

1

Le soutien de l'État aux débiteurs de tabac : des aides injustifiées

PRESENTATION

La vente au détail des tabacs relève de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) qui exerce ce monopole « par l'intermédiaire de débiteurs désignés comme ses préposés » (article 568 du code général des impôts). Ceux-ci sont liés à l'État par un contrat-type de gérance qui précise leurs obligations.

À côté de la rémunération de base de leurs activités qui s'opère sous forme d'une remise allouée par les fournisseurs de tabac, les débiteurs bénéficient d'aides multiples de la part de l'État, résultant de la superposition de plusieurs dispositifs, dont certains sont parfois anciens (contribution de l'État au régime d'allocation viagère des débiteurs depuis 1963, subvention de sécurité créée en 1995).

Cette politique de soutien traditionnel a été renforcée avec la mise en place de trois contrats d'avenir à partir de 2004 (2004-2007, 2008-2011, 2012-2016) dont l'objet initial était de compenser la baisse de revenu éventuellement supportée par les débiteurs à la suite des fortes hausses du prix des cigarettes en 2002-2004, et de viabiliser le « réseau » en facilitant en particulier les activités de diversification afin de rendre les buralistes économiquement moins dépendants de la seule ressource tabac.

Le montant total du soutien, toutes aides confondues, s'est élevé à 2,6 Md€ entre le 1^{er} janvier 2004 et fin 2011 (1,4 Md€ pour la période correspondant au premier contrat et 1,2 Md€ pour celle correspondant au deuxième), soit en moyenne un peu plus de 300 M€ par an.

La Cour dresse le bilan de ces dispositifs d'aide. Cet éclairage approfondit sur un aspect particulier l'évaluation des politiques de lutte contre le tabagisme qu'elle a entreprise à la demande du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale.

Il illustre clairement la double exigence générale régulièrement rappelée par la Cour s'agissant des dépenses d'intervention des administrations publiques :

- procéder régulièrement au réexamen du bien-fondé même du dispositif d'intervention une fois celui-ci mis en place ;

- cibler les interventions au plus juste afin d'éviter les effets d'aubaine et de limiter la dépense publique.

I - Le régime des débitants de tabac

A - Une profession réglementée

1 - Le monopole légal de la vente de détail du tabac

Le tabac a été depuis le XVII^{ème} siècle la source d'importants revenus pour l'État qui en a maintenu à son profit, sous des formes diverses, le monopole depuis plus de trois siècles. Le monopole de la fabrication et de la commercialisation en gros, d'abord affermé par une ordonnance de Colbert en 1674, exploité à partir de 1810 en régie par l'État, et à partir de 1936, par le service d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes (SEITA), a pris fin au cours des années 1970 dans le cadre de la construction européenne.

Le marché français est désormais dominé par quatre fournisseurs : Philip Morris (40,5 % des parts de marché en 2011), Imperial Tobacco (26,6 %), Japan Tobacco International (16,4 %), et British American Tobacco (15,7 %). La distribution est assurée à 98 % par Altadis Distribution France (ADF), filiale d'Imperial Tobacco, mais dont les activités de distribution sont séparées de ses activités industrielles.

Le monopole de la vente au détail a en revanche été maintenu et relève de l'administration des douanes qui l'exerce à travers le réseau des 27 539 débitants de tabac présents au 31 décembre 2011.

Ce régime, qui assure un partage exclusif du produit de la vente de tabac entre un nombre limité de détaillants, est minoritaire en Europe. Le modèle des pays « à monopole d'État » correspond généralement aux pays « latins » (France, Espagne, Italie). Le tabac est vendu dans des points de vente spécifiques que tiennent des commerçants agréés. L'organisation administrative du réseau est très comparable dans ces trois États, avec une tutelle du ministère des finances.

Le modèle « libéral » est dominant partout ailleurs en Europe. Les acteurs sont beaucoup plus nombreux que dans le cas précédent puisqu'outre les grands fournisseurs internationaux, on compte des grossistes régionaux, par exemple en Allemagne. La vente au détail s'organise à travers plusieurs types de points de vente, de l'épicerie au supermarché en passant par le kiosque.

Le régime du monopole et la jurisprudence communautaire

Le régime du monopole d'État sur la vente au détail, qui semble de prime abord porter atteinte à la libre concurrence et à la liberté d'entreprendre, n'a pas été jugé contraire au droit européen par la Cour de justice de l'Union européenne. Celle-ci n'a pas censuré le dispositif italien de commercialisation des tabacs, proche du système français (Cour de justice des Communautés européennes, 14 décembre 1995, affaire C-387/93, *Banchero*). Le juge communautaire a en effet estimé que les traités européens n'impliquent pas l'abolition des monopoles nationaux à caractère commercial et qu'ils imposent seulement un fonctionnement sans discrimination entre ressortissants des États membres du point de vue de leur approvisionnement et de leur débouché.

2 - Les débiteurs de tabac, des commerçants agréés par l'administration

a) Les différentes catégories de débiteurs et de revendeurs

La majeure partie des débiteurs gèrent des débits de tabac « ordinaires » qui ont pour fonction de vendre au détail des tabacs manufacturés dans tous les lieux autres que ceux réservés aux débits de tabac spéciaux.

Ces derniers, au nombre d'environ 400, sont situés sur le domaine public concédé aux entreprises de transport (gares, aéroports) ou dans des enceintes non accessibles au public (casernes et prisons).

Il existe une dernière catégorie d'acteurs, celle des « revendeurs ». Ceux-ci sont tenus de s'approvisionner exclusivement auprès du débit ordinaire permanent le plus proche (dit de « rattachement ») et ne peuvent vendre de tabac qu'aux clients ou usagers de leur établissement (débits de boissons, restaurants, stations-service, etc.) à titre de service complémentaire.

Sauf mention explicite, il n'est traité dans ces pages ni de la situation des débits de tabac spéciaux (qui ne relèvent pas des contrats d'avenir et qui ne bénéficient donc pas de la remise additionnelle ou de la remise compensatoire) ni de celle des revendeurs.

De façon générale, les débiteurs de tabac occupent une situation originale : ils exploitent un fonds de commerce ; ils exercent le plus souvent simultanément d'autres activités commerciales (presse, jeux, bar notamment) ; ils sont aussi, au titre de leur activité de vente de tabac, des « préposés » de la direction générale des douanes selon les termes de l'article 568 du code général des impôts. De leur qualité de préposés découlent notamment certaines conditions requises pour devenir gérant d'un débit de tabac : être de nationalité française ou ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, jouir de ses droits civiques et présenter des garanties d'honorabilité et de probité, ainsi que justifier de son aptitude physique.

b) Des obligations spécifiques

Pour des raisons qui relèvent à la fois de la sécurisation des recettes fiscales et des impératifs de santé publique, l'exercice de la profession de débiteur de tabac est encadré.

Le débiteur est lié à l'État par un contrat de gérance, dont le modèle est fixé par un arrêté du ministre chargé du budget. Le contrat est conclu pour une durée de trois ans, renouvelable par tacite reconduction.

Les obligations qui pèsent sur le débiteur portent notamment sur l'approvisionnement du débit (auprès de fournisseurs agréés), les horaires d'ouverture, afin de garantir un approvisionnement régulier de la clientèle, et l'aménagement du local. L'installation des débits est également réglementée. L'implantation des débits de tabac ordinaires permanents est décidée par le directeur régional des douanes et droits indirects, après avis des organismes représentant dans le département concerné la profession des débiteurs de tabac.

Le directeur régional des douanes et droits indirects peut décider de résilier le contrat de gérance ou de ne pas le renouveler si le débiteur ne respecte pas ses obligations. Cette faculté est rarement utilisée par l'administration qui a par ailleurs la possibilité d'infliger des avertissements et des amendes au plus égales à 8 000 €. De 2000 à 2011, selon la direction générale des douanes, 3 432 contrôles ont donné lieu à sanction, y compris financière, soit un peu moins de 300 par an en moyenne (1 % des débiteurs).

B - La rémunération des débiteurs

1 - Les activités tabac

Les débiteurs sont rémunérés par les fournisseurs agréés au moyen d'une remise brute sur le prix de vente au détail du tabac, fixée par un arrêté du ministre du budget, et égale en 2012 à 9 % pour les cigares et les cigarillos, et 8,54 % pour les autres produits du tabac³⁴⁵. En pratique, les fournisseurs n'accordent aux débiteurs qu'une remise nette, de 7 % pour les cigares et 6,6 % pour les autres produits, déduction faite du précompte constitué des deux éléments suivants, directement versé à l'État :

- le droit de licence (1,84 % pour les cigares et cigarillos et 1,78 % du chiffre d'affaires pour les autres produits) dû par les débiteurs à l'État ;
- un prélèvement de 0,16 % du chiffre d'affaires représentatif de la cotisation des débiteurs à leur régime de retraite spécifique, le régime d'allocations viagères des gérants des débits de tabac (RAVGDT).

Le montant de cette remise nette, intégralement proportionnelle au chiffre d'affaires, s'est élevé en 2011 à 1 160 M€.

2 - D'autres activités majoritairement commissionnées

Les ventes de tabac représentent dans le chiffre d'affaires hors taxes des débiteurs un pourcentage moyen de 21,6 % pour les débits « humides » (cafés-tabacs) et de 30,6 % pour les « secs » (« tabacs » et « tabacs-presse »)³⁴⁶. La situation économique des débits ne se limite donc pas à la seule évolution de leur activité liée au tabac.

Les ventes des autres produits sont majoritairement commissionnées sous la forme d'un pourcentage sur le prix de vente : 5 % pour les produits de la Française des Jeux, entre 1,6 % et 1,9 % en fixe et 0,2 % en « variable sur objectifs » pour le PMU, 17 % en moyenne

³⁴⁵ La décomposition du prix de vente d'un paquet de cigarettes est la suivante : la charge fiscale (TVA et droit de consommation) s'élève à 80,64 %, la part du fabricant à 10,82 % et celle du débiteur à 8,54 %.

³⁴⁶ Selon les données du CGA-BP-CHR (centre de gestion agréé « buralistes, presse, cafés-hôtels-restaurants ») pour 2010. Les activités de « téléphonie » représentent de l'ordre de 17 % du chiffre d'affaires moyen hors taxes des débits humides, et de 31 % de celui des débits secs. Les activités « bar et brasserie » représentent 43 % du chiffre d'affaires moyen des débits humides.

pour la presse, 4 % à 4,21 % pour les timbres postaux et 5 % sur les prêts à poster.

II - Les aides à la profession : des « contrats d'avenir » venus s'ajouter aux aides traditionnelles

Historiquement, les débitants bénéficient d'aides qui sont d'origines multiples et témoignent d'un soutien ancien des pouvoirs publics puisque certaines d'entre elles sont antérieures aux contrats d'avenir, bien qu'elles aient par la suite fréquemment été intégrées à ceux-ci.

Ces aides sont présentées et caractérisées ci-dessous. Une appréciation de leur impact pour la durée des deux contrats d'avenir (2004-2007 et 2008-2011) est également faite.

A - Des aides multiples, parfois antérieures aux contrats d'avenir

1 - Le régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac (RAVGDT)

Les débitants relèvent, comme tous les commerçants, du régime social des indépendants (RSI), y compris pour la partie de leur activité liée au tabac, mais ils bénéficient aussi d'un régime de retraite supplémentaire avec le RAVGDT institué en 1963. Versée à près de 37 000 allocataires en 2011, l'allocation moyenne annuelle était de 2 125 €.

Son financement est assuré par l'État aux 2/3 et par une cotisation des gérants de débit à hauteur de 0,16 % de leur chiffre d'affaires sur les ventes de tabac. La contribution annuelle de l'État est de l'ordre de 56 M€ à l'heure actuelle.

Depuis 2006, l'assiette de cotisation est déplafonnée, les cotisations étant prélevées sur la totalité des remises brutes. La hausse des prix du tabac a donc pour effet mécanique d'accroître les versements de l'État qui représentent le double de ceux des cotisants³⁴⁷.

³⁴⁷ Article 2 du décret n° 63-1104 du 30 octobre 1963 relatif au régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabac (modifié).

Ce régime est démographiquement déséquilibré et comprenait, en 2010, 29 500 cotisants et 36 900 allocataires. Cette tendance devrait s'amplifier selon les projections démographiques de la Caisse des dépôts et consignations, gestionnaire délégué du régime, avec un ratio allocataires/cotisants, à l'heure actuelle de 1,2, qui serait de 2 en 2024 et 2,5 en 2033. Cette évolution pourrait à terme conduire à réviser à la hausse le taux de cotisation et représenter de ce fait une charge potentielle supplémentaire pour l'État dont la contribution a déjà augmenté sensiblement ces dernières années (de 45,5 M€ en 2004 à 56,2 M€ en 2011, soit une progression de 24 %). Si la nécessité d'augmenter le taux de cotisation était avérée, il appartiendrait de revoir la clé de répartition du financement entre l'État et les débiteurs, actuellement particulièrement favorable à ces derniers.

2 - Le complément de remise

Le « complément de remise » est une exonération partielle du droit de licence, qui emprunte des circuits pour le moins complexes : sur le droit de licence dû par les débiteurs et « précompté » par les fournisseurs, l'État rembourse la part correspondant à ce complément sous la forme de crédits budgétaires. Ce dispositif est antérieur au premier contrat, et celui-ci a porté le plafond d'exonération de 129 500 € à 152 500 € de chiffre d'affaires ; le second contrat l'a établi à 157 650 €. En 2011, cette dépense s'est élevée à 71,1 M€.

3 - La subvention de sécurité

La subvention de sécurité a été créée en 1995, à la suite d'une annonce du ministre chargé du budget lors du congrès national des débiteurs de tabac en 1994. Elle est accordée soit pour financer un audit de sécurité du débit, soit pour acquérir des matériels et des équipements destinés à la sécurisation du local. Son montant était plafonné à 10 000 € par bénéficiaire durant les deux premiers contrats. Son coût budgétaire s'est élevé à 9,9 M€ en 2011.

B - Des contrats destinés prioritairement à compenser les pertes de rémunération anticipées

1 - Des « contrats » prévoyant des engagements uniquement à la charge de l'État

Le premier contrat d'avenir (2004-2007) a été signé le 18 décembre 2003 entre, d'une part, les ministres chargés du budget et

des petites et moyennes entreprises et, d'autre part, le président de la confédération nationale des débiteurs de tabac de France. Il s'inscrivait dans un contexte de fort relèvement des barèmes fiscaux appliqués au tabac, en lien avec le Plan cancer. Au total, les prix ont ainsi progressé de l'ordre de 40 % entre janvier 2002 et janvier 2004. Cette hausse contraste avec la situation des années 1970-1980 au cours desquelles le prix relatif du tabac avait baissé, mais elle avait été précédée par un premier relèvement des prix à partir des années 1990. Elle marque donc une inflexion supplémentaire dans un mouvement engagé auparavant.

Le contrat, conclu pour 4 ans, en faveur des seuls débiteurs ordinaires, poursuivait un double objectif.

Il s'agissait, en premier lieu, de compenser les pertes de rémunération que l'on présumait devoir résulter de la baisse des achats sur le marché réglementé, à la suite de la hausse des prix décidée par les pouvoirs publics. Comme l'indiquait le contrat, les aides devaient « permettre à la profession de traverser une période difficile », et revêtaient donc un caractère transitoire. Elles portaient uniquement sur les recettes directement liées au tabac, et n'intégraient pas l'impact, d'ailleurs difficile à évaluer, que la hausse du tabac pouvait avoir sur les consommations habituellement associées au fait de fumer (boissons, jeux). Ce choix était cohérent avec le « statut » de « préposé de l'administration » des débiteurs qui porte sur la seule vente des tabacs, les autres activités présentant un caractère commercial ordinaire. Par ces mesures, l'administration entendait maintenir un réseau cohérent de points de vente sur tout le territoire afin de lutter efficacement contre le développement des trafics illicites.

En second lieu le contrat ambitionnait de favoriser le développement « de nouvelles perspectives d'activité » destinées à relayer les recettes en perte de vitesse liées au tabac.

Un deuxième (2008-2011), puis un troisième (2012-2016) contrats ont ensuite été mis en œuvre, ce dernier pour une période de cinq ans. En réalité, ils n'ont de contrats que le nom. Simple formalisation politique d'engagements, ils ne sont juridiquement pas contraignants ; la totalité de ces engagements pesait sur l'État seul lors des deux premiers contrats. Dans le troisième contrat en cours, certains ont été inscrits à la charge des débiteurs. Il ne s'agit toutefois que d'une évolution de pure forme : les engagements, consistant pour les débiteurs à « participer à l'application de la politique de santé publique décidée par l'État », ne sont rien d'autre que le respect des dispositions légales, en matière d'interdiction de vente aux mineurs notamment.

2 - Des aides universelles dégressives : complément de remise et remise additionnelle

Les aides universelles correspondent au complément de remise (déjà évoqué, qui s'est élevé à 71,1 M€ en 2011³⁴⁸) et à la remise additionnelle : bénéficiant à tous les buralistes, elles sont par ailleurs plafonnées et bénéficient de ce fait proportionnellement plus aux débiteurs présentant un faible chiffre d'affaires. Ces aides ont en moyenne représenté des montants trois fois supérieurs aux aides ciblées (remise compensatoire, indemnité de fin d'activité et subvention de sécurité). Ainsi les premières se sont-elles élevées à 153 M€ et les secondes à 44 M€ en 2011.

La remise additionnelle est une subvention versée par l'État, assise sur la valeur toutes taxes comprises des livraisons de tabacs manufacturés au débiteur effectuées le mois précédent. Elle vient s'ajouter à la remise nette de base versée par les fabricants. Dans le premier contrat, elle correspondait à 2 % sur les premiers 152 500 € de chiffre d'affaires annuel et à 0,7 % sur la tranche située entre 152 501 et 300 000 €. Le deuxième contrat a engagé la réduction de son taux (2 % sur les premiers 152 500 € de chiffre d'affaires en 2010). Le coût de la remise additionnelle a été, pour l'État, de 75,6 M€ en 2011.

3 - Les aides « ciblées »

a) La remise compensatoire, ciblée mais non plafonnée

La remise compensatoire a vocation à prendre en compte la situation particulière du débiteur puisqu'elle est attribuée en cas de baisse du chiffre d'affaires. De toutes les aides elle est donc celle qui répondait le mieux à l'objectif visé à l'origine par les contrats d'avenir. Son coût n'en a pas moins été inférieur de moitié, en moyenne, à celui de la remise additionnelle ou du complément de remise (ainsi, 30,1 M€ en 2011).

³⁴⁸ S'y ajoute la prime forfaitaire de service public, présentée par la direction générale des douanes et droits indirects comme une fraction de la remise additionnelle (elle s'élevait jusqu'en 2011 à 1 000 € pour les débiteurs dont le chiffre d'affaires est inférieur à 300 000 € et à 500 € pour ceux compris entre 300 000 € et 1 M€ de chiffre d'affaires). Son montant s'est élevé à 6,2 M€ en 2011.

Le mécanisme de la remise compensatoire

La remise compensatoire vise à compenser la baisse de la remise nette annuelle consécutive au recul du chiffre d'affaires d'au moins 5 %. Jusqu'en 2012, elle n'était pas plafonnée.

Les taux de compensation se calculent par rapport à une année de référence (2002 en général³⁴⁹) et varient en fonction de la perte de la remise nette. Le taux en vigueur sous le deuxième contrat d'avenir (2008 – 2011) étaient les suivants : compensation de 50 % de la perte de remise nette pour une baisse du chiffre d'affaires comprise entre 5 % et 10 % ; de 70 % pour une baisse comprise entre 10 % et 25 % ; de 80 % pour une baisse du chiffre d'affaires supérieure à 25 %. Le taux de compensation était porté à 90 % pour les départements les plus touchés par la concurrence avec les États limitrophes où les prix du tabac sont inférieurs à ceux pratiqués en France, et dont la liste est fixée tous les ans par un arrêté.

b) L'indemnité de fin d'activité (IFA)

L'indemnité de fin d'activité (IFA), égale à trois fois le montant de la remise nette et du complément de remise de 2002, est versée aux débiteurs des départements frontaliers ou assimilés qui souhaitent cesser leur activité car la viabilité de leur point de vente ne leur semble plus assurée. Elle a été étendue aux petits débits des zones rurales (« IFA rurale »), à compter du 1^{er} juillet 2007, dans la limite de 200 dossiers par an, selon des critères géographiques, de revenus et d'âge.

Ce dispositif a rencontré un succès relatif : l'IFA « classique » a concerné, entre 2004 et 2011, 738 buralistes et le contingent de 160 bénéficiaires prévu chaque année par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) n'a plus été saturé depuis 2006. L'IFA rurale a été accordée à 107 débiteurs entre 2007 et 2011, avec une indemnité moyenne située entre 7 500 € et 9 500 € selon les années. Le coût global a été de 3,9 M€ en 2011.

C - Un effort total de 2,6 Md€ sur 8 ans

Le tableau ci-après récapitule l'ensemble des aides versées aux débiteurs, conformément à la répartition entre contrats d'avenir et dispositifs antérieurs faite dans les projets annuels de performances (PAP) du programme budgétaire 302 Facilitation et sécurisation des échanges

³⁴⁹ L'année de référence est 2002 pour les débits existant au 31 décembre 2001. Pour les débits implantés postérieurement, l'année de référence est la première année complète d'exercice suivant celle de signature du contrat de gérance.

(mission Gestion des finances publiques et ressources humaines) qui porte les crédits afférents à ces dépenses.

**Tableau n° 1 : les aides directes et indirectes de l'État
(2004-2011) en M€**

Dispositifs	Premier contrat (2004-2007)	Deuxième contrat d'avenir (2008-2011)	Total
Remise additionnelle	429,4	341,5	770,9
Remise compensatoire	219,9	154,3	374,2
Indemnité de fin d'activité (IFA)	31,8	18,3	50,1
Prime forfaitaire de service public	0	12,9	12,9
Total "contrat d'avenir" (1)	681,1	527	1 208
Complément de remise	386,7	287,9	674,6
Sécurisation des débits de tabac	76,7	37,3	114,1
Contribution au régime de retraite supplémentaire ³⁵⁰	273,6	302,3	576
Crédit d'impôt modernisation des débits ³⁵¹	1	11	12
Total hors contrat d'avenir (2)	738,1	638,5	1 376,6
Total général (1) + (2)	1 419,2	1 165,5	2 584,6
<i>Pour mémoire : Remise nette</i>	<i>3 634,1</i>	<i>4 206,8</i>	<i>7 840,9</i>

Source : Cour des comptes, d'après données de la direction générale des douanes et des droits indirects (en droits constatés).

Le coût budgétaire total des deux premiers contrats d'avenir s'est élevé à 1,2 Md€. Les concours hors contrats d'avenir ont représenté un montant supérieur (1,4 Md€) à ceux classés officiellement par la direction générale des douanes (dans les projets annuels de performances) dans le périmètre des contrats.

³⁵⁰ Ce chiffre comprend la contribution des débiteurs au RAVGDT (un-tiers de la contribution totale).

³⁵¹ Un crédit d'impôt a été mis en œuvre à partir de 2007 jusqu'à la fin 2011. Il était égal à 25 % des dépenses portant sur la rénovation des linéaires et des vitrines ou l'acquisition de terminaux informatiques dans la limite de 10 000 € HT.

Les diverses contributions ont représenté un montant qui est passé de 39 % (au cours du premier contrat) à 28 % (au cours du deuxième contrat) de la remise nette versée par les fournisseurs aux débiteurs. Cette évolution s'explique par la réduction des aides budgétaires engagée lors du deuxième contrat (diminution du taux de la remise additionnelle³⁵²) tandis que, concomitamment, le taux de la remise nette passait progressivement de 6 % en 2007 à 6,5 % en 2011. Cette hausse de la rémunération de base, proportionnelle au chiffre d'affaires et sans plafonnement, a bénéficié à tous les débiteurs, quelle que soit leur situation économique et représenté un effort global cumulé de 200 M€ au cours du deuxième contrat.

III - Des aides très peu ciblées, maintenues en dépit d'un contexte favorable à la majorité des débiteurs

Les contrats d'avenir ont été reconduits depuis 2004 alors même que les ventes de tabac ont fortement augmenté en valeur, bénéficiant ainsi à la majorité des débiteurs. Une minorité s'est toutefois trouvée en difficulté, en particulier dans les zones frontalières. Confrontée à cette diversité de situations, l'administration a répondu par la mise en œuvre d'un dispositif coûteux, majoritairement constitué d'aides qui bénéficiaient à la totalité des débiteurs, générant de ce fait d'importants effets d'aubaine. Une approche indifférenciée vis-à-vis de l'ensemble des buralistes a donc été privilégiée au détriment d'un ciblage de l'effort public en faveur des débiteurs en réelle difficulté. Les efforts déployés ensuite pour réorienter les mécanismes d'aide n'ont eu que des résultats très partiels.

A - Des anticipations pessimistes démenties pour la majorité des débiteurs

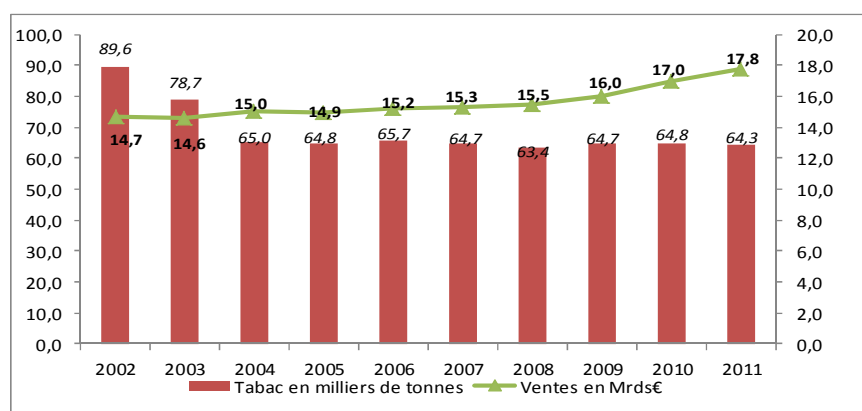
1 - Une progression spontanée du chiffre d'affaires tabac moyen des débiteurs

Déjouant les anticipations pessimistes qui avaient présidé à la signature du premier contrat d'avenir, les ventes TTC de tabac, après un

³⁵² Le taux de la remise nette sur la tranche de chiffre d'affaires comprise entre 152 500 € et 300 000 €, qui était de 0,7 % entre 2004 et 2007, est ramené à 0,5 % en 2009 puis à rien en 2010.

léger recul en 2003 puis 2005, ont progressé en valeur de + 21 % entre 2002 et 2011 dans le réseau légal et national, passant de 14,7 Md€ à 17,8 Md€ ; en volume, les ventes ont reculé de 30 %, passant de 90 000 tonnes à environ 65 000 tonnes entre 2000 et 2004 et se stabilisant ensuite (cf. tableau ci-dessous). Le prix moyen du paquet de cigarettes le plus vendu est, quant à lui, passé de 3,60 € à 6,20 €, soit une augmentation de 72 % sur la période.

Graphique n° 1 : les ventes de tabac (2002-2011)



Source : Cour des comptes (d'après données direction générale des douanes et droits indirects).

De ce fait et compte tenu de la diminution du nombre de débits au cours de la période (-16 %), le chiffre d'affaires moyen des débiteurs lié au tabac a progressé en euros courants de + 44,1 % entre 2002 et 2011.

Tableau n° 2 : chiffre d'affaires moyen des débiteurs de tabac*

(en euros / débiteur)	2002	2007	2011	Evol. 2002-2007	Evol. 2007-2011	Evol. 2002-2011
Chiffre d'affaires tabac en M€	14 691 M€	15 304 M€	17 751 M€	+ 4,2 %	+ 16,0 %	+ 20,8 %
Chiffre d'affaires moyen (tabac)	447 238 €	516 753 €	644 610 €	+ 15,5 %	+ 24,7 %	+ 44,1 %
Nombre de débits de tabac	32 850	29 616	27 539	-9,8 %	-7 %	-16,2 %

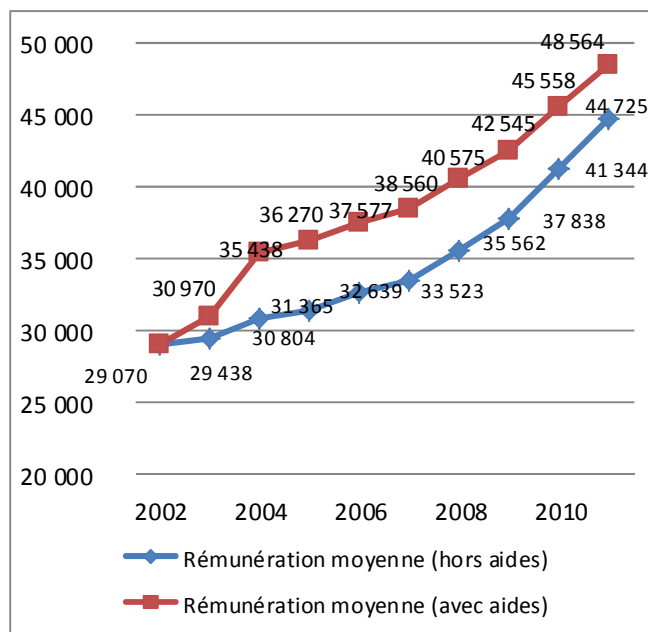
Source : Direction générale des douanes et des droits indirects.

* Il s'agit du seul chiffre d'affaires lié à la vente de tabac.

2 - Une amplification de la progression de la rémunération moyenne

La rémunération moyenne des débitants (calculée par application du taux de la remise nette au chiffre d'affaires) a connu une progression encore plus forte que le chiffre d'affaires. Hors aides budgétaires de l'État, elle a progressé de 53,9 % entre 2002 et 2011, passant de 29 070 € à 44 725 €. Deux effets se sont combinés pour produire ce résultat : la hausse du chiffre d'affaires moyen et l'élévation du taux de la remise nette passée de 6 % à 6,5 %.

Graphique n° 2 : rémunération moyenne liée au tabac (avec et sans aides État), en euros courants



Source : Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

Les aides ont augmenté la rémunération moyenne de 13 points (+ 67,1 %), la faisant passer de 29 070 € en 2002 à 48 564 € en 2011. Pour cette dernière année, elles procurent un gain moyen supplémentaire de près de 4 000 € par débitant (soit près de 9 % de plus que la rémunération hors aides).

En tenant compte de l'inflation sur la période (près de 20 %), les recettes des débitants de tabac en termes réels ont donc augmenté de façon soutenue (de l'ordre de 4 % par an).

Le soutien apporté par les contrats d'avenir a donc amplifié une tendance spontanément « haussière ».

3 - Un réseau fragilisé seulement dans quelques zones géographiquement circonscrites

Au-delà de ces évolutions moyennes, la situation des débiteurs offre d'importants contrastes. Ainsi, hors aides, 18 départements ont vu la rémunération moyenne des débiteurs reculer entre 2002 et 2004 : cinq pour lesquels la baisse a été supérieure à 20 % (Bas-Rhin, Moselle, Nord, Pyrénées-Atlantiques, Pyrénées-Orientales), un où elle a été comprise entre 15 % et 20 % (Ardennes), quatre départements entre 10 % et 15 % (Landes, Meurthe-et-Moselle, Haut-Rhin, Pas-de-Calais), et huit entre 0 et 10 %. Ce nombre n'a pas cessé de se réduire ensuite : par rapport à 2002, huit départements étaient en baisse en 2007, trois en 2009 puis deux en 2010 et en 2011 (Pas-de-Calais et Nord), avec une rémunération moyenne en euros courants respectivement inférieure à - 1 % et à - 7 % du niveau de 2002.

Si ces baisses de rémunération ont pu avoir pour conséquence la fermeture de certains débits, la tendance à la diminution des points de vente n'est pas en soi nouvelle : l'on comptait 50 000 débits en 1965, et il n'en restait plus que 33 000 au début des années 2000. Ce mouvement de fond a été amplifié par la baisse des volumes de tabac acheté. Alors que la diminution du nombre de débits était de l'ordre de 1,1 % par an entre 1990 et 2000, ce chiffre passe à 1,8 % entre 2002 et 2011.

Les fermetures de débits se sont concentrées sur certaines zones frontalières (Nord, Nord-Est, frontière pyrénéenne), mais non sur la totalité d'entre elles, ce qui illustre la grande diversité des situations. Le facteur déterminant pour expliquer les fortes baisses intervenues dans ces départements est le différentiel de prix pratiqué entre la France et les États voisins. Au sein même de ces départements, les situations sont toutefois loin d'être homogènes, selon, notamment, la plus ou moins grande proximité avec la frontière.

C'est dans ces départements frontaliers que les bénéficiaires de la remise compensatoire – aide mise en place en 2004 afin de compenser partiellement la baisse de rémunération pour les débiteurs ayant enregistré une baisse de leur chiffre d'affaires supérieure ou égale à 5 % – sont les plus nombreux : en 2011, ils représentaient par exemple 72 % des débiteurs dans le Nord, 65 % en Moselle, 61 % dans les Ardennes, et 55 % dans le Pas-de-Calais.

Par ailleurs, on constate un fort repli du nombre des points de vente dans certains départements ruraux entre 2002 et 2011 : par

exemple, Creuse et Haute-Saône (- 34 %), Cantal (- 30 %), Haute-Marne (- 27 %), Yonne (- 25 %). Cette évolution s'explique probablement moins par le développement des achats en dehors du réseau que par le moindre dynamisme économique et démographique de ces départements. C'est désormais dans ces zones rurales que se concentre une part significative des fermetures de débit, mais il s'agit là de la poursuite ou de l'accélération de tendances anciennes.

B - Des effets d'aubaine massifs

1 - Une remise additionnelle bénéficiant massivement à des débiteurs dont le chiffre d'affaires n'a pas diminué

Comme le montre le tableau ci-dessous, en 2005, année qui a suivi la mise en place du contrat d'avenir, sur les 32 369 débiteurs recensés par la DGDDI déjà présents en 2002, 4 920 avaient vu leur chiffre d'affaires lié au tabac diminuer par rapport à 2002 dans une proportion comprise entre 0 % et -10 % ; 4 744 dans une proportion comprise entre -10 % et -25 %, et 4 650 avaient enregistré une baisse supérieure à 25 %. En revanche, 56 % (18 055) n'avaient pas vu leur chiffre d'affaires diminuer. Ils ont toutefois bénéficié de la remise additionnelle. Cette proportion n'a par la suite cessé de s'amplifier (73 % en 2011).

Tableau n° 3 : débiteurs bénéficiaires de la remise additionnelle

Baisse de chiffre d'affaires (CA) par rapport à 2002 (%)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pas de baisse	18 055	18 668	18 516	18 282	18 929	19 859	20 431
Baisse du CA entre 0 et 10 %	4 920	4 396	3 957	3 381	2 764	2 235	1 850
Baisse du CA entre 10 et 25 %	4 744	4 332	4 125	3 682	3 150	2 498	2 186
Baisse du CA de plus de 25 %	4 650	4 522	4 545	4 642	4 326	3 918	3 549
Part de bénéficiaires sans baisse de CA par rapport à 2002	56 %	58 %	59 %	61 %	65 %	70 %	73 %

Source : Direction générale des douanes et des droits indirects.

La lecture de ce tableau appelle deux précisions. D'une part, il ne prend pas en compte l'inflation (qui a été de l'ordre de 20 % entre 2002 et 2011). Ainsi, certains débiteurs dont le chiffre d'affaires est décrit comme

stable dans le tableau ont en réalité enregistré une baisse réelle de 20 %. D'autre part, les données de la direction générale des douanes s'apprécient par rapport à l'évolution du chiffre d'affaires, référence de base introduite dans les contrats d'avenir pour déterminer le calcul des aides compensatoires notamment. Or, compte tenu de la hausse du taux de rémunération nette, et pour un même chiffre d'affaires, la rémunération du débiteur a augmenté. Parmi les bénéficiaires de la remise additionnelle dont le chiffre d'affaires nominal a baissé, certains ont donc vu leur rémunération croître.

Au total, l'évolution constatée fait apparaître que les effets d'aubaine générés par le dispositif ont revêtu un caractère massif.

2 - La remise compensatoire, ciblée mais non plafonnée

La remise compensatoire constitue une aide plus individualisée car elle n'est versée qu'aux débiteurs dont le chiffre d'affaires tabac est en recul par rapport à son niveau de 2002. Toutefois, jusqu'en 2012, son montant n'était pas plafonné, ce qui a pu donner lieu à des situations pour le moins contestables, quoique régulières au regard du dispositif mis en place : un débiteur, qui réalisait un chiffre d'affaires de 25 M€ en 2002, a ainsi perçu 640 000 € de remise compensatoire en 2011 (et près de 4 M€ entre 2005 et 2011) et huit autres ont bénéficié de plus de 100 000 €. Un tel dispositif, qui désincite à diversifier ses activités, a pu s'apparenter pour certains buralistes à une véritable rente de situation. L'introduction d'un mécanisme dégressif en fonction du chiffre d'affaires ou à partir d'une certaine durée aurait au contraire permis de réduire la fréquence de ce type de situations.

La compensation ne tenait pas non plus compte (et ne tient toujours pas compte) de l'importance du chiffre d'affaires réalisé, alors même que l'on peut pourtant penser que de « gros » débiteurs disposent d'une surface financière suffisamment importante pour absorber une diminution de leurs ressources liées au tabac. Le nombre de débiteurs réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1 M€ et bénéficiaires de la remise compensatoire, même resté relativement réduit (entre 500 et 600 débiteurs en 2005-2007, 304 en 2010 et 228 en 2011), n'est cependant pas négligeable. Ces éléments (absence de plafonnement de l'aide versée, non prise en compte de l'importance du chiffre d'affaires) expliquent le phénomène de concentration des aides sur une partie des bénéficiaires. Ainsi, en 2005, 1 % des principaux bénéficiaires de la remise compensatoire ont été destinataires de 11 % des crédits, et 10 % des plus gros bénéficiaires l'ont été de 44 %. En 2011, ces proportions étaient respectivement de 15 % et 49 %.

En outre, le critère même du chiffre d'affaires est contestable car, comme cela a été indiqué ci-dessus, l'élément déterminant pour apprécier la situation économique d'un débiteur est sa rémunération, calculée à partir de l'application au chiffre d'affaires d'un taux de remise nette qui n'a cessé d'augmenter depuis le deuxième contrat d'avenir.

Ainsi, ce dispositif ciblé, le plus proche des objectifs initiaux visés dans les contrats, s'est révélé peu adapté. Il a contribué à accroître la rémunération de certains débiteurs dont le chiffre d'affaires était important, pour lesquels cette aide était la moins justifiée.

3 - Une concentration accrue du réseau

L'importance relative et absolue des moyens et petits débiteurs n'a cessé de décroître depuis près de dix ans. Les débiteurs dont le chiffre d'affaires est inférieur à 152 500 € ont ainsi vu leur nombre baisser de 43 % entre 2002 et 2011, passant de 9 440 à 5 425, et ils ne représentent plus que 19 % du nombre total de débiteurs contre 29 % huit ans plus tôt. Quoique moins accusée, cette tendance se retrouve pour les autres catégories de débit dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1 M€. Seule la catégorie située au-delà du seuil du million d'euros de chiffre d'affaires enregistre une forte progression (+ 78 %) tandis que sa part relative passe de 9 à 20 % (3 118 débiteurs en 2002, 5 550 en 2011).

Cette situation relève probablement en partie de mouvements structurels qu'il faut rattacher aux dynamiques démographiques et à l'évolution des modes de consommation. Toutefois, il est également patent que les contrats d'avenir qui s'étaient notamment fixés comme objectif de soutenir les petits débiteurs et de préserver le maillage territorial du réseau des débiteurs, ne l'ont pas enrayée. Le caractère « universel » d'une majorité des aides versées et l'absence de plafonnement de la compensation de remise ont même contribué à amplifier cette dynamique.

Au total, au moment où le premier plan d'avenir était conçu, il était certes impossible d'apprécier quelle serait la proportion de buralistes dont le chiffre d'affaires serait en baisse significative. Pour autant, il était tout à fait possible, et il aurait été logique, par mesure de précaution, d'introduire une disposition, dès 2004, permettant d'exclure du bénéfice de la remise additionnelle les débiteurs dont le revenu demeurerait stable ou serait en progression afin de limiter de possibles effets d'aubaine. Il est paradoxal que l'État n'ait pas réformé rapidement un dispositif qu'il avait lui-même créé.

La direction générale des douanes a certes engagé un repli très progressif des subventions à partir du deuxième contrat, mais le coût en

est demeuré élevé (près de 530 M€ entre 2008 et 2011 pour les seuls dispositifs comptabilisés par la direction générale des douanes et des droits indirects comme faisant partie des contrats).

Surtout, le repli des subventions s'est accompagné sur la même période d'une augmentation significative de la rémunération des débiteurs via le relèvement continu de la remise nette. Ce relèvement est lui-même discutable dans la mesure où la hausse du prix du tabac augmentait mécaniquement à volume donné la rémunération du débiteur et que cette situation aurait dû, à l'inverse, conduire l'État à réfléchir à une réforme des modalités de rémunération en introduisant, comme cela existe d'ailleurs dans d'autres professions, une forme de dégressivité de la rémunération en fonction du prix.

Les pouvoirs publics ont au contraire prolongé le dispositif des contrats d'avenir sans justification pertinente et sans procéder à son évaluation rigoureuse.

IV - Le contrat en cours (2012-2016) : une rupture plus apparente que réelle

Le troisième contrat d'avenir (2012-2016) se distingue des deux précédents par la volonté affichée de concentrer les aides vers les débiteurs les plus fragiles et de réduire significativement le montant des subventions budgétaires.

En réalité, sous cette apparente rupture, les mécanismes à l'œuvre dans le deuxième contrat sont perpétués. Le maintien même d'un contrat est critiquable car aucune des conditions ou hypothèses qui avaient un moment paru en justifier l'existence ne subsistent plus. En outre, signé pour cinq ans (2012-2016), et non plus quatre ans, le contrat est censé apporter une meilleure visibilité aux débiteurs, mais ce calendrier conduit surtout à ouvrir de nouvelles discussions à la veille d'échéances électorales majeures en 2017.

L'économie du dispositif conjugue une baisse des aides directes de l'État et un nouveau relèvement du taux de la remise nette qui devrait passer de 6,5 % à 6,9 %, de façon comparable à ce qui avait déjà été mis en œuvre lors du deuxième contrat. Les efforts supplémentaires réalisés en faveur des débiteurs devraient de ce fait représenter un volume inchangé et, compte tenu du caractère proportionnel de la remise nette par rapport au chiffre d'affaires, bénéficier de façon accrue aux débiteurs aisés.

A - Une réduction progressive des aides budgétaires

1 - L'extinction progressive de la remise additionnelle

Depuis le 1^{er} janvier 2012, le taux de la remise additionnelle a été ramené à 1,6 % et la valeur des livraisons prises en compte pour le calcul de la remise additionnelle est désormais plafonnée à 130 000 € par débit et par année civile soit un maximum de 2 080 € par an. Un taux dégressif est prévu pour la durée du troisième contrat jusqu'à extinction de l'aide en 2017.

2 - Le plafonnement de la remise compensatoire et des conditions d'éligibilité plus restrictives

La remise compensatoire est désormais plafonnée à 50 000 € par débit, ce qui constitue un indéniable progrès par rapport à la situation antérieure. Elle sera attribuée à terme aux seuls buralistes dont le débit est implanté dans un département frontalier ou en difficulté, soit environ 2 000 contre 6 000 actuellement³⁵³. C'est seulement à partir d'une diminution du chiffre d'affaires de 10 % (et non plus 5 %) que jouera la compensation (70 % pour une diminution comprise entre 10 et 25 %, 80 % pour une diminution supérieure à 25 %). Pour les buralistes situés en-dehors des départements frontaliers ou en difficulté, le dispositif de remise compensatoire sera progressivement mis en extinction entre 2012 et 2014.

Les modalités de versement de cette aide, effectuée auparavant sous la forme d'acomptes, ont été modifiées par l'article 12 du décret du 30 décembre 2011 qui prévoit désormais que « la remise compensatoire due au titre d'une année est liquidée et payée au cours du premier trimestre de l'année suivante ». À la demande de la confédération nationale des buralistes qui s'inquiétait des difficultés de trésorerie susceptibles de survenir chez certains débitants, la direction générale des douanes a méconnu ces dispositions et procédé, sous couvert de deux « approuvés ministériels », à des versements en avril et septembre 2012. Il importe que cette situation soit régularisée.

3 - Un effort en faveur de la modernisation du réseau

Les crédits budgétaires sont en revanche accrus pour un certain nombre de mesures destinées à moderniser le réseau. Cette progression

³⁵³ Il s'agit des départements dont le montant annuel des livraisons de tabacs manufacturés est inférieur d'au moins 5 % à celui de 2002.

est toutefois de moindre ampleur que les économies réalisées grâce à la réduction des subventions versées au titre de la remise additionnelle et de la remise compensatoire.

Une prime de service public de proximité (PSPP) sera ainsi mise en œuvre au premier trimestre 2013 au titre de l'année 2012. Destinée « à encourager la diversification des activités des buralistes, en privilégiant notamment les partenariats avec les différents services de l'État et des collectivités territoriales »³⁵⁴, elle remplace la prime de service public antérieure. Comme cette dernière, elle est limitée aux débits dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 300 000 € mais elle est en principe soumise à des conditions plus restrictives d'éligibilité. D'une part, son montant est modulé en fonction de la taille de la commune (1 000 ou 1 500 €). D'autre part, son versement est subordonné à la fourniture aux usagers de « services ». La notion en est particulièrement extensive puisque les jeux de grattage, de loterie ou de paris sportifs ou hippiques y sont intégrés.

L'indemnité de fin d'activité est, par ailleurs, renforcée et le plafond de la subvention de sécurité passe de 10 000 € à 15 000 €, ces deux dispositifs générant un surcoût de 15 M€ sur 5 ans³⁵⁵.

Enfin, une insistance renouvelée est portée sur la nécessité de diversifier les activités des débiteurs. Deux impératifs se combinent à cet égard : le souci pragmatique de dégager de nouvelles ressources venant éventuellement se substituer aux revenus en déclin du tabac ; et celui de maintenir un réseau de proximité, en particulier dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire.

B - Des concours globalement maintenus, bénéficiant aux débiteurs les plus aisés

1 - Une progression parallèle du taux de la remise nette pendant la durée du contrat

Par rapport à la reconduction à l'identique du contrat précédent, l'économie pour l'État, en termes de crédits budgétaires, devrait être de l'ordre de 250 M€ en cumulé sur 5 ans.

³⁵⁴ Décret n° 2012-1163 du 17 octobre 2012 portant création d'une prime de service public de proximité en faveur des débiteurs de tabac.

³⁵⁵ L'indemnité de fin d'activité (IFA) devrait coûter 23,5 M€ et la subvention de sécurité 55 M€ contre respectivement 18,3 M€ et 45 M€ si le dispositif en vigueur sous le deuxième contrat avait été maintenu.

Au plan économique toutefois, la réduction du soutien financier de l'État devrait être intégralement compensée par la progression du taux de la remise nette. Celui-ci devrait passer de 6,5 % en 2011 à 6,9 % en 2016, à raison de + 0,1 point par an en 2012-2014, puis de + 0,05 point par an en 2015-2016. Sous l'hypothèse d'une progression du chiffre d'affaires total sur le marché du tabac de 4 % l'an, qui correspond aux évolutions constatées les années précédentes, cette hausse se traduirait par un gain pour les débiteurs de l'ordre de 260 M€, compensant ainsi la réduction des subventions.

2 - Le résultat : des concours économiques à la profession globalement inchangés et bénéficiant davantage aux débiteurs aisés

Si l'effort consenti par la collectivité en faveur des débiteurs de tabac passera moins à l'avenir par le versement d'aides budgétaires, il restera globalement du même ordre que dans les contrats précédents. Il affectera bien les finances publiques puisqu'en consentant une hausse de la remise nette, supportée par les fabricants, l'État s'est privé, à marge inchangée pour ces derniers, de la possibilité de prélever des recettes fiscales supplémentaires.

En outre le dispositif est encore moins ciblé qu'auparavant.

Selon les calculs de la Cour, un débiteur disposant d'un chiffre d'affaires de 100 000 € en 2011 et bénéficiant d'une rémunération nette de 9 500 € verra, en 2016, sous l'hypothèse (qui est celle de la direction générale des douanes et droits indirects) d'une croissance du chiffre d'affaires de 4 % par an, sa rémunération s'établir au mieux à 10 138 € (+ 7 % par rapport à 2011) s'il bénéficie d'une prime de service public de proximité de 1 500 €.

Par comparaison, un débiteur dont le chiffre d'affaires s'est élevé à 1 M€ en 2011 verra sous cette même hypothèse de croissance de son chiffre d'affaires (+ 4 %) sa rémunération passer de 68 050 € à 84 209 € (+ 24 %)³⁵⁶.

Si le dispositif en vigueur en 2011 avait été maintenu, la rémunération du premier débiteur aurait été en 2016 de 11 342 € (+ 19 % par rapport à 2011) et celle du second de 82 793 € (+ 22 %).

³⁵⁶ Il n'est pas fait l'hypothèse ici que les débiteurs bénéficient de la remise compensatoire.

L'augmentation du taux de remise nette, rémunération non plafonnée et proportionnelle au chiffre d'affaires, aura donc pour effet d'avantager relativement plus les « gros » débiteurs que les « petits ».

Le nouveau dispositif perpétue par conséquent sous des formes différentes l'absence de ciblage déjà relevé pour les deux précédents contrats et se montre même moins « redistributif » en raison du rôle pivot accordé à la remise nette.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le dispositif de soutien aux débiteurs, concevable dans son principe à titre transitoire au moment de la forte hausse du prix des cigarettes en 2002-2004, s'est prolongé sans justification pertinente, le volume global du chiffre d'affaires de la profession ayant progressé, hors aides, de façon soutenue à partir de 2006-2007.

Alors que les difficultés rencontrées par les débiteurs se sont concentrées sur quelques zones géographiques et une minorité d'établissements, les aides mises en place l'ont été à près de 80 % sous forme d'aides universelles bénéficiant à tous les débiteurs. Ce choix, contraire aux objectifs affichés par le premier contrat d'avenir, a provoqué des effets d'aubaine massifs.

L'actuel contrat affiche la volonté de se démarquer des précédents en recentrant progressivement les aides budgétaires sur les débiteurs les plus en difficulté et en amplifiant leur réduction, déjà tangible lors du deuxième contrat. Cette évolution affichée s'accompagne cependant du maintien du volume global de l'effort consenti par la collectivité au bénéfice des débiteurs. Le repli du concours budgétaire a en effet été intégralement compensé par une hausse de la remise nette dont bénéficient les débiteurs. Ce faisant, l'État s'est privé d'une recette fiscale potentielle. En outre, cette remise étant intégralement proportionnelle au chiffre d'affaires, le nouveau contrat prolonge, voire aggrave, l'absence de ciblage des aides.

Au total, la collectivité a consenti un effort budgétaire sans aucun rapport avec ce qu'aurait exigé le traitement individualisé de la situation des seuls débiteurs effectivement et significativement affectés par la baisse des volumes du tabac.

Tant la situation actuelle des finances publiques que les impératifs de lutte contre le tabagisme conduisent la Cour à formuler les quatre recommandations suivantes :

- 1. procéder à une remise en cause rapide et complète des mesures arrêtées début 2012 sous l'appellation de « contrat d'avenir 2012-2016 » ;*
 - 2. ne laisser subsister que les aides structurelles (indemnité de fin d'activité, subvention de sécurité, prime de service public) destinées à moderniser le réseau et à renforcer la sécurité des débitants ;*
 - 3. maintenir, pour les quatre années à venir, le taux de la remise nette au niveau atteint le 1^{er} janvier 2012 ;*
 - 4. mettre en place, après concertation avec la profession, un mécanisme dégressif appliqué à la remise nette, en fonction des niveaux de chiffre d'affaires.*
-

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	608
Président de la confédération des ruralistes	612

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre des affaires sociales et de la santé

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES
FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRES DU MINISTRE DE
L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET**

Il est pris acte de l'analyse de la Cour sur le bilan et les caractéristiques des dispositifs mis en œuvre dans le cadre des trois contrats d'avenir conclus avec la profession par les gouvernements précédents. Il est souligné, à l'instar de la Cour, que le troisième contrat d'avenir signé en 2011 marque une inflexion par rapport à la situation antérieure. En effet, il privilégie un ciblage accru de ces aides et initie une baisse sensible des crédits budgétaires tout en développant et accompagnant la diversification des activités, ébauchant ainsi des réponses à un enjeu structurel.

1. Les contrats d'avenir visaient prioritairement à aider les débitants à faire face à la baisse d'activité induite tant par la hausse des prix des années 2003-2004 que par le renforcement des différentes actions de prévention visant à enrayer la consommation de tabac. Cet objectif a été atteint et s'est traduit par une hausse du revenu global de la profession au prix d'un coût budgétaire élevé. L'analyse de la Cour sur l'évolution de la rémunération moyenne des débitants doit cependant être complétée sur un point : sur cette période, ce n'est pas tant la hausse de la remise nette de 6 % à 6,5 % que la baisse de 15 % du nombre de débits qui a eu un effet démultiplicateur important sur le revenu moyen par débitant, qui a ainsi progressé de 53,9 % du fait du marché et de 67,1 % en intégrant les aides de l'Etat.

2. Comme le souligne la Cour, le premier contrat d'avenir initié en 2003 n'était pas réservé aux seuls buralistes en difficulté, mais visait bien l'ensemble de la profession. Les contrats ont, depuis lors, toujours comporté des aides bénéficiant à l'ensemble de la profession, telle la remise additionnelle (RA), et des aides plus ciblées au profit des buralistes en difficulté, comme la remise compensatoire (RC), la prime de service public (PSPP) et l'indemnité de fin d'activité (IFA).

Répartition des aides des deux premiers contrats d'avenir

en M€	CA1	CA2	Total
Remise additionnelle	429,4	341,5	770,9
Remise compensatoire	219,9	154,3	374,2
IFA	31,8	18,3	50,1
PSPP		12,9	12,9
Total	681,1	527,0	1 208,1
dont aides ciblées	251,7	185,5	437,2
en %	37,0	35,2	36,2

Sur la période couverte par les deux premiers contrats, les aides ciblées visées par ces contrats ont représenté 36,2 % du total des aides, clans notre analyse, contre 20 % dans l'analyse de la Cour, qui a en effet intégré dans son périmètre des dispositifs comme le régime d'allocations viagères des gérants de tabacs (RAVGDT), régime de retraite institué en 1963 ou encore le complément de remise instauré en 1973 qui pré-existaient aux contrats d'avenir et relèvent, notamment pour le premier dispositif, d'une logique différente de celle d'un soutien à l'activité.

Par ailleurs, le rapport de la Cour des comptes mentionne que la dégradation du rapport démographique représente une charge pour le financement du régime RAVGDT. Le financement du régime est assis sur l'évolution du chiffre d'affaires global de la profession qui, lui, est en augmentation sur les années récentes et que nous projetons suivant une hausse de + 0,6 % par an, quand bien même le nombre de cotisants diminuerait de 2 % par an. C'est pourquoi, si la dégradation du rapport démographique induira une hausse des dépenses, il est important de noter que l'augmentation du montant des recettes est, elle, assurée.

Concernant le montant de 80 M€ de contributions de l'Etat, il s'agit du montant des cotisations totales, c'est-à-dire en provenance de l'Etat et des buralistes, à raison d'une répartition de 2/3 - 1/3, et non de celui de la seule contribution de l'Etat. Pour l'instant, les cotisations sont supérieures aux prestations et augmentent régulièrement, corrélativement au chiffre d'affaires « tabac » qui constitue leur assiette. Dans ce contexte, à l'échelle globale des finances publiques, l'augmentation de la contribution de l'Etat est largement compensée par la hausse de la recette fiscale. Il n'en reste pas moins vrai que cette recette est intégralement affectée à la sécurité sociale alors que c'est l'Etat qui supporte le financement du régime.

Enfin, sur la clef de répartition des cotisations entre l'Etat (2/3 des cotisations) et les buralistes (1/3 des cotisations), qualifiée « d'excessivement favorable » aux buralistes, il convient à nos yeux d'agir avec la plus grande prudence afin de ne pas déséquilibrer le régime.

La Cour fait valoir que les deux premiers contrats d'avenir auraient été à l'origine « d'effets d'aubaine massifs, expression qui ne paraît pas appropriée.

L'effet d'aubaine traduit habituellement le comportement d'un acteur économique qui fait l'option de s'inscrire dans un dispositif d'aide pour réaliser une action qu'il aurait de toute façon réalisée. Au cas d'espèce, l'action de vendre du tabac dans un système monopolistique relève davantage d'une logique de demande du consommateur que d'offre du buraliste ; hormis l'aide à la sécurité qui préexistait aux contrats d'avenir, les principales aides - RC et RA - n'étaient conditionnées à aucune option particulière de la part d'un buraliste donné et ne dépendaient que du niveau de son chiffre d'affaires, de sorte que ces aides ne peuvent être considérées comme

génératrices d'un effet d'aubaine à l'installation, au développement du chiffre d'affaires ou à tout autre comportement des buralistes. Il semblerait donc plus juste de parler de ciblage insuffisant des dispositifs, constat qui nous semble devoir être nuancé dès lors qu'il est admis que ces contrats comportaient effectivement des aides ciblées et des aides universelles, ces dernières, par définition, profitant également aux buralistes en difficulté.

3. La Cour note dans sa conclusion que « la collectivité a consenti un effort budgétaire sans aucun rapport avec ce qu'aurait exigé le traitement individualisé des seuls débiteurs effectivement et significativement affectés par la baisse des volumes du tabac ». Indépendamment du fait que les contrats ne se limitent pas aux seuls débiteurs en difficulté, cette appréciation mérite d'être nuancée. En effet, sur la période 2004-2011, le contrat a représenté un coût budgétaire de 1,2 Md€. La recette fiscale encaissée sur la période, droit de consommation et taxe sur la valeur ajoutée, s'est élevée à 98,5 Md€. Le ratio entre la charge budgétaire des deux premiers contrats et le produit fiscal s'est établi en moyenne à 1,2 %. En 2010, ce ratio était de 0,9 % et de 0,8 % en 2011.

La Cour conteste la pérennisation des contrats d'avenir au motif que les causes ayant initialement motivé le premier contrat d'avenir auraient disparu, la croissance en valeur du marché ayant déjoué les anticipations pessimistes qui avaient présidé à la signature du premier contrat. Il est donné acte à la Cour de l'appréciation qu'elle porte a posteriori sur l'évolution du marché qui, il est vrai, est passé de 14,5 Md€ en 2002 à 17,7 Md€ en 2011, pour approcher 18 Md€ en 2012. Pour autant, le marché du tabac reste sous l'emprise d'une forte hypothèque qui découle de la nécessité politique de santé publique visant à réduire la prévalence tabagique. Sur la base d'une consommation individuelle inchangée par fumeur et sans même prendre en compte l'effet d'éviction créé par les achats transfrontaliers, la réduction d'un tiers du nombre des fumeurs nécessiterait une hausse des prix de 50 % pour conserver sa valeur au marché.

Les données les plus récentes font apparaître une inflexion à la baisse de la croissance de la valeur du marché et il ne faut pas exclure que cette dernière soit amenée à culminer dans les prochaines années, voire à régresser.

Le fait que le premier contrat d'avenir ait mobilisé principalement des aides d'origine budgétaire peut s'expliquer par l'urgence qui a entouré sa mise en place. Le suivi attentif, tant par la direction du budget que par la direction générale des douanes et droits indirects, de l'évolution du marché et des effets des mesures inscrites dans les contrats d'avenir a conduit précisément à ce que les soutiens budgétaires soient progressivement mis en extinction dans le cadre du troisième contrat d'avenir. Cette évolution a été rendue possible moyennant une hausse progressive du taux de remise nette, qui passera de 6 % en 2008 à 6,9 % en 2017, s'approchant ainsi du taux de 7 % concédé pour les cigares et cigarillos.

Toutefois, il n'apparaît pas justifié d'assimiler le revenu d'activité que représente la remise nette à une aide de l'Etat alors que ce n'est que la rémunération d'un travail dans le cadre des prix administrés. De la même manière, considérer que toute augmentation du taux de la remise nette des buralistes constitue une privation de recette pour l'Etat (« conclusions et recommandations ») doit être nuancé car il convient de rappeler, d'une part, que la part prélevée par l'Etat, qui atteint plus de 80 % du prix de vente au public de chaque paquet de cigarettes n'a pas été réduite et, d'autre part, que la hausse du taux de la remise nette prévue par le troisième contrat d'avenir ne résulte à ce stade que de la baisse de la part revenant aux fabricants. La suppression programmée des aides budgétaires rejoint par ailleurs la préoccupation exprimée avec vigueur par la profession lors de l'élaboration du troisième contrat, tenant à ce que les buralistes vivent de leur travail et non de subventions.

D'une durée de quatre ans pour les deux premiers et de cinq ans pour le troisième, les contrats d'avenir apparaissent ainsi d'une durée adaptée pour constituer le gage d'une stabilité minimale dans un environnement marqué par de nombreux et fréquents aléas économiques et réglementaires. Ils procurent la visibilité nécessaire tant à l'Etat pour conduire son action dans la durée, qu'aux buralistes pour investir et entreprendre. Nous souscrivons bien évidemment sans réserve à la préoccupation de la Cour visant à ce que la mise en œuvre du troisième contrat donne lieu à un suivi continu et à une évaluation régulière pour, au besoin, rechercher avec la profession les voies et moyens d'une évolution de ces dispositifs.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT LA CONFÉDÉRATION DES BURALISTES

La lecture du projet d'insertion relatif au soutien de l'Etat aux débiteurs de tabac amène d'abord la Confédération à apporter différentes précisions sur :

- l'inexactitude de certains points mentionnés par la Cour,*
- les conditions dans lesquelles les contrats d'avenir successifs ont été signés,*
- les volets, pourtant importants de ces contrats, qui n'ont pas été mis en œuvre de manière aboutie.*

La lecture de ce projet d'insertion conduit ensuite la Confédération à souligner la nécessité de mettre le contrat d'avenir en cours au service d'une véritable politique de proximité.

Qu'il nous soit permis toutefois une observation préliminaire, rejoignant d'ailleurs en cela la présentation faite par la Cour.

La Confédération tient à souligner le statut tout à fait particulier du débiteur de tabac qui est certes un commerçant de proximité, mais aussi, au titre de son activité tabac, un préposé de l'administration des douanes soumis à des contraintes et des règles très particulières, à la fois pour accéder à ce statut et pour exercer la mission qui lui est confiée par l'Etat.

Car c'est l'Etat et lui seul qui confie au buraliste le soin d'exercer en son nom le monopole de la vente du tabac sur le territoire national.

Ce lien particulier avec l'Etat présente au moins deux conséquences fortes :

- l'existence du réseau des buralistes sécurise la commercialisation du produit particulier qu'est le tabac et permet d'en contrôler strictement la distribution dans les conditions imposées par la loi ;*
- il n'est pas illogique que, lorsque l'Etat bouleverse les équilibres du marché par des hausses importantes de la fiscalité appliquée au tabac, il se préoccupe du sort des buralistes dont une part importante du chiffre d'affaires est encore aujourd'hui liée au tabac, en dépit des efforts de diversification entrepris.*

I. Des inexactitudes dans le rapport

Nous avons relevé plusieurs points inexacts, et parmi eux, une erreur de fond.

1°) Nous contestons le titre même du rapport car l'expression « aides injustifiées » nous apparaît choquante. En effet, en dépit des aides mises en œuvre dans le cadre des contrats d'avenir successifs, le soutien de l'Etat n'a

pas empêché la fermeture de 6 000 débits de tabac et des emplois associés entre 2002 et 2012.

2°) Le chiffre de 2,6 Md€ avancé dans le rapport est incorrect : les aides de l'Etat ont représenté 150 M€ par an sur les huit dernières années, soit 1,2 Md€.

3°) Il est incorrect de nommer « aides traditionnelles » des éléments structurellement attachés au statut des buralistes et au régime économique et fiscal du tabac depuis 1963. Cela constitue, à notre sens, une erreur de fond.

De par leur statut de préposé de l'administration, les buralistes paient chaque année, sur la base du chiffre d'affaires tabac réalisé, un droit de licence et une cotisation à un régime de retraite spécifique que l'Etat abonde également. Le régime a été qualifié par la Cour de Cassation de « régime qui s'analyse en un régime de retraite autonome et constitue un régime de base au sens du code de la sécurité sociale » (Cass. 2^{ème} Civ, 20 juin 2007). La réforme de 2005 visait à assurer la viabilité du régime en prévoyant notamment la minoration des pensions, avec une sous-indexation d'un point en deçà de l'inflation de la valeur de service du point.

Il convient également de souligner que ni les remises compensatoires, ni les remises additionnelles ne sont assujetties à cotisation RAVGDT, ce qui lèse fortement les buralistes ayant perdu du chiffre d'affaires tabac (et percevant à ce titre des remises compensatoires), en termes d'acquisition de points.

La subvention sécurité créée en 1994 a permis au réseau de s'équiper et de se protéger face à la multiplication des vols, agressions, braquages à main armée dont il est la cible à chaque hausse de prix du tabac (plus de 3 500 sinistres en 2012 dont 1 000 agressions). Il convient de noter qu'elle a toujours visé à protéger le produit tabac, dont la valeur est essentiellement fiscale, et dont les fournisseurs restent propriétaires jusqu'à sa vente au détail (article 570-I du CGI : « Tout fournisseur est tenu de conserver la propriété des tabacs depuis leur entrée ou leur fabrication en France jusqu'à leur vente au détail après consignation chez le débiteur », ce qui n'exonère pas le débiteur de devoir s'assurer contre le risque de vols portant sur le produit tabac.)

Enfin, le complément de remise est un élément de la rémunération de base des buralistes, après paiement du droit de licence et de la cotisation au régime de retraite. Il fait partie intégrante de la rémunération du buraliste.

4°) Nous tenons à préciser que les aides financières des contrats d'avenir ont été révisées dès le deuxième contrat avec une modification et une diminution de la remise additionnelle, dès 2008. Par ailleurs, notre souhait de ciblage des cantons les plus en difficulté (au lieu des départements) pour le versement le plus ajusté possible de la remise compensatoire et de l'indemnité de fin d'activité, n'a pas pu être mis en place

par la Direction des Douanes pour des raisons techniques. Ceci, malgré les demandes répétées de la Confédération.

5°) De plus, les débiteurs ne peuvent exercer leurs activités et celle du commerce annexe qu'en nom propre ou en SNC, avec la responsabilité indéfinie et solidaire sur leurs propres deniers et leurs biens ; Rappelons que les dispositifs EIRL et insaisissabilité ne sont pas ouverts aux débiteurs exerçant en SNC. Les gérants sont tenus d'exploiter personnellement et directement leur débit, avec des facultés de suppléance et de remplacement très encadrées, avec l'impossibilité de toute participation croisée à deux débits ou plus, et la nécessité d'être pleinement et entièrement propriétaire du fonds de commerce annexé.

6°) Concernant les contrôles liés aux obligations des buralistes, il est mentionné dans le rapport, 3 432 contrôles ayant donné lieu à sanction de 2000 à 2011, mais il n'est pas précisé le nombre total de contrôles effectués.

7°) Le rapport ne contient aucun élément d'étude précis sur la situation actuelle (marge brute, résultat net) des buralistes les plus en difficulté, et notamment ceux ayant bénéficié de la remise compensatoire, pourtant facilement identifiables.

8°) Enfin, la plupart des mesures des contrats d'avenir sont entrées dans le droit positif au travers de différents décrets et arrêtés publiés au Journal Officiel.

II. Le contexte de la signature des contrats d'avenir

Les trois contrats d'avenir successifs ont été négociés par la Confédération des buralistes avec les gouvernements en place, sur la base de rapports parlementaires et sous tutelle de la direction générale des douanes et droits indirects.

1°) Le 1^{er} contrat : 2004-2007

Lorsque l'Etat a décidé d'augmenter la fiscalité tabac en 2003 et 2004, l'impact au niveau des ventes a été très fort puisqu'en octobre 2003, les ventes ont immédiatement chuté de plus de 20 %, provoquant une brusque déstabilisation de l'activité.

Le 1er contrat d'avenir a été lancé par le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, dès la mi-novembre 2003, et comportait trois volets : « la viabilité et le développement économique des entreprises » ; « la sécurité des débiteurs de tabac et de leurs établissements ainsi que la lutte contre les trafics » et « une initiative française au niveau européen portant notamment sur la convergence des prix du tabac et sur les achats transfrontaliers ».

Le premier contrat a été signé par Alain Lambert, ministre délégué au budget, et par Renaud Dutreil, secrétaire d'Etat aux PME, le 18 décembre 2003.

Deux parlementaires (Yves Bur et Lionel Luca) ont été missionnés par le Premier ministre pour faire état de la situation du réseau, dès janvier 2004. Les deux auteurs du rapport, remis en juillet 2004, recommandaient, pour l'avenir des buralistes, un renforcement du rôle de ces derniers en matière de service public (notamment en zone rurale), ainsi que des possibilités de partenariats avec les collectivités locales ou les entreprises de services publics. Ils appelaient également à la poursuite de la diversification commerciale, à une harmonisation à l'échelle européenne et à une activité mieux sécurisée au niveau national. Yves Bur précisera alors - à l'époque, comme il convient de le préciser - dans le cadre d'une interview dans le *Losange* n° 235 de février 2004: « j'ai été l'un des tout premiers à rappeler au gouvernement que les buralistes ne devaient pas être les victimes de la lutte contre le tabagisme. Il est vraiment dommage que l'on n'ait pas pu anticiper les mesures nécessaires ». « Le projet de contrat d'avenir que négociait la Confédération avec le gouvernement constituait déjà un texte fort qu'il fallait encore aménager et améliorer », devait compléter Lionel Luca.

2°) Le 2^{ème} contrat : 2008-2011

En 2006, la chute des livraisons de cigarettes en était à moins 30 % comparé au volume réalisé en 2002, l'écart de prix avec nos voisins européens étant resté stable, et alors que l'évaluation de l'approvisionnement sur les marchés parallèles s'est portée à 20 % du marché officiel, dès 2006 (OFDT - « Tendances n° 44 : Contrebande et ventes de tabac 199-2004 » novembre 2005 et actualisation en mai 2006). La chute de fréquentation induite par la diminution des achats officiels a provoqué une érosion de l'ensemble des activités des buralistes. Et lors du Congrès national des buralistes, en octobre 2006, Renaud Dutreil a assuré que le contrat « devait être amélioré ».

Le rapport du député Richard Mallié servira de base aux négociations sur le prolongement du contrat et aboutira à la signature (à la veille de l'interdiction de fumer dans les lieux accueillant du public), le 21 décembre 2006, du deuxième contrat d'avenir par Jean-François Copé, alors ministre délégué au budget et Renaud Dutreil, ministre des PME.

3°) Le 3^{ème} contrat : 2012-2016

Le troisième contrat d'avenir, actuellement en cours, vise clairement à cibler les aides vers les buralistes les plus touchés.

Signé le 23 septembre 2011 en Congrès des buralistes par Valérie Pécresse, ministre du Budget, qui précisera concernant le réseau que « le constat globalement positif sur les contrats d'avenir précédents ne doit pas masquer les situations difficiles auxquelles certains buralistes sont confrontés, notamment dans les zones frontalières. Et le souci de l'Etat, c'est bien de renforcer son soutien à ceux qui doivent affronter ces difficultés ». Et sur la politique de hausse de prix : « les hausses ne doivent pas remettre en

péril l'existence des buralistes. Sans quoi c'est la lutte contre le tabagisme qui finira par en pâtir. »

Le président de la République, Nicolas Sarkozy, confirmera ce point dans le cadre d'une visite dans un bar-tabac au printemps 2012 : "Le contrat d'avenir devrait vous aider à jouer pleinement votre rôle de lien social et de service public, particulièrement dans les zones rurales. Il faut accélérer l'implantation de relais postaux et de la presse dans les petits débits ruraux" [...] « il faut tenir compte de l'existence d'un marché parallèle que je situe à 20 % ».

III. L'échec du volet « diversification » des contrats

Outre le volet sur les aides, chaque contrat comportait une partie significative consacrée à l'évolution du réseau, à la nécessaire diversification des activités des buralistes, notamment en termes de nouvelles missions de service public. Sur ce plan, les résultats sont faibles, voire inexistants.

1°) « Développement des activités commerciales » dans le 1er contrat

Que ce soit l'implication prioritaire des buralistes dans le réseau des Points Poste, l'implantation de bornes Internet, le renforcement du rôle du guichet d'intérêt public, ce volet du premier contrat d'avenir n'a toujours pas abouti, dix ans après.

2°) « Déploiement des services publics de proximité » dans le 2ème contrat

L'Etat s'engageait «à élargir la dématérialisation des timbres amendes aux valeurs fiscales dont doivent s'acquitter les administrés » : ce point était très attendu par le réseau.

Pour faire suite aux demandes de la profession exprimées pendant cinq années, le système est en passe d'évoluer, seulement maintenant, afin d'être plus rapide et plus accessible aux buralistes (notamment sur de plus petits matériels). Tout cela doit être encadré par une convention tripartite entre la Direction Générale des Finances Publiques, l'Agence Nationale de Traitement Automatisé des Infractions et la Confédération des buralistes, qui n'est toujours pas finalisée.

De même, aucune nouvelle valeur fiscale n'a été incluse au dispositif existant chez 14 000 buralistes agréés PVA (Point de Vente Agréé pour l'encaissement des amendes dématérialisées).

Le réseau des buralistes dispose cependant des outils nécessaires - financés à leur charge - pour envisager la reconnaissance du client, le paiement ou la facturation d'un service administratif. Mais il n'y a jamais eu l'impulsion nécessaire des pouvoirs publics pour « élargir la dématérialisation ».

Une expérimentation a été menée avec SNCF-TER afin de proposer aux buralistes de devenir dépositaires de billets TER. Deux protocoles d'accord ont été signés par la Confédération des buralistes et la Direction TER-Proximités le 11 octobre 2007 et le 30 avril 2009. A fin 2011, seulement 50 buralistes étaient référencés comme dépositaires de billets TER sur l'ensemble du territoire. Là encore, sans qu'il y ait eu d'impulsion volontariste de la part de la SNCF, ni des pouvoirs publics.

3°) «La diversification des activités » du 3^{ème} contrat

« L'Etat favorise l'émergence de nouvelles pistes de diversification des activités par les buralistes, et veille à privilégier les partenariats avec ce réseau, notamment dans le domaine des services publics. [...] Dans ce cadre, deux chefs de projet représentant respectivement l'Etat et la profession sont chargés d'assurer une veille sur l'évolution des projets de diversification ».

A l'issue de deux rendez-vous avec la direction générale de la modernisation de l'Etat, il semblerait qu'une étude ait été menée aboutissant... à la conclusion qu'il n'existait pas, pour l'heure, de projet de modernisation qui pourrait inclure le réseau des buralistes. Il a été proposé une expérimentation de six mois baptisée « buralistes infos services publics », actuellement en cours auprès de six buralistes ruraux. Un ordinateur a été mis à disposition par l'Administration aux clients des buralistes pour les informer de l'accès aux démarches administratives sur Internet et leur mettre à disposition des brochures d'information de Pôle Emploi, la CAF, la CNAV, la CPAM, etc. Bien entendu, les buralistes ne perçoivent pas de rémunération supplémentaire dans cette démarche.

4°) Des blocages que les pouvoirs publics n'ont su lever

Les principales activités des buralistes (tabac, presse, jeux) sont rémunérées par des faibles commissions imposées et nécessitent une gestion au plus près par rapport aux engagements financiers. Il est difficile de mobiliser la trésorerie supplémentaire nécessaire à tout investissement sur une nouvelle activité.

Dans un contexte médiatique difficile répercutant régulièrement l'annonce de mesures anti-tabagiques, les banques sont particulièrement prudentes lorsqu'un buraliste présente un projet de modernisation ou une demande de financement pour développer une nouvelle activité ; le tabac étant toujours considéré – à tort ou à raison – comme le principal moteur de l'activité du point de vente.

Toute activité de diversification implique une déspecialisation du bail commercial, dans lequel sont définies les activités « autorisées ». Pour pouvoir être exercée, la nouvelle activité nécessite l'accord du bailleur qui peut légitimement exiger une hausse sensible du loyer.

Un problème d'approvisionnement : le réseau - et particulièrement les buralistes ruraux - peine à être livré dans les mêmes conditions. Dépositaires

de presse ou courtiers de la FDJ se déplacent de moins en moins en zone rurale. Les trésoreries et les bureaux de Poste ne livrent pas les produits en point de vente (timbres amendes et fiscaux, timbres-poste et produits postaux).

Outre les éléments mentionnés ci-dessus et l'attitude de plus en plus réservée des banques, il est particulièrement difficile d'investir dans la diversification, à l'heure où la Directive européenne contre le tabagisme, en cours de révision, prépare la mise en place des paquets génériques. De même, la ministre de la santé évoque la perspective de « la suppression des linéaires », ce qui hypothèque tous projets de réaménagement et d'investissement.

IV. Un contrat d'avenir au service d'une vraie politique de proximité

Le réseau des buralistes existe au travers de l'organisation de la distribution du tabac par l'Etat, qui lui confie la vente de ce dernier, en vertu d'un contrat de gérance. Pour autant, les buralistes ne sont pas responsables des décisions prises par les différents gouvernements à propos du tabac. Mais les buralistes sont des femmes et des hommes responsables qui adhèrent, comme tout citoyen, à la politique de santé publique. Ce sont de petits entrepreneurs dont les intérêts ne sauraient être systématiquement et caricaturalement confondus avec d'autres intervenants du marché du tabac.

1°) Une proximité à laquelle les Français sont attachés

Le réseau des 27 000 buralistes a collecté 109 milliards de fiscalité sur la période étudiée dans le rapport (2004-2011). Il est un relais de proximité dans les quartiers des villes et dans nos villages et apporte des produits et services très variés à la population française (le réseau accueille 10 millions de clients par jour). C'est dans ce réseau que de nouveaux modes de consommation sont mis en œuvre (passage à l'euro, dématérialisation en téléphonie mobile et timbres amendes, et bientôt paiement sans contact).

Un buraliste est ouvert six ou sept jours sur sept, en moyenne douze heures par jour. Il propose des services divers, variés et utiles : presse, bar, brasserie, téléphonie mobile, transfert d'argent, monétique, timbres amendes et fiscaux, jeux de hasard, paris hippiques, timbres-poste, Relais Poste, retrait d'argent, librairie, papeterie, cadeaux, relais-colis, alimentation, articles de dépannage divers et variés, station-service, fleuriste, traiteur, etc.

Le réseau des buralistes est au cœur des enjeux d'une politique d'aménagement du territoire parce qu'il est présent partout, au cœur de nos villes, dans les quartiers difficiles comme dans les zones rurales.

Un contrat d'avenir est la meilleure garantie du maintien d'un maillage de proximité, utile à tous les Français, notamment les plus défavorisés.

2°) Buralistes et santé publique : un rôle insuffisamment exploité

Par sa nature de préposé de l'administration et en vertu du contrat de gérance, les buralistes contribuent à garantir la maîtrise de la distribution du tabac par l'Etat et prennent part ainsi à la lutte contre le tabagisme.

Le buraliste est d'ailleurs tenu à cet égard de faire preuve de responsabilité sociale en refusant de vendre du tabac (loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009, article 98) ou des jeux (décret 2007-728 du 7 mai 2007) à des mineurs de moins de 18 ans qui, très souvent, demandent à des adultes d'acheter les produits pour eux ou bien finissent par s'approvisionner dans la rue.

Le réseau a également proposé, à de multiples reprises, de contribuer davantage encore à la politique de santé publique en relayant des campagnes d'information auprès de ses clients fumeurs ou en distribuant des substituts nicotiniques, propositions à ce jour restées sans suites.

Un contrat d'avenir encadre le réseau de distribution du tabac, il est un élément clé pour conduire une politique anti-tabagique, complètement maîtrisée.

3°) Des menaces et des difficultés qu'il faut nécessairement prendre en compte

- La concurrence déloyale des marchés parallèles

Reconnu par tous les intervenants sur le marché du tabac - l'Etat en premier lieu - l'approvisionnement hors réseau officiel représente 20 % du marché officiel, en moyenne, depuis 2004. Les fortes hausses de prix de 2003 et 2004 ont amené les Français à acheter du tabac ailleurs que chez les buralistes : aux frontières, dans des réseaux organisés ou sur Internet. Ce phénomène n'a fait que s'accroître depuis.

C'est un phénomène désormais durablement installé dans les habitudes de consommation et, de ce fait, il est impossible de connaître les véritables chiffres du tabagisme en France et donc de mesurer l'efficacité des politiques de santé publique en matière de lutte contre le tabac. Les enquêtes de l'INPES ne prennent pas en compte l'approvisionnement des fumeurs qui se déclarent lors de l'enquête « baromètre santé ».

Cette concurrence déloyale remet donc en question les contraintes imposées aux buralistes, relatives au monopole d'Etat : les marchés parallèles sont une brèche ouverte dans la politique de lutte contre le tabagisme.

Le contrat d'avenir est la preuve que l'Etat souhaite contenir le marché par un maillage étroit du territoire.

- L'insécurité

Malheureusement bien connue des réseaux de commerçants de proximité, l'augmentation de l'insécurité n'épargne pas les buralistes qui en ressentent les effets à chaque hausse de prix. Le produit tabac est convoité, facile à revendre sur les marchés de contrebande et suscite ainsi l'intérêt des malfaiteurs qui n'hésitent pas à entreprendre des actes violents envers les gérants des débits de tabac.

Le contrat d'avenir marque la volonté de l'Etat de protéger un réseau de proximité utile.

- La gestion

Les multi-activités et services proposés par les buralistes nécessitent une gestion minutieuse avec des niveaux de chiffre d'affaires qui peuvent paraître très importants aux non-initiés. Car les produits principaux (tabac, presse, jeux) sont commissionnés, avec prix d'achat et de vente fixes. Ainsi, 90 % du chiffre d'affaires d'un buraliste, tous produits confondus, est constitué par des activités commissionnées. De plus, la part des règlements concernant les produits du tabac par carte bancaire est passée de moins de 10 % en 2002 à plus de 50 % en 2012 : il faut donc imputer sur les marges brutes environ 0,6 % pour le taux de commission CB prélevé par la banque.

Selon le Centre de Gestion agréé des buralistes, le résultat net moyen des tabacs-presse a évolué de + 6 % entre 2003 et 2009, soit moins d'1 % par an, hors inflation. Le résultat net moyen des bars-tabac s'est écroulé de 13 % sur la même période.

Par conséquent, la remise en cause du système de rémunération tabac bousculerait l'équilibre économique déjà fragile des points de vente. Cela aurait inévitablement un effet aggravant vis-à-vis de la confiance, déjà dégradée, du système bancaire et des repreneurs éventuels.

Comme son nom l'indique, le contrat d'avenir doit continuer à être la traduction officielle de la volonté de l'Etat de garantir l'existence d'un réseau de proximité, au plus près des services quotidiens des Français, tout en s'assurant de la maîtrise exclusive de la vente réglementée du produit tabac.
