Tabacs à priser et à mâcher	TOTAL
2010	14 743 031	1 360 285	505 378	37 046	16 645 740
Évolution / 2009	5,4 %	11,1 %	1,7 %	- 3,2 %	5,7 %
Évolution / 2007	9,8 %	27,5 %	- 2,1 %	0,6 %	10,7 %
Évolution / 2002	9,6 %	121,7 %	15,7 %	15,2 %	14,5 %

Source : Confédération des buralistes

ACTIVITÉ TABAC EN VOLUME PAR CATÉGORIE DE PRODUITS

(en milliers d'unités)

	Cigarettes	Tabacs à rouler	Cigares	Tabacs à priser et à mâcher	TOTAL
2010	54 797 418	8 076 630	1 556 009	329 324	64 759 381
Évolution / 2009	- 0,3 %	3,9 %	- 1,7 %	0,3 %	0,1 %
Évolution / 2007	- 0,3 %	4,8 %	- 8,0 %	- 3,0 %	0,1 %
Évolution / 2002	- 32,0 %	16,1 %	- 8,9 %	- 10,1 %	- 27,7 %

Source : Confédération des buralistes

Le chiffre d'affaires tabac s'est élevé en moyenne à 594 000 euros en 2010, la médiane se situant à 452 000 euros. La remise brute moyenne était de 49 700 euros en 2010, la médiane se situant à 38 000 euros. La rémunération moyenne liée à la vente de tabac a augmenté de 46 % entre 2002 et 2010.

**RÉPARTITION DES BURALISTES PAR TRANCHES
DE CHIFFRE D'AFFAIRES TABAC (2010)**

Chiffre d'affaires tabac (euros)	Part des buralistes concernés	Niveau de remise tabac brute (euros)
< 240 000	29 %	< 20 000
De 240 000 à 480 000	23 %	De 20 000 à 40 000
De 480 000 à 720 000	18 %	De 40 000 à 60 000
De 720 à 1 200 000	19 %	De 60 000 à 100 000
> 1 200 000	11 %	> 100 000

Source : Confédération des buralistes

Alors que le chiffre d'affaires tabac représente en moyenne 50 % du chiffre d'affaires total des établissements, l'évolution des autres composantes de l'activité des buralistes est très contrastée.

ÉVOLUTION DU CHIFFRE D'AFFAIRES ENTRE 2002 ET 2010

Presse (commission moyenne 15 %)	- 16 %
Bar/restauration (marge)	- 3 %
Téléphonie (marge moyenne 5 %)	- 23 %
Française des Jeux (commission 5 %)	+ 32 %
PMU (commission de 1,6 % à 1,9 %)	+ 40 %
Produits postaux (commission 3 % ou 4 %)	- 17 %
Timbres amendes et fiscaux (commission 5 % ou 6 %)	+ 1 %
Confiserie (marge)	- 7 %
Articles fumeurs (marge)	- 15 %

Source : Confédération des buralistes

Selon les chiffres du centre de gestion agréé des buralistes (4 432 adhérents), le chiffre d'affaires global du réseau (toutes activités confondues) a diminué de 7,7 % entre 2002 et 2010. Toutefois, le résultat net global a augmenté de 9,4 % depuis 2003, soit un petit peu plus de 1,1 % par an (moins que l'inflation).

Le nombre de bureaux de tabac constitue donc une variable d'ajustement considérable. Selon les chiffres de la Confédération des buralistes, le réseau compte aujourd'hui 27 300 points de vente, contre 32 900 en 2001, soit une **perte, au niveau national, de 17 % de points de vente par rapport à 2001**. Certaines évolutions sont particulièrement significatives :

– dans les départements frontaliers : Moselle (- 40 % de buralistes par rapport à 2002), Hautes-Pyrénées (- 39 %), Ardennes (- 31 %), Pyrénées-Orientales (- 30 %) ;

– dans certains départements ruraux : Meuse (– 39 %), Creuse (– 39 %), Haute-Saône (– 38 %), Cantal (– 33 %).

Là où la démographie évolue positivement, le réseau suit ou se maintient relativement : Var (+ 1 %), Val-de-Marne (– 2 %), Loire-Atlantique (– 4 %).

Le réseau des buralistes emploie 110 000 personnes en permanence. Un buraliste sur trois emploie une personne supplémentaire pour gérer des périodes de plus fortes activités.

2.– Perspectives pour un 3^{ème} contrat d'avenir recentré sur l'essentiel

Dans le contexte de crise qui pèse sur les finances publiques, le troisième contrat d'avenir, dont la signature entre le Gouvernement et la Confédération des buralistes est intervenue le 23 septembre 2011, devrait être le dernier si d'autres changements n'interviennent pas, et former ainsi un contrat de transition, permettant aux membres d'un réseau restructuré de vivre de leur activité diversifiée, dans des magasins rénovés et sécurisés.

Si l'État doit traiter correctement ses préposés, notamment en leur assurant un cadre fiscal et réglementaire prévisible, et en assumant ses responsabilités dans la lutte contre les trafics, les aides aux buralistes doivent désormais être ciblées sur les seuls débitants en réelle difficulté.

LE TROISIÈME CONTRAT D'AVENIR DES BURALISTES 2012-2016

1.– Recentrage sur les buralistes en difficulté

a) **Suppression progressive sur cinq ans de la remise additionnelle** aujourd'hui versée à tous les débiteurs. Entre 2012 et 2016 elle continuera à être versée sur les premiers 130 000 euros de chiffre d'affaires de façon dégressive.

b) **Maintien de la remise compensatoire**, plafonnée à 50 000 euros, mais réservée dès 2015 aux seuls buralistes (au nombre de 2 700) situés dans les départements frontaliers ou des départements en difficulté au 31 décembre 2011. Durant une période transitoire de 2012 à 2014, les buralistes des autres départements pourront en bénéficier mais de façon dégressive. Jusqu'à présent cette remise concernait tous les débiteurs (au nombre de 7 000) dont le chiffre d'affaires avait baissé, sur une année pleine, d'au moins 5 % par rapport à 2002.

c) **Le maintien des indemnités de fin d'activité (IFA)**. Ce dispositif est renforcé sur l'IFA à destination des buralistes en zone rurale et est aligné sur l'IFA des départements frontaliers (aide égale à trois fois la remise nette 2002 au lieu de deux fois).

d) **Augmentation de la subvention sécurité**, qui intégrera demain de nouveaux dispositifs techniques et passera de 10 000 à 15 000 euros sur 3 ans.

2.– Appui à la diversification d'activité, notamment en milieu rural

a) Appui de l'État à la diversification, dans la continuité des contrats précédents et de la table ronde organisée le 23 mai dernier à Bercy avec l'ensemble des partenaires des buralistes, opérateurs privés ou partenaires administratifs.

b) Une « **prime de service public de proximité** » de 1 500 euros sera mise en place pour les petits débiteurs situés dans les communes en milieu rural de moins de 1 500 habitants (8 000 débiteurs concernés), et de 1 000 euros pour les autres, à la condition que ces buralistes assurent un service public de proximité (presse, timbres fiscaux, timbres amendes,...).

3.– Hausse de la rémunération de l'activité des buralistes

La **remise nette** sera portée sur la période du contrat de 6,5 % à 6,9 %.

Ces stipulations rejoignent les orientations souhaitées par la mission au terme de ses travaux.

Il convient de souligner que le crédit d'impôt pour rénovation des linéaires ne s'applique en l'état actuel de l'article 244 *quater* R du code général des impôts qu'aux dépenses engagées dans la limite de 10 000 euros **au titre des exercices ouverts jusqu'au 31 décembre 2011**. Sauf modification législative, il devrait donc disparaître.

Recommandation n° 4 : Valider le recentrage du 3^{ème} contrat d'avenir sur les buralistes les plus en difficulté.

Privilégier l'utilisation du FISAC à la prorogation du crédit d'impôt pour rénovation des linéaires.

C.– MAINTENIR LES RESTRICTIONS FACTUELLES POUR LE TRANSPORT DE TABAC PAR LES PARTICULIERS

L'article 32 de la directive n° 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise prévoit, à son article 32 que, « *pour les produits soumis à accise acquis par un particulier pour ses besoins propres et transportés d'un État membre à un autre par lui-même, les droits d'accise sont exigibles uniquement dans l'État membre où les produits sont acquis* ».

Pour apprécier si les produits soumis à accise sont destinés aux besoins propres d'un particulier, les États membres tiennent compte du statut commercial du détenteur, du lieu et du mode de transport des produits, de leur nature et de leur quantité. Les quantités de produits ne peuvent être fixées qu'à titre indicatif, comme élément de preuve. La directive prévoit les seuils planchers suivants : 800 pièces pour les cigarettes, 400 pièces pour les cigarillos, 200 pièces pour les cigares et 1 kg pour le tabac à fumer.

Les articles 575 G et 575 H du code général des impôts, dans leur rédaction actuelle issue de l'article 20 de la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006 prévoient que les particuliers ne peuvent transporter plus de 2 kg de tabacs manufacturés après leur vente au détail (soit dix cartouches de cigarettes), et doivent être en possession du document simplifié d'accompagnement mentionné au II de l'article 302 M dès qu'ils transportent plus de 1 kg.

Ils ont fait l'objet d'un débat intense à l'occasion de l'examen du dernier projet de loi de finances rectificative pour 2010.

Le Gouvernement proposait :

– la suppression de ces dispositions, les particuliers pouvant détenir et transporter des tabacs manufacturés sans limite de seuil, tant que ceux-ci n'étaient pas destinés à la commercialisation ;

– leur remplacement par les dispositions exactes de la directive 2008/118/CE : la possibilité pour les services de contrôle d'enquêter sur la base d'un faisceau d'indices, et notamment du lieu de contrôle, de la provenance et de la quantité de produits transportés, du mode de transport utilisé, de tout document relatif aux produits et des déclarations de la personne, pour déterminer le caractère personnel ou commercial de la détention de tabac.

Les seuils indicatifs mentionnés à l'article 32 de la directive n° 2008/118/CE ne constituent qu'un élément du faisceau d'indices. Au-delà de trois fois ces seuils, la détention est réputée avoir un caractère commercial, sauf éléments probants fournis par la personne faisant l'objet d'un contrôle : la charge de la preuve est alors renversée.

Ces dispositions, également proposées par M. Philippe Marini, Rapporteur général de la commission des finances du Sénat, ont été rejetées en séance à l'Assemblée nationale et au Sénat.

La Commission européenne a adressé à la France un avis motivé le 20 novembre 2009, après une mise en demeure le 23 octobre 2007. Elle a annoncé avoir décidé de traduire la France devant la Cour de Justice de l'Union européenne pour non-respect des règles communautaires relatives aux limites quantitatives pour les achats dans d'autres États membres de tabacs manufacturés.

Le maintien des dispositions des articles 575 G et 575 H est important à plusieurs égards : outre l'intérêt fiscal évident pour l'État, et la préservation du rôle social et de régulation du réseau des buroliers, la suppression de ces limites aurait un effet psychologique désastreux, envoyant le signal d'une incitation publique à l'approvisionnement en tabac dans ces circuits parallèles et un message en contradiction frontale avec toute la politique de lutte contre le tabagisme.

L'article 36 du traité UE précise que les dispositions des articles 34 et 35 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importations, d'exportations ou de transits, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique ou de protection de la santé et de la vie des personnes. Par ailleurs, le seuil de dix cartouches s'applique aussi aux achats *en* France : cette mesure ne se réduit donc pas à une restriction quantitative aux échanges.

Recommandation n° 5 : Maintenir les restrictions prévues aux articles 575 G et 575 H du code général des impôts pour le transport de tabac par les particuliers afin de préserver la cohérence de la politique française de lutte contre le tabagisme.

En Allemagne, le transport de tabac en provenance d'autres États membres ne peut se faire sans formalités et droits de douanes que dans la limite des quantités suivantes, et toujours pour une consommation strictement personnelle :

- 800 cigarettes
- 400 cigarillos
- 200 cigares
- 1 kg de tabac à fumer

Au-delà, il appartient à la personne privée concernée de démontrer que les quantités transportées ne sont pas destinées à la revente.

Des quotas plus faibles existaient jusqu'au 31 décembre 2009 pour le transport de tabac en provenance des nouveaux États membres de l'UE : 200 cigarettes ou 250 g de tabac à fumer pour l'Estonie, 200 cigarettes pour la Lettonie, la Lituanie, la Bulgarie et la Roumanie. Ces pays appliquant aujourd'hui les mêmes minima de taxation que les autres États membres, ce sont les quotas de droit commun qui s'appliquent.

La loi sur la fiscalité des tabacs prévoit que, à partir de 2014, et jusqu'à ce que la Bulgarie, la Roumanie, l'Estonie, la Grèce, La Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Roumanie, qui disposent d'un délai pour appliquer les minima que la directive tabac impose de relever à partir de 2014, aient rejoint le droit commun, les tabacs achetés dans ces pays seront à nouveau soumis à des quotas spécifiques fixés à 300 pièces.

En revanche, les quantités de tabac en provenance d'États non membres de l'UE sont plus restreintes :

- 40 cigarettes
- 20 cigarillos
- 10 cigares
- 50 de tabac à fumer.

Aux conditions précédentes (usage strictement personnel) s'ajoute l'exigence que le voyageur soit âgé de 17 ans minimum.

Au Royaume-Uni, deux dispositifs encadrent le transport de tabac selon sa provenance.

1.– Pour le transport de tabac en provenance d'un **État membre de l'Union européenne**, les quantités ne font l'objet d'**aucune limitation**.

Toutefois, la marchandise peut être saisie en cas de non respect par le voyageur de ses **obligations**. Ce dernier doit notamment :

- assurer lui-même le transport de tabac ;
- réserver la marchandise à un usage strictement personnel ou à un don ;
- s'être acquitté du paiement des taxes lors de l'achat de la marchandise.

Afin de s'assurer que la marchandise n'est pas destinée à la revente, le voyageur peut faire l'objet d'un **contrôle**. Celui-ci peut être amené à préciser la nature, la quantité et les modalités de paiement de ses achats, la fréquence de ses voyages et sa consommation habituelle de tabac. Les voyageurs en possession de tabac dans une proportion supérieure aux quantités suivantes sont plus susceptibles d'être contrôlés :

	Jusqu'au 30 septembre 2011	A partir du 1^{er} octobre 2011
Cigarettes	3 200	800
Cigares	200	200
Cigarillos	400	400
Tabac	3 kilogrammes	1 kilogramme

Suite aux élargissements des 1^{er} mai 2004 et 1^{er} janvier 2007, des **quotas spécifiques** ont été mis en place pour le transport de tabac en provenance des nouveaux États membres. Reprenant pour partie la réglementation applicable aux États n'appartenant pas à l'Union européenne, ces dispositions transitoires ont pris fin au 31 décembre 2009.

2.– S'agissant du transport de tabac en provenance d'un **État non membre** de l'Union européenne, les **quantités autorisées sont limitées**. Devant être âgé de 17 ans minimum, le voyageur peut transporter :

– **soit l'une des quantités suivantes :**

- 200 cigarettes
- 50 cigares
- 100 cigarillos
- 250 grammes de tabac

– **soit la combinaison de ces différents quotas.**

Par exemple, il est permis d'être en possession de 100 cigarettes (soit la moitié du quota de cigarettes autorisées), assorties de 25 cigares (soit la moitié du quota de cigares autorisés).

D.– INFORMER SUR LES DANGERS DE LA CONTREFAÇON

Si les risques sanitaires sont naturellement élevés dans le cadre de la consommation de produits du tabac légaux, l'absence de contrôle des composants du tabac de contrefaçon accroît grandement ces risques.

Tout d'abord, les feuilles de tabac doivent être sélectionnées en supprimant les parties basses de la plante qui contiennent les plus forts taux de nitrites, naturels ou provenant des engrais utilisés. Par ailleurs, l'absence éventuelle de traitement du tabac a pour conséquence la présence d'un taux important de métaux lourds. Ainsi, ces taux peuvent atteindre les proportions suivantes :

- 3 fois plus d'arsenic que la norme ;
- 5 fois plus de cadmium que la norme ;
- 5,8 fois plus de plomb que la norme ;
- 160 % de plus de goudron que la norme ;
- 80 % de plus de nicotine ;
- 133 % de plus de monoxyde de carbone.

Enfin, des traces d'insecticides interdits d'utilisation sont régulièrement mises en évidence comme la présence de corps étrangers divers (billes de plastique, sciure de bois, traces d'excréments...).

L'augmentation des quantités de cigarettes de contrebandes vendues pose une réelle question de santé publique supplémentaire. Le danger est d'autant plus grand que les populations le plus directement visées sont celles à revenus moindres et les jeunes.

Recommandation n° 6 : Lancer une campagne nationale d'information sur les dangers de la contrefaçon. Cette campagne d'information devra être conduite par le Gouvernement, mais également par les fabricants et les buralistes.

E.– RENFORCER LA POLITIQUE DE CONTRÔLE

1.– Améliorer la traçabilité, prévoir un marquage fiscal / d'autorité

L'article 575 D du code général des impôts prévoit un certain nombre de mesures relatives aux mentions devant figurer sur les emballages de produits du tabac (unités de conditionnement). Ces dispositions sont complétées par celles de l'article 56 AQ de l'annexe IV du même code.

Article 575 D du code général des impôts

Dans des conditions et à partir d'une date fixées par décret, les unités de conditionnement pour la vente au détail des tabacs doivent être revêtues d'une marque fiscale représentative du droit de consommation.

Ces marques sont suivies en compte pour la valeur fiscale qu'elles représentent. Les quantités manquantes sont soumises au droit de consommation dès leur constatation par l'administration.

Jusqu'à la mise en vigueur de la marque fiscale, les fournisseurs doivent imprimer de façon apparente sur chaque unité de conditionnement les mentions prescrites par l'administration.

Article 56 AQ de l'annexe IV du code général des impôts

Chaque unité de conditionnement pour la vente au détail des tabacs manufacturés doit porter de façon apparente les indications suivantes ;

1.— Appellation du produit telle qu'elle figure dans l'arrêté fixant son prix de vente au détail

a) Pays de fabrication, pour les produits fabriqués dans un pays tiers ;

b) Pays de fabrication, ou mention : « fabriqué en Union européenne », ou mention : « fabriqué en UE », pour les produits fabriqués dans un État membre de l'Union.

3.— Désignation du fournisseur.

4.— Nombre de pièces pour les cigares ou cigarillos et cigarettes ou poids net en grammes pour les tabacs à fumer, à priser ou à mâcher ; ces mentions doivent être données en chiffres.

5.— a. Vente en France pour les produits vendus dans les départements continentaux ;

b. Vente en France (Corse) pour les produits vendus dans les départements de la Corse ;

c. Vente en France (DOM) pour les produits vendus dans les départements d'outre-mer ;

d. (disposition devenue sans objet) ;

e. Exportation ou la désignation du pays de destination pour les produits destinés à l'exportation.

6.— Le numéro du lot ou un équivalent permettant d'identifier le lieu et le moment de la fabrication.

Les représentants de la DGDDI ont estimé devant la mission d'information que la France est dotée d'un réseau de distribution fiable (5 cas de buralistes indéliés sont constatés par an en France au maximum). La réglementation française permet l'identification de l'origine des marchandises en circulation, les ajouts des fabricants peuvent se révéler utiles mais ils ne sont pas réclamés par les autorités. La question pour les fabricants dont les produits sont fabriqués hors de France est de pouvoir certifier et identifier les marchandises en circulation en Europe et dans le monde en fonction de leurs circuits. Il ne s'agit donc pas précisément de la même problématique que celle des douanes françaises.

En revanche, les représentants des Douanes ont suggéré quelques progrès dans l'unification de la forme juridique sous laquelle chaque fabricant doit fournir des données d'identification et de traçabilité des produits.

Par ailleurs, ils ont plaidé pour une extension à l'échelon international de l'identification de tous les acteurs du réseau, à l'instar de ce qui existe en France

Avant d'examiner les diverses mesures et inscriptions supplémentaires ajoutées ou proposées par les divers acteurs, il faut relever que tous les interlocuteurs de la mission d'information ont considéré que les contrefacteurs sont capables d'imiter une vignette ou un nouveau conditionnement en trois semaines ou un mois. Cette imitation ne reste cependant que « de façade » en ce sens qu'un code ou une encre spéciale susceptibles d'être lus ou reconnus par un procédé numérique ou optique ne sont pas imitables à ce jour.

- La firme British American Tobacco a indiqué à la mission que, depuis mai 2005, toutes ses grandes marques internationales ont été marquées avec des codes afin de lui permettre, ainsi qu'aux autorités de contrôle, d'authentifier les produits saisis et de savoir s'il s'agit de contrebande ou de contrefaçon. En France toutes ses marques ont un code et un travail est conduit sur de nouvelles innovations de traçabilité des produits concernés.

L'entreprise a rappelé les accords passés avec la DGDDI et l'Union européenne ainsi que sa qualité de membre d'UNIFAB et le Comité national anticontrefaçon (CNAC).

Il est à noter que les quatre groupes majoritaires dans la production de produits du tabac ont passé des accords de même nature.

- L'entreprise Imperial Tobacco, intégrée au réseau de distribution français par sa filiale majoritaire Altadis a jugé que, dans le cadre du mode de distribution français, un système de marquage des produits venant s'ajouter à ce qu'exige d'ores et déjà la réglementation française ne saurait qu'être superfétatoire. Ainsi, à l'occasion d'un contrôle, la DGDDI peut vérifier la conformité des codes figurant sur les conditionnements avec les codes de l'entreprise.

En revanche, les encodages sont complétés pour des produits exportés en Europe de l'Est, d'autres destinations seront concernées en 2013 puis 2014 pour, à terme, couvrir toutes les destinations. Le groupe a marqué sa préférence pour une meilleure sécurisation des lignes de production (cas des unités de production situées dans des pays où les risques de corruptions sont accrus) et des réseaux de distribution.

● L'entreprise Japan Tobacco International a exposé qu'à la sortie de l'usine, un « *tracking number* » est apposé sur chaque cartouche de paquets de cigarettes puis sur chaque palette de carton. Les informations ainsi disponibles sont les suivantes :

- description du produit ;
- date de manufacture ;
- usine ;
- machine ;
- éventuellement modification dans la production ;
- marché de commercialisation prévu ;
- nom de l'acheteur et détail de sa commande ;
- date de livraison ;
- point de départ ;
- consignataire.

Les informations sont enregistrées dans une base de données. Les clients, fournisseurs de papier et de machines, sont certifiés et des audits pratiqués aux fins de certification des bonnes pratiques ; si l'intéressé ne donne pas satisfaction, il est radié.

● La compagnie Philip Morris International a présenté son dispositif de marquage « Codentify ». Il s'agit d'un code alphanumérique unique de 12 caractères imprimé sur les paquets et les cartouches. Ce code est visible à l'œil nu. Il permet l'identification et la traçabilité des produits qui peuvent être suivis de l'usine jusqu'au niveau n+2 (usine, distributeur, buraliste, distributeur, usine). Ce dispositif se substitue au timbre fiscal numérique.

Par ailleurs, depuis 2011 en France, un numéro téléphonique figure à l'intérieur des paquets du produit le plus vendu qui permet au consommateur de contacter gratuitement un centre d'appel pour vérifier l'origine de son achat.

La firme considère que les timbres fiscaux papier sont devenus trop facilement imitables par les contrefacteurs et que, par ailleurs, ils ne garantissent pas une bonne traçabilité des produits. Ces marqueurs physiques papier peuvent être jusqu'à 100 fois plus coûteux que les solutions numériques.

Philip Morris International s'est déclaré prêt à mettre ce dispositif à la disposition de ses concurrents et de l'État français à titre gracieux.

• La société Arjowiggins a présenté à la mission d'information un timbre fiscal permettant trois degrés de certification :

– le premier concernant les consommateurs avec un filigrane, des encres variant selon l'angle d'exposition à la lumière, un hologramme, un film optiquement variable ;

– le second ne s'observant qu'à l'aide d'outils simples et disponibles, tels des loupes ou des lampes à rayons ultraviolets, déjà largement diffusés auprès des commerçants pour l'identification des billets de banque ;

– le dernier concernant des marqueurs décelables uniquement à l'aide d'outils plus lourds et particuliers, réservés aux autorités ainsi qu'au consommateur chez le buraliste.

Arjowiggins a présenté le tableau suivant :

Pays	Introduction	Gains estimés	Technologie
Californie	2005	120 millions de dollars américains	Étiquette adhésive sécurisée avec éléments de premier degré, élément de second degré et marqueur chimique de troisième degré
Ukraine 45 millions d'habitants	2008 Alcool et Tabac	200 millions de dollars américains Introduction de la nouvelle technologie : progression de 30 % de la production de tabac légal 2009 : + 50 % de revenus fiscaux supplémentaires sur le tabac 2010 : + 39 %	Étiquette papier sécurisé avec éléments de premier degré, élément de second degré et taggant de troisième niveau
Hongrie 10 millions d'habitants	2008	842 millions d'euros	Papier sécurisé, impression sécurisée, éléments de premier et second degré.
Estonie 1,35 million d'habitants	1995 Alcool et Tabac	5 millions d'euros	
Lettonie 2,31 millions d'habitants	1994 Alcool et Tabac	12 millions de dollars américains et 21 millions les années suivantes	
Irlande 6,2 millions d'habitants	1990	Augmentation de 10 % des revenus fiscaux	

• M. Pierre Delval a évoqué le recours possible à un marquage d'autorité des produits concernés. Il s'agit d'une marque fournie par l'État aux producteurs ; un tel dispositif permet aux autorités de contrôle une identification immédiate sans nécessiter de recours aux fabricants. La perspective est de donner pleine autonomie d'action aux services concernés.

Recommandation n° 7 : Affiner le marquage des paquets.

Diverses solutions sont aujourd'hui suggérées pour faciliter ou garantir l'origine des tabacs mis en circulation, cela particulièrement afin permettre aux services des douanes de faire leur travail. L'enjeu n'est donc pas hors de portée. Dans la mesure où la France dispose d'un réseau construit et certifié, l'essentiel est que les services puissent aisément identifier l'origine des produits mis en circulation.

À cet égard, un cahier des charges est en cours d'élaboration par les services de la DGDDI qui imposera aux fabricants le principe d'une solution technique permettant l'identification de l'origine et l'authentification des produits.

La mission d'information souhaite voir cette solution adoptée rapidement car les solutions techniques existent aujourd'hui.

2.– Refuser le paquet générique

Dans le cadre de la perspective de révision de la directive 2001/37/CE sur les produits du tabac, le recours au « paquet générique (*plain packaging*) » et au « *display band* » (vente des paquets cachés sous le comptoir) ont été évoqués. Les paquets génériques standardiseraient l'aspect des paquets de produits du tabac. Ne pourraient y figurer que la marque et le nom du produit, la quantité de produit vendue, les avertissements sanitaires et les autres informations obligatoires comme les inscriptions de sûreté. Le paquet lui-même serait de couleur unie (blanc, gris ou couleur carton). La taille et la forme du paquet pourraient également être réglementées. La suppression des linéaires serait inspirée par des mobiles équivalents.

Proposées à l'origine par l'Organisation mondiale de la santé, ces mesures ne semblent pas rencontrer l'assentiment des organismes de lutte contre le tabagisme.

Ainsi, tous les fabricants considèrent que l'institution du paquet générique, comme celle de la vente masquée ne pourraient que concourir au développement du marché parallèle.

Le premier argument avancé concerne l'identification du paquet. Si M. Yves Bur, député du Bas-Rhin, récemment chargé par le Gouvernement d'animer un groupe de travail sur l'application de la mise en œuvre de la convention cadre lutte antitabac de l'OMS, considère que les paquets constituent un espace publicitaire privilégié pour les fabricants, ces derniers usent d'autres arguments. Selon eux, l'indifférenciation des paquets serait de nature à dérouter les consommateurs et à les inciter à se tourner vers la contrebande puisqu'ils ne sauraient plus ce qu'ils achètent. Le même argument est avancé à l'encontre de la vente sous le comptoir.

D'après British American Tobacco, les emballages neutres rendraient les actions en justice contre le commerce illégal bien plus difficiles en nuisant considérablement à la coopération fructueuse entre le Gouvernement et l'industrie du tabac visant à éradiquer le commerce illicite.

De fait, les fabricants demeurent très attachés à pouvoir signaler et singulariser leurs produits. À cet égard, Philip Morris International a indiqué avoir lancé une procédure contre l'État irlandais qui a mis en pratique la vente sous le comptoir.

La fédération des buralistes estime qu'un tel modèle peut correspondre à une certaine logique dans une partie de l'Europe où la distribution du tabac répond à une conception anglo-saxonne (le tabac est diffusé par plusieurs types de points de vente, de l'épicerie au supermarché en passant par le kiosque) avec un mode de distribution confié à des grossistes régionaux totalement maîtres de leur politique commerciale (exemple de l'Allemagne). Ce modèle est différent de celui des pays à monopole où le tabac est vendu dans des points de vente bien particuliers et tenus par des commerçants agréés et responsabilisés.

Aussi, le développement des paquets génériques au Canada aurait aggravé le phénomène de contrebande avec les réserves indiennes et, par ailleurs, le seul cas de suppression des linéaires connu est celui de l'Irlande où le marché parallèle a doublé (15 % avant la suppression, 30 % aujourd'hui) car les fumeurs n'identifient plus les points de vente et achètent le tabac dans la rue.

De son côté, la DGDDI a exposé, au sujet du paquet générique que : *« Sans préjuger de l'intérêt d'une telle mesure dans le cadre de la politique de santé publique, la mise en place d'un tel paquet semble de nature à complexifier la lutte contre la fraude. Dès lors, ce projet suscite une réserve inspirée par la prudence ».*

La mission d'information partage ce scepticisme et considère que les mesures proposées, paquet générique et vente sous le comptoir, ne constituent pas des mesures adaptées.

Recommandation n° 8 : Refuser les propositions de création du paquet générique de cigarettes, ainsi que de vente sous le comptoir, qui paraissent de nature à favoriser les trafics illicites. Le Commissaire Michel Barnier a déjà été saisi à ce sujet par les rapporteurs.

F.– ÉLARGIR L'ARSENAL DES SANCTIONS

En février 2009, la DGDDI s'est dotée d'un service dénommé « Cyberdouane », constitué de huit analystes du renseignement et de sept personnels ressources dans les services d'enquêtes de la direction nationale du Renseignement et des enquêtes douanières (DNRED). Ce service a pour mission de recueillir et d'enrichir les informations sur Internet dans tous les secteurs intéressant l'action de la douane.

Ainsi, entre 2009 et 2010 le volume des saisies de produits du tabac acheté sur Internet a été multiplié par 6.

Les moyens de lutte contre les sites Internet existent, il convient donc de les appliquer avec la plus grande fermeté à la vente de produits du tabac alors que la législation française prohibe déjà cette pratique.

À cet égard, et au titre de comparaison, peut être cité la décision prise par le conseil de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) qui a suspendu l'agrément d'une société exploitant un site de jeux d'argent le 28 juillet 2011.

En 2008, plusieurs marques françaises de produits de luxe ont obtenu du tribunal de commerce de Paris la condamnation d'un site d'enchères en ligne pour avoir, en toute connaissance de cause, laissé des internautes vendre des produits contrefaits.

Du 5 au 12 octobre 2010, l'opération Pangea III conduite par 40 pays a porté sur la vente illicite de médicaments sur Internet. L'action a été portée contre des fournisseurs d'accès, des systèmes de paiement et des services de messagerie. 164 sites illégaux ont été identifiés dont 19 rattachés à la France, 11 de ces sites ont été localisés sur le territoire national.

Le 18 septembre 2008, 150 noms de domaine ont été confisqués par les autorités judiciaires de l'État du Kentucky pour diffusion illégale de jeux d'argent sur Internet.

La mission d'information considère que trois armes doivent être déployées pour lutter contre la vente, la contrebande et la vente de produits du tabac contrefaits sur Internet. Il faut donner à la justice les moyens de désactiver un site suspect le temps d'une enquête et de saisir les noms de domaines des sites convaincus de pratiques illégales. Ces mesures permettent de mettre fin à des contrevenants dont les sites Internet sont consultables en France alors qu'ils sont hébergés dans un pays tiers.

Recommandation n° 9 : Lutter contre la vente illicite sur Internet en donnant à la justice la capacité de désactiver un site suspect le temps d'une enquête et en saisissant les noms de domaines des sites convaincus de pratiques illégales.

Par ailleurs, il faut encourager les buralistes à se porter partie civile comme le font les marques victimes de contrefaçons.

Recommandation n° 10 : Encourager les buralistes ou leurs organismes professionnels à se porter partie civile contre les acteurs des trafics illicites.

Recommandation n° 11 : Durcir l'arsenal répressif en la matière et améliorer la formation des magistrats qui seront en charge de l'instruction et du jugement de ces infractions.

Mesures annoncées par la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État le 12 septembre 2011

1.– Augmentation des objectifs de saisie

– Instruction est donnée au directeur général des douanes que les saisies de tabacs et de cigarettes en 2011 soient d'au moins 15 % supérieures à celles de 2010, année record des saisies douanières.

2.– Développement d'équipes communes d'enquêtes avec les douanes étrangères

– Réalisation d'une opération d'investigation conjointe transnationale avant la fin de l'année avec les pays limitrophes sensibles (Espagne, Belgique).

3.– Déploiement de lecteurs automatisés de plaques d'immatriculation (LAPI) pour lutter contre le trafic de cigarettes par voie routière

– Déploiement immédiat de 20 LAPI mobiles.
– Formation de 90 agents supplémentaires avant la fin du mois d'octobre, soit un doublement du nombre total d'agents en capacité d'utiliser les LAPI.

4.– Planification d'une opération de contrôle conjoint au niveau communautaire

– Réalisation d'une opération de contrôle conjoint au niveau européen au quatrième trimestre concernant la lutte contre le trafic intracommunautaire de cigarettes par voie ferroviaire.

5.– Renforcement des actions et des moyens de Cyberdouane

– Réalisation de cinq procédures de « coup d'achat » au cours du quatrième trimestre afin d'identifier les expéditeurs de cigarettes à l'étranger et de faciliter l'interception des colis dans les centres de fret express et de tri postal.
– Démantèlement des filières d'approvisionnement.

6.– Intensification des contrôles et des moyens dans les centres de tri postal

Accroissement significatif des moyens humains chargés de la lutte contre le trafic de cigarettes au centre de dédouanement postal de Chilly-Mazarin.

7.– Inscription de la lutte contre les trafics de cigarettes parmi les priorités des groupes d'intervention régionaux (GIR)

– Sollicitation des GIR pour contribuer à la réalisation d'opérations de livraisons surveillées.

8.– Intensification de la lutte contre les ventes illégales sur la voie publique

– Réalisation d'une opération hebdomadaire douane-police à Paris et en proche banlieue (contrôles sur la voie publique, les marchés aux puces et dans les épiceries).
– Doublement des opérations de lutte contre la vente de cigarettes sur la voie publique et aux abords du port à Marseille.

9.– Optimisation de la traçabilité des paquets de cigarettes

– Élaboration d'un cahier des charges à l'attention des fabricants de cigarettes, facilitant la traçabilité des paquets de cigarettes et la mise en évidence des détournements de trafics et des circuits de fraude.

10.– Création d'ANATAB : Programme d'analyse systématique en laboratoire des saisies de tabacs et cigarettes

– Lancement d'un programme d'analyse des cigarettes saisies afin d'améliorer la connaissance des réseaux de contrebande et des lieux de production clandestins et de constituer une base de données facilitant le ciblage des filières de fraude.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission procède à l'examen d'un rapport d'information de MM. Jean-Marie Binetruy, Jean-Louis Dumont et Thierry Lazaro sur les conséquences fiscales des ventes illicites de tabac.

M. Jean-Marie Binetruy, rapporteur. L'actualité la plus récente a mis au jour la préoccupation de l'exécutif comme du Parlement au sujet du développement de la vente de tabac en dehors du réseau officiel et des difficultés ainsi rencontrées par les buralistes. La ministre du Budget a, le 12 septembre dernier, présenté un plan d'action renforcé pour lutter contre les trafics de tabacs. Si bien des informations et rapports ont été divulgués à cette occasion, notamment par les Douanes et par l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) pour la compte de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), nous avons souhaité adopter une approche globale. Nous avons pu commencer nos travaux en juillet, et avons mené plus d'une vingtaine d'auditions et plusieurs déplacements aux frontières. L'importance des pertes de recettes pour l'État (entre deux et trois milliards d'euros selon les estimations), considérable dans le contexte budgétaire actuel, et l'arrivée à échéance du deuxième contrat d'avenir avec les buralistes rendaient cet examen urgent.

Quelques chiffres doivent être rappelés afin de cerner les contours du sujet, en rappelant en préalable que le tabac n'est pas un produit comme les autres. Il est responsable de la mort de 69 000 personnes par an en France. Le nombre de nouveaux cas de cancers du poumon est de 16 400 en 2010 pour les hommes, et de 7 000 pour les femmes (soit pour ces dernières un doublement en dix ans). Il ne s'agit donc pas d'une marchandise susceptible d'être achetée, transportée et consommée en dehors d'une réglementation précise.

Ainsi, la vente de produits du tabac est interdite aux mineurs, les quantités transportées par une personne ou à bord d'un véhicule sont limitées à un kilogramme de tabac, et sa consommation est interdite dans les lieux publics.

Cette évidence n'est pas toujours aussi reconnue qu'elle le devrait : ainsi au niveau européen, les règles relatives à la santé publique se heurtent encore trop à l'objectif d'efficacité du marché intérieur.

Par ailleurs, dans un souci de santé publique, les autorités françaises ont décidé de hausses répétées de la pression fiscale appliquée au tabac. En 1991, la part des taxes dans le prix des cigarettes s'élevait à 70,3 %. Elle est fortement relevée en 2003, à 75,7 %, puis en 2004, où elle est portée à 80,39 %. Le coût à l'achat des produits du tabac augmente de 40 %. Aujourd'hui, dans le prix d'un paquet à 5,40 euros, la charge fiscale est de 4,35 euros, la marge du fabricant de 0,60 euro et la remise brute du buraliste de 0,45 euro.

Le lien entre le prix et la fiscalité est à double sens, puisque tous les éléments du prix sont définis en pourcentage du prix de détail, et sont donc interdépendants. Une modification du prix du fabricant entraîne une hausse du prix de détail et donc du montant des prélèvements et de la rémunération des buralistes. À l'inverse, une hausse du droit de consommation modifie l'assiette de la TVA et le montant de taxe collecté. À son tour, une modification du taux de TVA se répercuterait sur l'ensemble. Enfin, une hausse de la remise des buralistes entraînerait soit une hausse du prix de détail et des taxes, soit, sans modification du prix de détail, une forte baisse de la marge des fabricants.

Depuis plusieurs années, les ventes hors réseau et les pertes pour la collectivité n'ont fait que croître. La part des ventes hors réseau était de 3 à 4 % en 2003. D'après l'enquête mensuelle conduite par l'Observatoire des drogues et des toxicomanies (OFDT), ce sont au total 4 761 millions de cigarettes et 659 tonnes de tabacs à rouler qui ont été vendues en France au cours du mois de juillet dernier. Si les chiffres de quantités de tabac consommées ont baissé dès 2004, le volume des ventes chez les buralistes demeure stable depuis cette date.

La quantification de l'ampleur de ce trafic n'est pas aisée. La mission d'information a entendu les acteurs concernés : fabricants de tabac, buralistes, experts dans divers domaines et autorités publiques. Il est communément admis, avec différentes méthodes, que 20 % du tabac consommé en France est acheté en dehors du réseau légal. Le découpage en segments des quantités achetées hors réseau varie en fonction des interlocuteurs : institutionnels, fabricants, fédération des buralistes.

Au demeurant, les visites que nous avons pu faire sur le terrain (Aurillac, Adinkerke en Belgique, Lauterbourg ou le col du Perthus vers Andorre) sont édifiantes et nous laissent interrogatifs sur la décomposition du chiffre de 20 % de ventes hors réseau en 5 % illicites et 15 % licites, évoquée par la direction générale des Douanes et droits indirects.

Les sources d'approvisionnement hors réseau ont plusieurs origines :

– achats réalisés dans les zones frontalières de la France : il peut s'agir d'achats réalisés légalement par des particuliers qui respectent la limitation des quantités transportables, il peut encore s'agir de particuliers achetant pour d'autres qu'eux-mêmes en transportant plus que les quantités autorisées (cinq ou dix cartouches avec le document administratif requis), « fournis » transportant des quantités illégales pour le compte d'un réseau de banditisme ;

– contrebande, soit de tabac acheté à moindre coût à l'étranger et introduit en quantités importantes sur le territoire national, soit de cigarettes fabriquées dans des pays européens ou à l'extérieur de l'Union européenne (*Cheap white*) ;

– contrebande de produits de la contrefaçon fabriqués en dehors de toutes règles, et, partant, singulièrement nocifs ; des ateliers clandestins fleurissent en Europe, même si la Chine est régulièrement identifiée comme le principal producteur de ces produits.

Les vecteurs de transport sont multiples : voiture, avion, bateau, courrier postal. Il convient de signaler particulièrement le développement de la vente sur Internet.

Les circuits de trafics de tabac de contrebande, contrefait ou non, recourent souvent ceux du trafic de stupéfiants ; ce rapprochement se confirme à mesure que les volumes concernés augmentent. De fait, le trafic de tabac est bien moins sanctionné que celui de stupéfiants, mais il est parfois aussi rémunérateur.

Cette situation est largement due aux écarts de prix et de taxes qui restent considérables en Europe, alors que l'harmonisation européenne des accises et de la TVA a un impact limité sur le rapprochement des prix. Aujourd'hui, la charge fiscale totale est de 80,64 % en France ; le minimum et le maximum dans l'Union européenne sont atteints en Italie avec 74,98 % et au Royaume-Uni avec 90,14 %.

Deux exemples sont particulièrement frappants. Alors que l'écart de taux de taxation des cigarettes est de 0,38 point entre la France et l'Espagne, le prix moyen pondéré de vente au détail des cigarettes pour mille unités en France (271 euros) représente 1,6 fois le prix moyen pondéré espagnol (166,52 euros). Le phénomène est encore plus marqué avec les nouveaux États membres. Alors que la taxation globale des cigarettes est de 85,58 % en Bulgarie et de 81,92 % en Roumanie, les prix moyens de vente au détail n'y sont respectivement que de 2,24 euros et 2,39 euros.

Avec des hausses d'impôt trop fortes, nous sommes perdants à trois niveaux : pertes fiscales pour l'État, pertes économiques pour les buroliers, et moindre bénéfice pour la santé publique.

En 2011, le produit du droit de consommation sur les tabacs est de 10,6 milliards selon les estimations de l'ACOSS et compte tenu de la hausse des prix annoncée pour octobre par le Gouvernement. S'y ajoutent les 3 milliards d'euros du produit de la TVA, soit au total 13,6 milliards d'euros de recettes fiscales. 20 % de ventes hors réseau, ce sont donc des pertes fiscales de 2,7 milliards d'euros.

S'il est difficile à calculer, le coût pour l'assurance maladie est certain : rappelons que pour les cancers, maladies cardiovasculaires et insuffisances respiratoires, les dépenses de soins remboursées attribuables au tabac peuvent être estimées à 6,8 milliards d'euros, soit presque 3 % des dépenses annuelles de santé.

L'aide aux buroliers coûte à l'État 300 millions d'euros en 2011, dont la moitié au titre du contrat d'avenir. La situation des buroliers est en effet très contrastée, et dévastatrice pour les frontaliers : la hausse en valeur des ventes de

tabac dissimule une baisse sensible en volume, de - 28 % dans les départements non frontaliers, et de - 52 % dans les départements frontaliers, pour les cigarettes entre 2002 et 2010. 5 000 débits de tabac ont fermé depuis 2002 ; il en reste un peu moins de 28 000. Les prix de cession chutent considérablement. De nombreux buralistes qui comptaient financer ainsi une part de leur retraite sont désabusés : un débit acheté 800 000 ou 900 000 euros est parfois revendu au quart de ce prix seulement.

Que faire ? Prévenir et punir, et adopter une double approche, en termes de fiscalité et de sécurité. Il faut éviter les à-coups trop brusques dans les hausses de fiscalité qui incitent les consommateurs à désertir le marché licite et compliquent encore l'atteinte de l'objectif d'harmonisation européenne, et se donner tous les moyens de lutter contre les trafics organisés. À cet égard, la mission d'information ne peut que saluer le plan d'action renforcé en dix points présenté le 12 septembre par la ministre du Budget.

Il faut ensuite informer le public et accompagner les buralistes. Après un premier contrat d'avenir destiné à amortir en urgence le choc de 2003 et 2004, et un deuxième pour permettre la diversification des bureaux de tabac, il était pertinent de recentrer le troisième contrat sur les seuls débits les plus en difficulté. L'avenir dira s'il en faut en quatrième, mais ce contrat devrait en principe être le dernier. Enfin, il est indispensable de convaincre la Commission européenne de la nécessité de maintenir les limites aux quantités transportées fixées par les articles 575 G et 575 H du code général des impôts, pour ne pas donner un contresignal désastreux.

M. Jean-Louis Dumont, rapporteur. J'ai été particulièrement frappé, après l'audition de M. Pierre Delval et la lecture de son dernier livre sur *Le marché mondial du faux*, des conséquences désastreuses pour la santé publique du développement de la contrefaçon. La libre circulation des marchandises est un excellent principe, mais certaines d'entre elles, en provenance de pays de l'Est comme l'Ukraine, ou de l'extrême Est comme la Chine, circulent bien trop facilement. Une des mesures du plan du Gouvernement, qui vise à prendre les moyens de mieux connaître la source des marchandises de contrebande est une très bonne disposition.

M. Thierry Lazaro, rapporteur. Mes collègues l'ont indiqué, j'y insiste, cette mission d'information s'inscrit entièrement dans une perspective de santé publique. Encore faut-il que la politique de santé publique soit efficace. En janvier puis octobre 2003 et janvier 2004, les hausses de prix du tabac visaient à entraîner une forte baisse de la consommation. À l'époque, seulement 3 à 4 % des ventes étaient effectuées hors réseau ; aujourd'hui, cette proportion atteint 20 %.

Notre réseau de débits de tabac est le plus organisé et disons-le, le meilleur au monde. Au Royaume-Uni, 40 à 50 % des ventes se font hors réseau. En Irlande, où il n'y a plus de buralistes, les ventes sous le manteau se développent.

Il faut savoir que ce problème ne touche pas seulement les régions frontalières. Nous avons constaté que dans le Cantal, des groupes affrètent des cars pour aller faire leurs courses en Andorre.

Quant aux 20 % de ventes hors réseau, ils se décomposent ainsi, selon les Douanes : 5 % de trafic criminel voire mafieux et 15 % de trafic « de fourmis » : dans le Nord, 100 000 frontaliers français passent chaque jour la frontière belge. Nous avons eu l'an dernier un grand débat avec le Gouvernement, sous la pression de la Commission européenne, sur le maintien des articles 575 G et 575 H du code général des impôts. Pour une fois, buralistes et associations anti-tabac étaient sur la même ligne !

M. Jean-Marie Binetruy, rapporteur. À la frontière allemande, le bureau de tabac de Lauterbourg réalisait en 1992 un chiffre d'affaires équivalent à 12 millions d'euros : à l'époque, les prix des cigarettes étaient plus élevés en Allemagne. Depuis, la situation s'est inversée et son chiffre d'affaires tabac a baissé à 1,1 million en 2000 et n'était plus que de 300 000 euros en 2010.

En fin de compte, si les ventes des buralistes ont baissé de 30 % depuis 2003, la baisse réelle de la consommation est plutôt de l'ordre de 10 %.

Dans ce contexte, nous souhaitons faire une dizaine de recommandations. La première est de soutenir les efforts du Gouvernement pour faire converger les prix des tabacs en France et dans les États voisins, en concertation avec ceux-ci, l'harmonisation fiscale européenne ne pouvant être que très lente, et d'un effet limité sur les prix. Ce sera long, car tous les pays n'y sont pas prêts. D'après les volumes de consommation au Luxembourg, chaque Luxembourgeois devrait fumer de sa naissance à sa mort plus d'une cartouche par jour...

D'après la Commission européenne elle-même, l'étape la plus récente de l'harmonisation des accises, avec la directive de 2010, n'a eu aucun impact sur les prix et la demande de cigarettes en France, pas plus qu'en Allemagne, en Irlande, ou au Royaume-Uni. Mais la Pologne a vu les prix augmenter de 47 % et la demande baisser de 20 %.

Les prochaines hausses de prix devront absolument s'inscrire dans le cadre du Plan cancer 2009-2013. Nous devons éviter des hausses de prix unilatérales et irrégulières.

Il faut ensuite engager une réflexion sur la fiscalité des tabacs à rouler, en vue de contrecarrer l'effet de substitution à chaque hausse des prix des cigarettes. Les tabacs manufacturés autres que les cigarettes sont soumis à un taux normal applicable à leur prix de vente au détail, bien inférieur à celui des cigarettes, et ne se voient pas appliquer de part spécifique.

Les ventes de cigarettes ont presque baissé de moitié en France en 20 ans, passant de 97,1 milliards d'unités en 1991 à 54,8 milliards d'unités en 2010, mais celles des tabacs à rouler augmentent.

S'agissant des buralistes, il faut faire une différence entre les frontaliers qui souffrent et ceux qui équilibrent leur budget. Nous proposons de valider le recentrage du troisième contrat d'avenir sur l'aide aux buralistes les plus en difficulté.

Nous voulons maintenir les restrictions prévues aux articles 575 G et 575 H du code général des impôts pour le transport de tabac par les particuliers, afin de préserver la cohérence de la politique française de lutte contre le tabagisme. S'en tenir à la notion de consommation personnelle, sans seuil précis, est irréaliste.

Une campagne nationale d'information sur les dangers de la contrefaçon serait particulièrement utile, ainsi qu'une amélioration des analyses des produits.

Affiner le marquage des paquets permettrait aussi de préciser les études sur la répartition des ventes hors réseau, qui s'appuient notamment sur le ramassage de paquets dans des lieux publics. Il existe plusieurs solutions aujourd'hui, avancées par les fabricants, ou des marquages étatiques. Un cahier des charges est en cours d'élaboration par les services de la direction générale des Douanes et des droits indirects qui imposera aux fabricants le principe d'une solution technique permettant l'identification de l'origine et l'authentification des produits.

Nous recommandons de refuser les propositions de création du paquet générique de cigarettes, ainsi que de vente sous le comptoir, qui paraissent de nature à favoriser les trafics illicites.

Pour améliorer la lutte contre la vente illicite sur Internet, nous recommandons de donner à la justice la capacité de désactiver un site suspect le temps d'une enquête et de saisir les noms de domaines des sites convaincus de pratiques illégales, même si nous savons la difficulté de viser des sites étrangers.

Les buralistes ou leurs organismes professionnels doivent être encouragés à se porter partie civile contre les acteurs des ventes illicites.

Enfin, il convient de sanctionner plus lourdement le trafic de tabac, de durcir l'arsenal répressif en la matière et d'améliorer la formation des magistrats qui seront chargés de l'instruction et du jugement de ces infractions.

En conclusion, nous souhaitons réaffirmer, avec notre attachement au réseau, que le maintien du monopole des buralistes est la meilleure protection contre les trafics ; que nous voulons une politique de santé publique efficace ; et que cela ne sera possible qu'avec une véritable harmonisation européenne. À défaut, nous serons perdants sur le triple plan fiscal, économique et sanitaire.

Michel Diefenbacher, président. Je tiens à remercier nos trois collègues pour la clarté de leurs propositions.

Si vous me permettez deux questions avant de donner la parole à nos collègues qui souhaitent intervenir, j'aimerais revenir sur le troisième contrat d'avenir avec la profession, qui vient d'être annoncé par le Gouvernement. Avez-vous plus d'informations sur son contenu ? Quel serait l'engagement financier de l'État au titre de ce contrat ?

Ma seconde question porte sur le niveau des prix des tabacs. Vous évoquez la nécessité d'une convergence européenne mais quel niveau de prix retenir ? Sa fixation obéit à des préoccupations contradictoires : la priorité donnée à la santé publique conduirait à choisir un prix élevé mais ce relèvement accroîtrait encore les risques de développement des trafics illicites.

M. Jean-Marie Binetruy, rapporteur. Au titre de l'année 2011, l'État a versé 299 millions d'euros d'aides aux buralistes, dont 149 millions dans le cadre du contrat d'avenir. Le projet de loi de finances pour 2012 prévoit de maintenir cet effort à 259 millions d'euros, dont 109 millions dans le cadre du contrat, avant une diminution progressive jusqu'en 2016.

M. Thierry Lazaro, rapporteur. J'ajoute un autre élément – la souffrance des buralistes – dont nous avons pris conscience lors de l'audition du président de leur confédération, M. Pascal Montredon : depuis 2003, plus de 5 000 buralistes ont mis la clé sous la porte et il y a même eu des cas de suicide, notamment dans les régions frontalières. À mon sens, le troisième contrat d'avenir doit être un contrat de sortie qui cible plus particulièrement les buralistes en difficulté.

M. Jean-Louis Dumont, rapporteur. Gardons à l'esprit que, dans les milieux ruraux, les débits de tabac ont également un rôle important en tant que commerces de proximité. Leur disparition pourrait avoir, sur certains territoires, des conséquences très négatives.

Tous les points du territoire sont d'ailleurs confrontés aux mêmes difficultés : les ventes illégales à l'arrière des véhicules se pratiquent à grande échelle, parfois à quelques mètres des débits de tabac. Il est urgent d'agir.

Enfin, il me semble important de prendre en compte l'objectif de conservation des fonds de commerce, notamment en cas de départ à la retraite des buralistes.

M. Jean-Marie Binetruy, rapporteur. S'agissant de la convergence des prix européens, ce qui me semble problématique, c'est la faiblesse du coût de revient. Fabriquer une cigarette ne coûte pratiquement rien.

M. Charles de Courson. On fume des taxes...

M. Jean-Marie Binetruy, rapporteur. Exactement. Mais en fonction du pouvoir d'achat, le prix du paquet de cigarettes est également modulé d'un pays à l'autre par les fabricants. Il s'échelonne, aujourd'hui de 7,69 euros au Royaume-Uni à 2,50 euros en Roumanie. J'estime donc qu'il faut non seulement travailler à l'harmonisation des taxes mais aussi à celle des prix de base du tabac en tenant compte du pouvoir d'achat.

M. Richard Dell'Agnola. Je veux d'abord saluer le travail de nos trois rapporteurs. La lutte contre les ventes illicites de tabac est un exercice difficile : il faut à la fois protéger les buralistes, promouvoir la santé publique et maintenir le niveau des recettes fiscales. Je souhaiterais savoir si les rapporteurs se sont penchés sur les expériences menées à l'étranger. Quels sont les résultats obtenus par les pays voisins ? La fiscalité constitue-t-elle la seule réponse ?

M. Thierry Carcenac. Je voudrais revenir sur l'organisation des contrôles. Il me semble d'abord qu'il faudrait s'appuyer sur les buralistes – une profession très structurée – pour renforcer les contrôles. En tant que rapporteur spécial, je m'intéresse aussi chaque année aux moyens mis en œuvre par l'État et l'examen des crédits des Douanes me laisse perplexe. Quand vous avez auditionné le directeur général des Douanes, comment avez-vous perçu ses priorités ?

M. Alain Rodet. Avez-vous évoqué la sécurité des buralistes confrontés à de nombreux braquages, y compris en zone rurale, au cours de vos auditions ?

M. Charles de Courson. Je souhaiterais poser plusieurs questions à nos rapporteurs. Premièrement, l'harmonisation fiscale européenne n'a-t-elle pas une grande faiblesse du fait de l'absence de plafonnement des taxes ? Pouvez-vous nous indiquer quelle est l'évolution réelle de la consommation, car il me semble qu'il y a un effet de substitution important qui reporte les fumeurs vers la consommation clandestine ? Troisièmement, est-on réellement en mesure de détecter les importations illégales de cigarettes achetées *via* Internet ? Enfin, quelles sanctions devrait-on infliger aux consommateurs pris avec des paquets achetés illégalement pour infléchir la consommation ?

M. Daniel Garrigue. Il me semble que l'accise est toujours perçue dans le pays dans lequel il y a commercialisation. Sur quel fondement la Commission européenne se fonderait-elle pour condamner la France ? Le cas échéant, la Cour de justice de l'Union européenne serait-elle saisie des cas de certains États dans lesquels les ventes de tabac sont manifestement disproportionnées au regard de la population nationale ?

M. Thierry Lazaro, rapporteur. Le problème se pose aussi aux États-Unis, où il est même 20 à 30 % plus important que chez nous et où il y a une concurrence forte entre États fédérés. En ce qui concerne la contrefaçon, il faut dire qu'il n'y a pas de bonnes cigarettes, mais qu'il y en a de moins bonnes que d'autres. Une cigarette dans laquelle on peut trouver des excréments, de la sciure, des billes de plastique et bien d'autres choses sera huit à dix fois plus toxique

qu'une cigarette normale. Il faut souligner que la France a la politique de santé publique la plus volontariste du bloc européen. Avec nos dernières hausses des prix, la Belgique pourra encore augmenter ses prix tout en restant compétitive par rapport à nous. Une rencontre entre les ministres européens de la santé devrait permettre de se pencher sur la question.

M. Jean-Louis Dumont, rapporteur. L'Europe doit se donner les moyens de sa sécurité sanitaire. Puisqu'elle ne le fait pas au niveau de ses frontières extérieures, il faut nous protéger. Il est plus facile pour la Commission européenne d'attaquer nos articles 575 G et 575 H. Il y a aussi le problème des grands producteurs de tabacs, qui laissent parfois des cartouches disparaître de leurs usines. Pourquoi est-ce qu'il n'y a pas de destruction immédiate des produits saisis par les douanes ? L'efficacité de la sanction doit être immédiate. Il faut aussi assurer la sécurité des buralistes qui sont attaqués, particulièrement en milieu rural, comme la buraliste des Islettes, dans l'Argonne. Ils doivent pouvoir exercer leur métier dans des conditions de sécurité normales.

M. Jean-Marie Binetruy, rapporteur. Le contrôle aux frontières ne suffit pas ; il n'est au demeurant pas possible sur l'autoroute entre la France et la Belgique, faute de stationnement à la frontière. Il faut aussi un contrôle de la vente sous le manteau avec une action plus forte des groupes d'intervention régionale – les GIR – et de la police. Le contrat d'avenir des buralistes prévoit une aide de plus de 15 000 euros pour la sécurisation des bureaux de tabac, et beaucoup l'ont déjà utilisée. On peut dire que la baisse réelle de la consommation est de l'ordre de 10 % et non de 30 %. La Cour de justice de l'Union européenne a été saisie par la Commission européenne, mais il y a le principe de libre circulation et le droit à une consommation personnelle.

M. Daniel Garrigue. Au Luxembourg, on consommerait trois cartouches par jour ?! C'est du *dumping* ! Les traités interdisent une telle pratique. C'est de cela que la Cour devrait être saisie.

M. Michel Diefenbacher, président. On peut douter de la pertinence de la politique européenne en matière de tabaculture. Il y a une baisse de la production, mais pas de la consommation. On remplace donc du tabac européen de qualité par du tabac de moindre qualité avec plus de risques pour la santé publique. Cela a des conséquences aussi sur le monde agricole.

M. Richard Dell'Agnola. Et cela creuse notre déficit commercial !

M. Thierry Lazaro, rapporteur. Une cigarette d'une même marque n'aura pas la même texture selon la zone où elle est commercialisée. S'il y a chez nous des traitements très particuliers des plants de tabac, on peut douter qu'ils soient toujours pratiqués en Europe de l'Est.

La Commission autorise ensuite la publication du rapport d'information en application de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale.

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Le 6 juillet 2011

Confédération des ruralistes

- M. Pascal MONTREDON, président
- M. Jean-Paul VASLIN, directeur des relations institutionnelles
- M. Jean-Luc RENAUD, secrétaire général
- M. Patrick BRICE, vice président et président de la Fédération du Nord
- M. Gérard VIDAL, président de la Fédération Midi-Pyrénées

Le 19 juillet 2011

British American Tobacco

- M. Ricardo OBERLANDER, président
- M. Yves TRÉVILLY, directeur des relations institutionnelles
- Mme Sandrine LESPERAT, responsable des relations institutionnelles

UNIFAB

- Mme Christine LAÏ, directrice générale

World Anti Illicit Traffic Organisation (Waito Foundation)

- M. Pierre DELVAL, directeur général

SEITA - Imperial Tobacco Group

- M. Éric SENSI, directeur des affaires corporate France
- M. Morgan CAUVIN, chargé des relations institutionnelles

Japan Tobacco International

- M. Daniel SCIAMMA, président
- M. Denis FICHOT, directeur communication

Le 20 juillet 2011

Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT)

- Mme Maud POUSSET, directrice
- Mme Hélène MARTINEAU, adjointe de la directrice

Philip Morris International France

- Mme Jeanne POLLÈS, présidente
- M. Gilles BAZUS, directeur relations institutionnelles

Cabinet du ministre des Affaires européennes

- M. François ROSENFELD, cabinet
- M. Xavier TAQUILLAIN, conseiller parlementaire
- M. Philippe SETTON, chef du service des politiques internes et des questions institutionnelles (direction de l'Union européenne)
- M. Yannick ANDRIANARAHINJAKA (direction de l'Union européenne)

ACOSS

- M. Benjamin FERRAS, directeur de cabinet, secrétaire général du Conseil d'Administration et directeur de la communication
- M. Alain GUBIAN, directeur des études, des statistiques et de la prévision, directeur financier

Direction générale des Douanes et droits indirects

- M. Jérôme FOURNEL, directeur général des douanes et droits indirects
- M. Henri HAVARD, inspecteur des finances, chargé de la sous-direction des droits indirects qui recouvre la fiscalité des transports et les politiques fiscales communautaires, la fiscalité de l'énergie, de l'environnement et des lois de finances ainsi que les contributions indirectes
- M. Gérard SCHOEN, sous directeur des affaires juridiques, du contentieux, du contrôle et de la lutte contre la fraude
- Madame Amélie JOSSE, chef de cabinet du directeur général
- Mme Laurence JACLARD, chargée des relations institutionnelles, Bureau information et communication

Le 21 juillet 2011

Direction générale de la Police nationale

– M. le commissaire François THIERRY, chef de l'Office central de répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRTIS)

Arjowiggins

- M. Éric PINTAUD, directeur des relations extérieures
- M. Herlé CARN, directeur de la protection des marques, Arjowiggins Security
- M. Florent DÉJEAN, directeur marketing, Arjowiggins Security
- M. Jean-Paul DAVIN, associé chez Lysios Public Affairs
- Mme Mélanie VOIN, consultante chez Lysios Public Affairs

Republic Technologies

- M. Olivier PARTOUCHE, secrétaire général
- M. Timothé de ROMANCE, conseiller

Le 14 septembre 2011, déplacement dans le département du Nord

Fédération du Nord des Buralistes

– M. Patrick BRICE, vice président de la Confédération des Buralistes et président de la Fédération du Nord des Buralistes

Le 15 septembre 2011

Direction générale de la Santé

– M. Philippe de BRUYN, chef du Bureau des pratiques addictives MC2

Assurance Maladie – Caisse nationale (CNAMTS), direction générale

- Docteur Alain WEILL
- Mme Véronika LEVENDOF, responsable de la mission Veille législative

Institut national de la propriété industrielle (INPI)

– M. Fabrice CLAIREAU, directeur des affaires juridiques et internationales

Confédération des Buralistes

- M. Pascal MONTREDON, président
- M. Jean-luc RENAUD, secrétaire général
- M. Jean-Paul VASLIN, directeur des relations institutionnelles
- M. Patrick BRICE, vice président et président de la Fédération du Nord
- M. Gérard VIDAL, président de la Commission ventes transfrontalières et marchés parallèles
- Mme Alexandra MILLERET, IMAGE SEPT

Le 22 septembre 2011, déplacement dans le département du Bas-Rhin

- MM. Frédéric REISS et François LOOS, députés

Fédération des Buralistes du Bas-Rhin

- Mme Nicole KADJOU, présidente

Soufflenheim

- M. Camille SCHEYDECKER, maire de Soufflenheim

Lauterbourg

- M. Jean-Michel FETSCH, maire de Lauterbourg et conseiller général

Le 27 septembre 2011 – Audition conjointe

Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT)

- Docteur Maud POUSSET, directrice
- Mme Hélène MARTINEAU, adjointe de la directrice

Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ)

- M. André-Michel VENTRE, directeur
- Colonel Xavier DENIS, chef du département Sécurité
- M. Nacer LALAM, chargé de la direction de cette recherche sur la contrebande de tabac