

RAPPORT

Monsieur Yves BUR

et

Monsieur Lionnel LUCA

Député du Bas-Rhin

Député des Alpes-Maritimes

sur

LE CONTRAT D'AVENIR DES BURALISTES

Introduction et recommandations

Lorsque notre mission a commencé, le contrat d'avenir n'était encore accepté par la confédération des débiteurs de tabac de France. De nombreuses interrogations s'exprimaient sur la capacité de l'Etat à tenir parole quant aux versements des aides annoncées, jugées encore incomplètes, des questions étaient posées sur l'efficacité des augmentations fiscales comme outils de lutte contre le tabac.

Qu'en est-il aujourd'hui, au terme de notre mission ?

Les aides annoncées dans le contrat d'avenir, en particulier pour les débiteurs frontaliers ont bien été versées elles l'ont été dans les temps.

Le contrat d'avenir pour les buralistes a été signé, le 17 décembre 2003, en présence du Premier ministre par Monsieur Alain Lambert, alors ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire et par Monsieur Renaud Dutreil, alors secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation, après plusieurs réunions entre les ministres et nous mêmes.

Il prévoyait deux aides : une remise additionnelle (2% pour les premiers 152 500 euros de chiffre d'affaires, et 0,7% entre ce seuil et celui de 300 000 euros) et une remise compensatoire aux baisses de rémunérations, dont devaient bénéficier les débiteurs de tabac ayant enregistré une baisse d'au moins 5% de leur chiffre d'affaires tabac. En cas de baisse du chiffre d'affaires supérieure à 25%, cette aide devait compenser 80% des pertes de rémunérations. Nous avons obtenu que ce taux de compensation atteigne 90% dans les départements frontaliers.

Les premiers versements devaient intervenir le 19 décembre, soit deux jours plus tard.

Entre décembre 2003 et février 2004, les versements ont atteint 49,4 millions d'euros. L'Etat a donc tenu parole. Nous tenons à rendre hommage au professionnalisme dont les fonctionnaires de la direction générale des douanes et des droits indirects ont su faire preuve à cette occasion.

Une avance sur l'aide compensatoire aux pertes de rémunération pour 2003 a été versée le 19 décembre 2003. Son montant, calculé à partir d'une estimation du chiffre d'affaires des 9 premiers mois de 2003 a été de 14,2 millions d'euros. Le solde de cette aide a été versé le 16 février, pour un montant de 11,5 millions. L'aide compensatoire pour 2003 atteint donc 25,7 millions d'euros.

La rémunération additionnelle, dont tous les buralistes à jour de leurs obligations comptables bénéficient, a été versée, au titre du quatrième trimestre 2003, le 16 février 2004, pour un montant de 23,7 millions d'euros.

Le versement relatif au premier trimestre 2004 a eu lieu au cours de la deuxième semaine de mai. Il a atteint, comme au quatrième trimestre 2004, 11 millions d'euros au titre de la remise compensatoire et 25 millions d'euros au titre de la remise additionnelle.

La rémunération additionnelle versée au titre de l'année 2004 sera vraisemblablement du même ordre que celle de 2003, en année pleine (environ 100 millions d'euros). En revanche, le montant de l'aide compensatoire pourrait être plus élevé, puisque le niveau de chiffre d'affaires du premier trimestre reste comparable à celui du quatrième trimestre 2003 qui est inférieur de 23% au chiffre d'affaires moyen de 2003. A moins d'une remontée, peu probable, du chiffre d'affaires tabac en cours d'année, l'aide compensatoire pour 2004 pourrait donc tendre vers 44 millions d'euros, soit quatre fois le montant du versement intervenu au titre du premier trimestre. Le coût annuel du contrat d'avenir resterait toutefois, dans ces conditions, très légèrement inférieur aux 150 millions d'euros initialement prévus.

Le tabagisme a vraiment diminué en France.

On a beaucoup entendu dire que les hausses de prix du tabac avaient eu pour conséquence une extension des achats transfrontaliers et de la contrebande sans réelle incidence sur la consommation.

Qu'en est-il, quatre mois après la dernière hausse ?

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'inscrit en diminution de 23% par rapport au même trimestre de l'année précédente.

Par ailleurs, deux études menées par deux instituts d'enquêtes (BVA et IPSOS) sous l'égide de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) ont été menées l'une en octobre et l'autre en novembre et décembre 2003. Leurs conclusions montrent que la prévalence du tabagisme a bel et bien diminué en France, de manière parallèle à celle des ventes.

- Tout indique qu'un changement important a été obtenu en 2003 en matière de consommation (et non seulement de ventes) de tabac. Chaque année, une partie des fumeurs renonce au tabac, mais d'autres personnes (souvent parmi les jeunes) commencent à fumer. Depuis 2000, près de 3,9 millions de fumeurs auraient renoncé au tabac, mais plus de 2 millions de nouveaux fumeurs seraient apparus. Par rapport à ces chiffres, l'année 2003 constitue une véritable rupture, puisque 1,9 millions de personnes se sont arrêtées de fumer. Ce chiffre représente plus de deux fois celui de l'année 2002 (820 000 personnes). C'est donc essentiellement l'année 2003 qui explique la réduction de l'effectif de fumeurs.
- Ce recul du tabagisme est d'ailleurs particulièrement marqué chez les femmes (-18%) et chez les jeunes (-18,3%). Même parmi les fumeurs, la consommation s'est significativement réduite, passant de 14,2 à 11,6 cigarettes par jour. En outre, 66% des fumeurs déclaraient souhaiter arrêter de fumer, dont les deux tiers dans les douze mois à venir.

Le tabac n'est donc plus un produit comme un autre, et le recul des ventes est vraisemblablement durable. La profession doit donc s'engager dans une redéfinition générale de son activité. Elle a déjà montré qu'elle savait le faire.

Les « nouveaux métiers » des buralistes correspondent à une réalité.

Depuis une dizaine d'années, les buralistes ont su diversifier leurs activités et ils ont fait la preuve qu'ils pouvaient s'adapter aux changements d'offres commerciales. On pense d'abord à la presse et au secteur des jeux de hasard, mais ces deux secteurs ne sont pas les seuls exemples.

Ainsi, les buralistes constituent le premier réseau de commercialisation de cartes téléphoniques. Au cours des cinq dernières années, leur partenariat avec une entreprise comme France-Télécom a beaucoup évolué, les produits en passe d'être les plus diffusés (recharges pour téléphones mobiles) actuellement étant dématérialisés. Dès cette année, cette offre de produits de communication sera élargie aux recharges « WIFI », utilisables pour connecter un ordinateur portable à Internet, sans fil.

Depuis toujours, les buralistes vendent des timbres postes. Depuis quelques années, cette mission est élargie à la diffusion des produits « prêts à poster », qui représentent plus de diversité et de souplesse, et une marge unitaire plus motivante que celle qui est associée aux timbres. La Poste, en zone rurale, propose maintenant à ceux qui le souhaitent d'aller plus loin dans la participation aux activités postales, et de prendre en charge la gestion de « points postes ».

L'expérience acquise par les débitants en matière de paiement dématérialisé devrait en toute logique leur permettre de renouveler leur partenariat avec les administrations financières. A Cannes, le traditionnel timbre amende a ainsi été remplacé avec succès par une carte à puce pour le paiement des amendes de stationnement. Ce type d'expérience pourrait à l'avenir être étendu au règlement de certaines amendes de circulation, et notamment aux dépassements de vitesse constatées par le biais des radars, l'économie du coût de fonctionnement permettant d'accroître la marge des buralistes.

Le partenariat des buralistes avec les administrations n'est cependant pas limité aux seules infractions routières.

Dès lors qu'ils constituent le premier réseau commercial de proximité, et que les Pouvoirs Publics exigent déjà d'eux des garanties importantes en terme d'honorabilité et de fiabilité professionnelle, ils peuvent relayer de manière efficace les administrations, par exemple en appui de l'administration électronique, en distribuant des formulaires « en ligne », ou en participant à la gestion de procédures décentralisées telles que la validation annuelle des permis de chasser, ou la distribution de la « carte de vie quotidienne » actuellement expérimentée à divers échelons locaux. Pour que ces démarches aient un sens, l'essentiel est affaire de motivation. Il s'agit bien d'apporter un vrai service à nos concitoyens, et cela repose autant sur la proximité et la confiance que sur la technologie.

L'ensemble des interlocuteurs des buralistes que nous avons rencontré nous ont déclaré maintenir leur confiance dans ce réseau. Nous sommes donc optimistes

quant à son potentiel de diversification, voire à terme de reconversion si le tabac doit devenir, comme nous le souhaitons, une activité de plus en plus secondaire.

Certes, beaucoup reste à faire, tant du côté des administrations que de la profession elle-même, en ce qui concerne la définition précise des nouvelles missions et la fixation des devoirs et droits de chaque partenaire. Jusque là, il convient de tout faire pour que le traumatisme éprouvé par la profession en 2004 ne se reproduise pas. Tout doit être mis en œuvre pour que les buralistes n'aient plus le sentiment qu'ils sont ignorés par les pouvoirs publics ou relégués au second plan par leurs partenaires commerciaux par rapport à d'autres réseaux de distribution.

Nous espérons que les années d'application du contrat d'avenir seront décisives pour permettre à chaque buraliste de définir « à la carte » son profil d'activité et d'adapter sa compétence et sa formation à celui-ci.

Nous formulons donc les recommandations suivantes :

1) Les buralistes doivent être clairement identifiés par l'administration et les services publics comme des partenaires commerciaux de référence. Ils doivent être prioritaires par rapport aux autres commerçants ou prestataires de services en ce qui concerne notamment leur participation au plan ADELE d'administration électronique, dans la mesure où ce plan et la démarche de modernisation qui le sous-tend sont susceptibles de donner lieu à des partenariats public-privé.

De même, lorsque La Poste prend la décision de créer un « Point poste », elle devrait systématiquement proposer la gestion de celui-ci aux commerçants et en particulier aux buralistes présents localement, dont les heures d'ouverture sont une garantie d'un véritable service public élargi.

2) Le réseau des buralistes doit être également privilégié par ses partenaires commerciaux, par rapport aux autres réseaux de distribution existants, notamment par rapport aux grandes surfaces.

Compte tenu du caractère marginal, pour les grandes surfaces, des revenus tirés de la vente de « prêts à poster », La Poste devrait être invitée à reconsidérer sa politique de diversification dans les grandes surfaces : il est préférable de conserver un maillage dense du territoire pour de telles ventes, plutôt que de concentrer ces ventes dans des lieux éloignés de la clientèle, notamment en zone rurale.

De même, nous incitons les messageries de presse, la Française des jeux et le Pari Mutuel Urbain, dont le dernier produit « Spot » est très adapté aux buralistes, à leur accorder une véritable priorité.

A l'échelon national, il nous semble qu'il existe chez nos interlocuteurs une véritable volonté de renforcer les partenariats, mais elle n'est pas toujours suivie d'effets sur le terrain.

Nous comprenons la préoccupation de ces organismes de ne pas multiplier inconsidérément les points de diffusion pour ne pas fragiliser l'existant, mais lorsque une décision de refus doit être prise, elle doit être clairement motivée et expliquée au buraliste. Les débitants de tabac qui demandent l'accès aux activités de diffusion de la presse, des produits de la Française des jeux ou du PMU ont entamé une démarche de diversification de leur activité, et il importe de ne pas leur laisser le sentiment qu'ils sont ignorés ou méprisés.

Certes, le tabac est de moins en moins un produit d'appel, mais tirer partie de cette constatation pour diversifier la diffusion, notamment des jeux, dans d'autres réseaux qui n'ont pas besoin de cette ressource n'est dans l'intérêt de personne. En outre, est-il besoin d'écrire qu'un commerçant qui choisirait de renoncer à vendre du tabac ne devrait en aucun cas s'entendre dire que son accès à la diffusion des jeux de la Française des Jeux, voire de la presse est remis, de ce fait, en cause ?

3) Chacun doit être conscient que le plan d'aides mis en œuvre au titre du contrat d'avenir aura une fin, alors même que la consommation de tabac continuera de baisser à l'avenir. Le tabac est de moins en moins un produit d'appel, et les buralistes ne peuvent plus en attendre une progression significative de leur revenu, comme dans les dix dernières années.

L'aide compensatoire aux baisses de rémunération doit donc permettre aux buralistes d'organiser la diversification de leurs activités. Cela implique aussi de passer de la culture du monopole à une véritable culture d'entreprise et de concurrence.

De nombreux débiteurs de tabac ont déjà fait ce chemin, d'autres sont en train d'en prendre conscience, mais pour certains, il existe un réel besoin de formation aux techniques de vente. Souvent, il s'agira aussi d'adapter l'agencement des locaux et des surfaces de vente. A cet égard, l'effort de formation qui a été entrepris dans le secteur de la diffusion de la presse par les nouvelles messageries de la presse parisienne et leur centre de formation a valeur d'exemple. En la matière, les collectivités locales, et notamment les régions, ont certainement aussi un rôle à jouer.

De même, nous souhaitons vivement que les ressources du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) du ministère délégué aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation soient mobilisées, en vue d'aider et d'accélérer la rénovation et l'équipement des magasins et des vitrines, comme cela est d'ores et déjà prévu pour les commerces multiservices en zone rurale et pour les autres commerces en milieu urbain. Sachant que ce fonds fera l'objet d'une décentralisation partielle, le Gouvernement pourrait décider de conserver à son niveau un dispositif d'aide centralisé, à la double condition d'en délimiter clairement les conditions d'emploi et de réserver les dotations budgétaires nécessaires, compte tenu de l'épuisement rapide des dotations constaté en 2004.

1. Une profession au cœur de la société

1.1. UNE PROFESSION PARTENAIRE DES ADMINISTRATIONS

1.1.1. LE MONOPOLE D'ETAT SUR LES TABACS

1.1.1.1. Rappel des textes.

En France, la vente du tabac relève d'un monopole d'Etat. En vertu de l'article 568 du code général des impôts, le monopole de vente au détail des tabacs manufacturés est confié à l'administration des douanes et droits indirects qui est chargée de l'implantation et de la gestion du réseau des débiteurs de tabac.

Les fabricants et les distributeurs et les vendeurs de tabac font l'objet d'un agrément de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Si le prix de chaque marque de cigarettes, de cigares ou de tabac est déterminé par le fabricant (qui doit bien entendu prendre en compte les taux de la fiscalité applicable et l'existence d'un minimum de perception), il est homologué par arrêté (publié au journal officiel) du secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire.

Les buralistes ne sont donc pas des commerçants comme les autres, puisque c'est au nom et pour le compte de l'Etat qu'ils exercent leur activité. Contrairement aux commerçants, ils ne fixent pas le prix des produits qu'ils vendent, ni même le montant de leur marge de détaillant, fixée à 8% (hors mesure de hausse du contrat d'avenir) du prix de vente au public. Après prélèvement par les douanes de la redevance d'activité due par chaque débiteur et des cotisations au régime de retraite, la remise nette, qui constitue donc le revenu de chaque débiteur, est de 6%

En outre sont réglementés :

- **Les conditions de création d'un nouveau débit ou de transfert d'un débit de tabac existant.**

L'administration veille à ce que la présence de chaque débit soit justifiée économiquement. Les débits doivent être viables en termes financiers, et correctement répartis sur le territoire. La création d'un comptoir de vente est ainsi réservée aux communes dont la population est comprise entre 500 et 2 000 habitants : la nécessité d'assurer la viabilité du point de vente exigeant la présence d'une population suffisante. Par ailleurs, les débits les plus proches doivent être distants de plus de dix minutes en véhicule motorisé (cette condition ne s'applique pas dans les communes de plus de 750 habitants). Ces critères sont assouplis pour les communes situées en zone de montagne, en zone de revitalisation rurale ou lors d'une création d'un commerce multi-services dans le cadre d'une opération 1000 villages.

- **L'accès à la profession et les modalités d'exercice de celle-ci.**

L'administration des douanes conditionne l'accès de tout candidat à l'exercice de l'activité à la signature d'un contrat de gérance qui engage personnellement le

débitant. Il existe des conditions préalables à la signature de ce contrat. Les candidats à la gérance d'un débit de tabac ne peuvent avoir subi une sanction pénale, et doivent présenter des garanties d'honorabilité. En outre une même personne ne peut gérer qu'un seul débit. Une fois installé, le débitant est soumis à la tutelle de l'administration des douanes, qui peut notamment contrôler à tout moment son stock. L'administration doit enfin être informée des conditions de fonctionnement du débit, et notamment des horaires d'ouvertures et des périodes durant lesquelles le débitant est en congé.

1.1.1.2. Une contribution importante aux recettes des administrations.

En 2003, les recettes fiscales directement liées au tabac ont été d'un peu plus de 11,2 milliards d'euros (soit 0,7% du produit intérieur brut). Le produit du droit de consommation, intégralement reversé aux administrations de sécurité sociale, a en effet été de 8,8 milliards. Le produit de la TVA perçue sur les ventes de tabac peut être estimée à 2,4 milliards. Enfin, celui de la taxe perçue au profit du BAPSA était estimé à 82,3 millions d'euros dans les documents budgétaires¹.

Les tableaux 1 et 2 récapitulent l'évolution des deux principales ressources depuis 1997.

Tableau 1 : Recettes du droit de consommation sur les tabacs depuis 1997 (en millions d'euros).

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Part revenant au budget de l'Etat	6 199	5 589	6 327	480	0	0	0
Part revenant à la sécurité sociale :							
CNAMTS	423	559	633	681			
CNAM(ACOSS)				533	213	759	1 336
Amiante ²				32	32	34	31
FOREC				6 402	7 910	7 798	7 420
<i>Total recettes sociales</i>	<i>423</i>	<i>559</i>	<i>633</i>	<i>7 648</i>	<i>8 155</i>	<i>8 591</i>	<i>8 787</i>
TOTAL recettes	6 622	6 148	6 960	8 128	8 155	8 591	8 787

Source : DGDDI

Tableau 2 : Estimation des recettes TVA sur les tabacs (en millions d'euros).

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
TVA	1 959	2 060	2 163	2 168	2 279	2 382	2 363

Source : DGDDI

¹ Evaluation pour 2003 figurant dans le « bleu » relatif au BAPSA déposé lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2004.

² fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante

1.1.1.3. Fonctionnement de la fiscalité sur les tabac.

La fiscalité des tabacs est un domaine très technique. Un certain nombre de ses principes relèvent du droit communautaires (notamment des directives 2002/10/CE du 12 février 2002 et 95/59/CE du 27 novembre 1995). Ils trouvent leur traduction en droit français dans le code général des impôts (CGI), notamment à l'article 575 qui définit le régime fiscal des tabacs.

Selon le code général des impôts (article 572 relatif au régime économique des tabacs), ce sont les fabricants qui déterminent eux mêmes le prix de vente au détail de leurs produits, ces prix faisant toutefois l'objet d'une homologation par la direction générale des douanes et droits indirects. Lors de ce processus, les fabricants doivent bien entendu tenir compte des prélèvements fiscaux et non fiscaux (remise ruraliste) qui seront effectués sur le montant des ventes.

Ils ont récemment fait l'objet d'un aménagement important. Il existait trois taxes sur les tabacs manufacturés jusqu'à la fin de l'année 2003, mais la loi de finances pour 2004 a supprimé l'une d'entre elle, la taxe sur les tabacs manufacturés prélevée au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), en la fusionnant avec le droit de consommation sur les tabacs.

Le taux du droit de consommation avant et après le 5 janvier 2004 pour chaque groupe de produits figure dans le tableau 3.

Tableau 3 : Taux du droit de consommation sur les tabacs.

	20 novembre 2003	2004
Cigarettes	62,00%	64,00%
<i>Dont : part spécifique (pour 1000 cigarettes)</i>	<i>9,0805 euros</i>	<i>15,0723 euros</i>
<i>Dont : part variable</i>	<i>58,05%</i>	<i>57,97%</i>
Cigares	20,00%	27,57%
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes	51,69%	58,57%
Autres tabacs à fumer	47,43%	52,42%
Tabacs à priser	40,89%	45,57%
Tabacs à mâcher	28,16%	32,17%

Source : CGI, douanes : NB : les taux ci-dessous ne s'appliquent pas à la Corse où il existe un régime fiscal spécifique.

Sur les tabacs manufacturés, deux prélèvements existent donc, depuis le 5 janvier 2004.

- Un droit de consommation, ou droit d'accise selon la terminologie européenne, dont le taux est fixé pour chacun des groupes de produits de tabac en pourcentage du prix de vente au public.

- La taxe à la valeur ajoutée, au taux de 19,6%, mais dont l'assiette est constituée par l'ensemble des autres éléments du prix de détail, y compris la remise au buraliste et le droit de consommation.

Exprimée en proportion du prix de vente au détail, la part représentée par la TVA est de 16,39%. Ainsi, un paquet de cigarettes vendu 5 euros au public vaut, hors TVA mais y compris le droit de consommation, 4,18 euros. Le montant de la TVA est de 0,819 euros (soit $4,18 \times 0,196$). Ce montant de 0,819 euro est égal à 16,39% de 5 euros.

Pour les cigarettes, la règle est cependant un peu plus complexe. Le droit de consommation est composé de deux éléments : une part dite spécifique exprimée en euros à percevoir pour 1000 cigarettes vendues (soit 50 paquets de 20 cigarettes), et une part variable, proportionnelle au prix de vente.

Chacun de ces deux éléments est déterminé pour les seules cigarettes de la classe la plus demandée.

Pour cette catégorie de cigarette, on applique d'abord le taux global. On détermine ensuite la part spécifique, qui doit être égale à 7,5% de la charge fiscale totale afférentes à ces cigarettes (y compris TVA). Par différence entre le taux global du droit de consommation et cette part spécifique, on obtient la part proportionnelle, ou « taux de base ».

Ainsi, dans le cas où le paquet de 20 cigarettes de la marque la plus demandée vaut 5 euros, compte tenu du taux global actuel (64%), le montant du droit de consommation sera de 3,2 euros ($5 \times 0,64$) et la charge fiscale totale de 4,019 euros ($3,2 + 0,819$). La part spécifique sera donc de 0,30 euros par paquet, soit 15,0723 euros pour 1000 cigarettes. Ce montant de 0,30 représente 6,03% du prix du paquet de cigarettes. Par différence avec le taux global, le taux de base est donc de 57,97%.

Une fois ces deux éléments déterminés on applique aux cigarettes des autres marques ou classes, le taux de base pour déterminer la part proportionnelle, la part spécifique restant la même.

Pour un paquet de cigarettes vendu 4,50 euros, la fraction de droit perçue par application du taux de base est donc de 2,61 euros ($4,5 \times 0,5797$). Le montant à percevoir au titre de la part spécifique restant le même que précédemment, le droit de consommation s'élève à 2,91 euros ($2,61 + 0,30$). Pour ce prix, le taux réel du droit de consommation est donc de 64,67% ($2,91 / 4,5 \times 100$).

Le droit de consommation a constitué l'instrument fiscal le plus important au cours de la précédente décennie. Son taux global est ainsi progressivement passé de 51,0% en 1990 à 58,99% en 2000. Entre 2000 et jusqu'en janvier 2003, c'est l'augmentation du minimum de perception qui, à elle seule, a déterminé la hausse du taux de fiscalité. Ce système permet en effet d'élever le taux effectif du droit de consommation pour les cigarettes dont le prix est inférieur à celui de la classe la plus demandée, puisque le droit spécifique n'est fixé que par rapport à ce seul prix.

Il incite donc fortement les fabricants de cigarettes à ne pas trop s'écarter du prix de la marque la plus demandée. A défaut, ils subiront un taux de prélèvement très supérieur au taux moyen, si ce prix est trop bas, ou verront diminuer leur part de marché s'il est trop élevé.

Lorsque le taux global change, le fabricant des cigarettes de la marque la plus demandée se voit donc attribué un rôle pilote dans l'élaboration de l'ensemble des prix, y compris de ceux de ses concurrents.

A ces prélèvements, s'ajoute, pour les fabricants, la remise brute du buraliste, soit 8% du prix de vente au détail des produits de tabac. Le quart de cette remise est prélevé par la DGDDI au titre de la redevance à laquelle les débiteurs sont assujettis (23% de la remise brute) et de la cotisation au régime de retraite et d'allocations viagères des gérants de débits de tabac (2% de la remise brute).

En pratique, ce prélèvement est cependant un peu moins élevé, puisque les débiteurs sont exonérés de redevance en deçà de 152 500 euros de chiffre d'affaires. Il peut également être plus élevé lorsque le débit a été ouvert suite à une adjudication et que celle-ci a défini un montant de redevance supérieur au taux de 23% défini par le droit commun.

Le tableau 4 (reproduit du site internet des douanes) donne ainsi la structure du prix d'un paquet de cigarettes à 4,50 euros et d'un paquet à 5,0 euros (prix de la cigarette la plus demandée).

Tableau 4 : Décomposition du prix d'un paquet de cigarettes (5 euros et 4,50 euros).

	TAUX	(en euros)	(en euros)
Prix de vente au détail (pour un paquet de 20 cigarettes)	100%	5,0	4,50
Remise brute allouée au débiteur	8 % du prix de vente au détail	0,40	0,36
Droit de consommation Qui se décompose en :	64 %	3,2	2,91
- une part proportionnelle au prix de vente au détail	57,97%	-	2,61
- une part spécifique en euros pour 1000 cigarettes	15,0723 euros	-	0,30
TVA	16,3856 % du prix de vente au détail	0,82	0,74
Prix hors taxe et remise	-	0,58	0,49
Charge fiscale totale (hors redevance débiteur)	-	4,02	3,65
<i>Soit par rapport au prix de vente au détail.</i>	-	<i>80,39 %</i>	<i>81,06%</i>

Tous ces éléments de prix sont interdépendants, dès lors qu'ils sont définis en pourcentage du prix de vente au détail : une modification du prix-fabricant entraînera une hausse du prix de détail et donc du montant des prélèvements (y compris de la marge des détaillants).

Un changement du droit de consommation modifiera l'assiette de la TVA et donc le montant collecté à ce titre ; inversement, une modification du taux de TVA se répercutera sur le prix de vente au détail et donc sur le droit de consommation si l'on veut maintenir le taux global de fiscalité.

Une hausse de la remise au buraliste entraînera quant à elle soit une hausse du prix de détail (et donc des taxes), soit, sans modification du prix de détail, une forte baisse de la part du fabricant.

Par ailleurs, on peut remarquer que, dès lors que le taux de prélèvement total est connu, il est possible d'exprimer le prix du paquet de cigarettes d'une marque donnée comme un multiple du prix-fabricant, dont la valeur n'est autre que l'inverse de la part restant au fabricant. Pour le paquet de cigarettes à 5 euros du tableau 4, ce coefficient multiplicateur est de 8,61. Pour le paquet à 4,50 euros, il est de 9,14.

Tout changement de taux de prélèvements peut donc être perçu par le fabricant comme un changement de coefficient multiplicateur, à partir duquel il va choisir de maintenir ou non son prix de base.

1.1.2. LES MISSIONS TRADITIONNELLES DE SERVICE PUBLIC

1.1.2.1. La vente de timbres poste, de valeurs fiscales.

Les débitants sont, dans le cadre de leur contrat de gérance, des partenaires des administrations et services publics.

Les contrats de gérance prévoient que chaque débitant doit « satisfaire à toutes les charges d'emploi que l'administration croirait devoir lui imposer dans un intérêt public ». Les débitants ne peuvent ainsi refuser de vendre au public des timbres postes, pour lesquels ils perçoivent une commission de 3,0%, des timbres fiscaux ou des timbres amendes pour acquitter les contraventions de circulation, dès lors que ces prestations sont prévues dans les contrats de gérance signés par chacun d'entre eux.

1.2. UN DES RÉSEAUX DE DISTRIBUTION LES PLUS DENSES DE FRANCE

1.2.1. PLUS DE TRENTE QUATRE MILLE CONTRATS DE GÉRANCE

Selon la Direction générale des douanes et droits indirects, il existait en 2003 34 827 débits de tabac titulaires d'un contrat de gérance en situation d'activité en France métropolitaine (hors Corse). La Corse, soumise à un régime spécifique en matière de droits de consommation, compte environ 400 débits. Tous les débits ne sont cependant pas exploités par un commerçant indépendant. En effet, certains d'entre eux peuvent être exploités directement par un établissement public

(notamment les prisons), d'autres par des groupes de distribution, tels les 405 « relais H ». En outre, certains de ces débits ont cessé leur activité au cours de l'année ou ne l'ont exercé que de manière très réduite.

Le chiffre de 34 000 débitants avancé par la Confédération des débitants de tabac de France constitue donc une mesure réaliste de l'effectif structurel de la profession.

1.2.2. UNE PROFESSION CARACTÉRISÉE PAR LA PLURIACTIVITÉ

Si les débitants de tabac ont tous le même statut juridique, il ne s'agit cependant pas d'un secteur homogène en termes économiques. En effet, l'INSEE, qui répertorie les entreprises en fonction de l'activité principale exercée, distingue bien au sein du commerce de détail alimentaire un secteur du commerce de tabac, mais celui-ci n'est que très partiellement représentatif de la profession, dès lors que la majorité des débitants de tabac n'exercent pas cette activité à titre principal. Ainsi, l'enquête annuelle d'entreprise ne recensait en 2000 que 6 980 entreprises de commerce de tabac et 7 011 points de ventes. L'écart entre ce chiffre et celui de la Direction générale des douanes et droits indirects (soit environ 27 000 entreprises) donne la mesure de la pluri-activité du secteur. Il existe, toujours selon l'INSEE, 12 775 cafés-tabac ; les autres buralistes (soit environ 14 000) exercent donc une autre activité commerciale à titre principal. Le plus souvent, il s'agit d'un point presse, mais en zone rurale, ce peut être aussi une épicerie ou un commerce multi-activités. Le réseau, constitué de commerces implantés souvent de longue date, reste très présent dans les zones rurales : 41% des buralistes (soit environ 13 600) sont implantés dans des communes de moins de 2 000 habitants, et 18% (soit environ 6 000) dans des communes de moins de 1 500 habitants, dont ils sont souvent les derniers points de relais et d'animation.

1.2.3. DONNÉES ÉCONOMIQUES STRUCTURELLES

On dispose de deux sources de données (dont aucune n'est exhaustive) pour apprécier l'activité des débitants, tout au moins dans les deux principaux secteurs où elle s'exerce : celui des buralistes (les « débits secs ») et celui des cafés-tabac.

La première est constituée par les données de chiffre d'affaires (toutes taxes comprises) fournies par le consultant en marketing Raffour-interactif, qui a constitué un panel représentatif des 17 000 premiers débits afin de suivre leurs activités. Les enquêtes annuelles d'entreprises élaborées par l'INSEE sont la deuxième source et contiennent également des données relatives à l'activité des secteurs du commerce de tabac (EAE commerce) et des cafés-tabac (EAE services).

1.2.3.1. Les données fournies par Raffour-interactif.

Compte tenu des écarts, évidemment très importants, de taux de taxation, la valorisation des activités n'est pas homogène. Cette approche est cependant bien représentative des flux monétaires gérés par les débitants de tabac (« ce qui passe en caisse »), et donc, à ce titre, des contraintes de trésorerie.

Dans cette approche, le tabac représente directement 48,8% de l'activité du secteur (54,3% de celle des débits secs) et quasiment 50% si l'on y ajoute les ventes d'articles pour fumeurs (produits à rouler et briquets).

Les jeux (Française des jeux et Pari Mutuel Urbain) représentent plus du quart du chiffre d'affaires de l'ensemble du secteur et 30% du chiffre d'affaires des seuls cafés-tabac, en raison de la part représentée par le PMU.

L'ensemble des autres activités ne représente donc que le quart du chiffre d'affaires.

Deux activités représentent cependant des chiffres d'affaires supérieurs à 5% du total : il s'agit de la vente de cartes et de recharges téléphoniques (5,8%) et de la presse (5,5%). Les ventes au détail de papeterie et de produits divers non alimentaires (notamment maroquinerie) représentent 6,6% du chiffre d'affaires de l'ensemble des débits, mais plus de 8% des seuls débits secs.

Les produits postaux représentent actuellement un chiffre d'affaires très marginal (1,2% du total), supérieur cependant à la confiserie (0,4%).

Tableau 5 : Structure des activités des débitants de tabac (en % du chiffre d'affaires).

	Ensemble	Débits secs	Cafés tabac
Vente de tabacs	48,8	54,3	42,7
Produits à rouler, briquets	0,5	0,6	0,4
Jeux (La Française des Jeux)	16,9	18,8	14,7
PMU	8,3	2,0	15,4
Presse (NMPP/MLP)	5,5	7,2	3,6
Téléphonie	5,8	7,1	4,4
Papeterie, cadeaux	6,6	8,1	5,0
Confiserie	0,4	0,5	0,3
Produits de La Poste	1,2	1,4	0,9
Activités "café – hôtel – restaurant"	6,0	0,0	12,7
Chiffre d'affaires total (million d'euros)	29 528	15 644	13 884

Source : Raffour interactif

Enfin, l'activité relevant du secteur de l'hôtellerie-restauration (prestation des débits de boissons) représente 6% du chiffre d'affaires de l'ensemble des débits mais 12,7% de celui des cafés-tabac.

1.2.3.2. Les résultats de l'enquête annuelle d'entreprise.

Les chiffres publiés par l'INSEE sont présentés hors taxes. Toutefois, l'absence d'un biais fiscal ne les rend pas totalement homogènes. D'une part, les évaluations relatives à l'ensemble du secteur ne sont ici obtenues qu'en agrégeant les données issues de deux enquêtes différentes (même si la méthodologie d'ensemble est la même). D'autre part, l'INSEE ne prend en compte, au titre du tabac comme à celui des autres prestations de services (jeux, diffusion de presse), **que les rémunérations directement associées aux prestations concernées**, c'est-à-dire les remises sur les

ventes de tabac et les commissions d'intermédiaires pour les jeux et la presse. En effet, les activités de ventes de tabac (dans le cadre du monopole d'Etat), de diffusion de la presse et de commercialisation des produits du PMU et de la Française des Jeux sont considérées par l'INSEE comme effectuées pour « le compte de tiers ». Dès lors, pour cet ensemble d'activités, ce n'est pas la valeur des produits diffusés qui est prise en compte mais la seule rémunération du détaillant. En revanche, les évaluations des ventes au détail autres que de tabac et des prestations de débits de boissons représentent bien un chiffre d'affaires (hors taxes).

A la lumière de ces données, l'activité « tabacs » reste, certes dominante, mais elle représente moins du quart des recettes du secteur (24% et 31% pour les débits secs).

Les jeux représentent environ 6,5% des recettes.

En revanche, le poids des autres secteurs apparaît plus élevé que précédemment.

Ainsi, la téléphonie et la presse représentent respectivement près de 20% et 8% des recettes des débits « secs » (10% et 3,7% pour l'ensemble du secteur). Les activités liées aux services publics (principalement à La Poste) représentent 5% des recettes du secteur. Leur poids réel est donc sensiblement plus important que ce que laisse penser la présentation en chiffre d'affaires « toutes taxes comprises ».

Tableau 6 : Structure des recettes (hors taxes) des débitants de tabac³ relevant du monopole d'Etat et des cafés-tabac, selon les enquêtes annuelles d'entreprises.

(en %, sauf dernière ligne)	Ensemble	Débits secs	Cafés tabac
Remises sur tabac	24,2	30,7	21,0
Française des jeux et PMU	6,5	7,6	6,0
Presse	3,7	7,9	1,7
Télécartes	10,0	19,4	5,3
Autres ventes au détail	16,6	32,2	8,9
<i>-dont : papeterie</i>	<i>0,9</i>	<i>1,8</i>	<i>0,4</i>
<i>-dont : autres produits non alimentaires</i>	<i>10,7</i>	<i>22,2</i>	<i>5,1</i>
<i>-dont : confiserie et autres produits alimentaires</i>	<i>4,9</i>	<i>8,1</i>	<i>3,4</i>
Produits de La Poste, Timbres fiscaux, titres de transports	4,8	2,2	6,1
Activités "café – hôtel – restaurant"	34,2	0,0	51,1
Recettes totales (en millions d'euros)	2 915	964	1 951

Source : INSEE, calculs DEcas.

Par ailleurs, les prestations « d'hôtels-café-restaurant » représentent dans l'optique INSEE, plus de la moitié des recettes des cafés-tabac et le tiers des recettes de l'ensemble du secteur. La papeterie et les ventes au détail non alimentaires représentent enfin presque le quart des recettes des débits « secs ».

³ Hors ventes de tabac réalisée hors gérance d'Etat (principalement dans les ferrys ou les zones internationales d'aéroports) représentant 199,6 millions d'euros en 2000.

Ces retraitements aboutissent à réduire considérablement les flux de chiffre d'affaires du secteur. Alors que Raffour-interactif l'évalue à 29,5 milliards d'euros, toutes taxes comprises, l'INSEE ne retient finalement qu'un chiffre dix fois moindre (2,9 milliards). L'écart entre ces deux chiffres correspond (au delà des divergences inévitables d'évaluation) à celui qui existe entre les flux monétaires gérés par les débitants et ceux qui déterminent, en réalité, leur revenu.

2. Une profession fragilisée

2.1. EVOLUTIONS MARQUANTES AU COURS DES DIX DERNIERES ANNEES.

2.1.1. AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES, DE FORTES HAUSSES DE PRIX...

2.1.1.1. Bilan des hausses de prix depuis 1995.

Entre 1995 et 2003, l'inflation, mesurée par l'indice INSEE des prix à la consommation des ménages en France, a été de 12,4%. Au cours de la même période, le prix à la consommation du tabac, mesuré lui aussi par l'INSEE, s'est accru de 70,4%.

Le prix de la cigarette la plus vendue a, quant à lui, augmenté de 56,5%. L'écart entre cette hausse de prix et celle de l'ensemble des produits de tabac reflète la hausse de la part spécifique (minimum de taxation quelle que soit la marque et le prix des cigarettes achetées) qui s'est traduite par une hausse plus forte des cigarettes les moins chères en début de période. Il y a donc eu convergence des prix vers le haut.

Tableau 7 : Indices de prix.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Indice INSEE des prix à la consommation	100,0	102,0	103,2	104,0	104,5	106,2	108,0	110,1	112,4
Indice INSEE du prix à la consommation du tabac	100,0	107,7	116,3	119,8	125,0	130,8	137,6	149,1	170,4
Indice du prix de la cigarette la plus vendue	100,0	106,5	114,1	114,9	118,3	124,2	129,9	139,7	156,5
Taux d'évolution (% par an)									
- des prix à la consommation	-	2,0	1,2	0,7	0,5	1,7	1,7	1,9	2,1
- du prix du tabac	-	7,7	8,0	3,0	4,4	4,6	5,2	8,4	14,3
- du prix de la cigarette la plus vendue.	-	6,5	7,1	0,7	3,0	4,9	4,6	7,5	12,1

Sources : INSEE, CDIT, douanes ; calculs DEcas.

Ces indices correspondant à des moyennes annuelles, ils ne prennent pas intégralement en compte la hausse de prix survenue en octobre, et bien sûr pas du tout celle intervenue en janvier 2004. Même si l'indice des prix du tabac reste à son niveau actuel de 177,6 (donc sans augmentation supplémentaire des prix en milieu d'année), la moyenne annuelle de 2004 traduira une hausse supplémentaire de 24,7% du prix du tabac. Pour mémoire, le même calcul, effectué pour l'indice des prix à la consommation permet d'anticiper une inflation de 1,6%.

2.1.2. MAIS DES REVENUS QUI ONT MAINTENU LEUR PROGRESSION

2.1.2.1. Les indices de prix INSEE aux prix courants.

- **Les débiteurs ont jusqu'à présent bénéficié de la hausse du prix des tabac en raison du système de remises.**

La remise accordée aux débiteurs est définie comme un pourcentage (8% brut et 6% net, après prélèvements), non du prix hors taxes, mais bien du prix de vente au public des produits de tabac. Dans ces conditions, les débiteurs ont, du moins avant 2003, bénéficié des hausses de taxes. En effet, celles-ci se traduisent généralement par des hausses significatives des prix, et donc de revenus pour les détaillants, à condition toutefois que le volume des ventes ne diminue pas trop. Ceci s'est vérifié au cours des dernières années, du moins jusqu'en 2003. En effet, l'élasticité-prix, c'est-à-dire le rapport des évolutions des ventes (exprimées aux prix courants) à celles des prix, a été de 0,6 en moyenne entre 1995 et 2003. En d'autres termes, une augmentation de 10% du prix est accompagnée d'un recul de 4% du volume des ventes, et entraîne donc une augmentation de 6% du chiffre d'affaires. Cependant, cette élasticité, s'est réduite chaque année entre 2001 et 2003 : le rapport était de 1,2 en 2001, de 0,6 en 2000 et il est nul en 2003. Les hausses successives de taxes et de prix ont donc généré une sorte de rente pour les débiteurs, mais le rendement de celle-ci s'est progressivement épuisé au cours des trois dernières années.

Ce raisonnement, valide à l'échelle de la métropole, doit bien sûr être adapté aux réalités locales. En effet, les hausses de prix n'ont pas eu les mêmes conséquences pour tous les débiteurs, dès lors que s'intensifiaient les détours de concurrence dus aux écarts de pression fiscale entre la France et ses partenaires européens. L'impact des hausses de prix sur le chiffre d'affaires en valeur a certainement été plus élevé dans les départements frontaliers, et en contrepartie plus faible ailleurs.

- **L'évolution globale : des ventes de tabac en diminution constante, un chiffre d'affaires en hausse.**

Sur moyenne période, le chiffre d'affaires global des débiteurs peut être suivi à partir des indices INSEE de chiffre d'affaires qui sont élaborés chaque mois pour les différentes branches de l'activité économique. Ces indices, construits notamment à partir d'une exploitation des déclarations de TVA complétée par des enquêtes spécifiques, constituent un indicateur précieux d'activité dans le commerce et dans les services.

Disponibles à des niveaux fins d'activités, ils permettent en particulier de suivre l'activité des débiteurs de tabac dans le secteur du commerce de tabac (les buralistes, ou « débits secs »), et dans celui des cafés tabac.

Les indices sont élaborés avec une méthodologie voisine de celle des enquêtes annuelles d'entreprises. Ils ne retracent donc pas le seul chiffre d'affaires « tabac ». Ils sont élaborés hors taxes et ne tiennent compte, pour les activités d'intermédiaires commerciaux, que de la part revenant spécifiquement au débiteur, c'est-à-dire la remise sur les ventes de tabac et sur les jeux. Comme dans l'enquête annuelle d'entreprise, ils incluent aussi les ventes de marchandises (articles pour fumeurs, confiserie), et les commissions sur les ventes de journaux, ainsi que les prestations de débits de boisson pour les cafés-tabac. Pour les buralistes (débits secs), la part dite de « prestations de services » qui est constituée principalement des remises sur le tabac

représente, dans l'indice, à peine 40% de leurs chiffre d'affaires en 2001. Pour les cafés-tabac, ces prestations de services ne représentent qu'un peu plus de 30% de leur chiffre d'affaires en 2001.

Comment ont évolué ces indices, depuis 1995 ?

L'indice INSEE du commerce de tabac, qui se rapporte aux seuls buralistes (débits secs), a enregistré une progression de 31,3% entre 1995 et 2003, soit de 3,5% par an en moyenne. L'indice du chiffre d'affaires des cafés-tabacs a quant à lui augmenté de 41,8%, soit de 4,5% par an.

Au cours de la même période, le volume des ventes de tabac en France, mesuré en milliers de tonnes a, selon le centre d'information sur le tabac (CDIT)⁴, baissé de 18,5%.

Tableau 8 : comparaison des indices de volume des ventes de tabac et de chiffre d'affaires.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Indice de volume des ventes de tabac (1)	100,0	98,4	95,4	96,4	96,3	95,0	95,9	92,7	81,5
Indice INSEE de chiffre d'affaires des buralistes (débits secs, toutes activités).	100,0	98,8	103,6	109,4	116,6	120,6	121,2	131,5	131,3
Indice INSEE de chiffre d'affaires des cafés-tabac (toutes activités).	100,0	96,0	94,7	103,0	109,8	117,7	125,9	136,3	141,8
Taux d'évolution (% par an)									
- du volume des ventes de tabac	-	-1,6	-3,0	1,0	0,0	-1,4	1,0	-3,3	-12,1
- du chiffre d'affaires des buralistes (toutes activités)	-	-1,2	4,8	5,6	6,6	3,4	0,4	8,6	-0,2
- du chiffre d'affaires des cafés-tabac (toutes activités)	-	-4,0	-1,3	8,8	6,6	7,3	6,9	8,2	4,1

Sources : INSEE (séries en base 1998 rebasées 1995), CDIT

(1) : millions de tonnes vendues.

□ **Une progression à laquelle a contribué la diversification des activités, lorsque la conjoncture y était favorable.**

La baisse du volume des ventes a donc été, jusqu'à présent, plus que compensée par les hausses de prix unitaires, mais aussi par la diversification des activités des débitants. En effet, ceux-ci ont su, au cours de la décennie 1990 – 2000, maintenir ou renforcer leur part de marché, notamment dans le domaine des jeux ou des produits de téléphonie, qui correspondent à des marchés en forte croissance. Ainsi, en 2001, selon la confédération des débitants de tabac, le réseau représentait 70% du marché de La Française des Jeux, 58% de celui du pari mutuel urbain (PMU), et 58% du marché de la téléphonie. Sur les marchés des produits postaux ou de la presse, qui correspondent à des secteurs plus matures, les débitants de tabac jouent également un rôle-clef. Ainsi, ils réalisent actuellement 17% du chiffre d'affaires du réseau « grand public » de La Poste, et représentent plus de la moitié des points de ventes de la presse (17 000 sur 33 000) en France.

⁴ Le centre d'information sur le tabac (CDIT) est un organisme d'information privé regroupant les principaux acteurs de la filière en France (producteurs, cigarettiers, et confédération des débitants de tabac).

Par ailleurs, les buralistes et, plus encore les cafés-tabac, semblent avoir bénéficié, au titre de ces activités complémentaires, de la reprise conjoncturelle de la fin des années 90. Ainsi, entre 1998 et 2000, alors que le volume des ventes de tabac a baissé ou stagné, les chiffres d'affaires, toutes activités prises en compte, ont nettement augmenté dans les deux secteurs. Les cafés-tabac, qui ont subi une phase de repli entre 1995 et 1997 ont en outre remarquablement résisté au ralentissement conjoncturel en cours depuis 2001 et enregistrent en 2002 un chiffre d'affaires en hausse de 4,1% (même si cette progression ne représente que la moitié de celle de l'année précédente). Il faut cependant avoir à l'esprit que ces indices sont élaborés « aux prix courants » et incorporent donc une part d'inflation.

2.1.3. LE DÉVELOPPEMENT DES TRAFICS : UNE SOURCE D'ANGOISSE LÉGITIME.

2.1.3.1. Plusieurs explications à l'érosion du monopole.

L'accroissement du différentiel de prix entre la France et son environnement ne s'est pas traduite qu'en termes de consommation. Elle a également eu pour conséquence une certaine érosion du monopole de commerce du tabac, qui s'est manifestée :

- par la hausse du trafic de cigarettes, qui relève de la contrebande, et souvent de la grande criminalité ;
- par l'émergence d'un commerce transfrontalier par internet, qui constitue une infraction au regard du droit européen et du monopole d'Etat ;
- par la croissance des achats transfrontaliers, en principes licites quand ils sont effectués pour la consommation personnelle des acheteurs.

Face à chacun ces détours de consommation, la capacité d'action des Pouvoirs publics n'est évidemment pas la même.

2.1.3.2. La lutte contre la contrebande organisée.

C'est l'une des missions essentielles des douanes. Elle implique souvent une coopération internationale entre administrations douanières, dans le cadre de l'assistance administrative mutuelle internationale. Le tableau 9 retrace les quantités saisies par la douane entre 2000 et 2003.

Tableau 9 : Evolution des quantités saisies par la DGDDI, en centaines de tonnes

2000	2001	2002	2003
218,9	214,6	172,9	220,0

Source : rapport d'activité de la douane pour 2002

Entre le premier janvier et le 16 avril 2004, les saisies atteignent une trentaine de tonnes. Les cigarettes sont le plus souvent réparties au milieu de chargements de marchandises diverses (textiles, articles d'entretien, chaussures...) dont des denrées périssables ou des produits congelés souvent impropres à la consommation.

Les saisies ont souvent lieu à bord de camions, à l'occasion de contrôles pratiqués sur les grands axes de communications autoroutiers, ou à bord d'entrepôts, mais il existe également un trafic maritime (plus de 78 tonnes saisies en 2002).

Les saisies opérées par la douane, y compris jusqu'en 2004, laissent cependant penser que **la France est avant tout un pays de transit**. Le Royaume-Uni constituait le plus souvent la destination finale des cigarettes saisies, au vu de la destination finale des cargaisons interceptées et des marques saisies, caractéristiques du marché britannique.

Depuis un an, la douane a cependant opéré quelques saisies importantes de cigarettes destinées au marché français.

- Ainsi, le 4 février 2004, à l'occasion d'un contrôle à Camphin, sur l'autoroute A 27, les douaniers lillois ont interpellé un chauffeur routier tentant d'introduire en France un chargement de 100 cartons de 50 cartouches de cigarettes, soit une tonne de tabac de contrebande. Les cigarettes, dissimulées dans la remorque du camion, derrière des cartons contenant des valises étaient destinées à alimenter le marché illicite de la région parisienne.
- Le 9 mai 2003 le service des enquêtes douanières a saisi 7,8 tonnes de cigarettes, soit 39 000 cartouches, dans un entrepôt situé dans la région parisienne, dans le cadre d'une opération menée en collaboration avec la douane belge. Fabriquées en Chine et dédouanées dans le port d'Anvers en Belgique, elles étaient dissimulées dans un conteneur en provenance de Dubaï, qui était censé contenir des réveils. La société destinataire est implantée en région parisienne.

2.1.3.3. Le commerce de cigarettes par Internet.

Il s'agit un phénomène plus récent, qui semble avoir pris récemment une certaine ampleur, même s'il demeure marginal. Des sites « discount » de ventes de tabac par correspondance proposent d'expédier par correspondance des cigarettes des principales marques à des prix inférieurs aux prix nationaux. Ces sites sont souvent basés hors d'Europe (le paiement s'effectue donc en dollars), mais il en existerait également en Espagne et au Luxembourg. Il faut rappeler à cet égard que la vente de tabac par correspondance est illicite en France, car elle constitue une infraction au monopole d'Etat. Les débitants n'ont d'ailleurs pas le droit d'utiliser cette forme de vente qui est formellement proscrite par leur contrat de gérance. En outre, lorsque la vente par correspondance a pour effet de faire payer au consommateur un taux de taxe inférieur au taux français, elle est contraire aux principes du droit européen. Selon la directive 92/12/CEE, les vendeurs sont tenus de payer les accises dans l'Etat-membre de destination lorsque les produits soumis à accises sont envoyés ou transportés directement ou indirectement par un vendeur à des particuliers dans un autre Etat membre. La répression de ce type de trafic ne peut se faire que par le contrôle des colis postaux dans les centres de tri ou les aéroports.

En outre, en cas de découverte par les douaniers d'un envoi de cigarettes par voie postale le consommateur risque une amende. Les produits peuvent être renvoyés à l'expéditeur ou détruits lorsqu'ils ne sont pas conformes aux normes sanitaires européennes. Ce sont 5,7 tonnes de cigarettes qui ont ainsi été détruites par les services douaniers de Roissy le 27 février dernier.

2.1.3.4. Les achats effectués par les particuliers pour leur consommation personnelle.

Ces achats effectués hors de nos frontières sont en revanche licites, si toutefois leur montant n'est pas excessif. Lorsqu'ils sont effectués hors de l'Union européenne, ils peuvent être introduits en France en franchise de droits en quantité limitée (par exemple : 200 cigarettes, 50 cigares, 150 cigarillos ou 250 grammes de tabac). Lorsqu'ils sont effectués sur le marché intérieur européen, ils ne sont en principe pas taxés et n'ont pas à être déclarés, dès lors qu'ils ont été régulièrement acquis. Toutefois, lorsque ces achats sont effectués en quantité élevée, la douane peut être fondée à considérer qu'ils présentent un caractère commercial et exiger le paiement des droits et taxes. **A titre indicatif, la douane peut considérer qu'au delà de 800 cigarettes ou 200 cigares, le seuil de consommation personnelle est dépassé. La douane peut ainsi dissuader les comportements abusifs d'achats transfrontaliers.**

2.2. UNE LÉGITIMITÉ PROFESSIONNELLE A RECONQUÉRIR

2.2.1. LE TABAC N'EST PLUS « UN PRODUIT COMME UN AUTRE »

La stratégie de lutte contre le tabagisme s'inscrit dans la perspective de la priorité présidentielle de mobilisation nationale contre le cancer, qu'illustre le Plan cancer.

Le Gouvernement a fait porter son action sur tous les fronts, suivant en cela les recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'enseignement des expériences étrangères réussies.

Présentée le 27 mai 2003 par Jean-François Mattei, alors ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées, cette stratégie vise à faire diminuer le tabagisme des jeunes de 30 % et celui des adultes de 20 %, sur cinq ans.

2.2.1.1. Les hausses de prix constituent l'outil-clef et internationalement reconnu de la politique de lutte contre la tabagie.

L'expérience française de lutte contre le tabac s'appuie sur les données scientifiques internationales et sur les rapports officiels, qui démontrent que majorer la fiscalité des tabacs constitue le moyen le plus efficace pour réduire la consommation. Augmenter les taxes dissuade les jeunes de fumer et pèse également dans la décision des adultes de s'arrêter.

2.2.1.2. Différents outils et moyens disponibles ont été mobilisés.

Les hausses de fiscalité ne constituent qu'un outil parmi d'autres dans la stratégie nationale de diminution de la prévalence du tabagisme.

□ **D'autres mesures législatives ou réglementaires sont intervenues.**

- La loi du 31 juillet 2003, initiative parlementaire soutenue par le Gouvernement, comporte d'autres mesures : interdiction de vente aux mineurs de moins de 16 ans, interdiction des « paquets-enfants » de moins de 19 cigarettes, encadrement du papier à rouler (interdiction de publicité, principe d'une taxation, messages sanitaires sur les emballages), obligation d'une information à l'école, étude de faisabilité du remboursement des substituts nicotiques chez les mineurs.
- Lors de l'examen en première lecture du projet de loi relatif à la politique de santé publique à l'Assemblée nationale, en octobre 2003, des mesures renforçant sensiblement les moyens dévolus à l'application de la **loi Evin** ont été adoptées : élargissement du nombre d'associations pouvant ester en justice (une recommandation de l'Instance d'évaluation de la loi Evin), responsabilité pénale des personnes morales, compétence des agents des DDASS pour constater les infractions à la réglementation de protection des non-fumeurs.
- La loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 du 20 décembre 2002 et l'arrêté du 5 mars 2003 améliorent très sensiblement l'information sanitaire sur les emballages et suppriment les descripteurs mensongers « légers ».
- La DGDDI a, par décret et arrêté, interdit les débits temporaires dans les manifestations culturelles ou sportives.

□ **Par ailleurs, la politique de prévention a été renforcée.**

- Trois grandes campagnes d'informations, visant à prévenir l'initiation tabagique et le tabagisme passif se sont ainsi déroulées dans les médias (télévision et radios) en 2003⁵, en direction particulièrement des jeunes.
- Elles ont été complétées par des messages radiophoniques avec interventions de tabacologues diffusés en juin et juillet 2003;
- ainsi que par le programme télévisé « clop Stop » sur TF1, avec l'intervention de tabacologues qui aident une star (Ophélie Winter) et un téléspectateur à s'arrêter de fumer.

□ **Deux partenariats administratifs innovants ont été mis en place.**

- Un contrat-cadre entre le ministère de la santé et le ministère de l'éducation nationale, signé le 17 juillet 2003, avec l'expérimentation dans 22 lycées d'un projet d'établissements non-fumeurs (formation des infirmières scolaires, mise à

⁵ - une campagne sur les ingrédients toxiques de la fumée de tabac (mai-juin 2003) ;

- un programme télévisé « C'est quand même mieux sans la clope » sur M6 (octobre) ;

- une campagne radio d'alerte des adolescents, sur les manipulations dont ils sont l'objet (octobre 2003).

disposition de matériel d'information, de testeur de monoxyde de carbone, et de substituts nicotiques de dépannage). L'évaluation de ce projet est pilotée par l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), avec le soutien financier de l'assurance-maladie (FNPEIS).

- L'opération « Ce mois-ci j'arrête », avec la mobilisation en septembre 2003 des hôpitaux adhérant au Réseau hôpital sans tabac. Cette opération qui vise à aider le personnel soignant à s'arrêter de fumer a rencontré un vif succès. 154 établissements y ont participé et 7005 personnes se sont inscrites pour un sevrage.
- **Des mesures d'accès aux soins mises en œuvre par le ministère de la santé ont conforté l'efficacité du dispositif.**
 - Amélioration de la couverture territoriale en consultations hospitalières de tabacologie, par la circulaire de la DHOS du 16 juin 2003.
 - Amélioration des pratiques de professionnels par la publication en mai 2003 des Recommandations de bonne pratique de l'Afssaps.
 - Valorisation de la téléphonie sociale spécialisée par l'inscription du numéro de Tabac-Info-Service sur les paquets de cigarettes (multiplication des appels par 8), et dans les campagnes de l'INPES.
 - Poursuite des actions de formation (NICOMEDE confié à la Ligue nationale contre le cancer).
 - Expérimentation sur l'intérêt d'une prise en charge partielle par l'Assurance maladie des substituts nicotiques dans le cadre d'un protocole d'arrêt. Cette expérimentation est conduite en 2004 au niveau de trois régions (Alsace, Basse Normandie et Languedoc Roussillon).
- **Enfin, depuis 2002, les subventions du ministère de la santé et de la protection sociale aux associations luttant contre le tabac ont très fortement progressé.** Elles sont passées de 300 000 euros en 2001 à 417 855 euros en 2002, puis 763 716 euros en 2003, soit une multiplication par 2,5 en deux ans.

Cette année, deux appels à projets à hauteur de 6 millions d'euros pour les associations (4 M€ pour des actions en régions, 2 M€ pour structurer l'échelon national) ont été retenus.

Au total, l'effort du ministère de la santé et de la protection sociale auprès des associations a été multiplié par 16 en 2003.

2.2.2. DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC À REDÉFINIR

2.2.2.1. La suppression ou la dématérialisation des timbres remet en cause l'exercice des missions traditionnellement dévolues aux buralistes.

Les timbres fiscaux constituent la matérialisation de paiements, d'importance en générale modeste, dus aux administrations fiscales en règlements de divers droits de timbres. L'article 893 du code général des impôts habilite « de plein droit » les débitants de tabac à vendre ou distribuer ces timbres. La mise à disposition de chaque débitant de timbres par l'administration fiscale fait cependant l'objet d'un agrément préalable.

Dans le contexte actuel de simplifications, la suppression de ces taxes, et donc du timbre qui les accompagne permet à l'Etat de réaliser en même temps un allègement fiscal et une simplification administrative. L'opération s'avère peu coûteuse pour les finances publiques, dans la mesure où elle permet également d'économiser des coûts de gestion non négligeables.

Ainsi, les timbres qui devaient être apposés sur les cartes nationales d'identité ont été supprimés en 1998. Plus récemment (ordonnance du 19 décembre 2003), la gratuité effective de la justice administrative a été réalisée grâce à la suppression du timbre fiscal à 15 euros qui devait être apposé sur les recours administratifs. Le seul timbre fiscal d'usage courant encore nécessaire est celui qui doit être fourni lors d'une demande de passeport.

La redevance peut également être maintenue, mais le timbre lui-même peut être dématérialisé, afin d'alléger les circuits de paiements.

La disparition progressive de ces timbres constitue une perte de ressource et de fonction pour les buralistes. Il est cependant à noter que la suppression de la vignette automobile pour les particuliers en 1999 a été compensée par l'exonération de la redevance due par les buralistes jusqu'à 129 582 euros (ce seuil a depuis été portée à 152 500 euros).

2.3. UN AVENIR A RECONSTRUIRE.

2.3.1. LES MESURES DE HAUSSES FISCALES ET DE PRÉVENTION MISES EN ŒUVRE PAR LE GOUVERNEMENT PORTENT LEURS FRUITS.

2.3.1.1. La consommation de tabac diminue de manière sans doute durable.

Alors que la consommation de tabac avait stagné dans la période 1998-2001, les ventes de cigarettes ont chuté de 12% sur les onze premiers mois 2003, par rapport à 2002.

La très forte augmentation des ventes de substituts nicotiques dans la même période (+89% en septembre-octobre) confirme la baisse de la consommation et indique un impact sur le comportement des fumeurs.

Un premier sondage INPES/BVA (950 personnes) confirme l'impact de la politique de réduction du tabagisme sur la consommation, avec une baisse importante de la prévalence tabagique chez les personnes de 15 à 75 ans.

La politique menée par les Pouvoirs Publics a permis la multiplication des tentatives d'arrêts avec leur part de succès et leurs conséquences en termes de réduction à venir de la morbidité et de la mortalité attribuables au tabac.

L'épidémiologiste britannique Sir Richard Peto a, en effet, montré que l'arrêt chez les fumeurs est susceptible d'entraîner la plus forte réduction de la mortalité, tandis que les effets de la prévention de l'initiation tabagique ne sont perceptibles que sur une longue durée.

Ces actions et ces résultats exemplaires ont été remarqués par nos voisins européens. La France n'est d'ailleurs pas isolée dans cette politique. Les pays d'Europe du nord appliquent déjà une fiscalité dissuasive, notamment en matière de droit de consommation. Au Royaume Uni, ces taux restent d'ailleurs nettement plus élevés qu'en France, en dépit des hausses intervenues.

La décision récente mise en oeuvre par les gouvernement irlandais et norvégien d'interdire de fumer dans tous les lieux de travail et dans les lieux publics, « pubs » compris, témoigne également que la conviction qu'une politique vigoureuse doit être menée contre le tabagisme est partagée en Europe.

2.3.2. LES REPERCUSSIONS SUR L'ACTIVITE ET LES REVENUS DE LA PROFESSION

2.3.2.1. Un impact inévitable sur le revenu des débiteurs.

A court ou à moyen terme, la répercussion du recul des ventes en volume sur le chiffre d'affaires, et donc le revenu des débiteurs, était sans doute inévitable, quelle que soit la capacité des chefs d'entreprise que sont les débiteurs à s'adapter à la nouvelle donne, d'autant que la conjoncture économique de 2003 ne favorisait guère le développement de nouvelles activités.

C'est justement à cette conséquence que répondent les mesures financières du contrat d'avenir. Les débiteurs, dont le revenu a été sécurisé jusqu'en 2007 grâce à la remise additionnelle et à l'aide compensatoire aux baisses de rémunérations, ont maintenant quatre ans pour retrouver une dynamique de progression de leur revenu, sans que celle-ci soit désormais tributaire des hausses de taxes, ni, bien évidemment aux consommations de tabac en volume, puisque celles-ci sont appelées à poursuivre leur recul.

2.3.2.2. Selon les chiffres douaniers, la baisse de chiffre d'affaires est très limitée en 2003, mais elle est préoccupante dans les départements frontaliers.

Les commandes des débiteurs à Altadis (principal réseau de distribution des produits de tabac en France) sont transmises chaque trimestre et en fin d'année à la direction générale des douanes et droits indirects. Ce fichier comprend les montants de commandes effectuées en 2002 et 2003 par chacun des 35 032 débiteurs répertoriés par les douanes en France continentale (métropole, Corse non comprise). Il s'agit

donc d'un indicateur très pertinent du chiffre d'affaire, puisque les commandes se traduisent par des ventes dans les jours ou les semaines suivant la réception. L'évolution du chiffre d'affaires des débiteurs, dans l'ensemble du territoire et dans les départements frontaliers a ainsi pu être estimée. Dans le but d'effectuer la comparaison la plus homogène possible, seuls les débiteurs ayant exercé leur activité en 2002 et 2003 ont été pris en compte (soit 34 515 débiteurs).

Le chiffre d'affaires des débiteurs ayant exercé leur activité au cours de ces deux années, 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 qui a été de 14,43% en moyenne annuelle⁶, on peut donc retenir le chiffre de 12,8% comme un bon indicateur de la baisse des ventes en volume.

Cette quasi stabilité du chiffre d'affaires en valeur recouvre cependant des réalités très différentes d'un département à l'autre ou, dans le même département, d'un ruraliste à l'autre.

□ L'analyse par département : la diminution des ventes n'a ainsi été effective que dans 27 départements.

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

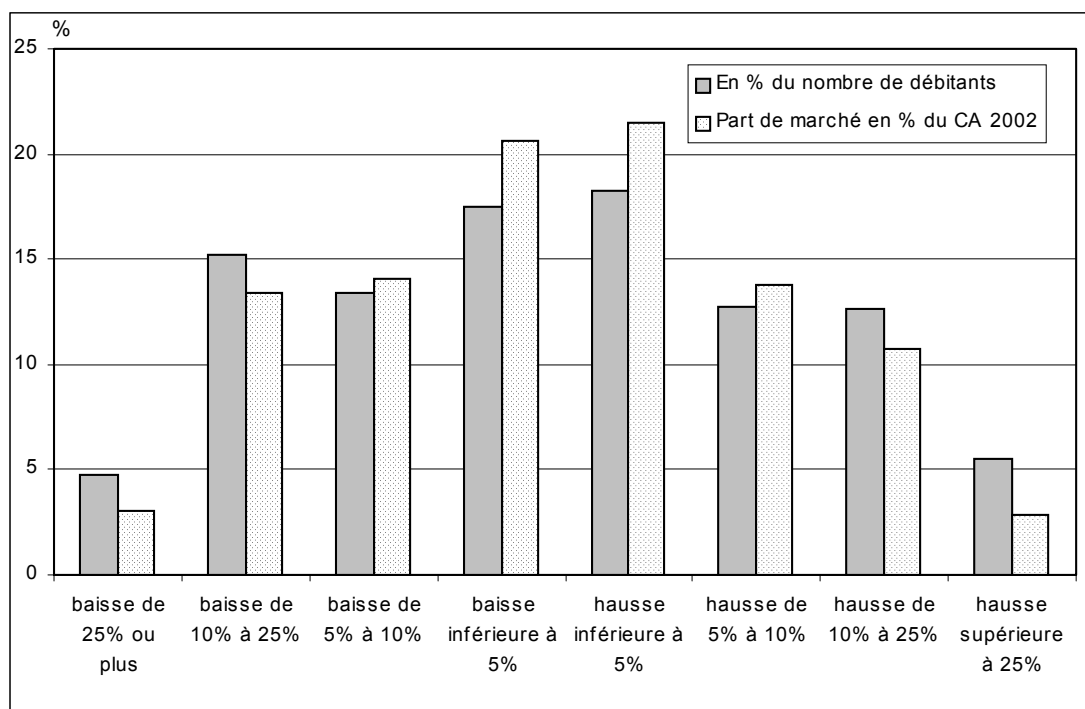
Dans 24 autres départements, la situation est également voisine de la stabilité, mais le chiffre d'affaires y est néanmoins en hausse (de +0% à 2%). Enfin, dans 41 départements, on constate des hausses de chiffres d'affaires s'étageant de 2% à 6% (dans la Creuse ou les Alpes-de-Haute-Provence). Seuls 6 départements enregistrent cependant une hausse égale ou supérieure à 4%.

⁶ Indice moyen de 2003 rapporté à l'indice moyen de 2002. Source : INSEE (base de données macroéconomiques)

□ **Le chiffre d'affaires par tranches d'évolution**

Graphique 2 : Classement des débiteurs par tranche d'évolution de chiffre d'affaires.

- France entière -



Pour être à même de porter un premier jugement sur la répartition des pertes, on a classé les débiteurs selon l'évolution de leur chiffre d'affaires en 2003 par rapport à 2002. On a ainsi répertorié les débiteurs en 8 classes d'évolution de chiffre d'affaire, en s'inspirant du dispositif d'aides compensatoires aux pertes d'exploitation prévu dans le contrat d'avenir. Ces classes sont donc les suivantes : baisse de chiffre d'affaires égale ou supérieure à 25%, baisse comprise entre 10 et 25%, baisse comprise entre 5 et 10%, baisse inférieure à 5% (n'ouvrant pas droit à l'aide compensatoire). Les mêmes valeurs absolues ont été retenues pour classer les débiteurs enregistrant une hausse de leur chiffre d'affaires.

- Pour chaque classe, on a comptabilisé le nombre de débiteurs concernés et on a chiffré leur part de marché, en rapportant le chiffre d'affaires 2002 des débiteurs de chaque classe au chiffre d'affaires total en 2002.

□ **Résultats moyens pour la France (graphique 1)**

- 50,9% des débiteurs ont enregistré une baisse de leur chiffre d'affaires. Ces débiteurs représentent 51,2% du marché mesuré par le chiffre d'affaires de 2002. Pour ces débiteurs, la baisse moyenne de chiffre d'affaires est de 9,3%.
- 49,1% des débiteurs, représentant 48,8% du marché, ont enregistré une hausse moyenne de 9,4%.

Au plan national, on a donc un quasi équilibre des pertes et des gains, que ce soit en terme de nombre de débiteurs, de part de marché ou même, ce qui est plus surprenant, d'évolution moyenne.

Un examen rapide des classes de pertes et de gains confirme cette impression de symétrie : par exemple, si 4,8% des débiteurs subissent des baisses de chiffre d'affaires supérieures à 25%, 5,5% d'entre eux enregistrent, à l'opposé, des hausses supérieures à 25%. Les classes les plus nombreuses se situent cependant au centre de l'échelle : 36% des débiteurs représentant 42% du marché 2002 n'enregistrent que des variations inférieures à 5% en valeur absolue de leur chiffre d'affaires.

□ **Analyse pour les départements frontaliers**

Les départements frontaliers, au sens du contrat d'avenir (les 22 départements possédant une frontière terrestre auxquels on ajoute les Landes et les Vosges) comptent 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%). On peut d'emblée constater que le chiffre d'affaires tabac y a globalement baissé de 5,9%.

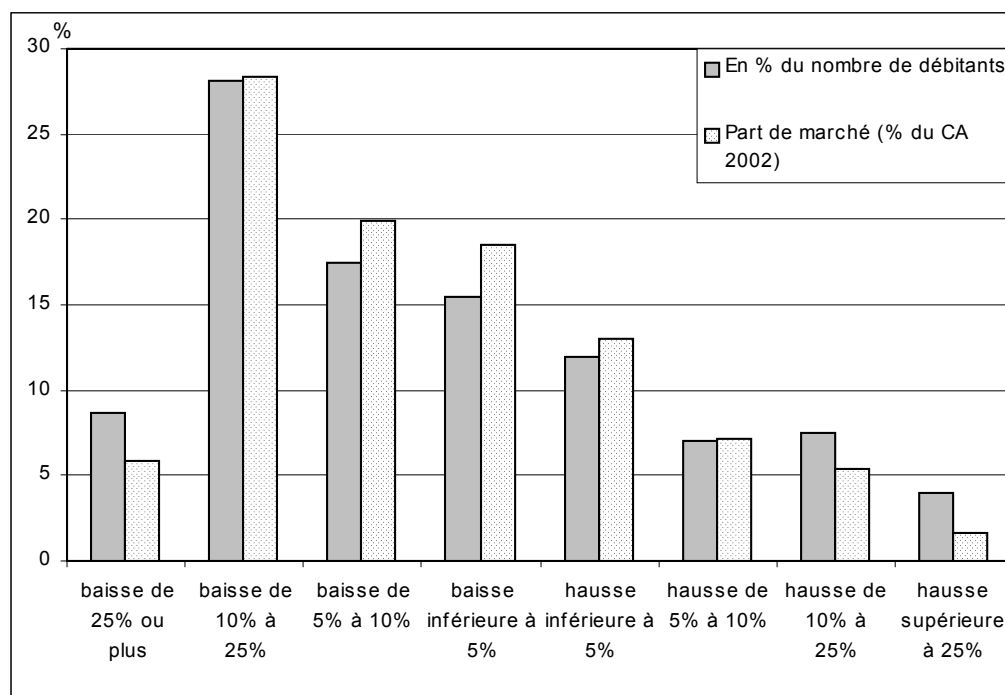
En outre, la proportion de débiteurs subissant une baisse de leur chiffre d'affaires y est nettement plus importante qu'ailleurs : 70% des débiteurs, représentant 72% du marché de ces départements, ont vu leur chiffre d'affaires diminuer en 2003. Ils ont en moyenne constaté une baisse de 11,5% de leur chiffre d'affaire. Surtout, les diminutions de chiffre d'affaires comprises entre 10% et 25% concernent plus du quart (28,1%) des débiteurs, alors qu'elles n'affectent que 15,2% des débiteurs au plan national. En revanche, la tranche des pertes supérieures à 25% ne concerne que moins de 5% des débiteurs. A l'autre extrémité de l'échelle, 30% des débiteurs voient cependant leur chiffre d'affaires augmenter, mais pour 19%, la progression reste inférieure à 10%.

La situation est donc incontestablement plus préoccupante dans les départements frontaliers, mais elle varie d'un département à l'autre et sans doute à l'intérieur de chaque département. La proximité de chaque débit à la frontière est vraisemblablement la variable déterminante.

Tableau 10 : Liste des départements frontaliers et évolution du chiffre d'affaires.

01	Ain	-1,7%
02	Aisne	+1,5%
04	Alpes-de-Haute-Provence	+6,0%
05	Hautes-Alpes	+1,5%
06	Alpes-Maritimes	-3,3%
08	Ardennes	-8,3%
09	Ariège	-2,9%
25	Doubs	-0,5%
31	Haute-Garonne	-0,9%
39	Jura	-0,7%
40	Landes	-8,6%
54	Meurthe-Et-Moselle	-8,5%
55	Meuse	-8,7%
57	Moselle	-15,2%
59	Nord	-9,8%
64	Pyrénées-Atlantiques	-12,3%
65	Hautes-Pyrénées	-4,9%
66	Pyrénées-Orientales	-11,7%
67	Bas-Rhin	-10,3%
68	Haut-Rhin	-6,7%
73	Savoie	-0,8%
74	Haute-Savoie	-1,2%
88	Vosges	-2,1%
90	Territoire de Belfort	-2,2%

Graphique 3 : Classement des débiteurs par tranche d'évolution de chiffre d'affaire
- Départements frontaliers -



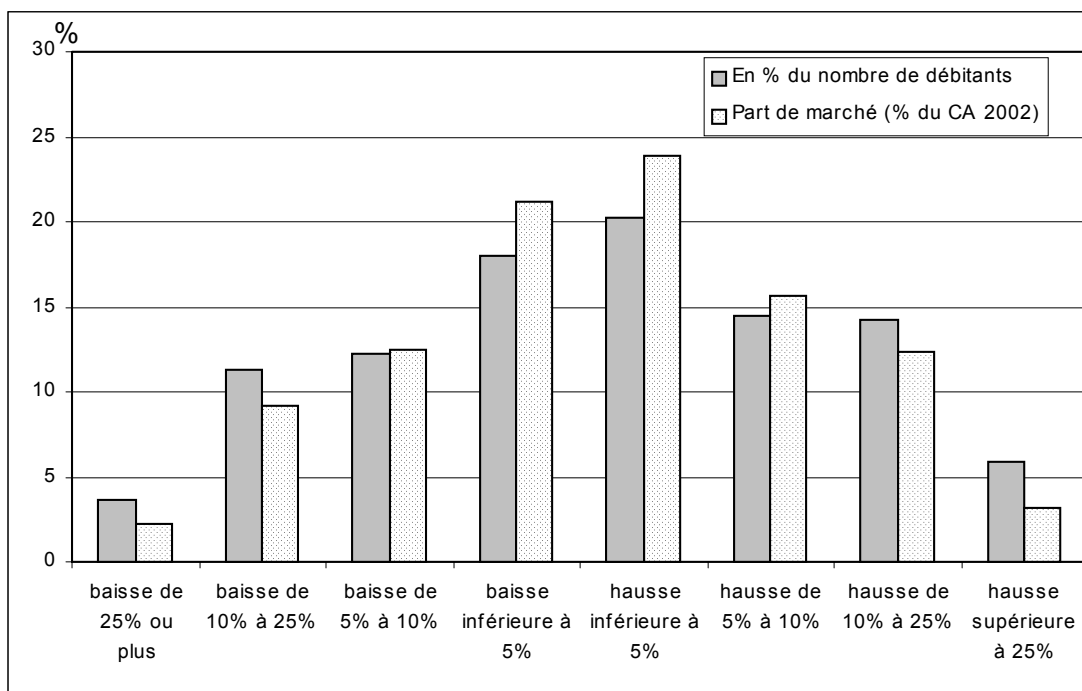
□ **Analyse pour les départements non frontaliers.**

Dans les départements non frontaliers, on assiste à une légère hausse du chiffre d'affaires (1,5%). Le nombre de débiteurs qui subissent une baisse de chiffre d'affaires est cependant de 45% (représentant également 45% du marché 2002). La baisse moyenne de chiffre d'affaires y est limitée à 8,2%. Pour 12,2% des débiteurs, la diminution est comprise entre 5 et 10%, pour 11,3%, elle est comprise entre 10% et 25%. En revanche, les pertes importantes (supérieures à 25%) ne concernent que 3,6% des débiteurs.

Enfin, on peut noter que, si plus de la moitié des débiteurs des départements non frontaliers voient leur chiffre d'affaires augmenter, cette hausse est inférieure à 10% pour la grande majorité d'entre eux. Un débiteur non frontalier sur 5 enregistre cependant une hausse supérieure à ce taux.

Graphique 3 : Classement des débiteurs par tranche d'évolution de chiffre d'affaires.

- Départements non frontaliers -



2.4. LE CONTRAT POUR L'AVENIR DES BURALISTES : AU DELÀ DES MESURES D'AIDES, UNE INQUIÉTUDE DE LA PROFESSION QUI A ÉTÉ ENTENDUE

Un premier plan d'aide avait été proposé à la profession le 9 octobre 2003 par M. Renaud Dutreil, alors secrétaire d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation, lors du congrès de la confédération française des débiteurs de tabac.

Dans sa version initiale, ce plan n'a pas été accepté par la Confédération des débiteurs de tabac. De nombreuses interrogations s'exprimaient sur la capacité de l'Etat à tenir parole quant aux versements des aides annoncées, jugées encore incomplètes, des questions étaient posées sur l'efficacité des augmentations fiscales comme outils de lutte contre le tabac.

Une négociation avec la profession, à laquelle nous avons participé, s'est ouverte sur ce plan, qui, amendé et complété est devenu un véritable document contractuel.

Une fois finalisé, le « contrat pour l'avenir des buralistes » a signé le 17 décembre 2003, en présence du Premier ministre et de nous-mêmes, par M. Renaud Dutreil, M. Alain Lambert, alors ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire et M. René Le Pape, président de la confédération des débiteurs de tabac.

Prévu pour une durée de quatre ans, son objet est de stabiliser la situation financière et matérielle des débiteurs de tabac pour permettre à cette profession d'aborder sa mutation dans les meilleures conditions possibles.

2.4.1. LE PLAN D'AIDES DU GOUVERNEMENT.

2.4.1.1. Deux grandes aides sont inscrites dans le contrat.

□ Une remise compensatoire pour baisse de chiffre d'affaires.

Les pertes de rémunération dues au baisses de chiffres d'affaires sont ainsi compensées à hauteur de :

50% si le chiffre d'affaires a baissé de 5% à 10%.

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%.

L'année de référence est l'année 2002 ; cette remise est non plafonnée.

□ Une remise additionnelle dont bénéficient tous les débiteurs, mais d'abord ceux dont le chiffre d'affaires est faible.

Cette remise additionnelle est de 2,0% pour les 152 500 premiers euros de chiffre d'affaires et de 0,7% entre cette somme et 300 000 euros. La remise nette est ainsi portée de 6,0% à 8,0% pour les 152 500 premiers euros de chiffre d'affaires. A partir de 152 501 euros et jusqu'aux 300 000 premiers euros, elle est portée à 6,7%.

□ Par ailleurs, le seuil de l'exonération de redevance dont bénéficiaient déjà les débiteurs est haussé de 129 500 à 152 500 euros de chiffre d'affaires.

La combinaison de la hausse de la remise additionnelle et de ce seuil d'exonération porte donc la rémunération dont bénéficie un débitant réalisant 152 500 euros de chiffre d'affaires à 9,84%.

Pour un débitant dont le chiffre d'affaire est de 300 000 euros la remise totale nette est de 8,30% de son chiffre d'affaires. Pour un débitant dont le chiffre d'affaire est de 500 000 euros, elle est de 7,38% de son chiffre d'affaires.

En outre, le contrat d'avenir prévoit une refonte du régime de retraite des débitants.

2.4.1.2. Trois mesures s'adressent spécifiquement aux débitants des départements frontaliers.

- Nous avons obtenu que la remise compensatoire aux pertes de rémunérations soit portée à 90% pour ces débitants lorsqu'ils ont vu leur chiffre d'affaires baisser de plus de 25%.
- A notre demande, des instructions ont été données aux services fiscaux et comptables ainsi qu'aux URSSAF pour qu'ils bénéficient de délais de paiements et n'aient pas à subir de pénalités de retard lors des échéances fiscales et sociales de la fin 2003 et de janvier 2004.
- L'Etat s'est engagé à rechercher, en liaison avec la Confédération, des solutions adaptées pour les situations les plus difficiles dans le cadre d'une démarche expérimentale conduite au sein du comité de suivi.

Concrètement, cette démarche revêt la forme d'une aide au départ. Les débitants des départements frontaliers qui ont subi des pertes de chiffre d'affaires très élevées (supérieures à 25%), ou dont la situation personnelle ou l'état de santé ne leur permet plus de poursuivre leur activité peuvent demander, par l'intermédiaire de leur confédération, une indemnisation globale calculée sur la base de trois années de remise nette. Cette indemnisation n'est versée qu'après la fermeture définitive du débit. Elle est pratiquement neutre pour les finances publiques, dès lors que son principe revient à verser « en bloc » les aides qui autrement seraient versées durant six ans.

2.4.1.3. Bilan des premiers versements.

Le gouvernement s'était engagé à verser sur le compte bancaire des débitants la remise compensatoire et la remise additionnelle dès le 19 décembre 2003, puis le 16 février 2004, selon un système d'avances trimestrielles. Cet engagement a été tenu. La direction générale des douanes et droits indirects a fait procéder au versement des sommes aux dates prévues.

Les versements ont atteint, conformément aux prévisions 25,7 millions d'euros pour la remise compensatoire (dont 14,2 millions en décembre et 11,5 millions en février) et 23,7 millions d'euros en ce qui concerne la remise additionnelle.

32 % des débitants ont perçus la remise compensatoire (soit 10 349 débitants) au plan national. Dans les départements frontaliers, cette proportion a été de 51% (4 067 débitants).

Conformément aux instructions du Premier ministre et à la stipulation du contrat d'avenir, les aides n'ont toutefois été versées qu'aux débitants qui ont transmis aux douanes la déclaration de stock qu'ils sont tenus d'établir le jour de l'entrée en vigueur d'une hausse de prix.

Cependant, lors du versement des aides 1 516 débiteurs, soit 4,7% des débiteurs n'étaient pas à jour de la déclaration de stock d'octobre 2003. En janvier 2004, donc après la signature du contrat d'avenir, 1 106 n'ont pas renvoyé la déclaration relative au changement de prix du 5 janvier 2004, dont 428 n'avaient pas non plus envoyé de déclaration au mois d'octobre précédent. Au total, 2 194 débiteurs n'avaient pas rempli leur obligation déclarative, soit 7% des débiteurs. Parmi ces débiteurs, 1 054 étaient éligibles à la remise compensatoire et ne l'ont donc pas perçue.

Cependant, la confédération des débiteurs de tabac a fait valoir que, dans le contexte qui était celui d'octobre 2003, nombre de cas les débiteurs n'avaient pas établi d'état de leur stock en octobre 2003, même par-devers eux, et n'étaient pas en mesure de reconstituer une déclaration exacte.

Pour mettre un terme à cette situation, les directeurs départementaux des douanes et droits indirects ont demandé par courrier aux débiteurs concernés :

- pour la déclaration d'octobre, de transmettre au service des douanes une déclaration acceptable. A défaut, un exemplaire de la déclaration de janvier 2003 pouvait être admis ;
- pour la déclaration de janvier 2004, d'envoyer celle-ci dans un délai d'un mois.

La confédération, par l'intermédiaire de ses présidents départementaux a conforté la démarche de la DGDDI.

Au mois d'avril 2004, la quasi totalité des débiteurs s'étaient ainsi mis à jour de leur obligation déclarative et ont reçu l'aide compensatoire lorsqu'ils y étaient éligibles.

2.4.2. UN ENGAGEMENT MUTUEL DES POUVOIRS PUBLICS ET DE LA PROFESSION POUR L'AVENIR

Au delà de ce volet financier, l'Etat s'est engagé à ne pas alourdir davantage la fiscalité sur les tabacs au cours des quatre prochaines années. En outre, le gouvernement s'est engagé à entreprendre une action auprès de la Commission européenne en vue de mieux harmoniser la fiscalité sur les tabacs (ce qui a depuis été fait).

Pour ne pas fragiliser davantage le réseau existant, aucune création de débit ne sera effectuée au cours de la même période. Les transferts de débits restent cependant possibles.

Enfin, le contrat d'avenir définit deux autres directions.

- La politique de sécurisation des débits et de lutte contre les trafics est précisée et renforcée, avec notamment une augmentation de la subvention d'aide aux équipements de sécurité versée par la DGDDI (jusqu'à 10 000 euros), la sécurisation par la police ou la gendarmerie des livraisons de stocks, le renforcement des contrôles douaniers, l'établissement de contacts réguliers entre la profession et les services de police ou de gendarmerie (désignation d'un officier conseil dans chaque commissariat ou compagnie de gendarmerie).

□ Un certain nombre de pistes, dont il est largement question dans ce rapport traduisent la volonté des Pouvoirs Publics d'accompagner la diversification commerciale des buralistes, d'encourager la mise en place de bornes internet, de renforcer le rôle de guichet d'intérêt public.

Les aides financières versées par l'Etat donnent donc le temps nécessaire à la profession pour organiser sa diversification commerciale et redéfinir son rôle de partenaire des services publics. Leur caractère reste cependant provisoire, et elle ne peuvent en aucun cas être considérée comme une sorte de rente. Ce serait d'ailleurs faire preuve de mépris à l'égard des débitants, qui sont avant tout des commerçants et des chefs d'entreprises.

3. Des pistes pour l'avenir

3.1. DE NOUVEAUX PARTENARIATS POUR LE SERVICE PUBLIC

3.1.1. LE MODÈLE FRANÇAIS DE SERVICE PUBLIC EVOLUE

3.1.1.1. L'administration évolue et simplifie ses relations avec les usagers.

Un effort très important de simplifications administratives et d'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens est en train d'être accompli. Cette politique se traduit notamment par le processus de simplifications par ordonnances ouvert par l'adoption de la loi du 27 février 2003, mais également par le développement de l'administration électronique, le processus de modernisation des administrations financières. L'objectif est non seulement de simplifier et d'alléger les procédures, mais également de raccourcir les délais de traitement et de renforcer les capacités d'accueil et de dialogue des administrations. Ce processus, souhaitable pour nos concitoyens remet cependant en cause le statut d'intermédiaire, notamment avec les administrations fiscales, qui était celui des débitants de tabac. Il peut aussi conduire à mieux valoriser leur rôle, à condition de leur reconnaître, plus qu'un statut d'intermédiaire un véritable statut de relais et de conseil.

3.1.1.2. L'administration se modernise

□ L'essor de l'administration électronique

La généralisation de l'usage d'Internet dans la seconde moitié des années 90 a redéfini les contours de la société de l'information. Dans ce processus, l'administration est à la fois utilisateur des technologies et des services qui apparaissent, et acteur de cette mutation sociale.

Les technologies de l'information et de la communication contribuent ainsi à modifier fondamentalement tant la manière de travailler de l'administration en interne (notamment par l'usage du courrier électronique ou la mise en commun de ressources sur des sites « intranet ») que ses relations avec le public. L'administration est ainsi progressivement passée d'une phase au cours de laquelle Internet était perçu avant tout comme un moyen de diffuser de l'information (développement de sites

ministériels) à la phase actuelle d'activation de la technologie au service du public. L'accès instantané du citoyen au droit en vigueur, la mise à disposition du public de formulaires en ligne (les citoyens sont encore trop peu nombreux à savoir que dans la plupart des cas il n'est plus nécessaire de se déplacer ou d'écrire au service compétent pour obtenir un formulaire), le développement rapide de téléprocédures, telle que la déclaration en ligne de l'impôt sur le revenu (plus d'un million de télédéclarants au 15 avril 2004) contribuent ainsi à redéfinir chaque étape de la relation des usagers avec l'administration.

L'année 2004 correspond à une étape décisive dans ce processus. Comme l'a écrit récemment le Premier ministre dans la présentation du projet « ADELE » d'administration électronique :

« Le président de la République, en indiquant dans son discours du 7 janvier 2004 aux corps constitués que l'ensemble des démarches devaient pouvoir être accomplies à distance par téléphone ou par Internet à l'horizon 2006, a fait de l'administration électronique un levier majeur de la réforme de l'État et une priorité du Gouvernement. »

S'il s'agit « de simplifier la vie » des citoyens, des entreprises et des collectivités locales, le projet d'administration électronique du Gouvernement représente aussi un enjeu majeur en termes de qualification des agents de l'Etat, de productivité et de gestion des finances publiques.

Cette réforme en profondeur du fonctionnement de l'Etat ne doit cependant pas être contradictoire avec le maintien d'une relation de proximité. Le Gouvernement est d'ailleurs tout à fait conscient du fait que la généralisation de l'usage d'Internet implique un « pacte de confiance » avec les Français. Si 20% de nos concitoyens ont déclaré être utilisateurs de l'administration électronique, cette proportion étant susceptible de doubler au cours des douze prochains mois, ils sont encore 46% à estimer que le passage au guichet constitue la source d'information la plus fiable, et 41% à estimer que ce mode d'accès est celui qui respecte le mieux la confidentialité des démarches⁷.

Ainsi, pour mieux assurer l'égalité d'accès aux démarches administratives, le Gouvernement s'est engagé à encourager « sur le territoire, le déploiement des bornes multiservices et des guichets d'accueil et d'information. Il en résultera une amélioration de l'accessibilité des services publics, notamment dans les zones périphériques ou rurales peu peuplées⁸ ». Parallèlement, un effort particulier devra être fait, par exemple en ce qui concerne l'accès aux services des personnes handicapées.

C'est bien dans ce contexte que doit être réexaminé le partenariat des buralistes avec l'administration. Leur présence sur le territoire ne doit pas simplement être estimée en termes techniques ou quantitatifs (tels que le nombre de points d'implantation possibles pour des bornes Internet). Porteurs, en tant que commerçants, d'une relation de proximité, ils peuvent, comme La Poste l'a bien compris, apporter une médiation irremplaçable entre le service public et ses publics.

⁷ Ces chiffres figurent parmi les résultats du sondage BVA qui figurent dans le dossier de présentation du projet « ADELE » d'administration électronique en ligne sur le site du Premier ministre.

⁸ Source : dossier de présentation du projet ADELE

3.1.1.1. Les implantations de services publics se diversifient, notamment en zones rurales.

□ **L'exemple des « Points Postes »**

La Poste est désormais une entreprise active sur des réseaux concurrentiels. Pour autant, La Poste est un opérateur de service universel et maintiendra un bureau de plein exercice dans chaque bassin de vie.

Le réseau des points de contact va s'organiser en bassins de vie significatifs des attractions économiques et sociales autour d'un bureau de poste gérant des points de contact associés, bureaux de proximité ou des points gérés par des tiers.

Le « Point Poste » constitue une des solutions (à côté des agences postales communales) pour maintenir une présence postale dans certaines communes rurales où l'activité est insuffisante pour conserver un point de contact géré en propre.

Dans les zones rurales, l'implantation de « Points Poste » constitue ainsi un partenariat « gagnant-gagnant » pour La Poste, ses partenaires commerciaux, les élus locaux, et, bien entendu, les clients. Chaque « Point Poste » repose sur un partenariat avec un commerçant mandaté pour distribuer les produits postaux et assurer la majeure partie des opérations des bureaux de poste (retrait des instances, envoi de recommandés, petits retraits sur comptes courant et d'épargne). Implanté en concertation avec les élus locaux, il peut contribuer à soutenir l'activité d'un commerce en zone rurale et redynamiser la commune. En outre, il propose aux clients une amplitude d'ouverture plus large que l'ancien point de contact car équivalente aux horaires d'ouverture du commerçant.

Si la politique d'implantation des « Points Poste » s'effectue de manière décentralisée et avec tous les commerçants qui le souhaitent, le réseau des buralistes constitue d'ores et déjà le premier réseau commercial partenaire de La Poste dans cette démarche, puisqu'il représente le tiers des implantations déjà effectuées en 2002. Un potentiel important de diversification est ainsi offert aux buralistes prêts à s'engager dans la démarche.

Pour les débitants de tabac, la gestion de « Points Poste » constitue une démarche valorisante, puisqu'elle les conforte dans leur rôle de partenaires du service public. Elle est à même de leur procurer un revenu d'appoint, actuellement de 130 euros auxquels s'ajoutent des commissions sur la vente de produits courrier, colis, ainsi que sur les retraits.

La Poste s'engage à doter ses partenaires du mobilier et du matériel pour que la gestion du « Point Poste » s'effectue dans des conditions satisfaisantes pour tous. En outre, elle poursuit sa réflexion pour cette gestion soit la plus simple possible pour les commerçants. En contrepartie, les débitants qui souhaitent s'engager dans cette démarche doivent être à même de le faire de manière pérenne, en étant conscients des responsabilités qui leur sont confiées et de la déontologie qu'elles impliquent : confidentialité, discrétion, conditions d'accueil de la clientèle.

3.1.2. DES PARTENARIATS À MODERNISER AVEC LE RÉSEAU DES DÉBITANTS.

3.1.2.1. Evolution des relations avec les administrations fiscales et le trésor public.

□ Les timbres fiscaux et les timbres amendes

Même si les timbres fiscaux existent encore, ce mode de règlement apparaît désormais obsolète compte tenu de l'évolution technologique et de la politique de modernisation des administrations fiscales. La simplification des circuits de paiement conduit à privilégier les règlements effectués par correspondance (chèque ou titre universel de paiement), par Internet, voire par serveur vocal (dans le cas des contraventions de circulation), le contrevenant fournissant son numéro de carte bleue.

De plus, l'Etat a renoncé à certaines recettes dont le paiement est matérialisé par ces timbres (cartes d'identités, vignette automobile pour les particuliers, et plus récemment actions devant les juridictions administratives).

Les timbres fiscaux restent actuellement nécessaire pour l'établissement d'un passeport français et, pour les étrangers, l'obtention d'une carte de séjour en France.

Le maintien des buralistes en tant qu'intermédiaires dans le circuit de paiement du trésor est donc à repenser dans le contexte actuel qui est celui de la dématérialisation des paiements, mais aussi de la sécurité de ceux-ci.

Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, la direction générale de la comptabilité publique et la direction générale des douanes et droits indirects viennent ainsi de mettre à l'étude la diffusion, par les buralistes, de timbres dématérialisés pour le règlement des amendes de circulation infligées en cas de constat de dépassement de la vitesse maximum autorisée. L'accroissement du nombre de radars sur nos routes provoque en effet une augmentation très significative du nombre de contraventions.

La mise en place de cette mesure soulève cependant quelques questions juridiques et pourrait impliquer une refonte technique de certaines dispositions du code de la route, dans la mesure où il s'agit d'infractions commises par des véhicules en mouvement.

L'exemple de l'expérience cannoise de « clip-carte », qui est décrit plus loin dans ce rapport montre bien qu'une telle évolution est possible. Cependant, il s'agirait dans le cas des amendes de circulation, d'un projet conduit à l'échelle nationale, dont le déroulement sera nécessairement plus long et plus complexe que celui en cours à Cannes.

□ Perspectives pour la validation du permis de chasser

La validation du permis de chasser est obligatoire chaque saison de chasse. Elle permet la pratique de la chasse sur un territoire donné (communal, domanial ou privé) pendant la période du 1er juillet au 30 juin de l'année suivante. Concrètement, le chasseur doit, dans un premier temps, acquérir une vignette fédérale correspondant à l'adhésion à une fédération départementale de chasseurs. Cette vignette doit être apposée sur un formulaire de validation. Le chasseur doit, ensuite, s'acquitter d'une redevance cynégétique payable auprès du comptable du Trésor.

Une expérience de guichet unique est en cours dans 14 départements⁹, auprès des fédérations de chasse. Elle permet de valider l'ensemble du permis de chasse (validation nationale et départementale) par correspondance. Chaque chasseur doit compléter le formulaire de validation et l'envoyer, accompagné de son paiement, à la fédération, qui lui retourne sa carte annuelle validée sous 48h. Cette validation s'effectue informatiquement et n'implique plus la pose d'un timbre sur la carte annuelle. La direction générale de la comptabilité publique (DGCP) fournit un logiciel aux fédérations concernées pour effectuer cette validation.

Pour les départements qui ont participé à l'expérimentation, le retour d'expérience est jugé très satisfaisant. L'expérience va donc être maintenant étendue à 38 départements, et la procédure pourrait être généralisée, en 2005, à tous les départements.

Dans ce contexte, l'insertion des buralistes dans le dispositif est envisageable (les ministères du Budget et de l'Environnement sont ouverts à cette idée), mais elle ne doit pas se traduire par un retour en arrière en réintroduisant un "intermédiaire obligé" dans le dispositif. Par ailleurs, rien ne pourra se faire sans les fédérations de chasse.

□ **Dès lors, deux possibilités sont envisageables**

- Une intervention minimaliste des débitants, qui consisterait, pour les buralistes qui le souhaitent, à distribuer le formulaire, et éventuellement à l'envoyer avec le paiement aux fédérations, dans une optique de prestation de service aux chasseurs. Cette intervention pose cependant le problème du mode de rétribution des détaillants. Cette prestation pourrait trouver tout son sens, dans une optique de distribution de formulaires administratifs par les détaillants, avec un service d'impression, dès lors que le formulaire peut être téléchargé depuis Internet.
- Une substitution des débitants aux fédérations, dans une optique de proximité. Cette solution éviterait aux chasseurs de se déplacer lorsqu'ils ne souhaitent pas envoyer un courrier. Certains d'entre eux pourraient effectivement préférer accomplir cette démarche dans un contexte de proximité (présence d'un interlocuteur). Dans ce cas, les débitants pourraient être rémunérés "à l'acte". Mais cela implique la présence du matériel et du logiciel de validation dans l'enceinte du débit, de même que l'ouverture d'une régie du Trésor, puisque le buraliste manierait des fonds publics. Cette solution, envisageable dans certaines fédérations réticentes à effectuer toutes les validations, n'est praticable qu'à moyen terme, et elle ne serait pas sans contraintes pour les détaillants.

⁹ Aisne, Aude, Aveyron, Yvelines, Essonne, Val d'Oise, Paris, Hauts-de-Seine, Seine St Denis, Val-de-Marne, Isère, Jura, Saône-et-Loire, Seine et Marne.

3.1.2.2. L'insertion des débitants dans l'E-administration.

□ A quelles conditions cette insertion peut-elle s'effectuer ?

- **Les services fournis doivent répondre aux attentes et aux besoins des usagers, et être compatibles avec les contraintes des débitants.**

La présence chez les buralistes d'un « fonctionnaire virtuel », qui pourrait être alternativement une centrale de réservation de billets de concerts ou de théâtre ou un commerçant en ligne figure dans le contrat d'avenir. Il s'agit incontestablement d'une idée innovante et séduisante. Cependant, pour être sûr de rencontrer le succès, un tel projet doit être soigneusement conçu, pour répondre aussi bien aux attentes et besoins des usagers qu'aux contraintes qui sont celles des débitants.

- Il doit être réellement simplificateur, mais également offrir une gamme suffisamment variée de services.
- Son ergonomie mais aussi la qualité de la connexion doivent permettre de l'adapter aux conditions de fonctionnement et de fréquentation des débits. L'information doit être accessible très rapidement, ce qui implique une connexion « haut débit ».
- Son encombrement doit être réduit, notamment pour les débits situés dans les villes ou les cafés-tabac, qui doivent concentrer tous leurs services sur une très faible surface.
- Dès lors qu'elle pourrait éventuellement être utilisée dans le cadre de téléprocédures (publiques ou privées), la borne doit être conçue pour respecter au maximum la confidentialité de la démarche (l'utilisateur doit par exemple pouvoir communiquer à une administration des informations personnelles taper son numéro de carte bleue en toute discrétion). La confidentialité est un élément clef de l'acceptation d'Internet par le public.
- Enfin, dès lors que la borne doit offrir un service d'administration électronique, il est impératif qu'elle comporte non seulement un écran et un clavier, mais également une imprimante. Il est inutile de proposer le téléchargement de formulaires ou du *Journal officiel* si l'utilisateur n'a pas la possibilité d'imprimer les fichiers téléchargés.

Le retour d'expérience de France Telecom, qui a implanté 2 500 bornes Internet dans des commerces ou des offices de tourisme, montre *a contrario* qu'un produit trop standard trouve difficilement son public et ne dégage en général pas une rentabilité suffisante pour justifier les investissements associés (achat ou location du matériel, assurances). Le public a utilisé principalement la fonction de consultation du courrier électronique hors du domicile (notamment dans les localités touristiques) qui était disponible sur les bornes et a peu tiré partie des possibilités de navigation sur le réseau. En moyenne, le temps de connexion s'est révélé inférieur à 30 minutes par jour.

- **En outre, ces services doivent être rémunérateurs pour les débitants.**

Au-delà du prix des équipements, implanter une borne Internet comporte nécessairement un coût pour la personne en charge de son exploitation.

L'équipement occupe nécessairement un certain volume (comparable à celui d'un adulte debout), il nécessite sans doute un minimum d'entretien, sa présence implique presque à coup sûr la sollicitation du commerçant par une partie du public. Bien que la présence d'un tel service soit sans doute de nature à renforcer la fréquentation des débits, la question de la rémunération des buralistes qui accepteraient d'accueillir un tel équipement doit donc trouver sa réponse.

□ **Sur quels partenariats s'appuyer**

• **Permettre aux buralistes de contribuer à l'administration électronique**

En matière d'administration électronique, un travail très important a déjà été accompli sous l'égide du Secrétariat à la réforme de l'Etat. C'est désormais le portail « service public » (www.servicepublic.fr) qui constitue le point d'entrée à l'administration électronique, pour les citoyens ainsi que pour les entreprises et les professionnels. Plus de 4 millions de visiteurs consultent chaque mois ce site, dont l'audience a progressé de 54% depuis un an.

Quatre types de services sont accessibles depuis « Service Public » :

- l'obtention de formulaires en lignes ;
- la mise en œuvre de téléprocédures. Il peut s'agir par exemple du paiement d'impôts en ligne, ou du suivi de démarches administratives (état du traitement par les services du ministère de l'Intérieur d'une demande de renouvellement de carte nationale d'identité) ;
- une information thématique sur les droits et démarches des citoyens ;
- la consultation de l'annuaire de l'administration française.

Le site gouvernemental « Legifrance » (www.legifrance.gouv.fr) permet quant à lui d'accéder au contenu du *Journal officiel* depuis 1990, à l'ensemble des codes juridiques en application et à une sélection des textes essentiels du droit français.

Par ailleurs, une abondante documentation est disponible sur les sites ministériels. Il est également possible d'y télécharger des formulaires ou d'effectuer des démarches en lignes. Toutefois, la quasi-totalité des démarches est proposée par le site « Service.Public », souvent sous forme d'un lien vers la page appropriée d'un site ministériel.

Le contexte de l'insertion des débiteurs de tabac dans l'administration électronique est ainsi largement défini par cet existant, en « positif » comme en « négatif ». On peut observer que, si ces outils constituent une très importante simplification de l'accès à l'information et aux procédures administratives pour un très grand nombre d'utilisateurs, le risque est peut-être d'assister à une aggravation de certaines situations d'exclusion. Le développement de l'administration électronique permet de gagner du temps et de disposer d'une information fiable, mais, loin de remettre en cause la culture de l'écrit, prédominante dans la pratique administrative française, il conduit plutôt à la conforter (l'hypertexte reste, avant tout, du texte) et superpose à cette culture celle des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Le risque est que les personnes déjà en difficulté, ou avec l'écrit, ou avec Internet (notamment les personnes âgées), ne puissent bénéficier de ces outils (et d'autant plus que ce sont ces mêmes publics qui, généralement, ne disposent pas d'Internet dans leur domicile).

Des bornes Internet dédiées à l'administration électronique ne devraient donc pas avoir comme seule finalité d'offrir un service de consultation ou d'impression de documents et formulaires. Elles ne rempliront leur mission qu'à condition d'en faciliter réellement l'accès, pour tous, et pas seulement d'un point de vue technique.

C'est dans cette perspective que l'insertion des buralistes pourrait trouver toute sa justification. Porteurs d'une relation de proximité, ils pourraient contribuer à faciliter l'appropriation d'Internet par les publics qui n'y accèdent pas actuellement. Une telle démarche ne peut cependant aboutir sans une réelle motivation des buralistes, et sans doute un investissement en formation.

Par ailleurs, un certain nombre d'adaptations sont probablement nécessaires pour que le service trouve ces usagers. L'ergonomie du portail « Service-Public » pourrait ainsi être adaptée, quitte à ce que le site paraisse un peu moins riche, en vue de sa consultation dans un lieu public, ce qui implique un temps limité et un accès très rapide aux informations ou aux documents recherchés.

Enfin, on peut prévoir que le portail accessible chez les buralistes donne également accès à un « bouquet de services » à finalité locale. A cet égard, l'exemple du site développé dans la commune de Fontanil-Cornillon (Isère) constitue une référence utile. Ce site, accessible depuis la vitrine d'un buraliste propose ainsi la consultation du site Internet de la mairie, mais donne également l'accès aux horaires des transports en commun ou à la météo. Dans le même ordre d'idée, un service de consultation de la presse régionale pourrait être proposé.

□ **Comment accompagner financièrement le dispositif ?**

L'Etat a donc vraisemblablement à jouer un rôle de développeur et d'accompagnateur du dispositif envisagé.

- Il peut intervenir financièrement pour aider à l'acquisition ou à l'amortissement des équipements, ainsi qu'à l'aménagement des locaux.
- Lorsque l'accès à l'information et aux formulaires administratifs sera accessible à partir de lieux publics non administratifs, il s'agira bien d'un partenariat gagnant-gagnant avec l'administration. En effet, la démarche envisagée devrait se traduire par une moindre affluence aux guichets des administrations, ce qui permettra aux gestionnaires publics de dégager du temps et du personnel pour mieux traiter les cas réellement complexes. La démarche représenterait donc, à terme, un gain de productivité non négligeable pour l'administration.

□ **Dès lors, plusieurs types de rémunération sont envisageables.**

- Rémunération par l'utilisateur, en fonction du temps de connexion, dès lors qu'il est possible d'identifier les bornes Internet à partir desquelles sont consultés les sites. Ce type de rémunération est certes le plus économique pour les finances publiques, mais il incite peu les buralistes à s'investir plus. De plus, il ne valorise pas la fonction d'administration électronique, puisque la rémunération n'est pas liée à un usage particulier d'Internet.

En revanche, on peut envisager la facturation du service d'impression aux usagers. En effet, l'accès aux formulaires n'a d'intérêt que si l'utilisateur a la possibilité d'imprimer ceux-ci. Il n'est donc pas concevable d'implanter des bornes Internet, dans le cadre d'un programme d'administration électronique sans les associer à des imprimantes, mais l'utilisation du matériel d'impression à titre payant peut être proposée au public, à l'image, par exemple, de la tarification des photocopies. La prestation doit cependant être offerte à un coût raisonnable (20 à 50 centimes d'euros la page), pour que le service soit réellement d'intérêt général.

- Rémunération « à l'acte » par l'administration. On peut envisager le versement d'une commission par formulaire téléchargé ou document administratif téléchargé. Toutefois, ce système peut occasionner des effets d'aubaine, dans la mesure où il sera très difficile de contrôler la demande réelle associée aux téléchargements.

- Rémunération forfaitaire, à l'image du mode de rémunération pratiquée par La Poste vis-à-vis des gestionnaires des « Points Poste ». Ce type de rémunération n'a cependant un sens que s'il consacre un partenariat réel. Aussi, on suggère de le réserver aux débitants qui ont effectué une formation et qui ont passé un contrat avec l'administration impliquant un suivi régulier de leur activité de « prestataires en d'administration électronique ». Les préfetures pourraient être sollicitées pour mettre en œuvre ce partenariat et définir la formation (nécessairement courte) qui serait proposée aux buralistes. Celle-ci devrait porter sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, mais également sur les structures des services publics (à quel interlocuteur s'adresser sur un problème spécifique) et les procédures administratives les plus courantes.

Si chaque buraliste participant était rémunéré 150 euros par mois (ce qui représente une rémunération légèrement supérieure à celle qui est garantie par La Poste pour la gestion des « Point Poste ») le coût budgétaire s'élèverait à 18 millions d'euros par an pour assurer la participation de 10 000 buralistes (soit un peu moins du tiers des débitants) au dispositif. Ce coût place l'opération bien au-delà des possibilités d'intervention du ministère délégué aux PME, mais il représente à peine plus du dixième de l'effort consenti par l'Etat dans le cadre du contrat d'avenir. Cette rémunération ne représenterait toutefois qu'une partie du coût réel du dispositif, puisqu'il faudrait encore assumer le coût de la mise à disposition du matériel, celui des communications, et le service d'impression. Ces éléments de coûts pourraient faire l'objet d'une répartition entre le public (au moins au titre de la mise à disposition de l'imprimante) et les débitants (le coût d'abonnement ADSL est de l'ordre de 30 euros par mois).

3.1.3. LES PARTENARIATS AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES

3.1.3.1. Avec les communes, les agglomérations et leurs organismes.

□ La vente de titres de transport

Certaines compagnies de transports, dont la RATP ont habilité certains commerçants, dont les buralistes à vendre des titres de transport. Il est ainsi possible, à Paris et en Ile de France d'acquérir des carnets de tickets de tickets chez les buralistes identifiés par une affichette portant le logo de la RATP.

Cette offre est actuellement limitée à la vente de titres matérialisés par un ticket et ne prévoit pas la possibilité d'acheter un abonnement (cartes oranges, cartes « imagineR », etc ...)

Comme pour les timbres fiscaux, l'insertion des débitants dans ce domaine devrait être repensée en tenant compte des perspectives de dématérialisation des titres de transports représentées notamment par le projet « Navigo » de la RATP.

□ Deux expérience en cours : la carte de vie quotidienne et la « clip-carte ».

Les débitants de tabac ont été parmi les premiers commerçants à utiliser des terminaux de paiement électroniques, notamment pour leurs commandes auprès d'Altadis. Ils ont également acquis une expérience dans la vente de prestation dématérialisées, notamment dans le domaine de la téléphonie mobile, où les recharges de type carte sont désormais remplacées par des reçus comportant un code de rechargement.

Dans la foulée de cette expérience, la confédération des débitants de tabac propose aux Pouvoirs Publics et aux entreprises, aux échelons locaux et national d'organiser des partenariats afin de développer le paiement électronique par l'intermédiaire du réseau des buralistes.

Deux projets, encore expérimentaux, permettent de préciser les conditions de ce partenariat.

□ La carte d'identité de la vie quotidienne

Le projet de carte d'identité de la vie quotidienne a été présenté dans le cadre du programme ADELE.

Il s'agit, sous l'égide de l'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) et de la caisse des dépôts et consignations d'offrir un accès simplifié aux services publics et administratifs locaux.

Les habitants d'une collectivité locale (ville, département, voire région) se verraient proposer un « bouquet de services » accessibles au moyen d'une carte à puce. La carte permettrait l'accès à toute la gamme des services culturels sociaux et sportifs habituellement proposés par les collectivités locales : bibliothèque, équipements sportifs, crèches, cantines.

Le projet permettra de mettre en place des modalités d'accès aux équipements et de paiement des abonnements afférents simples et attractives pour les utilisateurs. Il s'appuiera sur de nouvelles relations de partenariat entre les services publics et privés de proximité.

Une expérimentation est actuellement en cours dans 13 collectivités locales, qui ont confié la maîtrise d'œuvre des démarches envisagées à l'agence pour le développement de l'administration électronique.

Trois grandes fonctionnalités sont actuellement explorées :

- Une carte destinée aux populations scolaires et étudiantes leur permettant de payer des services (restauration scolaires, photocopies) et des équipements (médiathèque, piscine) grâce à un compte famille rattaché à la carte ;
- une carte de transports, destinée à tous ;
- une carte d'authentification et de contrôle d'accès pour les démarches administratives.

La confédération des débiteurs de tabac a exprimé son intérêt pour ce projet, sous réserve des conditions de la rémunération offertes aux débiteurs qui y participeraient.

□ **L'expérience de Cannes sur la « clip-carte »**

La « clip carte » est actuellement en cours d'expérimentation dans la ville de Cannes, ainsi qu'à Vintimille, en Italie. Cette carte à puce, du même format qu'une carte bancaire qui est destinée à être « clipsée » sur le pare-brise des contrevenants remplace les procès verbaux d'infractions de stationnement classiques.

Le paiement de l'amende de police est possible chez les buralistes cannois, à condition qu'ils soient équipés du terminal dédié. Il peut être effectué par les moyens traditionnels (timbre-amende, espèces, chèque) ou par carte bancaire.

Elle réduit fortement le coût de gestion de chaque procès-verbal, qui est ramené de 12 euros à 3,50 euros.

En effet, toute l'information relative à l'infraction est saisie par l'agent verbalisateur à l'aide d'un terminal spécifique de faible poids et elle est mémorisée informatiquement simultanément à l'émission de la « clip-carte ». Il n'est donc plus nécessaire aux services municipaux d'effectuer après coup la saisie des informations afférentes au procès verbal. L'administration économise ainsi des coûts de saisie, de papier et d'impression, et de rectification d'erreurs matérielles, ce qui lui permet d'amortir les investissements informatiques nécessaires à la mise en œuvre de ce dispositif. En outre, le circuit et les délais de paiements sont considérablement simplifiés. Pour les usagers contrevenants, le procédé de paiement de l'amende est simplifié, puisqu'il n'y a plus à envoyer de chèque ou de timbre amende au trésor public. Enfin, le dispositif sécurise l'ensemble de la procédure.

La société gestionnaire de la clip-carte utilise actuellement la marge de manœuvre budgétaire ainsi libérée pour doubler (de 5% à 10% du montant de l'amende de police) la rémunération des débiteurs.

Ce projet bénéficie du soutien de la Commission européenne qui l'a retenu dans le cadre du programme de financement « IST » (information society technologies). Il a également été labellisé par le programme PROSGI du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Un premier bilan a été dressé le 25 novembre 2003 par la ville de Cannes au terme de près de deux mois d'expérimentation (période du 25 septembre au 20 novembre

2003). Durant cette période, 9 121 cartes ont été émises et près de 25% des paiements correspondants avaient été effectués. Les agents verbalisateurs ont acquis facilement la maîtrise du terminal et de l'application. Selon la mairie de Cannes, l'expérience est perçue très positivement par les agents, dont elle valorise le travail. Les usagers contrevenants ont reconnu la « clip-carte » de la même façon qu'un procès verbal traditionnel : le taux de réclamations d'usagers formulés durant la période auprès de la régie municipale atteignait à peine 1%, et les réclamations visaient la contravention elle-même et non la « clip-carte ».

Pour les 23 buralistes qui s'étaient associés à l'expérience comme pour la mairie de Cannes, l'expérience s'avère concluante, même si quelques problèmes techniques, sans doute inhérents au caractère expérimental de la démarche, sont apparus. La société « clip carte » s'emploie actuellement à résoudre ceux-ci.

La Direction générale de la comptabilité publique qui a procédé à sa propre évaluation du dispositif semble cependant plus critique. Cette direction émet trois réserves principales à la généralisation de la clip-carte.

- Le dispositif méconnaît les dispositions de **l'article 537 du code de procédure pénale** qui impose notamment la signature de l'agent verbalisateur sur le procès verbal et la motivation de l'infraction commise sur le procès verbal. Actuellement, les contrevenants doivent faire procéder à la lecture de la carte pour connaître l'infraction commise. Ce vice de forme serait à l'origine, depuis le début de l'année 2004 de nombreux recours auprès de l'officier public ministériel auprès du tribunal de grande instance.
- Le dispositif n'assure pas l'automatisation de la procédure comptable, et l'information doit toujours être saisie au niveau de la régie municipale.
- En outre, elle estime que l'ergonomie générale du dispositif est susceptible d'être améliorée, notamment en ce qui concerne la saisie des infractions et l'aide en ligne proposée aux buralistes.

Quoi qu'il en soit, l'expérience se prolonge en 2004. De nombreuses demandes d'information ont été adressées par d'autres collectivités locales à la mairie de Cannes. Celle-ci a donc été amenée à mettre en place une rubrique « clip-carte » parmi les pages du serveur Internet municipal.

La généralisation du dispositif impliquerait cependant une modification législative de l'article 537 du code de procédure pénale.

3.1.3.2. Avec les régions

□ **En matière de formation**

La diversification de l'activité des buralistes a pour corollaire l'adaptation et souvent le renforcement de leur formation initiale.

Le rôle de « produit d'appel » du tabac est de moins en moins affirmé, et continuera à décliner à l'avenir. Face à cette évolution, les buralistes devront développer leur force de vente en s'affirmant comme des prestataires multiservices.

Les régions, dont les compétences en matière de formation seront réaffirmées et confortées par le processus de décentralisation actuellement en cours seront dans ce

domaine des partenaires clefs. Elles devront bâtir une offre de formation à même de répondre aux besoins exprimés notamment par la profession.

□ **En matière d'aide au développement et à la diversification des entreprises**

Par ailleurs, les régions pourraient utiliser les ressources du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), dont la décentralisation partielle figure à l'article 2 du projet de loi (actuellement en cours de discussion au parlement) relatif aux libertés et aux responsabilités locales.

Un décret du 5 février 2003, complété par un arrêté du 13 février 2003 et une circulaire du 17 février 2003 précisent les conditions actuelles d'attribution des aides directes aux entreprises versées par le FISAC. Il convient tout d'abord d'avoir à l'esprit que ces aides concernent des entreprises réalisant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 800 000 euros hors taxes. Toutefois, ces aides représentent une très faible partie des interventions du FISAC : en effet, le FISAC intervient principalement pour soutenir des opérations collectives de modernisation ou d'aménagement, en zone rurale ou en zone urbaine. Ces opérations sont réalisées dans le cadre de partenariats avec les collectivités locales et éventuellement les organismes consulaires.

- Les aides individuelles versées directement aux entreprises sont réservées à des entreprises situées dans des communes rurales de moins de 2 000 habitants qui doivent obligatoirement être inscrites au registre du commerce et des sociétés ou au registre des métiers.
- Ces entreprises peuvent obtenir l'aide du FISAC pour des dépenses d'investissement relatives à la modernisation et à la sécurisation des entreprises et des locaux d'activité (vitrines incluses). En ce qui concerne la sécurisation des débits de tabac, il existe toutefois une subvention versée spécifiquement aux buralistes par la DGDDI à des conditions plus favorables. Le FISAC n'est donc pas l'instrument budgétaire adapté pour couvrir ce type de besoins. En revanche, le FISAC pourrait intervenir pour les investissements de modernisation, qui peuvent être des investissements de capacité ou de productivité. L'aide peut atteindre 20% du montant des investissements n'excédant pas 50 000 euros hors taxes (soit un plafond d'aide égal à 10 000 euros). Le simple renouvellement d'équipements obsolètes ou amortis n'est pas éligible au FISAC, sauf dans le cas où cette opération a pour effet de contribuer au maintien d'une activité ou d'un service de proximité en zone rurale.
- Le cumul des aides accordées par le FISAC et d'autres aides sur fonds publics est limité en matière d'aides directes aux entreprises à 80 % des dépenses subventionnables, étant rappelé qu'une subvention versée au titre du FISAC peut servir de contrepartie pour la mobilisation de crédits européens.
- L'aide du FISAC pourrait, dans les conditions actuelles intervenir pour soutenir les débiteurs ruraux réalisant des investissements de diversification, en complément des prises en charges déjà effectuées par les entreprises ou organismes partenaires (La Poste, la Française des Jeux, le PMU, par exemple).
- Dans le cas d'opérations collectives, le FISAC peut subventionner des investissements en zone urbaine, à hauteur de 20% d'une assiette de dépenses de 50 000 euros hors taxes (soit 10 000 euros), mais uniquement dans le cadre d'un partenariat avec une collectivité locale qui doit verser une subvention d'un montant

au moins équivalent à celui du FISAC. En outre, ce type d'opération ne peut, par nature, être réservée aux seuls débiteurs de tabac.

3.1.4. LES PARTENARIATS AVEC LES ENTREPRISES DE SERVICES PUBLICS

3.1.4.1. Avec La Poste

Un partenariat ancien existe entre La Poste et le réseau des débiteurs de tabac. Les buralistes assurent, depuis toujours, la vente de timbres postes. Plus récemment, le réseau a fait la preuve de ses capacités d'adaptation à l'évolution de l'offre de La Poste en s'engageant également dans la diffusion des produits « prêts à poster ». Demain, le réseau des buralistes continuera à accompagner La Poste dans l'évolution de sa mission de service public, en s'impliquant dans la gestion des « Points Poste », notamment dans les zones rurales.

□ En matière de diffusion commerciale

Les buralistes sont actuellement un partenaire commercial de référence de La Poste en ce qui concerne la diffusion de ses produits. La vente des timbres postes fait partie des missions qui leur sont dévolues à travers leur contrat de gérance. Ceux qui souhaitent élargir cette activité à la vente de produits « prêts à poster » continueront à bénéficier, comme c'est déjà le cas, de la possibilité de diffuser l'ensemble de la gamme de La Poste (enveloppes et emballages de colis pré-affranchis, cartes de vœux). Ils bénéficient pour cela d'une marge commerciale égale à 5% au minimum de la valeur des produits vendus, mais qui peut être supérieure à ce taux (jusqu'à 33%) en fonction des produits diffusés et des ventes réalisées pour chaque produit. Les caractéristiques graphiques de ces produits pourront en outre être déclinées localement par La Poste (enveloppes décorées par des artistes régionaux ou faisant référence aux richesses patrimoniales et touristiques des régions de diffusion) de façon à les rendre plus attractives.

Déjà 6 502 débiteurs de tabac ont fait ce choix, et La Poste souhaite que cet effectif s'accroisse dans l'avenir. A terme, elle compte associer à ce marché en plein développement au moins le tiers (soit plus de 10 000) des débiteurs de tabac.

En outre, La Poste appuie les débiteurs dans cette mission, notamment :

- en mettant à leur disposition le matériel commercial nécessaire (affichettes, présentoirs) ;
- en les formant à cette activité ;
- en les informant régulièrement sur l'évolution de la gamme des produits, en utilisant l'ensemble des moyens d'information (lettres personnalisées, présence au salon annuel des débiteurs de tabac) à sa disposition.

□ En ce qui concerne les « Points-Postes » :

Les premiers « Points Poste » ont vu le jour en 2002. Il s'agit donc d'une expérience très récente, comparée à celle de la diffusion de produits « prêts-à-poster » qui a été initiée il y a 10 ans. En janvier 2004, il en existait 149, dont 57 (soit 38%) sont gérés

par des débiteurs de tabac, mais le potentiel de développement de ce dispositif est sans doute loin d'être atteint.

Pour La Poste, c'est l'adhésion de tous les partenaires locaux à cette démarche qui détermine son succès. La Poste considère en particulier que c'est en premier lieu aux élus municipaux qu'appartient la décision relative à la forme, conventions de prestations de services avec une commune (agence postale communale) ou convention de mandat avec un commerçant (« Point Poste »), que doit prendre le service concédé.

3.2. ACCROITRE LA DIVERSIFICATION COMMERCIALE

3.2.1. LES RELATIONS AVEC LA FRANÇAISE DES JEUX

La Française des Jeux est le premier opérateur français de jeux de hasard : ses produits attirent chaque année 28 millions de joueurs. Elle s'appuie sur un réseau de 41 000 points de vente, dont 24 000 points de vente tabac. La densité de ce réseau est donc très forte, avec un détaillant pour 1 430 habitants.

En 2003, son chiffre d'affaires, en progression de 4,8% par rapport à 2002 a atteint 7,79 milliards d'euros.

Le réseau des débiteurs de tabac est le principal partenaire de la Française des jeux : il représentait, fin 2003, 58,1 % des points de vente de la Française des jeux et réalisait une contribution de 67,7 % à son chiffre d'affaires total.

Au titre de l'activité de distribution des produits de la Française des Jeux, les débiteurs perçoivent une commission correspondant à 5 % du chiffre d'affaires réalisé. En 2003 ce montant est estimé à plus de 260 millions d'euros, soit près de 10 000 euros par an et par détaillant.

Les jeux apportent des revenus aux détaillants sans leur imposer de coûts spécifiques, les terminaux de prise de jeux et les dépenses de télécommunications étant pris en charge par la Française des Jeux. De plus, ils bénéficient d'un niveau élevé de services (approvisionnement, maintenance). En outre, les encaissements effectués par les détaillants précèdent les prélèvements opérés par la Française des jeux, ce qui représente un gain non négligeable de trésorerie pour les détaillants.

□ Comment les hausses de prix du tabac ont-elles affecté cette activité dans le réseau des débiteurs ?

En décembre 2003, le chiffre d'affaires des jeux était en baisse par rapport à décembre 2002, le recul étant plus prononcé dans les points de vente Tabac (-3,07 %) que dans les autres réseaux de diffusion (-1,75%). Ce recul est particulièrement sensible pour les « jeux à gratter » qui résistent moins bien que le « Loto » dans la mesure où cette activité est plus sensible à la conjoncture. Elle enregistre chez les débiteurs de tabac une performance légèrement inférieure (1,32 point) à celle des points de vente non tabac.

Ce recul n'est cependant ni exceptionnel ni vraiment nouveau : après chaque hausse des prix de vente du tabac, une baisse de la fréquentation des débits de tabac a pu être constatée, ce qui a entraîné une baisse de la vente des produits de la Française des Jeux. Cependant, les hausses des prix de vente du tabac n'ont pas jusqu'à présent durablement affecté la vente des produits de la Française des Jeux.

La dynamique du marché des jeux est en effet telle que ces infléchissements ne peuvent avoir que des effets limités. Ses ventes ont ainsi progressé de plus de 35 % de 1999 à 2003 et de plus de 4,8 % de 2002 à 2003.

□ **Quelles sont les perspectives futures d'activité ?**

Cette croissance devrait se poursuivre en 2004 et au cours des années suivantes, à un rythme soutenu (de l'ordre de 4 à 5 % par an) grâce au lancement de nouveaux jeux et au développement de l'offre en points de vente. Dès 2004, environ 200 millions d'euros de chiffre d'affaires supplémentaires devraient générer une marge de 10 millions d'euros pour les débitants. En 2005, si la reprise de la croissance se confirme, la hausse de chiffre d'affaires qui en résultera pourrait être de 240 millions d'euros, permettant de dégager une marge additionnelle de 12 millions d'euros (soit 500 euros par débitant).

□ **De manière générale, le réseau sera conforté dans son rôle de premier partenaire de la Française des Jeux.**

Plusieurs actions prioritaires ont été définies par la Française des Jeux pour accélérer le développement du réseau et le moderniser :

- Les points de vente "Loto" étant encore peu nombreux, le réseau sera développé en zone urbaine et cette extension bénéficiera essentiellement aux débitants de tabac. Elle s'effectuera aussi bien dans les centres-villes que dans les quartiers d'habitat dense. Les zones urbaines sensibles feront l'objet d'un traitement spécifique. Dans les zones rurales, l'objectif de la Française des Jeux est d'améliorer le maillage de son réseau mais le volume des enjeux doit être suffisant.
- Adjonction de tout ou partie des jeux de la Française des Jeux à l'activité des débitants de tabac n'en disposant pas aujourd'hui : en 2004, près de 900 points de vente Tabac supplémentaires pourront élargir leur offre aux jeux de tirage et de pronostics sportifs (Loto, Keno, pronostics sportifs) ; entre 2004 et 2006, le jeu Rapido sera proposé dans 800 points de vente Tabac supplémentaires.
- Des outils informatiques de gestion de l'activité « grattage » seront déployés, en 2004, dans 13 000 nouveaux points de vente, dont une majorité de Tabacs. Ces fonctionnalités allègent les opérations de paiement et de comptabilisation des jeux de grattage et favorisent ainsi le développement de cette activité dans le point de vente.
- Des outils d'aide à la vente novateurs seront proposés au réseau : mobilier de présentation des jeux, signalétique extérieure, distributeurs automatiques de jeux. Ils valoriseront ainsi les points de vente et l'offre de jeux, et favoriseront le développement de l'activité commerciale.
- Le centre de formation de la Française des Jeux intensifiera ses efforts sur les aspects directement liés à la prescription commerciale : environ 2 000 détaillants par an, dont une majorité de débitants de tabac, seront concernés par ces formations entre 2004 et 2006.

- L'action promotionnelle (publicité sur le lieu de vente et opérations de stimulations commerciales du réseau) soutiendra fortement la mise en œuvre du plan d'action marketing : dispositif de soutien lors des lancements ou « relancements » de jeux, organisation d'opérations promotionnelles, concours de stimulation destinés à augmenter les ventes.

Il convient enfin de signaler que la Française des Jeux a lancé au premier trimestre 2004 le jeu « Euromillion », voisin du « Loto », mais organisé à l'échelle européenne. Ce jeu a été très favorablement accueilli par les débiteurs de tabac.

3.2.2. LES RELATIONS AVEC LE PARI MUTUEL URBAIN (PMU)

Traditionnellement, la diffusion des produits du PMU s'appuie plus sur les débits de boissons que sur le réseau des buralistes. Il existe actuellement 8 300 points de ventes en France, dont 38% (soit environ 3 150 points) font partie du réseau des débiteurs de tabac. Un millier d'entre eux correspond à des « débits secs ».

Cette implantation évolue cependant rapidement. Le réseau des buralistes est considéré par le PMU comme un partenaire très fiable, qui va lui permettre de diversifier son activité et sa clientèle, et notamment de développer une clientèle féminine, qui ne fréquente guère les bars-PMU. A cet effet, le PMU lance actuellement un nouveau produit phare, « SPOT », qui permet de jouer au tiercé dans des conditions comparables à celle du loto (un terminal spécifique imprime un bulletin de tiercé avec les numéros des chevaux les plus joués).

La sélection des points de ventes est placée sous la responsabilité des 5 directions régionales et des 27 agences commerciales (dont 25 en métropole) du PMU.

Pour être agréé comme distributeur des jeux du PMU, chaque candidat doit présenter des garanties très forte d'honorabilité. Une enquête préalable est ainsi systématiquement effectuée par la police des jeux.

Par ailleurs, l'exploitation commerciale prévue doit dégager une rentabilité suffisante pour amortir le coût des équipements mis à disposition par le PMU (notamment le terminal de pari). Le seuil de chiffre d'affaires à partir duquel l'exploitation est rentable est de 244 000 euros. La densité géographique du réseau doit tenir compte de la contrainte représentée par ce coût fixe.

La direction du PMU qui s'est récemment doté d'un outil informatique spécifique pour estimer cette densité sur le territoire estime qu'il existe en France un potentiel d'implantation d'environ 500 nouveaux points de ventes, qui s'ajouteraient aux 452 nouvelles exploitations réalisées en 2003. Aller au delà conduirait vraisemblablement à fragiliser l'existant.

Le chiffre d'affaires annuel moyen réalisé par les détaillants est de l'ordre de 600 000 euros. Le taux de commission des diffuseurs est de 1,6%, ce qui représente donc un revenu annuel moyen de 9 600 euros. Ce chiffre ne représente cependant que la commission de base, le taux de rémunération progressant avec le chiffre d'affaires.

3.2.3. LES RELATIONS AVEC LE SECTEUR DE LA PRESSE ET LES NMPP

C'est la loi du 2 avril 1947, dite « Loi Bichet » qui définit les règles de diffusion de la presse en France.

Celle-ci est organisée à partir d'un réseau coopératif associant les éditeurs, les diffuseurs de presse (les messageries), les grossistes (dépositaires de presse) et les détaillants. Les messageries, qui assurent le groupage et le transport des titres jusqu'aux grossistes, assurent une fonction logistique essentielle au fonctionnement de ce dispositif. A l'échelle nationale, les messageries les plus importantes sont les Nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP) et les Messageries lyonnaise de presse (MLP) et « Transport presse ».

Dès lors qu'un éditeur accède au réseau de distribution, le titre est donc pris en charge, et son transport et sa distribution sont assurés jusqu'aux points presse. Les détaillants n'ont donc pas la charge de tenue d'un carnet de commandes, mais en contrepartie ils ne peuvent refuser de proposer un titre ainsi diffusé au public (sauf en cas interdiction de vente aux mineurs).

Deux instances assurent la régulation du dispositif : le Conseil supérieur des messageries de presse et le Conseil supérieur d'organisation de la vente. C'est cette dernière instance qui délivre l'agrément nécessaire pour exploiter un point de vente de la presse.

Cinq coopératives d'éditeurs ont ainsi confié aux Nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP) le soin d'assurer la diffusion de leurs titres, ce qui en fait la première société de messageries de presse en France avec 80% du marché de la vente au numéro.

En 2002, les NMPP ont ainsi distribué, selon leur site internet, plus de 3 500 titres de presse, soit plus de 2,5 milliards d'exemplaires pour le compte de 737 éditeurs. L'activité des NMPP a généré près de 2,9 milliards d'euros de ventes en prix public des titres, dont près de 10% à l'export.

La diffusion des titres nationaux est effectuée auprès de 30 000 points de ventes, dont plus de la moitié (17 000) sont également débitants de tabac.

Le chiffre d'affaires annuel moyen des points de ventes de presse est actuellement de 120 000 euros, mais il peut aller jusqu'à 154 000 euros.

Ce dispositif présente des aspects positifs, notamment en terme de respect de la diversité éditoriale, puisque il assure la disponibilité, en tous les points du réseau de vente, de chaque titre distribué, mais il génère des coûts importants (notamment les retours d'invendus), qui pèsent sur sa rentabilité, et notamment sur la marge qui peut être rétrocédée aux diffuseurs. Celle-ci est de 14% pour les quotidiens, et de 13% pour les autres publications. Compte tenu de la structure des ventes, elle est en moyenne de 13,3%.

Depuis une dizaine d'années, la vente au numéro subit une érosion lente mais régulière. Le temps moyen consacré à la lecture se raccourcit (25 minutes par jour en 1999, contre 27 en 1986) au profit notamment de l'audiovisuel. Si 59% des français restent cependant fidèles à la presse écrite, celle-ci concerne de plus en plus des catégories bien identifiées de consommateurs (« citoyens », « hédonistes », ou « branchés », selon une étude récente BVA-CREDOC dont la teneur peut être

consultée sur le site des NMPP). Or les plus dynamiques d'entre eux ont de plus en plus fréquemment recours à la vente par abonnement et non à la vente au numéro.

Dans ces conditions, bien que la marge unitaire soit jugée trop faible par les vendeurs de presse, dont les débitants de tabac, on ne peut l'augmenter sans moderniser les conditions de diffusion de la presse, et notamment l'efficacité commerciale du réseau.

Cette modernisation s'effectue selon trois axes :

- Tout d'abord, le réseau tend à se concentrer : en dix ans, le nombre de points de ventes a baissé de plus 14%, en passant de 35 000 à 30 000.
- L'informatisation des points de ventes, notamment grâce aux dispositifs de lecture des « codes barres » maintenant imprimés sur les journaux représente désormais un enjeu très important pour la distribution de la presse. Il va permettre d'optimiser la gestion des stocks, et donc de diminuer le taux d'invendus, actuellement trop important, et qui alourdit les coûts et les contraintes de gestion de stocks. Si ce taux d'invendus est en moyenne de 38%, il va, selon les titres, de 10% à 90% des exemplaires mis en diffusion.
- Au delà, c'est sur la qualité de service (visibilité des enseignes, meilleur aménagement des locaux, agencement des vitrines et des linéaires) que misent les NMPP pour accroître les ventes.

Depuis 2001, un accord interprofessionnel a permis de porter le taux de commission net à 15% pour les quotidiens, publications, ainsi que pour les produits multimédias et les encyclopédies, sous certaines conditions.

Par exemple, la plage horaire d'ouverture du point de vente doit être suffisante (plusieurs options sont prévues), la presse doit être visible en permanence dans la vitrine. Elle doit aussi occuper une proportion précise des linéaires muraux installés dans le magasin, laquelle décroît en fonction de la surface commerciale du magasin (45% pour un commerce de 20m², 30% pour un commerce de 60 m² à 100 m²). Par ailleurs, les vendeurs doivent s'engager à relayer les opérations de promotion ou de test organisées par les éditeurs ou les sociétés les représentant. Enfin, ils doivent s'impliquer dans un processus de formation (initiation au métier de diffuseur de presse, ou stage de qualification). L'accord déjà conclu concerne 3 000 points de ventes, mais à terme il pourrait bénéficier à 5 000 buralistes.

Cette négociation se poursuit actuellement, avec l'objectif de porter cette marge jusqu'à 18% pour les vendeurs qui offriront la meilleure qualité de service.

Pour atteindre ces objectifs, les NMPP mettent en place des outils de géo-marketing. Par ailleurs, le réseau des grossistes de presse dispose de plus de 500 conseillers commerciaux chargés d'accompagner les détaillants.

A long terme, la formation constitue un outil essentiel de développement de la force de vente. Un outil interprofessionnel existe, le CEFODIP. Ce centre de formation est géré de manière quadripartite par les éditeurs, les diffuseurs de presse (les messageries), les grossistes et les détaillants.

Dans le contexte actuel d'évolution des ventes, il est encore trop tôt pour savoir si l'augmentation des prix du tabac a eu un impact sur les ventes de presse assurées par les débitants de tabac. Les NMPP notent toutefois que la demande de formation est

en baisse. Celle-ci émanant surtout des nouveaux responsables de points de vente, on peut interpréter cette diminution de demande de formation comme l'indice d'un ralentissement du rythme de transmission des entreprises.

En dépit de la tendance à la diminution du nombre de points de ventes, ou peut-être à cause d'elle, un objectif de développement quantitatif du réseau est cependant affirmé. Dans certains cas, les NMPP élargissent le réseau à des grandes surfaces. Cette concurrence ne devrait pas nuire aux détaillants en place, dans la mesure où la grande distribution n'est sollicitée qu'en cas de défaillance de l'offre traditionnelle.

Il y a actuellement moins de 1 450 points de ventes en grandes surfaces, sur plus de 30 000. En revanche, la part des buralistes dans le réseau de distribution a tendance à augmenter au fil des années.

De nouvelles implantations sont donc toujours possibles et souhaitables. Elles ne doivent cependant pas remettre en cause la viabilité des points de vente existants.

3.2.4. LE SECTEUR DE LA TÉLÉPHONIE ET DE LA COMMUNICATION EN LIGNE : UN PARTENARIAT AVEC FRANCE-TÉLÉCOM.

France Télécom envisage son partenariat avec les débiteurs sous deux aspects principaux.

- La vente de cartes (ou de « recharges ») de téléphonie fixe et mobile.
- L'implantation, dans un avenir proche, de **bornes WIFI**, qui permettra aux possesseurs d'un ordinateur portable de se connecter sans fil à l'Internet haut débit (par le biais d'une connexion ADSL).

D'autres partenariats sont mis en œuvre avec des commerçants, qui peuvent être des débiteurs de tabac. France-Télécom peut créer des points de ventes de téléphones portables chez certains commerçants. Par l'intermédiaire de sa filiale Wanadoo, France-Télécom a également permis aux commerçants que le souhaitent d'accueillir des bornes Internet dans leurs locaux.

- Concernant la vente de cartes et de recharges téléphoniques, les débiteurs apparaissent comme le principal réseau de diffusion commerciale (27 000 revendeurs, pour 34 000 buralistes), dans le contexte d'un marché en pleine mutation. En ce qui concerne la téléphonie fixe, le marché est en forte baisse : 18,5 millions de cartes ont été vendues en 2003, dont 45% par les débiteurs, contre 45 millions en 2002, dont 55% par les débiteurs. Le marché de la téléphonie mobile a cependant pris le relais : ainsi 43,5 millions de recharges « Orange » ont été vendues en 2003 contre 2,5 millions de cartes « Itinériss » en 1998. Sur ce marché, les débiteurs de tabac représentent 88% de la part du chiffre d'affaires global, et dégagent une marge globale de 46 millions d'euros (soit environ 1437 euros par débiteur et par an). Cette substitution des produits de téléphonie mobile aux produits de téléphonie fixe s'accompagne d'une dématérialisation des recharges (c'est désormais un code d'accès qui est fourni et non une carte). La gestion de la trésorerie des débiteurs s'en trouve allégée, car ils n'ont plus à faire l'acquisition d'un stock de cartes.

- Concernant le développement des points d'accès WIFI, les débitants, et notamment les cafés-tabac, vont représenter dès 2004 un partenaire très important pour France-Télécom. Après les hôtels ACCOR, les gares et aéroports, les cafés et notamment les cafés-tabac qui le souhaitent vont en effet être progressivement équipés de bornes d'accès WIFI. Cet équipement comporte un coût modique pour le commerçant (abonnement de 30 euros par mois), mais cet investissement peut s'avérer très rentable. En effet, la connexion WIFI implique l'achat d'une recharge dématérialisée sur laquelle le débitant perçoit une commission de 6%. Par ailleurs, le titulaire de la borne WIFI à proximité de laquelle l'utilisateur s'installe pour établir sa connexion à Internet perçoit une partie du prix de la communication. En outre, et notamment par rapport aux bornes Internet classiques, cette innovation permet de réduire fortement le coût des investissements, puisque le matériel informatique est apporté par l'utilisateur.

- En ce qui concerne les bornes INTERNET classiques, le retour d'expérience de France-Télécom est plus mitigé (*CF supra*). France-Télécom est donc actuellement réservé quant aux perspectives de prolongation de cette expérience. Il faut toutefois avoir à l'esprit que le type de borne développé par France-télécom ne correspond que très imparfaitement à ce que prévoit le contrat d'avenir.

- Certains commerçants gèrent également des points de ventes relais de téléphonie mobile (postes et forfaits). Ce marché ne semble concerner qu'à la marge les buralistes, en raison notamment de la complexité de l'activité commerciale qu'il implique (présentation et vente des forfaits de téléphonie mobile). Actuellement, il n'existe qu'un seul relais chez un buraliste.

3.2.5. UN NOUVEAU PARTENARIAT AVEC LES MONNAIES ET MÉDAILLES

La Direction des monnaies et médailles, qui est rattachée au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, exerce, aux côtés de ses missions traditionnelles une activité commerciale qui se développe rapidement. Elle propose en effet des produits de prestige, dont la valorisation est excellente. Le réseau des débitants de tabac, qui a été associé avec succès à l'introduction des premiers euros, peut représenter, dans ce cadre, un partenaire stratégique.

Les débits de tabac pourraient ainsi diffuser dans l'avenir soit des produits relativement classiques de numismatique (pièces de collections commémoratives non circulantes). Il est également envisagé de tirer partie de la possibilité offerte tout récemment par l'Union européenne de créer des monnaies d'une valeur faciale de 2 euros commémoratives circulantes. Chaque année, le Gouvernement pourrait retenir un thème différent commun avec les buralistes pour l'émission de cette pièce spéciale de 2 euros.

D'autres produits, innovants et à fort contenu convivial, sont également envisagés : pièce de monnaie « porte chance » portant la valeur faciale de 0 euro, jeton de décision métallique une face « je paie », une face « je ne paie pas », pour décider entre amis qui paie la tournée, ou pièces représentant des « **bons points** » achetés par les parents pour leurs enfants afin de les féliciter.

Enfin des produits de type « cadeaux » peuvent également être diffusés dans le réseau : presse-papiers calendrier au millésime de l'année émis régulièrement par la Monnaie de Paris, produits pour hommes, comme des boutons de manchettes.

3.2.6. LA VENTE DE SUBSTITUTS NICOTINIQUES

Le contrat d'avenir prévoyait qu'une « analyse de la possibilité d'une commercialisation de substituts nicotiniques par le réseau » serait conduite. Les premières conclusions du ministère de la santé conduisent à un certain scepticisme sur cette possibilité, sans toutefois l'exclure totalement.

Les produits de sevrage contenant de la nicotine entrent en effet, selon le code de la santé publique (article L5121-2) au nombre des médicaments, de même que « *les produits présentés comme supprimant l'envie de fumer ou réduisant l'accoutumance au tabac* ». Les analyses de l'agence française de sécurité sanitaire et des produits de santé (AFSSAPS) confortent cette définition et excluent a priori une réforme du code de la santé publique qui viserait à supprimer cette disposition.

Ces produits sont toutefois en vente libre dans les pharmacies depuis 2000 et ils ne sont pas remboursés par l'assurance maladie. Leur marché est de l'ordre de 107 millions d'euros en 2003 et aurait progressé de 35% cette même année par rapport à 2002.

L'intérêt de leur commercialisation par le réseau des débiteurs de tabac serait double :

- sa mise en œuvre permettrait d'accroître la diffusion des produits de substitution nicotinique ;
- elle permettrait d'associer directement le réseau des débiteurs à la politique de prévention.

En outre, on observe que certains pays européens (Royaume-Uni, Norvège, Danemark) en autorisent la vente hors pharmacie (l'autorisation visant cependant l'ensemble des commerces, y compris les grandes surfaces).

L'éventualité de son application soulève cependant une interrogation d'ordre sanitaire et susciterait plusieurs difficultés d'ordre juridique concurrentiel.

- Selon l'agence française de sécurité sanitaire et des produits de santé (AFSSAPS) qui a émis un avis très réservé, ces produits peuvent présenter un certain nombre d'effets secondaires non désirés et ne sont pas totalement sans risques. Ces risques liés à leur utilisation sont, selon cette agence « *bien maîtrisés grâce à la délivrance réalisée par le pharmacien et à l'encadrement qui l'accompagne* ». Ils pourraient « *augmenter en raison d'une prise en charge et d'un encadrement diminués dans l'hypothèse d'une délivrance autorisée aux débiteurs de tabac* ». Elle évoque ainsi « *un risque notable de multiplication des effets secondaires* ».
- Quoi qu'il en soit, la délivrance de ces produits par tout autre réseau que celui des pharmacies implique au préalable de créer une dérogation au monopole de distribution des médicaments par les pharmaciens, dès lors que leur statut de

médicament ne peut être remis en cause Cela implique une disposition législative¹⁰. On ne peut donc pas faire l'économie du débat sur le monopole de distribution du médicament par les pharmaciens, lequel dépasse largement la problématique de ce rapport.

- En outre, pour que la mesure bénéficie réellement aux débiteurs, il faudrait exclure de son bénéfice l'ensemble des autres réseaux commerciaux, y compris la grande distribution ; mais la France prendrait ainsi le risque de se mettre en porte-à-faux au regard des règles européennes de concurrence, et l'on ne peut préjuger de l'attitude que prendrait la Commission européenne, notamment en cas de contestation par les pharmaciens ou les commerçants.

3.3. ASPECTS INSTITUTIONNELS

3.3.1. EN EUROPE : L'HARMONISATION NÉCESSAIRE

3.3.1.1. Le cadre européen actuel de la fiscalité sur le tabac.

L'existence d'un droit de consommation sur le tabac correspond à la notion européenne de « droit d'accise ».

Un rapport de la Commission européenne rappelle que le régime actuellement en vigueur a été instauré le premier janvier 1993, et qu'il est l'aboutissement de discussions débutées en 1985, avec le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur.

La directive 92/12/CEE du Conseil du 25 février 1992 modifiée en dernier lieu par la directive 2000/44/CE du 30 juin 2000 définit le régime général, la détention, la circulation et les contrôles des produits soumis à accise.

Trois autres directives européennes fondamentales sont relatives aux droits d'accises sur les tabacs :

- la directive 92/79/CEE concernant le rapprochement des taxes frappant les cigarettes ;
- la directive 92/80/CEE concernant le rapprochement des taxes frappant les tabacs manufacturés autres que les cigarettes ;
- et la directive 95/59/CE concernant les taxes autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés.

La directive 1999/81/CE du Conseil du 29 juillet 1999 a apporté quelques aménagements techniques à ce dispositif, qui a été à nouveau complété par la directive 2002/10/CE du conseil du 12 février 2002. Cette dernière directive a notamment instauré la notion de minimum de perception.

D'autre part, l'article 4 de la directive 92/79/CEE modifiée dispose que « tous les quatre ans au moins, le Conseil examine, sur la base d'un rapport et, le cas échéant,

¹⁰ En la matière, il existe un précédent qui concerne la vente de gaz à usage médical à domicile, qui est cependant strictement encadrée.

sur proposition de la Commission, l'accise minimale globale ainsi que la structure des accises et, statuant à l'unanimité, après consultation du Parlement européen, adopte les mesures nécessaires. Le rapport de la Commission et l'examen du Conseil tiennent compte du bon fonctionnement du marché intérieur et des objectifs généraux du traité ».

Le régime actuel peut être ainsi résumé :

- Le droit d'accise est défini pour chaque groupe de produits de tabac (voir tableau 11 pour les cigarettes et annexes pour les produits autres que les cigarettes).
- Les accises perçues par les États membres sur les cigarettes doivent comporter un élément proportionnel (ad valorem) calculé à partir du prix maximal de vente au détail et un élément spécifique (par unité de produit vendu).
- Pour les cigarettes, le taux global doit être d'au moins 57% du prix de vente au détail toutes taxes incluses (en France, il est de 64%). La directive 2002/10/CE a simultanément introduit un minimum de perception de 60 euros par 1 000 unités pour les cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée (64 euros à compter du premier juillet 2006). En France, ce minimum est actuellement de 160 euros pour 1000 cigarettes de la classe la plus demandée.
- Cependant, les États-membres qui perçoivent une accise minimale globale d'au moins 95 euros pour 1 000 unités des cigarettes de la classe de prix la plus demandée (101 euros à compter du premier juillet 2006) ne sont pas tenus de respecter la règle de l'incidence minimale de 57%.
- Des délais particuliers de transpositions de ces règles ont été accordés à certains États-membres : Le Royaume d'Espagne et la République hellénique ont ainsi jusqu'au premier janvier 2008 pour transposer les règles communautaires en matière de droit d'accise.

3.3.1.2. Des disparités importantes entre la France et les États-membres voisins.

La comparaison du taux central d'accise de la France et de ses partenaires européens montre qu'avec un taux global de droit de consommation de 64%, la France a désormais une des fiscalités sur le tabac la plus élevée d'Europe. Seul le Royaume Uni a adopté un taux supérieur.

Il en va de même si on considère le taux de taxation global, TVA incluse. L'inclusion de la TVA modifie quelque peu le classement dans la mesure où certains pays, notamment en Europe du nord ont pu choisir un taux d'accise relativement bas, leur taux de TVA étant élevé par rapport à la moyenne communautaire. D'autre part, le tableau montre que les règles, pourtant adoptées en 2002, relatives à la fixation d'un minimum de perception ou d'un minimum de taux d'accise global sont déjà obsolètes, puisque tous les pays se situent au dessus. Un effort d'harmonisation supplémentaire est donc nécessaire.

Tableau 11 : Taux d'accises sur les cigarettes en décembre 2003, sauf France : janvier 2004

	Taux d'accise global	Dont : part spécifique (en % du prix du paquet de la marque la plus demandée)	Dont : part variable (ad valorem)	Perception pour 1000 cigarettes de la marque la plus demandée (en euros)
Directive 2002/10/CEE	57 %	-	-	60 euros si le taux d'accise global est d'au moins 57%, ou sinon 95 euros.
Autriche	56,25%	14,25%	42,00%	84,38
Belgique	57,00%	11,16%	45,84%	95,76
Allemagne	60,87%	36,63%	24,23%	102,51
Danemark	53,83%	32,61%	21,22%	108,72
Grèce	57,50%	3,64%	53,86%	71,88
Espagne	58,01%	4,01%	54,00%	56,56
Finlande	57,56%	7,56%	50,00%	115,20
France	64,00%	6,03%	57,97%	160,00
Royaume-Uni	64,96%	42,96%	22,00%	233,38
Irlande	61,91%	43,59%	18,32%	189,45
Italie	58,00%	3,73%	54,26%	59,91
Luxembourg	57,09%	10,25%	46,84%	66,23
Pays-Bas	57,00%	36,49%	20,51%	86,64
Portugal	61,75%	38,75%	23,00%	64,84
Suède	49,87%	10,67%	39,20%	102,66

L'écart entre le taux de taxation français et celui de la plupart de ses partenaires européens reste toutefois relativement modéré. Le Royaume-Uni et l'Irlande présentent des taux de taxation totale très proche du taux français, la Finlande et le Portugal présentent des taux supérieur à 75%, l'Allemagne, et l'Italie sont à des niveaux proches de 75% et devraient atteindre ou dépasser ce taux lors de la prochaine augmentation de taxes.

En revanche, les détours de consommation observées en France depuis 2003 s'expliquent sans doute en partie par le fait que le Luxembourg (67,81%) et l'Espagne (71,80%) ont adopté des taux qui les placent parmi les pays qui taxent le moins le tabac.

Ces écarts s'amplifient dès lors que l'on considère le prix de la marque de cigarette la plus demandée.

Cette marque n'est pas la même partout en Europe. Comme c'est cependant son prix dans chaque pays qui détermine la part spécifique (montant perçu pour 1000 cigarettes vendue, qui doit être égal à 5% de la charge fiscale totale), celle-ci peut être d'autant plus réduite que le coût de la marque est bas.

Surtout, si l'on considère le coût du paquet de cigarettes de la marque la plus vendue en France, on observe cependant des écarts de prix qui ne s'expliquent que partiellement par les écarts de taux de taxation.

Ainsi, même si l'écart de taxation entre la France et l'Espagne est de près de 9 points, cela ne suffit pas à expliquer que le prix du paquet de la même marque de cigarettes varient quasiment du simple au double, selon qu'il est vendu d'un côté ou de l'autre des Pyrénées.

Tableau 12 : Taux de taxation global (accises et taxe à la valeur ajoutée) en décembre 2003 (janvier 2004 pour la France), pour les cigarettes.

	Taux d'accise global	TVA (en % du prix de détail)	Taux de taxation global
Autriche	56,25%	16,67%	72,92%
Belgique	57,00%	17,36%	74,35%
Allemagne	60,87%	13,79%	74,65%
Danemark	53,83%	20,00%	73,83%
Grèce	57,50%	15,25%	72,75%
Espagne	58,01%	13,79%	71,80%
Finlande	57,56%	18,03%	75,60%
France	64,00%	16,39%	80,39%
Royaume-Uni	64,96%	14,89%	79,86%
Irlande	61,91%	17,36%	79,27%
Italie	58,00%	16,67%	74,67%
Luxembourg	57,09%	10,71%	67,81%
Pays-Bas	57,00%	15,97%	72,97%
Portugal	61,75%	15,97%	77,72%
Suède	49,87%	20,00%	68,87%

Sources : Commission européenne, DGDDI

En réalité, tout se passe comme si les industriels du tabac avaient choisi d'adopter une politique de prix tendant à préserver ou accroître leur part de marché là où les tabacs sont le moins taxés. Logiquement, un tel positionnement les conduit à amplifier les écarts de taux de taxation plutôt qu'à tenter de les compenser.

Contrairement à ce qu'affirment les fabricants, les détours de consommation ne s'expliquent donc pas seulement par une harmonisation insuffisante en Europe, mais bien par leur choix en matière de prix.

Tableau 13 : prix d'un paquet de 20 cigarettes de la marque la plus demandée en France et dans l'Union européenne

	Prix du paquet de cigarette de la marque la plus demandée dans chaque pays (décembre 2003, source commission européenne)	Prix du paquet de cigarette de la marque la plus demandée en France (octobre 2003, source DGDDI)
Autriche	3,00	3,30
Belgique	3,36	3,50
Allemagne	3,37	3,37
Danemark	4,04	4,65
Grèce	2,50	2,50
Espagne	1,95	2,50
Finlande	4,00	4,00
France	4,60	4,60
Royaume-Uni	7,19	6,65
Irlande	6,12	5,86
Italie	2,07	3,10
Luxembourg	2,32	2,80
Pays-Bas	3,04	3,20
Portugal	2,10	2,25
Suède	4,11	4,20

Sources : Commission européenne, DGDDI

3.3.1.3. L'intervention française auprès des instances européennes.

Au moment de la signature du contrat d'avenir, le Gouvernement s'était engagé à mener une démarche auprès de la Commission européenne et du Conseil en vue d'une harmonisation fiscale supplémentaire. C'est chose faite, puisque la question a été évoquée en conseil « ECOFIN » le 20 janvier 2004. La France a demandé à cette occasion que le mécanisme actuel de taxation soit réformé « afin de permettre un resserrement rapide des écarts de fiscalités actuellement constatés et une réévaluation du taux minimal communautaire du droit d'accise applicable aux cigarettes ».

De même, la France a demandé

- une modification des régimes de ventes à distance afin de résorber les fraudes et de sécuriser la perception des accises dans les Etats-membres ;
- une modification du régime des achats transfrontaliers afin de limiter le « tourisme fiscal actuellement constaté ».
- une plus grande implication des fabricants dans la lutte contre les trafics.

Cette démarche ne constitue bien sûr que l'aspect initial de l'action entreprise par le gouvernement.

3.3.1.4. Vers une meilleure convergence à long terme ? Le point de vue de la Commission européenne.

La mission, représentée par Yves Bur s'est rendue à Bruxelles, et a rencontré, à la direction générale « fiscalité et union douanière » M. Donato Raponi Chef de l'unité "accises et fiscalité". Cette échange a permis d'expliquer l'action du gouvernement et d'en présenter les premiers résultats, et de faire le point sur les aspects européens du dossier.

□ Un diagnostic partagé par la Commission

M Raponi a indiqué que la Commission partageait le diagnostic français, et que la fiscalité était effectivement un outil tout à fait adapté à l'objectif de réduction du tabagisme. En outre, l'article 152 du traité instituant la communauté européenne permet à la Commission d'agir, dans le domaine de la prévention ou pour coordonner l'action des Etats-membres en matière de santé publique et de lutte contre la toxicomanie.

L'analyse de la concurrence fiscale entre les Etats-membres, qui s'exerce notamment en matière de droits d'accise sur le tabac, conforte la Commission dans son objectif de converger vers la plus grande harmonisation possible sur le marché intérieur. La Grande Bretagne expérimente d'ailleurs depuis quelques années les mêmes problèmes que la France.

A court terme, certains indicateurs attestent du développement de la concurrence fiscale en défaveur de la France : la Belgique et le Luxembourg notamment verraient actuellement augmenter de 40% le rendement de leurs taxes sur le tabac. Dans certaines localités belges ou luxembourgeoises, des mesures de police ont du être prises pour limiter les perturbations du trafic occasionnées par l'affluence des consommateurs français venant s'approvisionner en cigarettes.

La directive adoptée en 2002 a représenté une étape importante vers un niveau supérieur d'harmonisation en instaurant le principe d'un minimum de taxation (60 euros pour 1000 cigarettes). Ce montant, qui résultait d'un compromis entre les Etats-membres est inférieur à l'objectif de la Commission et s'avère actuellement insuffisant, puisque tous les Etats-membres ne bénéficiant pas d'une dérogation l'ont déjà dépassé.

□ La convergence : un chemin difficile

La proposition française de mise en œuvre d'un plan d'action coordonné contre le tabac et comportant notamment des mesures de resserrement de la fiscalité a été discutée dans le cadre du conseil « ECOFIN » du 20 janvier 2004. M.Raponi déplore que seul un petit nombre d'Etats membres se soit rallié lors de ce conseil à la proposition française.

La Belgique a cependant décidé d'augmenter le taux des droits d'accises sur le tabac afin d'atténuer le différentiel de prix actuellement constaté avec la France.

L'Italie a récemment augmenté ses taxes sur le tabac, l'Allemagne va également les augmenter (deux augmentations prévues en 2005). Enfin, le nouveau gouvernement espagnol serait disposé à faire de même.

En revanche, l'élargissement de l'Union européenne suscite quelques inquiétudes, en raison de l'importance des différentiels de prix, notamment à la frontière allemande. De plus, la marge de manœuvre des nouveaux arrivants est limitée par l'existence d'importants flux de contrebande à leurs frontières orientales.

□ **Harmoniser les droits d'accises sur le tabac, mais aussi sur l'alcool.**

La commission souhaite donc un changement d'attitude des Etats-membres sur la question de la fiscalité indirecte. Elle entend cependant attirer l'attention des autorités françaises sur la nécessité d'utiliser l'outil fiscal de manière cohérente, pour l'ensemble des objectifs de santé publique, et notamment de la lutte contre l'alcoolisme. Elle espère l'appui du gouvernement français pour établir un taux minimum de taxation pour l'ensemble des boissons alcoolisées (y compris le vin, actuellement non taxé) et revaloriser le minimum de perception à l'hectare qui n'a pas été révisé depuis 1992.

Concernant la politique de lutte contre l'alcoolisme, la fiscalité n'est d'ailleurs pas le seul élément, et il apparaît nécessaire de réviser la classification des boissons alcoolisées, qui dans son état actuel permet aux producteurs de contourner la législation fiscale en introduisant de nouvelles catégories de boissons.

3.3.1.5. L'OLAF : un outil européen pour mieux coordonner la répression des trafics.

La répression du trafic de cigarettes constitue un enjeu européen. En premier lieu, les trafics s'effectuent le plus souvent entre plusieurs pays (et non seulement deux pays). En outre, les réseaux de trafiquants, souvent liés à la grande criminalité utilisent des techniques de plus en plus sophistiquées. Une mise en commun de l'information, des ressources, et des outils juridiques est de plus en plus nécessaire. Ces défis sont au cœur de la mission de l'office européen de lutte anti-fraude (OLAF), dont la mission a rencontré l'un des directeurs, M. Claude Lecou, et plusieurs de ses collaborateurs.

M.Lecou, a tout d'abord présenté les principales missions de l'office européen de lutte antifraude, qui a succédé en 1999 à l'organisme de coordination de la lutte antifraude (UCLAF).

L'office agit en vue de protéger les intérêts budgétaires et financiers de l'union européenne et de ses Etats-membres. Tout en ayant un statut particulier d'indépendance pour sa fonction d'enquêteur, l'OLAF fait partie de la Commission européenne. Il est placé sous la compétence de Mme Michaela Schreyer, commissaire responsable du budget.

L'OLAF exerce toutes les compétences d'enquête conférées à la Commission par la réglementation communautaire et les accords en vigueur avec les pays tiers, en vue de renforcer la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne.

Au-delà de la protection des intérêts financiers, la responsabilité de l'Office concerne l'ensemble des activités liées à la sauvegarde des intérêts communautaires contre des comportements irréguliers susceptibles de poursuites administratives ou pénales.

Afin de coordonner l'action des États membres dans leur lutte anti-fraude contre les intérêts des Communautés, l'OLAF leur apporte le concours de la Commission dans le but d'organiser une collaboration étroite et régulière entre les autorités nationales compétentes. L'Office, faisant partie des services de la Commission, contribue enfin à la conception et au développement des méthodes de prévention et de lutte anti-fraude.

Si l'OLAF exerce une mission de protection de la jeunesse, son principal angle d'intervention restait fiscal. En effet, la contrebande de tabac diminue fortement les recettes fiscales de l'Union européenne et de ses États-membres.

□ Des trafics en évolution constante

Depuis dix ans, l'OLAF a fortement progressé dans sa connaissance des mécanismes de la contrebande de tabac. L'OLAF a ainsi apporté son assistance à la commission d'enquête du parlement européen sur les grands trafics de cigarettes.

L'exemple de la saisie du « Wendy I », qui date de 1997 est à cet égard très parlant.

Au cours de la première moitié des années 90, un important trafic maritime s'est développé, au départ des ports de l'Europe de l'ouest (notamment d'Anvers) et à destination des côtes espagnoles et portugaises. Les livraisons avaient lieu en haute mer, dans les eaux internationales vers de plus petites embarcations, qui elles-mêmes approvisionnaient des dizaines de hors-bord à proximité immédiate des côtes. Un tel résultat n'a pu être obtenu que grâce à une coopération douanière intensive (opération « Columbus ») entre l'OLAF et les services douaniers des États-membres, notamment en Espagne. C'est la saisie du navire « Wendy-I » par les douanes espagnoles à 100 milles des côtes espagnoles qui a permis de faire le lien avec les cigarettes entreposées à Anvers. Cette opération a pu avoir lieu en application de la convention de Genève de 1958 qui permet aux autorités nationales d'intercepter des navires en haute mer dans des cas dûment justifiés. Malheureusement, le trafic s'est redéployé depuis, notamment par voie aérienne. Cependant, cette affaire montre bien que ce n'est que grâce à la coopération européenne qu'il est possible de lutter efficacement contre les grands trafics, dès lors qu'ils affectent plusieurs États-membres.

Les techniques, les itinéraires et les moyens de transports utilisés sont cependant divers et se réorientent sans cesse. En outre, les cigarettes sont un produit léger, facile à conditionner et à dissimuler, ce qui contribue à rendre plus difficile le tâche des services chargés de la lutte contre la contrebande.

Le Royaume-Uni semble actuellement rester la principale destination de la contrebande. Le marché parallèle représenterait environ 20% de la consommation de cigarettes dans cet État-membre (des collectes de paquets vides effectuées à proximité de certains stades de football indiquent cependant que ce marché parallèle peut représenter localement jusqu'à 40% de la consommation). La contrebande est également importante dans les nouveaux États-membres de l'Union, notamment

dans les pays de l'est européen et dans les Etats baltes. Concernant la France, la menace d'une extension des grands trafics existe, même si les informations actuellement disponibles ne permettent pas de conclure que les trafics liés à la grande criminalité visent la France plus que par le passé. L'OLAF a cependant été informé que des stocks de cigarettes probablement destinés à des exportations illicites ont été constitués dans les pays de l'est européen dès avant l'élargissement.

L'OLAF a déjà initié une coopération avec les nouveaux membres de l'Union européenne. Des succès ont déjà été remportés en matière de coopération douanière. Il n'y a pas d'inquiétude à avoir quant au professionnalisme et à la volonté de coopérer des administrations douanières de ces Etats ; en revanche, la culture administrative n'y est pas la même que chez les « anciens membres », ce qui peut poser des problèmes de mise en place des coopérations.

□ La responsabilité des fabricants est en cause.

Selon une commission d'enquête du Parlement européen (1997), la responsabilité des fabricants est partiellement engagée dans l'extension de la contrebande, même si la preuve d'un engagement actif de ces derniers dans les trafics n'a pas été apportée.

En effet, selon le rapport de cette commission *« le secteur de la cigarette est dominé par un nombre relativement réduit de grandes sociétés. La plus grande d'entre elles est la huitième société mondiale et contrôle 30% du marché européen. Il est impossible de ne pas se demander, lorsque leurs produits font l'objet d'une fraude à grande échelle, dans quelle mesure les sociétés savent ce qui se passe, comment elles réagissent et s'il y a, de leur part, participation passive ou active »*. La commission d'enquête constate d'abord que les fabricants retirent effectivement un bénéfice de la contrebande : *« tout d'abord, ils retirent un bénéfice légal de la vente des cigarettes aux distributeurs. Ensuite, les cigarettes arrivent sur le marché noir, où elles sont écoulées à des prix considérablement réduits, ce qui stimule la demande. Ceci incite les gouvernements à ne pas les augmenter les taxes en raison du manque à gagner, ce qui peut aussi entraîner une baisse des prix et une augmentation de la consommation (...). Enfin, les cigarettes saisies par les douanes doivent être remplacées : d'où nouvelle augmentation des ventes »*.

De plus, la commission d'enquête note que *« tout autant que les cigarettes en vente légale, les cigarettes de contrebande représentent une part de marché. La vente de cigarettes bon marché sur le marché noir peut contribuer à augmenter la part de marché au détriment de concurrents, notamment dans la mesure où ces cigarettes bon marché incitent les jeunes à se mettre à fumer »*.

La Commission note aussi que *« les fabricants doivent savoir qu'au moins une partie de leur production finira sur le marché noir. Un calcul simple le démontre. Si un fabricant produit et conditionne une certaine quantité de cigarettes destinées à être écoulées sur le marché intérieur de tel pays et que cette quantité dépasse considérablement les débouchés existants (à moins que pour citer textuellement une source « tous les adultes, tous les enfants et tous animaux de compagnie fument 20 cigarettes par jour »), on a de bonnes raisons de soupçonner quelque chose »*.

Elle conclut qu'il *« importe moins d'établir la complicité passive ou active des fabricants de cigarettes dans des activités frauduleuses que de souligner que, sur un marché qui reste assez rigide du point de vue national, un nombre relativement réduit de grands fabricants sont à même de contrôler de longs segments de la chaîne de propriété de leur production. Ils doivent donc prendre en considération les sommes importantes qui sont en jeu pour le budget de l'Etat et agir de façon »*

décisive, en coopération avec les autorités, en vue d'assainir le marché de la cigarette. A l'heure actuelle, les fabricants peuvent faire davantage ».

Dans la ligne de ces conclusions, l'OLAF a engagé une action civile devant les tribunaux américains contre le groupe Phillip Morris en vue notamment d'obtenir une compensation des pertes de recettes passées, qui sont de l'ordre de 1,6 milliards de dollars des Etats-Unis chaque année. Pour lutter à armes égales avec Philip Morris, l'OLAF s'est attaché les services de plusieurs avocats américains spécialisés.

La procédure américaine permettant une négociation parallèlement au procès, un accord, actuellement en voie de finalisation a été négocié avec Philip Morris (mais il ne préjuge pas des condamnations qui peuvent être prononcées par la justice des Etats-Unis).

Selon un communiqué de la Commission en date du 5 avril 2004 :

« Le projet d'accord prévoirait le versement de sommes considérables sur plusieurs années. Ces paiements, contrairement à certaines interprétations lues dans la presse, ne constituent pas des amendes ou des recouvrements et ne doivent pas être considérés comme tels. Les fonds pourraient servir à financer des mesures visant à combattre la contrebande et la contrefaçon.

L'accord en question réglerait tous les différends opposant la Commission européenne, les États membres et Philip Morris International sur ces aspects.

Le projet d'accord doit encore recevoir l'aval de la Commission, des États membres et du conseil d'administration de Philip Morris International. »

Cette négociation conduit à poser la question de la lutte contre les contrefaçons. En effet, les fabricants ne peuvent être tenus pour responsables des trafics portant sur des contrefaçons des marques qu'ils produisent et diffusent. Des usines clandestines ont été découvertes, non seulement à l'extérieur de l'Union européenne, mais également chez certains Etats-membres (Allemagne et Belgique). Dans d'autres cas, il s'est avéré que des cigarettes réputées produits de contrefaçon avaient été produites dans les usines des cigarettiers, de manière surprenante à leur insu...

L'amélioration du marquage des paquets est donc un enjeu très important pour une meilleure traçabilité de ces produits.

Enfin, la réforme en cours du régime communautaire du transit devrait permettre aux administrations douanières européennes d'accroître leur efficacité.

□ Le procureur européen : un futur outil pour la répression des trafics.

Des réformes techniques, notamment en ce qui concerne le régime du transit douanier apparaissent souhaitables, de même que le renforcement des coopérations douanières. Cependant, les responsables de l'OLAF estiment qu'il faut aller plus loin et qu'il est nécessaire d'établir une centralisation des poursuites au niveau européen. Celle-ci est le gage d'une véritable efficacité en matière de répression des trafics intracommunautaires. Pour cette raison, l'OLAF appuie fortement le projet de création d'une fonction de procureur européen.

Ce projet a été proposé par la Commission lors de la conférence intergouvernementale de Nice afin de remédier au morcellement de l'espace pénal européen et protéger de façon plus efficace les intérêts financiers communautaires.

Selon, ce projet précisément décrit dans un livre vert publié par la Commission, le procureur agirait dans le cadre d'une compétence d'attribution limitée à la protection des intérêts financiers communautaires. Les dépenses et la majeure partie des recettes relevant du budget européen et des fonds structurels constitueraient donc l'essentiel de son champ d'intervention.

Dans le cadre du territoire des communautés, le procureur européen agirait au sein d'un espace commun de recherches et de poursuite, puisque ses actes auraient la même valeur dans tous les États membres. Comme l'explique le livre vert, « la constitution de cet espace commun constitue un saut qualitatif par rapport à la simple coordination entre des espaces nationaux cloisonnés ». La phase de jugement demeurerait cependant entièrement au niveau national.

La mission du procureur européen consisterait ainsi à rassembler les preuves, à charge et à décharge, afin de permettre, le cas échéant, d'engager des poursuites à l'encontre des auteurs des infractions communes définies pour protéger les intérêts financiers des Communautés. Il devrait ainsi être chargé de la direction et de la coordination des poursuites. Le procureur européen aurait une compétence spécialisée, prioritaire sur les compétences des autorités de poursuite nationales, mais pour autant articulée avec celles-ci afin d'éviter les doubles emplois.

Le projet de constitution européenne résultant de la conférence intergouvernementale du 18 juin 2004 prévoit, dans son article III-175 qu'une suite pourra être donnée à ce projet, à partir d'Eurojust, par « une loi européenne du Conseil ». Le même article prévoit que :

« Le Parquet européen est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement, le cas échéant en liaison avec Europol, les auteurs et complices d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, tels que déterminés par la loi européenne prévue au paragraphe 1. Il exerce devant les juridictions compétentes des États membres l'action publique relative à ces infractions. »

La même loi devra fixer « le statut du parquet européen, les conditions d'exercice de ses fonctions, les règles de procédure applicables à ses activités ainsi que celles gouvernant l'admissibilité des preuves et les règles applicables au contrôle juridictionnel des actes de procédure qu'il arrête dans l'exercice de ses fonctions ».

Le projet de constitution prévoit en outre que les attributions du parquet européen pourront ultérieurement être étendues « à la criminalité grave ayant une dimension transfrontière », sur décision unanime du Conseil et après approbation du Parlement européen et consultation de la Commission.

À l'échelon national, un rapport de la délégation de l'assemblée nationale pour l'Union européenne du 28 novembre 2002, présenté par Messieurs René André et Jacques Floch, députés s'est prononcé favorablement sur la proposition de la Commission.

La Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (séance du 22 janvier 2003) a cependant modifié le projet de résolution de la délégation pour l'Union européenne. Le schéma retenu privilégiait

en effet un processus progressif de création d'un parquet européen à partir de la structure de coopération judiciaire Eurojust.

□ **Un exemple concret.**

L'exemple suivant, purement fictif, a été élaboré par l'OLAF, afin d'expliquer comment les dispositions envisagées par la Commission pourraient être mises en œuvre.

• **Les faits du cas étudié**

Soit l'entreprise "Royal Cigarettes", dont le siège est installé à Londres, qui exerce dans le secteur de la fabrication de cigarettes depuis des années. Suite à une évolution des cours du tabac, elle a augmenté considérablement ses importations de tabac en provenance d'Amérique Latine, du Brésil notamment. Elle a exporté parallèlement des quantités significatives de cigarettes vers la Russie.

En matière d'importations de tabac, l'entreprise "Royal Cigarettes" a fait montre d'inventivité afin d'éluider au maximum les droits de douane (ressource communautaire) et les droits d'accises (ressource nationale).

- En premier lieu, elle a joué sur la nature de la marchandise. Elle a indûment déclaré 30% de ses importations de tabac comme relevant de la catégorie « tabac léger » soumise au droit de douane le plus faible en raison de son impact moins nocif pour la santé.
- Par ailleurs, l'entreprise a joué sur l'origine de la marchandise, pour profiter indûment d'avantages tarifaires préférentiels. En effet, le Brésil a le droit d'exporter vers la Communauté un contingent de tabac supérieur, à un tarif préférentiel (droits de douane plus faibles). Pour bénéficier de cet avantage tarifaire, l'opérateur doit obtenir des attestations d'authenticité du Ministère de l'Agriculture brésilien. L'entreprise "Royal Cigarettes" a importé de manière systématique du tabac bon marché et plus nocif pour la santé provenant du Vénézuéla, en lieu et place du tabac supérieur brésilien. Elle a eu recours, pour parvenir à ses fins, à des attestations indûment délivrées, moyennant le versement de 5.000 US\$ par container à un fonctionnaire responsable au Brésil.

Du côté des exportations, « Royal Cigarettes » a vendu sur le marché intérieur des cigarettes prétendument légères. Elle a par ailleurs bénéficié de la facilité d'écoulement de sa marchandise engendrée par la contrebande de cigarettes. Une grande partie de ces dernières étaient dédouanées et entreposées à Anvers, prétendument en raison de leur exportation vers la Russie. En réalité, elles ont été en grande partie écoulées illégalement au sein de l'Union européenne, éludant cette fois toute fiscalité, selon deux circuits.

- Une partie a été exportée vers la Russie par bateau à partir du port de Rotterdam, puis réimportés dans l'Union européenne, via ce même port. Les déclarations en douane ont été faites par l'expéditeur "Royal Cigarettes Antwerp".
- Une autre partie a été directement détournée et acheminée par transport routier grâce à "Transeurope", d'Anvers vers le Portugal et l'Espagne. Les entreprises "Royal Cigarettes Antwerp" et "Royal Cigarettes Lisboa" ont fait les déclarations

en douane en leur qualité d'expéditeurs. L'entreprise de transport "Transeurope" à Madrid était responsable pour la distribution à partir d'Anvers et de Lisbonne vers des clients situés dans toute l'Europe.

- **Préjudice financier**

A raison d'une fraude douanière et fiscale de plus d'un million d'euros par conteneur, les gains de l'entreprise ont été considérables. Elle a éludé le paiement des droits de douane et des accises :

- une première fois en les minimisant au stade de l'importation du tabac ;
- puis en les éludant totalement lors de la réimportation des cigarettes au sein de l'UE.

Pour en masquer l'importance, l'entreprise a créé, au Brésil, en Europe et aux Caraïbes, une série de sociétés sans réelle activité, pour procéder à des facturations sans contrepartie. A travers ces sociétés l'entreprise a entre autres acheté des actions en bourse à Londres et des immeubles à Lugano. L'impôt sur les sociétés est ainsi fortement éludé.

- **Préjudice sanitaire**

- D'une part, une partie du tabac entrant dans la fabrication des cigarettes était de qualité anormalement faible et donc plus nocif pour les consommateurs, à leur insu.
- D'autre part, l'étiquetage des paquets en russe ne correspondait ni à la langue des consommateurs, ni aux normes de protection sanitaire en vigueur au sein de l'UE.
- Enfin, la fiscalité éludée représentant plus de 75% du prix du paquet, la vente se faisait à bas prix sur le marché noir. Cette contrebande a eu pour effet de faciliter la consommation et partant l'accoutumance auprès des consommateurs visés, notamment des plus jeunes. Fraude financière et fraude sanitaire sont intrinsèquement liées.

- **Suites pénales, avec l'organisation actuelle.**

A l'occasion d'un contrôle de routine, les autorités douanières belges découvrent dans un camion de l'entreprise "Transeurope" à destination du Sud de l'Europe, des cigarettes portant un étiquetage en russe, ce qu'ils jugent suspect. Des contrôles approfondis confirment que les cigarettes sont interdites à la réimportation.

Le juge d'instruction belge est saisi de l'affaire par le service des douanes. Ce dernier demande à la police judiciaire d'interroger les dirigeants de l'entreprise "Royal Cigarettes", à Londres, et les dirigeants et les chauffeurs de l'entreprise "Transeurope", à Madrid ; il souhaite également perquisitionner les entreprises. Des commissions rogatoires internationales sont lancées.

Cinq mois plus tard, le juge d'instruction reçoit des résultats. Il découvre que l'entreprise "Transeurope" et "Royal Cigarettes Antwerp" (l'expéditeur) appartiennent à la société "Royal Cigarettes" et qu'il s'agit donc d'un réseau permanent constitué dans le but de commettre des délits.

Les autorités judiciaires belges ouvrent une instruction pénale. Le tribunal correctionnel d'Anvers condamne les directeurs des deux entreprises à des lourdes amendes pénales et à des peines de prison avec sursis.

Mais l'exécution des sanctions promet d'être difficile voire impossible. En effet, alertée par les investigations effectuées, l'entreprise "Royal Cigarettes" vend ses valeurs en bourse à Londres et les fait réinvestir, par le biais de ses sociétés offshores, dans des immeubles à Lugano. Son directeur, qui dispose aussi de la nationalité suisse, s'est installé à Lugano, après la perquisition. Le directeur de "Royal Cigarettes Antwerp" a quant à lui pris la fuite, emportant les fonds disponibles de l'entreprise.

Parallèlement, lors du déchargement à Rotterdam d'un camion de l'entreprise "Transeurope" en provenance d'Anvers, les autorités policières découvrent un container de cigarettes pour lequel des contrôles physiques révèlent que les cigarettes ne sont pas légères, contrairement à leur étiquetage. D'où leur vient le soupçon de fausses déclarations douanières en vue d'éluder les droits de douane.

Les autorités judiciaires néerlandaises lancent des commissions rogatoires internationales en Belgique et en Espagne. Les éléments ainsi obtenus montrent que la société "Transeurope" a des liaisons avec la société "Royal Cigarettes Lisboa".

Les preuves sont communiquées aux autorités judiciaires portugaises. Par le biais du réseau judiciaire européen ou d'Eurojust, les autorités judiciaires portugaises sont informées de l'affaire. Les autorités néerlandaises décident de classer sans suite, eu égard la faiblesse du lien avec les Pays-Bas et le fait qu'il n'y a pas d'antécédents.

Malheureusement, au Portugal, le Ministère Public est confronté au fait que les preuves n'ont pas été recueillies conformément aux exigences du droit de procédure pénale portugais. En effet, elles ont été collectées par des officiers de police judiciaire, et non par le Ministère Public ou un juge d'instruction, ce qui a comme conséquence l'inadmissibilité des preuves au Portugal.

Enfin, les autorités policières et judiciaires en Angleterre se limitent à exécuter les demandes de commissions rogatoires internationales. Elles n'ouvrent aucune enquête vis-à-vis de "Royal Cigarettes".

- **Suites pénales avec le parquet européen (suivant les préférences de la commission européenne)**

Les autorités policières néerlandaises saisissent le Parquet européen, sur la base de leur soupçon à l'encontre des entreprises qui ont introduit de fausses déclarations relatives à la qualité du tabac, afin d'éluder les droits de douane. De leur côté, les autorités douanières belges saisissent au même moment le Parquet européen, des faits constatés, qui laissent soupçonner une réimportation de cigarettes dédouanées. Dans les deux cas, les entreprises mentionnées dans l'affaire sont « Transeurope », le transporteur, « Royal Cigarettes Antwerp », l'expéditeur, et l'entreprise « Royal Cigarettes ».

Grâce à la coordination et à la centralisation de ces informations, le Parquet européen a l'avantage, recueillant des éléments épars, d'obtenir une vision plus globale de ce qui est en réalité une même affaire. D'une part, il se rend compte qu'il y a une liaison entre les deux volets, ne serait-ce que parce que les mêmes entreprises sont impliquées. D'autre part, il a alors suffisamment d'information pour comprendre

qu'il s'agit d'une importante affaire de fraude communautaire, transfrontalière, comportant des opérations dans plusieurs pays, ce qui légitime des recherches de sa part. Il ne renvoie donc pas l'affaire aux autorités judiciaires nationales.

En premier lieu, le Parquet européen demande aux procureurs européens délégués des États membres concernés des informations complémentaires sur les entreprises en cause. L'échange des informations disponibles auprès des autorités policières et judiciaires complète le dossier. Il appert dès lors clairement que l'entreprise « Royal Cigarettes » importe aussi du tabac, via le port de Lisbonne où elle utilise « Royal Cigarettes Lisboa » comme expéditeur. De plus, l'information échangée montre que les sociétés « Royal Cigarettes Antwerp », « Royal Cigarettes Lisboa » et « Transeurope » appartiennent toutes à la société « Royal Cigarettes ».

Le Parquet européen soupçonne en conséquence l'existence d'une organisation criminelle qui a pour but de commettre des délits économiques et financiers au préjudice du budget de la Communauté. Pour étayer ses soupçons, il décide de soumettre l'organisation à des interceptions de communication. Il soumet sa décision au contrôle du juge de liberté du Royaume Uni, État où siège l'entreprise principale. L'autorisation du juge de liberté obtenue, les interceptions sont exécutées sous la direction du Parquet européen, par les autorités compétentes dans les États Membres concernés. L'autorisation du juge de liberté britannique est en effet mutuellement reconnue dans l'espace commun de recherches et de poursuites. Les interceptions fournissent assez vite des preuves convaincantes de l'existence du réseau, de la portée de leur activité criminelle, des flux financiers et du fait que le directeur de « Royal Cigarettes » est l'auteur principal de l'affaire.

Responsable de la coordination et de la direction de la recherche judiciaire, le Parquet européen demande une action de recherche transnationale aux fins

- 1) d'interroger les personnes clefs dans les entreprises concernées ;
- 2) de saisir la comptabilité des entreprises ;
- 3) de geler les avoirs des entreprises et
- 4) de faire arrêter les dirigeants de « Royal Cigarettes ». Les procureurs délégués exécutent les actes de recherche correspondant.

Pour le gel des avoirs et pour le mandat d'arrêt, le juge des libertés est saisi au Royaume Uni. Il donne son autorisation au gel des avoirs et délivre un mandat d'arrêt européen contre le directeur de « Royal Cigarettes ». Cette autorisation et ce mandat d'arrêt valent titres exécutoires dans tout l'espace commun de recherches et de poursuites, peu importe où se trouvent les avoirs et la personne concernés.

Les actes de recherche effectués dans plusieurs États membres livrent des preuves documentaires, relatives au montage frauduleux des importations et exportations de cigarettes, à la division du travail entre les entreprises, à la répartition des profits entre leurs dirigeants et aux flux financiers de blanchiment des avoirs.

Sont alors gelés, à Londres, des actifs importants, à Anvers et à Lisbonne, des sommes beaucoup plus modestes. Les preuves documentaires montrent que l'entreprise « Royal Cigarettes » est propriétaire des immeubles à Lugano. A fin de mettre ces immeubles sous saisie, le procureur européen délégué à Londres adresse aux autorités suisses une commission rogatoire internationale, sur la base de la

convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du Conseil de l'Europe et de son protocole additionnel ou (par hypothèse) sur la base d'une convention européenne d'assistance judiciaire entre le Parquet européen et la Suisse.

A la fin de la phase préparatoire, le Parquet européen décide de renvoyer en jugement les principaux auteurs que sont les personnes morales (« Royal Cigarettes », « Royal Cigarettes Antwerp », « Royal Cigarettes Lisboa », « Transeurope ») et certaines personnes physiques responsables en leur sein. Elles sont accusées de fraude communautaire et de blanchiment de capitaux, avec la circonstance aggravante d'association de malfaiteurs.

Considérant que l'auteur principal se trouve en détention provisoire au Royaume Uni, que l'entreprise mère y a son siège et que la plupart des avoirs y sont gelés, le Parquet européen décide, en application des critères de priorité de juridiction, de renvoyer devant le tribunal pénal de Londres. Un juge national, désigné par le Royaume Uni, exerce la fonction de contrôle de renvoi en jugement. Il examine les trois questions suivantes.

- 1) Est-ce que les preuves ont été obtenues d'une manière légale ?
- 2) Celles qui le sont, sont-elles suffisantes pour saisir le tribunal pénal ?
- 3) Le tribunal de Londres est-il compétent? En l'espèce, le juge national contrôlant le renvoi répond par l'affirmative à ces trois questions. S'agissant d'un espace commun de recherches et de poursuites, le Parquet européen peut dès lors soumettre au tribunal pénal de Londres la totalité de l'affaire.

Le Parquet européen exerce l'action publique en ce qui concerne les infractions communautaires. L'autorité nationale de poursuite a la faculté de poursuivre pour la fraude fiscale en matière d'impôt sur les sociétés. Le tribunal anglais condamne les entreprises concernées à des amendes pénales lourdes et confisque leurs avoirs. Il condamne en outre les dirigeants de "Royal Cigarettes" à une peine privative de liberté de 4 ans, et les dirigeants des autres entreprises, à une peine de 2 ans.

Les sanctions prononcées par le tribunal de Londres ont une validité dans tout l'espace commun de recherches et de poursuites. Elles sont exécutées au Royaume-Uni et, sur base du principe de la reconnaissance mutuelle, en Belgique, au Portugal et en Espagne. Pour la confiscation des immeubles à Lugano, une demande d'exécution est envoyée à la Suisse en application des conventions internationales existantes.

3.3.2. A L'INTÉRIEUR DE NOS FRONTIÈRES : SÉCURISER L'ACTIVITÉ

3.3.2.1. Les missions de la Direction générales des douanes et droits indirects.

Depuis 1993, la DGDDI est chargée de l'application de la législation sur le monopole du commerce de tabac, mission qui était auparavant dévolue à la direction générale des impôts.

L'administration centrale de la douane et ses directions régionales assurent en particulier **la tutelle** des débiteurs de tabac, dans le cadre du dispositif législatif et réglementaire qui figure dans le code général des impôts et son annexe III.

Les services douaniers organisent les adjudications des nouveaux débits¹¹, et agréent les candidats à la succession des débiteurs déjà installés. Ils sont également chargés du contrôle de l'activité des débiteurs, y compris dans ses aspects disciplinaires.

En outre, ce sont eux qui sont chargés de percevoir le droit de consommation sur le tabac, et d'homologuer les prix de cigarettes, cigares et tabacs définis par les fabricants. Ils gèrent aussi les transferts financiers entre l'Etat et les débiteurs, notamment les aides qui ont été prévues dans le contrat d'avenir.

Enfin, la DGDDI soutient financièrement, par le biais d'une subvention spécifique, dont le montant peut désormais atteindre 10 000 euros, l'investissement des débiteurs effectué en vue d'assurer la sécurisation des débits. Les achats peuvent concerner des équipements « passifs », tels qu'un rideau de fer, ou « actifs » (surveillance par vidéo-caméra). Ces équipements doivent avoir fait l'objet d'un agrément de l'administration et être conformes aux normes retenues par les assureurs.

Enfin, la douane est chargée de l'administration du régime de retraite viagère des débiteurs de tabac (RAVGDT).

Le dispositif réglementaire relatif à la tutelle des débits a été récemment complété par un décret du 16 janvier 2003 qui modifie l'annexe III du code général des impôts.

Les conditions de revente de tabacs par d'autres commerçants que les débiteurs (par exemple les exploitants de débits de boissons, les restaurateurs, les exploitants de stations-service) ont notamment été précisées par ce décret. Selon ce texte, les revendeurs sont tenus de s'approvisionner exclusivement auprès du débit de tabac le plus proche de leur établissement et doivent se faire connaître des services douaniers.

Ces dispositions permettent ainsi de mieux encadrer les reventes de tabac au public, en s'assurant que les produits vendus proviennent bien du réseau des débiteurs, et de prévenir, et de réprimer, le cas échéant, les reventes illégales provenant de la contrebande.

Dans le cadre de sa mission de surveillance, qui ne se limite plus aux seules frontières, la douane est chargée de la lutte contre le trafic de tabac.

En 2003, les douanes ont saisi environ 200 tonnes de cigarettes de contrebande, dont la moitié étaient destinées au marché britannique au vu des marques des produits saisis, introuvables sur le territoire français. Dans nombre de cas, les cigarettes sont achetées légalement en Grande Bretagne, en détaxe (sous prétexte d'être destinées à l'exportation) et y reviennent illégalement après un périple dont une partie peut s'effectuer sur le territoire français.

Le dixième de la contrebande est constituée de cigarettes de contrefaçon, expédiées principalement de Chine, même si les Balkans, voire le sud de la France apparaissent fournisseurs. Le trafic le plus important s'appuie cependant sur les différences de prix

¹¹ Qui font l'objet d'un gel dans le contrat d'avenir.

existant d'un pays à l'autre de notre environnement économique. A titre d'exemple, le même paquet de cigarette peut être acheté 0,76 euro en Russie (et à des prix très proches dans les pays d'Europe centrale et orientale) et 6,65 euros en Grande Bretagne. Les filières semblent relever de plus en plus du crime organisé (grand banditisme, mafias diverses).

Depuis 2001, une coopération franco-britannique a été mise en place. Dans le cadre de groupes de travail communs, les douaniers français transmettent régulièrement à leurs homologues britanniques les renseignements et analyses qu'ils détiennent sur le développement des trafics.

Début 2004, un groupe de travail interministériel associant la DGDDI, la direction générale de la police nationale (DGPN), ainsi que la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) a été chargé de dresser le bilan de cette coopération et de formuler des propositions pour l'améliorer.

Une intensification de cette coopération est attendue de nos partenaires britanniques, en particulier dans le domaine des échanges d'informations et d'analyses, où la réciprocité pourrait être encore améliorée, d'autant que ces échanges d'informations sont très souvent dans l'intérêt exclusif des douanes britanniques, puisqu'il s'agit de réprimer un trafic avant qu'il n'aboutisse à leur territoire.

Une mutualisation de l'information relevée par les lecteurs de plaques minéralogique est envisagée. Certains points de passage obligés, notamment le tunnel sous la Manche sont déjà équipés de tels lecteurs qui permettent l'alimentation de bases de données et la recherche de numéros.

Au delà, des opérations conjointes de « livraisons surveillées », voire d'infiltrations de réseaux pourraient être réalisées, mais ceci suppose que la coopération administrative et judiciaire aille bien au delà de ce qui existe actuellement.

Enfin, en matière de lutte contre le blanchiment, les services français estiment ne pas disposer d'une information suffisante de la part de leurs homologues britanniques sur les circuits financiers de recyclage des sommes engendrées par la contrebande.

3.3.2.2. Les missions de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

La sécurisation des débits (hors achat de matériels évoqués plus haut) relève essentiellement des missions de la police nationale et de la gendarmerie.

En 2003, une forte augmentation du nombre d'agressions de débits ou de cambriolages a été constatée. En dépit d'épisodes tragiques (un buraliste tué près de Périgueux lors d'une agression le 30 décembre 2003), la majorité des plaintes ont été cependant déposées suite à des cambriolages. En effet, les « braquages » sont dangereux y compris pour leurs auteurs et sont peu rentables, alors que les cambriolages, sources de nombreux trafics sur les marchés parallèles, sont moins risqués et sont susceptibles de dégager des sommes considérables.

La confédération des débiteurs a donc demandé que des mesures soient prises afin de mieux assurer la sécurité des débiteurs et des locaux. Un plan de sécurité a été mis en place en novembre 2003, sous l'égide de Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Ce plan en douze points comprend notamment les mesures suivantes :

- un officier ou sous-officier conseil est chargé, dans chaque commissariat ou dans chaque compagnie de gendarmerie, de la liaison avec les buralistes ;
- un contact quotidien des buralistes avec les patrouilles de police et de gendarmerie est mis en place, afin de développer un véritable partenariat entre ces derniers et les forces de sécurité ;
- les livraisons importantes peuvent être sécurisées, à condition que les services de sécurité soient prévenus à l'avance lorsque ces livraisons doivent intervenir ;
- un plan anti-agression est mis en œuvre, à l'instar du plan anti hold-up lors des fêtes de fin d'année ;
- pendant les périodes de fermeture des établissements, les patrouilles de gendarmerie et de police intègrent des passages et des points fixes à proximité des débits ;
- les maires et les préfets sont invités à associer les débitants de tabac aux travaux menés dans le cadre des comités locaux de sécurité.

De plus, la participation de la police et de la gendarmerie, aux côté des douanes à la lutte contre les trafics est renforcée. Il s'agit aussi bien des « grands trafics » évoqués plus haut que des « petits », principalement les ventes à la sauvette. Il ne s'agit pas seulement de gêner l'activité des réseaux existants en interpellant les petits revendeurs, mais aussi de remonter les filières de trafiquants.

Enfin, les débitants, ont été - s'il en était besoin - encouragés par l'intermédiaire de leur confédération à réfléchir aux mesures possibles de renforcement de la sécurité de leur locaux et à faire appel si nécessaire à la subvention de sécurité des douanes.

Il semble que ces mesures soient efficaces, car les agressions et cambriolages ont fortement baissé depuis la mise en œuvre de ce plan. Ainsi, dans les zones de compétence de la police nationale, le nombre de vols contre les buralistes qui était de 129 en décembre 2003 a baissé à 87 en janvier 2004 et à 68 en février.

Dans les zones où la gendarmerie est compétente, on note une diminution de 41% de ces mêmes vols entre les deux premiers mois de 2004 et la même période de 2003.