2
Le soutien aux débitants de tabac : supprimer les aides au revenu, revoir les relations entre l'État et la profession

PRÉSENTATION

La vente au détail du tabac en France repose pour l'essentiel sur un réseau de 25 492 débits de tabac (fin 2015), dont les tenanciers sont des préposés de l'administration des Douanes. Cette organisation structure les relations entre ces commerçants et l'État : l'implantation des débits de tabac est décidée par l'administration ; le débitant signe un contrat de gérance de trois ans renouvelable ; l'État fixe le taux de remise brute qui détermine la part du produit de la vente du tabac qui revient aux buralistes ; depuis 1995, l'État peut financer une partie des dépenses engagées pour améliorer la sécurité des débits de tabac ; enfin, l'État prend à sa charge une partie du financement du régime de retraite supplémentaire des gérants de débit de tabac créé en 1963.

Depuis 2004, considérant que sa politique de lutte contre le tabagisme aurait un impact sur la vente du tabac dont le prix a été fortement augmenté, l'État a mis en place de nouvelles aides destinées à soutenir le revenu des buralistes, à favoriser la diversification de leur commerce ou accompagner leur retrait de cette activité. Ces aides ont pris place dans un premier contrat, dénommé « contrat d'avenir », conclu avec la Confédération des buralistes pour la période 2004 à 2007. À l'issue du deuxième contrat d'avenir qui s'est déroulé de 2008 à 2011, la Cour des comptes notait dans son rapport public annuel de 2013 que « la collectivité avait consenti un effort budgétaire sans aucun rapport avec ce qu'aurait exigé le traitement individualisé de la situation des seuls débitants effectivement et significativement affectés par la baisse des volumes du tabac »[257]*. Elle recommandait de procéder à une remise en cause rapide des mesures arrêtées début 2012 dans le cadre du troisième contrat d'avenir pour ne laisser subsister que les aides structurelles (indemnité de*

[257] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome 1. Le soutien de l'État aux débitants de tabac : des aides injustifiées, p. 583-620. La Documentation française, février 2013, 657 p., disponible sur www.ccomptes.fr

fin d'activité, subvention de sécurité, prime de service public), de maintenir pour les quatre années suivantes le taux de la remise nette au niveau de 2012 et de mettre en place une dégressivité de cette remise nette en fonction des niveaux de chiffre d'affaires.

Le troisième contrat d'avenir est arrivé à son terme fin 2016. La Cour a constaté que la plupart des recommandations qu'elle avait émises en 2013 n'a pas été mise en œuvre[258] *et souligne que ce troisième contrat n'a pas corrigé les défauts relevés en 2013 : les dispositifs sont toujours nombreux, peu ciblés et insuffisamment contrôlés (I), alors que les revenus des débitants continuent d'augmenter et que le nombre d'établissements en difficulté apparaît limité (II) ; le nouveau protocole d'accord signé par l'État le 15 novembre 2016 avec la Confédération des buralistes pour la période 2017-2021 tout en comportant quelques améliorations ne pose pas les bases de l'indispensable refondation de la politique de soutien à la profession (III).*

I - Des dispositifs toujours nombreux et peu ciblés

L'État intervient par divers canaux en vue de soutenir le revenu des débitants. Il prend également en charge des aides destinées à faire évoluer les débits. Mais ces aides restent insuffisamment ciblées et contrôlées.

[258] Dans le *rapport public annuel 2016*, Tome 2. La lutte contre le tabagisme : une politique à consolider. La Documentation française, février 2016, 639 p., disponible sur www.ccomptes.fr, la Cour observait qu'« une réforme a été esquissée lors de la préparation du plan national de réduction du tabagisme, mais n'a pas prospéré, alors même que tant la situation des finances publiques que la lutte contre le tabagisme rendent indispensable un meilleur ciblage des concours apportés à la profession ».

La vente au détail du tabac en France

Le décret du 28 juillet 2010 relatif à l'exercice du monopole de la vente au détail des tabacs manufacturés dispose qu'en France métropolitaine, « la vente au détail du tabac est confiée par l'État (administration des douanes et droits indirects) aux débitants de tabac. Les débits sont classés en deux catégories, les débits de tabac ordinaires et les débits de tabac spéciaux ». Les contrats de gérance sont établis pour une durée de trois ans et les débitants sont astreints à une obligation de formation.

L'implantation des débits ordinaires est décidée par l'administration : elle se fait par transfert ou par appel à candidature. L'article 8 du décret du 28 juin 2010 relatif à l'exercice du monopole précité prévoit que les débits de tabac ordinaires sont implantés sur décision du directeur régional des douanes et droits indirects territorialement compétent, après avis des organisations représentant dans le département concerné la profession des débitants de tabac. L'article 9 du décret précise que « l'implantation d'un nouveau débit ne doit pas avoir pour effet de déséquilibrer le réseau local existant ». Le 3ème contrat d'avenir a mis fin au moratoire sur l'ouverture de nouveaux débits : les décisions d'implantation prises chaque année sont de l'ordre d'une cinquantaine, dont environ 45 % concernent des communes de moins de 3 500 habitants[259].

Le directeur régional des Douanes peut également attribuer par appel à candidature des débits de tabac ordinaires saisonniers (de trois à huit mois) dans les lieux touristiques.

À côté de ces débits ordinaires, deux cas de figure peuvent exister :

- la revente de tabac par certains commerces (restaurants titulaires d'une licence restaurant, stations-service implantées sur le réseau autoroutier ou les voies rapides ou express – toutes les stations-service en Corse –, établissements militaires, pénitentiaires ou recevant des personnes dont la liberté de circulation est restreinte, débits de boissons à consommer sur place ayant une licence III ou IV) est autorisée en tant que service complémentaire. Ces commerces sont tenus de s'approvisionner auprès d'un débit de tabac ordinaire de rattachement ;

[259] L'article 70 de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a transféré aux maires la compétence d'autoriser le déplacement d'un débit au sein d'une même commune. 222 demandes ont été examinées en 2015 et 140 autorisées.

- des débits de tabac spéciaux peuvent être attribués au titulaire d'un contrat de concession d'occupation du domaine public, au responsable du domaine public géré en régie ou au titulaire exclusif d'un droit d'exercer une activité commerciale dans une enceinte non librement accessible au public. Un exemple est la vente de cigarettes par les magasins Relay H ou les supérettes Monop dans les gares, qui vendent essentiellement par ailleurs de la presse et du « snacking ».

Les débits ordinaires et les débits spéciaux sont tenus de s'approvisionner auprès des fournisseurs agréés par l'administration et d'appliquer les prix publiés au Journal officiel sans percevoir d'autres rémunérations que la remise consentie par les fournisseurs sur la base du taux fixé par l'État.

Seuls les débits ordinaires sont éligibles aux aides prévues par les contrats d'avenir et le protocole d'accord 2017-2021.

En France, un débitant de tabac tire les revenus suivants de la vente de ce produit : une fraction du prix de vente (remise), déterminée par l'État, à laquelle peuvent s'ajouter diverses aides budgétaires soumises à certaines conditions. De ces revenus se déduisent les charges d'exploitation du fonds.

A - Le soutien au revenu

1 - Les aides budgétaires au revenu

Trois aides, financées sur le programme budgétaire 302 – *Facilitation et sécurisation des échanges* de la mission *Gestion de la fonction publique et des ressources humaines*, ont directement pour objet de soutenir le revenu des débitants de tabac. La dépense budgétaire s'est élevée à 92,41 M€ en 2015.

Le complément de remise, plafonné à 2 900 € par an et par débit, correspond au reversement par l'État d'une fraction du droit de licence qu'il prélève sur les débitants. Cette exonération du droit de licence, qui portait originellement sur les premiers 129 500 € de chiffre d'affaires, a été étendue aux 152 500 premiers euros de chiffre d'affaires par le 1er contrat d'avenir[260]. Les 2ème et 3ème contrats d'avenir ont relevé ce plafond à

[260] Depuis 2008, les débitants dont le chiffre d'affaires est inférieur à 157 650 € perçoivent un versement différentiel (31 270 € de dépenses en 2015, soit 7,2 € en moyenne).

157 650 € en France continentale et à 118 238 € dans les départements corses. La dépense s'est élevée à 66,7 M€ en 2015.

La remise additionnelle, comme le complément de remise, bénéficie à tous les buralistes. Cette aide est également fixée en pourcentage d'une part du chiffre d'affaires. Créé dans le cadre du 1er contrat d'avenir, le dispositif a été réformé à plusieurs reprises. Son taux et le niveau du chiffre d'affaires concerné ont été abaissés. La dépense s'est élevée à 12,36 M€ en 2015.

La remise compensatoire vise à compenser la baisse du chiffre d'affaires subie par un débitant par rapport à l'année 2002, dès lors que cette baisse est d'au moins 10 %. L'aide est calculée en pourcentage de la perte du revenu généré par la vente du tabac, la remise nette[261]. Comme pour la remise additionnelle, le dispositif a été revu à plusieurs reprises, dans un sens plus restrictif : ainsi, les buralistes situés en-dehors des départements frontaliers ou en difficulté (départements dont le montant annuel des livraisons de tabac manufacturés est inférieur d'au moins 5 % à celui de 2002) ne sont plus éligibles depuis 2015. La dépense s'est élevée à 13,35 M€ en 2015.

2 - La contribution au régime d'allocation viagère des gérants de débit de tabac

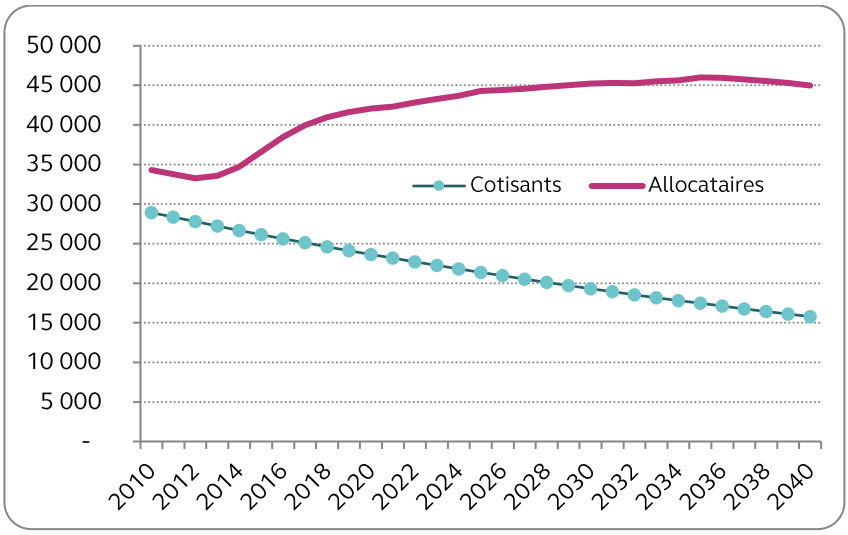
Pour leurs activités commerciales hors tabac, les buralistes relèvent du régime social des indépendants (RSI). Pour leur activité tabac, ils sont affiliés au régime d'allocations viagères des gérants de débit de tabac (RAVGDT), institué par le décret du 30 octobre 1963, modifié par les décrets du 21 décembre 2005 et du 31 décembre 2009, qui joue donc le rôle d'un régime supplémentaire de retraite.

Ce régime est financé aux deux tiers par l'État, sur crédits budgétaires jusqu'en 2015, via un prélèvement de 0,25 % sur les recettes de droit de consommation depuis 2016. En hausse régulière, la contribution de l'État à ce régime s'est élevée au total à 897,1 M€ de 2004 à 2015.

Le déséquilibre démographique de ce régime va s'accroître, pesant de ce fait plus encore sur le financement public.

[261] La remise nette est égale à la remise brute (part du produit de la vente du tabac qui revient aux débitants) moins le droit de licence et la cotisation au régime d'allocation viagère des débitants de tabac.

Graphique n° 1 : évolution démographique du RAVGDT



Source : Cour des comptes d'après DGDDI

3 - La fixation du taux de remise

Les prix de vente au détail des tabacs sont fixés par les fabricants et homologués par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

Les débitants sont rémunérés par les fournisseurs agréés au moyen d'une remise brute sur le prix de vente au détail. Le taux de cette remise est fixé par l'État. En pratique, les fournisseurs versent aux débitants la remise nette, après avoir prélevé pour le compte de l'État un droit de licence et la cotisation au RAVGDT[262]. En fixant le taux du produit de la vente qui revient aux débitants, l'État dispose d'un levier important pour agir sur l'évolution de leurs revenus.

Le taux du droit de licence est également fixé par l'État. Il s'établissait à 20,84 % de la remise brute pour les autres produits du tabac en 2012. Il a été baissé à 20,36 % en 2014, 20,25 % en 2015 et 20,14 % en 2016 afin de maintenir constant le montant du droit de licence acquitté dans le contexte de hausse du taux de remise.

[262] Les taux sont différents en Corse.

B - Les autres aides de l'État

Ces aides, souvent qualifiées d'aides structurelles car elles visent en principe à pérenniser les débits (sécurité, diversification) ou à faire évoluer le réseau (indemnité de fin d'activité), sont également financées par le budget de l'État.

1 - L'aide à la sécurisation des débits

Cette aide a été créée en 1995. Lors des deux premiers contrats d'avenir, son montant (80 % du coût hors taxes des matériels de sécurité et de leur installation) était plafonné à 10 000 € sur trois ans et par débit. Ce plafond a été porté à 15 000 € par le 3ème contrat d'avenir, augmentant significativement le coût annuel de cette mesure (14,24 M€ en 2015).

Les matériels éligibles (coffres forts, vidéosurveillance, marquages invisibles et codés, mécanismes de renforcement des rideaux métalliques, etc.) évoluent chaque année. Pour bénéficier de l'aide, le débitant doit fournir au moins deux devis détaillés.

2 - Les aides à la diversification de l'activité des débits

Les trois contrats d'avenir successifs insistent sur la nécessité pour les buralistes de diversifier leur activité. Le 3ème contrat d'avenir indique ainsi que « l'État favorise l'émergence de nouvelles pistes de diversification des activités par les débitants de tabacs et veille à privilégier les partenariats avec ce réseau, notamment dans le domaine des services publics. Il soutient et accompagne les débitants de tabacs dans leurs démarches de diversification, notamment dans le milieu rural ».

La poursuite de cet objectif emprunte plusieurs voies : des démarches volontaristes de l'administration visant à articuler diversification de l'activité des débits et services publics ; des initiatives privées émanant des débitants ou portées par la Confédération des buralistes ; la création, dans le cadre du 3ème contrat d'avenir, d'une prime de service public de proximité (PSPP). Son coût s'est élevé à 6,7 M€ en 2015.

Cette prime[263] est accordée aux débitants offrant au moins quatre des neuf services listés par l'arrêté du 22 octobre 2012[264] et dont le chiffre d'affaires annuel réalisé sur la vente de tabac est inférieur à 300 000 €. Elle s'élève à 1 500 € par an pour les débits implantés dans les communes de moins de 1 500 habitants et à 1 000 € pour les autres communes.

3 - Les aides au départ ou à la mobilité

Égale à trois fois le montant de la remise nette et du complément de remise de 2002, l'indemnité de fin d'activité (IFA) était versée à l'origine aux débitants des départements frontaliers ou assimilés (notion remplacée en 2007 par celle de « départements en difficulté ») qui souhaitent cesser leur activité car la viabilité de leur point de vente ne leur semble plus assurée.

Le dispositif a été revu à plusieurs reprises : il a été étendu aux petits débits des zones rurales (« IFA rurale »), à compter du 1er juillet 2007, dans la limite de 200 dossiers par an, selon des critères géographiques (le débit doit être le dernier d'une commune comptant moins de 1 500 habitants), de revenus (le chiffre d'affaires 2002 doit être inférieur à 100 000 euros) et d'âge (avoir au minimum 60 ans et justifier d'au moins dix ans d'activité).

Le 3ème contrat d'avenir a rendu le dispositif plus généreux : le décret du 25 juin 2013 a ouvert le dispositif de l'IFA rurale à un nombre plus important de bénéficiaires en modifiant deux des cinq conditions posées pour en solliciter l'attribution (suppression de la condition relative à la gestion du dernier débit de la commune et rehaussement du plafond en valeur des livraisons de tabacs faites au débit en 2002 de 100 000 à 150 000 €). Le mode de calcul du montant des IFA classique et rurale a également été harmonisé, ce qui a entrainé une revalorisation de l'aide versée au gérant de débit en zone rurale.

L'aide est accordée par un comité national composé à parité de représentants de la Confédération des buralistes et de la DGDDI. Le coût

[263] Elle remplace la prime de service public.

[264] La liste comprend la délivrance de timbres postaux, la délivrance de timbres-amende sous format papier ou l'existence d'un agrément en cours « Point de Vente Agréé » pour le paiement automatisé des amendes radar, la délivrance de timbres fiscaux, la réception de colis au bénéfice des usagers, la délivrance de titres de transports nationaux, régionaux, intercommunaux ou communaux, l'offre de presse nationale ou régionale, l'offre de jeux de grattage, de loterie ou de paris sportifs ou hippiques, l'offre de services téléphoniques ou d'accès à internet, un commerce alimentaire de proximité offrant des produits de première nécessité.

des dossiers d'indemnité de fin d'activité acceptés s'est élevé à 5,8 M€ en 2015 pour 93 bénéficiaires, et le montant payé cette même année à 7,4 M€.

C - Des aides insuffisamment ciblées et contrôlées

Alors que la Cour appelait en 2013 à un ciblage des aides en faveur des débitants véritablement en difficulté par une remise en cause des aides au revenu du 3ème contrat d'avenir, un maintien du taux de la remise nette à son niveau de 2012 et une dégressivité de ce taux en fonction du chiffre d'affaires, les réformes ont été timides et les aides versées demeurent insuffisamment contrôlées.

1 - De timides réformes des aides budgétaires jusqu'à fin 2016

Le complément de remise n'a pas été réformé alors qu'il constitue en 2015 les deux tiers des aides budgétaires au revenu et qu'il ne cible pas les débits en difficulté.

La remise additionnelle a été mise en extinction. Au 1er janvier 2012, son taux a été ramené de 2 % sur les premiers 152 500 € de chiffre d'affaires à 1,6 % sur les premiers 130 000 € de chiffre d'affaires. Ce taux, devenu dégressif, s'élève à 0,2 % en 2016, dernière année de ce dispositif.

La remise compensatoire a également été réformée dans le cadre du 3ème contrat d'avenir. Le niveau de la compensation de la diminution du chiffre d'affaires est dégressif depuis 2012 et seuls les débits situés dans les départements frontaliers ou en difficulté[265] sont désormais éligibles. Les buralistes doivent être entrés en fonction avant 2012. Malgré cette réforme, le dispositif actuel est peu satisfaisant. La référence aux livraisons de tabac de 2002 pour déterminer les départements éligibles est peu pertinente car trop ancienne. En outre, en prenant pour base l'évolution des revenus et non pas leur niveau, le dispositif ne permet pas de cibler les débits véritablement en difficulté. Ainsi, plus du tiers des bénéficiaires de la remise compensatoire en 2015 ont un chiffre d'affaires supérieur à 300 000 € et 43 ont un chiffre d'affaires supérieur au million d'euros. Enfin, le plafond de la remise compensatoire demeure élevé (50 000 €).

[265] Les départements dits en difficulté sont ceux dont le montant annuel des livraisons de tabac manufacturé est inférieur d'au moins 5 % à celui de 2002.

Tableau n° 1 : les aides budgétaires de l'État pendant les trois contrats d'avenir (en M€)

	2004-2007	2008-2011	2012-2015[266]	Total
Remise additionnelle	429,4	341,5	133,2	904,2
Remise compensatoire	219,9	154,3	79,4	453,6
Complément de remise	386,7	287,9	273,3	947,9
Indemnité de fin d'activité	31,8	18,3	22,5	72,5
Prime de service public	0,0	12,9	21,2	34,1
Aide à la sécurisation des débits	76,7	37,3	55	169,1
Contribution au RAVGDT	273,6	302,3	321,2	897,1
Crédit d'impôt modernisation des débits[267]	1,0	11,0	3,0	15,0
Total	**1 419,2**	**1 165,5**	**908,8**	**3 493,5**

Source : Cour des comptes d'après données DGDDI

Ces réformes se sont traduites par une diminution de la dépense budgétaire de l'État : la dépense pour la remise additionnelle s'est élevée à 12,36 M€ en 2015, soit près de cinq fois moins qu'en 2012. Elle a été divisée par deux depuis 2012 pour la remise compensatoire (13,4 M€), et le nombre de bénéficiaires, 1 463 en 2015, a été divisé par trois sur la même période.

[266] Les données de 2016, dernière année du contrat d'avenir, ne sont pas disponibles.

[267] La loi de finances rectificative du 31 décembre 2006 a ajouté un crédit d'impôt 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 au titre des années 2007 à 2009. La loi de finances rectificative du 31 décembre 2009 a prolongé le dispositif jusqu'à fin 2011.

2 - Une augmentation de la remise nette non ciblée et près de trois fois supérieure à la baisse des aides au revenu

Le montant total de la remise nette, c'est-à-dire du revenu de la vente au détail du tabac qui revient aux buralistes, s'établit à 1 269,3 M€ en 2015. Il a progressé de 5,45 % entre 2012 et 2015.

Tableau n° 2 : évolution de la remise nette en moyenne annuelle (en M€)

Période	**2004-2007**	**2008-2011**	**2012-2015**
Remise nette	**908,5**	**1 051,7**	**1 233,2**

Source : Cour des comptes d'après données DGDDI

Cette augmentation du revenu résulte de trois effets : la hausse du prix de vente du tabac, la baisse du volume des ventes et le relèvement du taux de remise.

Les ventes dans les débits en France ont en effet diminué, passant de 54 108 millions d'unités en 2011 à 45 014 en 2014. La remontée constatée en 2015, avec 45 457 millions d'unités vendues, semble conjoncturelle (liée vraisemblablement à un contrôle accru des frontières à l'hiver 2015 à la suite des attentats qui a réduit l'achat de tabac dans les pays frontaliers) ; la baisse des volumes vendus a d'ailleurs repris en 2016 (- 2,4 % de janvier à juin). Au total, le chiffre d'affaires sur la vente au détail du tabac, fruit des évolutions opposées des quantités vendues et des prix des cigarettes, a augmenté faiblement (de 18 136 M€ en 2012 à 18 451 M€ en 2015).

Sur la même période, l'État a conduit, dans le cadre du 3ème contrat d'avenir, une politique de relèvement annuel du taux de la remise nette pour les produits du tabac, hors cigares et cigarillos : au total, le taux de la remise nette sur les cigarettes a augmenté de 0,4 point entre 2011 et 2016, pour atteindre 6,9 % en janvier 2016.

Cette politique de hausse du taux de la remise a favorisé les débits qui ont les chiffres d'affaire les plus importants.

L'augmentation des revenus qui en a résulté, + 726 M€ au cours des quatre premières années du 3ème contrat d'avenir, a plus que compensé la baisse des crédits budgétaires sur la période (- 256,5 M€). Ce mouvement, avec la hausse du taux de la remise nette et la réduction de la part de la

remise compensatoire dans les aides budgétaires au revenu, s'est opéré au détriment d'un ciblage sur les débits en difficulté.

3 - Un contrôle insuffisant

a) Des fraudes à l'aide à la sécurisation des débits

L'aide à la sécurisation des débits a été perçue par 10 783 débitants depuis 2004, pour un coût total de 100 M€. En 2015, 3 843 débitants ont bénéficié de cette aide pour un montant moyen de 3 853 € et chaque année, près de 15 % des débitants utilisent le montant maximum de l'aide (15 000 €) pour sécuriser leur débit. Un débitant peut solliciter cette aide à plusieurs reprises et le montant moyen de 9 255 € masque des écarts considérables et des montants conséquents : 461 débitants ont ainsi perçu plus de 20 000 € et trois plus de 44 000 €.

Des contrôles menés en 2015 par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ont débouché sur la notification de 19 infractions à des entreprises situées dans sept départements[268] (ententes, devis de complaisance, etc.). La plupart ont abouti à un règlement transactionnel.

De son côté, l'administration des Douanes est dans l'incapacité d'indiquer combien de contrôles ses services déconcentrés ont effectué pour s'assurer de la réalité des travaux financés. Elle note par ailleurs que le traitement des demandes génère des lourdeurs administratives et des délais importants. Les cas de dossiers instruits pour des sommes peu importantes ne sont pas rares : 96 débitants ont perçu une subvention inférieure à 1 500 €.

b) Un usage opportuniste des indemnités de fin d'activité

Si le nombre de bénéficiaires des indemnités de fin d'activité (IFA) est limité (93 en 2015) et toujours très inférieur aux contingents autorisés, l'évolution de l'indemnité moyenne a été très dynamique au cours du 3ème contrat d'avenir. Les montants moyens – 92 000 € pour l'IFA classique et 14 110 € pour l'IFA rurale entre 2012 et 2015 – recouvrent des

[268] Alsace, Bourgogne, Franche-Comté, Haute-Savoie, Isère, Lorraine, Rhône-Alpes.

écarts importants avec des aides qui sont allées de 3 569 € à 548 261 € pour l'IFA classique et de 1 579 € à 34 126 € pour l'IFA rurale.

Les caractéristiques du dispositif favorisent des comportements opportunistes.

Le maintien à 2002 de l'année de référence pour le bénéfice des aides ne prend pas en compte l'évolution souhaitée du marché du tabac et, en assurant trois fois le montant de la remise nette et du complément de remise de 2002, l'IFA peut être très élevée : parmi les 257 débitants bénéficiaires entre 2012 et 2015, 29 ont perçu plus de 150 000 € et deux plus de 400 000 €.

La grande majorité des bénéficiaires de l'IFA classique (63 % des bénéficiaires de 2012 à 2015) a pris la gérance du débit concerné après 2002. Or, l'absence de plafonnement peut conduire à un niveau d'IFA supérieur au prix d'achat du fonds de commerce. Selon la DGDDI, « certains débitants semblent parfois organiser la baisse des livraisons de tabac, et, en tout état de cause, assurent une gestion déficiente de leur activité afin de répondre aux critères d'attribution de l'IFA. »

II - Des revenus globalement en croissance en dépit de la baisse des ventes de tabac

Malgré la baisse des ventes de tabac, les revenus tirés de celles-ci par les débitants ont continué d'augmenter et les débits en difficulté, essentiellement situés aux frontières avec la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne, sont peu nombreux. De plus, la diversification de l'activité des débitants permet d'améliorer encore leur situation.

A - Les revenus tirés de la vente du tabac continuent d'augmenter

Le chiffre d'affaires moyen lié à l'activité de vente au détail du tabac a augmenté de 15,5 % pendant le premier contrat d'avenir. Il a cru de 20,5 % au cours du 2ème contrat d'avenir. Au cours des quatre premières années du 3ème contrat, de 2012 à 2015, la hausse s'est poursuivie, quoiqu'à un rythme plus modéré de 7,8 %.

Tableau n° 3 : évolution du chiffre d'affaires moyen et du nombre de débits

	2002	2004	2007	2008	2011	2012	2015
CA moyen en €	447 238	469 781	516 753	534 837	644 610	671 271	723 778
Nombre de débits	**32 850**	**31 965**	**29 616**	**28 955**	**27 539**	**27 017**	**25 492**

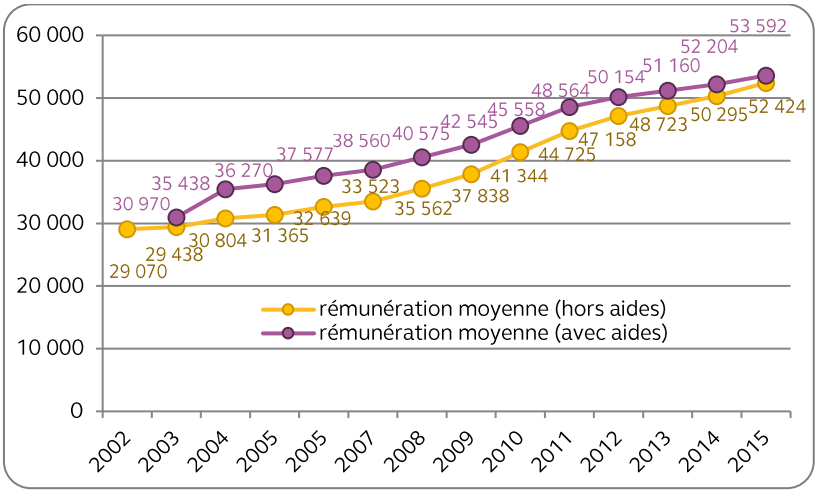
Source : Cour des comptes d'après données DGDDI

Cette progression est le résultat d'une hausse modérée du chiffre d'affaires total des débits et de la diminution de leur nombre.

La rémunération des débitants résultant de la remise nette et des différentes aides qui leur sont apportées au titre de cette activité a continué d'augmenter : elle a crû de 11,2 % entre 2012 et 2015 avant prise en compte de la prime de service public de proximité et des remises additionnelle et compensatoire, de 6,9 % après prise en compte de ces aides compte tenu de la baisse des montants de ces remises. Les évolutions réelles sont significatives, compte tenu des faibles taux d'inflation sur la période : + 2 % en 2012, + 0,9 % en 2013, + 0,5 % en 2014 et inflation nulle en 2015.

Au total, la rémunération moyenne des débitants sur la seule activité tabac s'élève à 53 592 € en 2015.

Graphique n° 2 : rémunération moyenne liée à la vente du tabac, avec et sans aide de l'État



Source : Cour des comptes d'après données DGDDI

B - Des évolutions contrastées dans les zones considérées comme fragiles

Les trois contrats d'avenir ciblaient dans leur principe les départements ruraux ou frontaliers pour lesquels on estimait que la baisse des ventes du tabac devrait être particulièrement importante, entrainant de ce fait des difficultés pour les débits de tabac.

Dans les départements frontaliers, les rémunérations moyennes ont augmenté plus rapidement entre 2012 et 2015 que dans l'ensemble des départements (+ 13,0 % avant prise en compte des aides de l'État et de + 7,9 % en tenant compte de ces aides). Cette différence tient à la baisse également plus rapide du nombre de débits : - 9,5 % entre 2012 et 2015 contre - 5,6 % pour l'ensemble des départements.

La disparition de ces débits n'est pas uniquement imputable au développement du marché parallèle : le chiffre d'affaires total dans les départements frontaliers est en effet resté quasiment stable entre 2012 et 2015 (- 0,6 %) quand il augmentait de 1,7 % pour l'ensemble des départements. Les raisons des différences d'évolution du chiffre d'affaires selon les frontières (hausses dans les départements frontaliers avec l'Italie, l'Espagne et Andorre et baisses aux frontières avec la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne) n'ont pas été suffisamment analysées par les pouvoirs publics. De façon générale, les autres causes des difficultés rencontrées localement par certains débitants (baisse du nombre d'habitants, baisse de la prévalence du tabagisme, modifications de la composition de la population, changement dans les habitudes de consommation) ne sont pas étudiées.

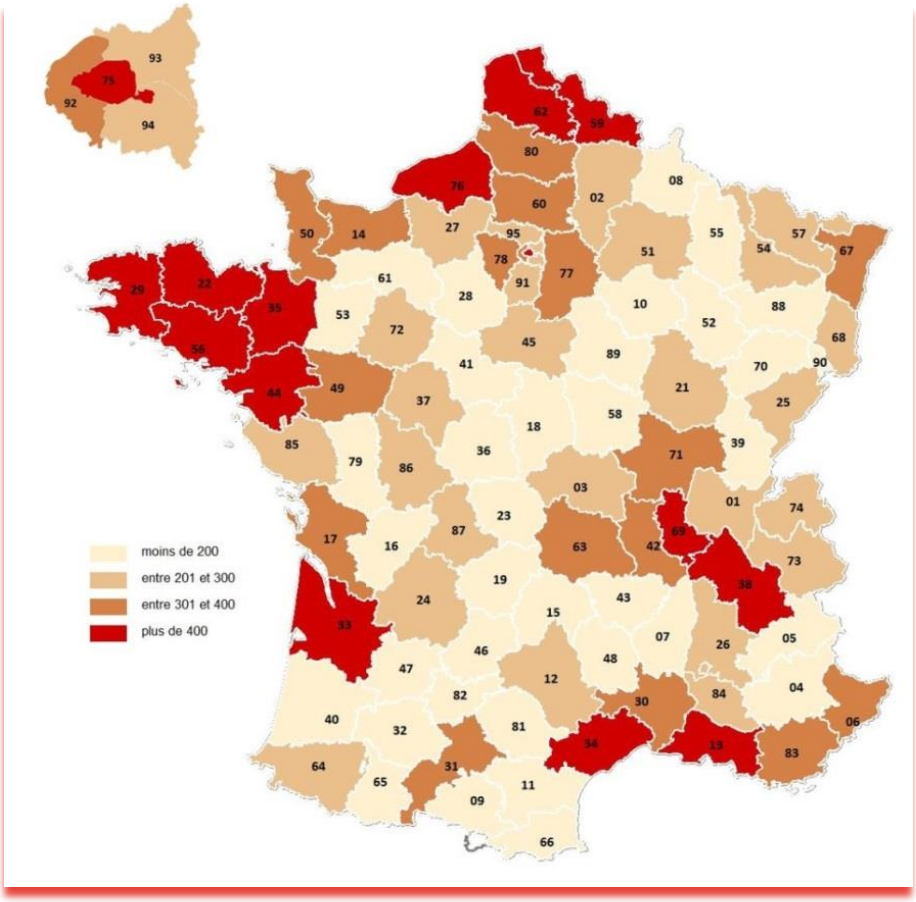
La densité du réseau des débitants est par ailleurs toujours élevée, y compris dans certains départements frontaliers, ce qui pourrait expliquer le nombre de fermetures de débits dans ces départements. Fin 2015, sur l'ensemble du territoire, les débits sont présents dans 34,5 % des communes qui représentent 85,6 % de la population. Malgré la baisse du nombre de débits, le taux de couverture reste proche de celui des boulangeries et supérieur à celui des médecins omnipraticiens[269].

Un seul des départements considéré comme en difficulté en 2012 et en 2015, le Haut-Rhin, connaît une diminution de la rémunération moyenne de ses débitants avant aides d'État entre 2012 et 2015.

[269] Travaux de l'Observatoire des territoires (Commissariat général à l'égalité des territoires - CGET) pour la DGDDI.

La situation individuelle des buralistes peut s'apprécier à partir de l'évolution des bénéficiaires de la remise compensatoire. En 2015, moins de 1 500 débitants ont été éligibles à cette aide dans les 24 départements (frontaliers ou en difficulté) concernés et parmi eux, seuls 895 avaient un chiffre d'affaires inférieur à 300 000 €.

Carte n° 1 : répartition des buralistes par département au 1er janvier 2016



Source : Buralistes.fr site de la Confédération syndicale des buralistes

C - Une évolution dynamique des revenus, toutes activités confondues

Si les tentatives de diversification de l'activité des buralistes dans le champ des services publics (mise en œuvre de Points de ventes agréés pour le paiement électronique des amendes et la délivrance de timbres fiscaux, labellisation comme maison de services au public, etc.) se traduisent par des résultats mitigés, les buralistes ont largement développé d'autres activités que la seule vente du tabac : 58 % tiennent un café, avec ou sans presse ; 35 % vendent de la presse ; 7 % conjuguent le débit avec des activités autres que la presse ou le bar. La plupart des débitants (près de 22 000) sont détaillants de la Française des jeux, dont le marché est en expansion et dont ils représentent les trois quarts du chiffre d'affaires. Ils participent à des réseaux de retraits ou dépôts de colis (Kiala, Mondial Relay, Relais-colis, Pick up) ou de transfert d'argent (Moneygram, Western Union). Depuis 2014, la profession s'est engagée de façon dynamique dans le déploiement du Compte-Nickel, service de compte de paiement : mi-2016, 1 677 buralistes offraient ce service et, en entrant au capital de la Financière des Paiements électroniques à l'initiative du Compte-Nickel, la Confédération des buralistes a assuré aux buralistes le monopole de la distribution de ce compte jusqu'en 2025.

Or, l'évolution des revenus globaux des commerçants qui tiennent un débit de tabac n'est pas connue de l'administration des Douanes, ce qui est particulièrement regrettable compte tenu de l'objectif de diversification des activités poursuivi par les trois contrats d'avenir successifs.

La fédération des centres de gestion agréés a analysé[270] le résultat courant brut moyen (avant prise en compte des cotisations sociales dues par le chef d'entreprise) des TPE relevant de son champ : les « tabacs, journaux, jeux » avec 61 100 € et les « cafés tabac, jeux, journaux » avec 60 400 € appartiennent avec douze autres professions (sur les soixante-dix-sept observées) à la tranche la plus élevée.

Pour mieux documenter les évolutions du réseau des débitants, des travaux plus complets devraient être engagés. Ceux qui ont été réalisés pour la première fois en 2016, à partir des liasses fiscales déposées par les entreprises et des données de l'entreprise LOGISTA qui livre les produits du tabac aux buralistes, indiquent que le résultat net moyen des débitants en 2014 est deux fois plus élevé que celui des boulangers et que la

[270] FCGA, *Chiffres et commentaires*. Cahier n° 21, octobre 2015.

rentabilité des commerces qui vendent du tabac (résultat net/chiffre d'affaires) a augmenté entre 2009 et 2014 pour s'établir à 14,2 %.

Au final, l'évolution des revenus des commerçants continue d'être dynamique. Elle est notamment favorisée par la hausse du prix de vente du tabac qui se répercute sur le chiffre d'affaires des débitants et par l'augmentation du taux de remise. Le soutien budgétaire et le niveau atteint de la remise interrogent d'autant plus qu'ils peuvent désinciter à la recherche d'autres sources de revenus, commerciaux en particulier.

III - Une politique de soutien à revoir en profondeur

En matière de vente de tabac, l'objectif central des politiques publiques est aujourd'hui de privilégier la santé publique, et les différentes décisions adoptées ont pour but la baisse de la consommation du tabac. Or, les dispositifs de soutien au réseau de vente de tabac sont élaborés et mis en œuvre sous l'égide de la seule direction des Douanes du ministère de l'économie et des finances, en lien très étroit avec la Confédération des buralistes qui cogère certains dispositifs, mais en l'absence du ministère de la santé.

Ce manque de cohésion dans les politiques publiques se traduit par un soutien à la profession aujourd'hui inadapté qui doit être rebâti en profondeur.

Les mesures prises à la suite de la signature du protocole du 15 novembre 2016, valable pour la période 2017-2021, n'inversent pas les tendances observées. Il est désormais urgent de rebâtir la politique de soutien à la profession.

A - Un nouveau protocole qui prolonge une politique inadaptée

Un « protocole d'accord sur la modernisation du réseau des buralistes 2017-2021 : le buraliste de demain » a été signé le 15 novembre 2016. Censé accroître le ciblage des aides, il va, par l'augmentation du taux de la remise nette, soutenir de manière indifférenciée les débitants de tabacs.

1 - Une baisse programmée des aides sur crédits budgétaires

Ce nouveau protocole prévoit une modification du régime des aides accordées aux débitants de tabac. Ainsi le complément de remise sera désormais réservé aux débitants dont le chiffre d'affaires est inférieur à 400 000 €, ce qui diminuera significativement le niveau de la dépense budgétaire.

Comme prévu par le 3ème contrat d'avenir, la remise additionnelle disparaît. La remise compensatoire est réformée : elle est élargie aux débitants installés avant fin 2015 mais son montant est plafonné à 30 000 € contre 50 000 € précédemment et fixé à 70 % de la remise nette. Elle est désormais calculée en référence à l'année 2012 au lieu de 2002, comme le demandait la Cour.

Les autres dispositifs sont marginalement réformés :

- l'indemnité de fin d'activité est plafonnée à trois fois le montant de la remise nette mais pour les seuls buralistes entrés en fonction après 2002. Elle reste inchangée pour les autres malgré les dérives constatées ;
- la prime de service public de proximité disparaît au profit d'une prime de diversification de l'activité dont le bénéfice ne peut plus être demandé que par les buralistes installés en zones rurales ou en zones urbaines prioritaires ou encore dans les départements dits en difficulté, mais son montant passe à 2 000 € par an ;
- l'aide à la sécurisation est portée à 15 000 € au maximum tous les quatre ans, par débit et non plus par débitant, et ses modalités d'attribution (forfaitisation des tarifs de remboursement des équipements) sont améliorées dans leur principe ;
- une aide à la modernisation des débits est créée pour aider les buralistes à reconfigurer leur commerce en raison de l'arrivée du paquet neutre. Elle est égale à 25 % des dépenses réalisées et plafonnée à 10 000 € tous les cinq ans. Elle sera attribuée par une commission paritaire DGDDI/Confédération des buralistes.

Au total, ces diverses réformes devraient aboutir à une baisse des dépenses budgétaires.

2 - Une hausse sans précédent de la remise nette qui pourrait peser à terme sur les finances publiques

La mesure principale de ce nouvel accord est une hausse de la remise nette, d'une ampleur sans équivalent dans le passé. Le taux de la remise nette va ainsi passer de 6,9 % du prix de vente à 8 % en cinq ans, l'essentiel de la hausse se concentrant sur 2017 (+ 0,6 point dès janvier). La hausse prévue du revenu tiré de la vente du tabac, à la suite de l'augmentation du taux de la remise nette, est ainsi sans commune mesure avec la diminution programmée des aides budgétaires puisqu'elle atteindrait 116 M€, à niveau de consommation de tabac inchangé. Pour 2017, cela correspond à une hausse du revenu moyen des débitants de 4 550 €, soit plus de 8 %.

Le Gouvernement a choisi de privilégier la hausse du taux de la remise nette, qui permet dans le cadre des discussions conduites avec la profession de compenser un désengagement partiel du soutien budgétaire.

Cette hausse de la part du produit de la vente du tabac qui revient aux débitants intervient alors que le Parlement devrait adopter une disposition créant une contribution sociale assise sur le chiffre d'affaires des fournisseurs de produits du tabac[271]. Le poids de cette contribution pourrait, selon l'exposé des motifs de l'article de loi, être répercuté par les fournisseurs sur les fabricants de tabac.

Cette hausse de la remise nette, à laquelle s'ajoutent le financement de la nouvelle contribution sociale due par les fournisseurs et la hausse de la fiscalité pesant sur le tabac à rouler sont autant de facteurs de réduction des marges des fabricants. Ceux-ci seront donc tentés de pousser à la hausse les prix de vente du tabac. Cette augmentation profiterait pour l'essentiel aux débitants compte tenu de la hausse du taux de remise nette, le taux augmenté de la remise nette s'appliquant alors à un prix supérieur. Un relèvement des taxes sur le tabac aurait eu le même effet sur les prix de vente, mais au profit du budget de l'État.

3 - Un soutien indifférencié qui ne constitue pas une aide à la diversification

Le protocole 2017-2021, comme les contrats d'avenir qui l'ont précédé, prend en compte uniquement les revenus issus de la vente du tabac, sans tenir compte des autres revenus de ces commerçants. Ce soutien

[271] Article 28 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

aux revenus tirés du tabac pose question quand la logique économique voudrait que des revenus tirés d'un marché en décroissance diminuent.

En donnant un coup de pouce substantiel aux revenus procurés par la vente du tabac, il n'incite pas les commerçants à diversifier leurs activités, autrement que par des mesures marginales (prime de diversification).

De surcroît, le choix d'augmenter le taux de remise nette favorise les débitants dont les chiffres d'affaire sont les plus élevés. Pour cette raison et compte tenu du poids de la remise nette dans le revenu tiré de la vente du tabac, l'accord conclu ne peut en aucune manière être présenté comme un dispositif de soutien aux débitants les plus en difficultés.

La politique menée depuis plusieurs années, renforcée par le protocole d'accord du 15 novembre 2016, constitue donc largement une aide indifférenciée aux buralistes et susceptible de freiner la diversification de leurs activités.

B - Une politique à rebâtir

1 - Mieux évaluer les décisions

Les différents contrats d'avenir, comme le nouveau protocole d'accord, ont été élaborés sans réelle connaissance des revenus globaux des commerçants et de leur distribution et sans vision prospective territoriale. Ces engagements ont été pris par l'État sur la base d'un risque éventuel de baisse des revenus (lié aujourd'hui à la mise en place du paquet neutre) plutôt que sur le fondement de difficultés constatées. Si la DGDDI a bien entamé une refonte de son applicatif de gestion informatisé du monopole des tabacs (GIMT) (dont les effets ne seront pas perceptibles avant 2017/2018), elle n'a pas conduit de travaux pour comprendre les évolutions au regard des deux objectifs qu'elle se fixe : aider les débitants en difficulté notamment en favorisant la diversification de leurs activités, assurer une implantation géographique des débits pertinente.

Il n'existe ainsi pas d'outil de connaissance de l'ensemble des revenus des commerçants qui tiennent un débit de tabac – alors que cela est possible comme le montrent les travaux conduits par la direction générale des finances publiques (DGFiP) mi-2016 –, si bien que la politique de soutien au revenu est conduite en aveugle.

Il n'existe pas non plus d'outil permettant de réfléchir à l'implantation géographique des débits et à l'évolution souhaitable du réseau. Cela est d'autant plus regrettable que le 3ème contrat d'avenir a abrogé le principe du gel de créations de nouveaux débits et que « des débits de tabac sont implantés sur décision du directeur régional des douanes territorialement compétent après avis des organisations représentant dans le département concerné la profession des débitants de tabac ». La DGDDI a demandé en 2016 au CGET de produire des cartes sur l'implantation des débits mais ce travail demeure trop exceptionnel.

Il n'existe pas enfin de travaux de comparaisons internationales sur les modalités de rémunérations des détaillants ou encore sur la question du monopole de la vente au détail.

2 - Impliquer réellement la profession dans une démarche contractuelle

Les contrats d'avenir, signés pour la première fois en décembre 2003 par l'État et la Confédération des buralistes, constituent un soutien public qui dans son principe – compenser la forte hausse des prix du tabac intervenue au début des années 2000 –, sa durée – treize ans –, et ses destinataires – des agents économiques qui exercent de activités commerciales – est atypique. Le protocole d'accord prolonge le soutien jusqu'en 2021.

L'engagement contractuel est largement unilatéral : dans les deux premiers contrats, la Confédération des buralistes n'a souscrit aucun engagement. Le 3ème contrat mentionne l'implication des buralistes dans la lutte contre les trafics illicites par le biais de « fiches tabac ». L'administration comme la Confédération reconnaissent cependant que ce dispositif ne fonctionne pas.

En outre, ces contrats, très médiatisés, ne retracent que la moitié des aides budgétaires dont la profession a bénéficié pendant leur durée. Ni le complément de remise (30 % de l'intervention budgétaire sur la période des trois contrats d'avenir), ni la contribution de l'État au financement du régime d'allocation viagère des gérants de débit de tabac (RAVGDT) (près de 900 M€ depuis 2004) ne sont mentionnés.

De façon générale, les modalités mêmes du financement des aides que la profession estime nécessaires devraient être réexaminées. Si près de 8 000 débits ont un chiffre d'affaires inférieur à 300 000 €, plus de 6 000 ont un chiffre d'affaires supérieur à 1 M€ : la possibilité d'un système de

péréquation au sein de la profession par le biais d'une contribution volontaire obligatoire devrait être explorée.

3 - Repenser les modes de commercialisation et de régulation

Les défauts persistants du dispositif de soutien de l'État aux débitants de tabac, que le protocole signé fin 2016 aggrave, s'expliquent notamment par la façon très particulière dont est gérée la profession (cf. encadré *supra*).

Cette organisation de la vente au détail est peu répandue en Europe, et se retrouve sous des formes proches seulement en Autriche, en Espagne et en Italie.

Les arguments avancés pour le maintien de cette organisation – la mise en œuvre de la politique de santé publique qui implique une baisse de la consommation du tabac et l'interdiction de la vente aux mineurs ainsi que la sécurisation des recettes fiscales qui nécessite de lutter contre les trafics illicites et de limiter les achats transfrontaliers - sont peu étayés. Ainsi, aucune donnée n'a pu être fournie sur le nombre de contrôles et éventuellement d'infractions des buralistes au regard de leurs obligations en matière de santé publique[272]. Par ailleurs, le lien entre la lutte contre le tabagisme et les modalités d'organisation de la vente du tabac est peu étudié, mais les travaux conduits par la commission européenne[273] indiquent que deux des pays à monopole, la France et l'Espagne, ont un taux de prévalence du tabagisme parmi les plus élevés.

La lutte contre les trafics passe essentiellement par les contrôles effectués par les services des Douanes. Les quantités saisies en 2015 ont augmenté notamment grâce aux saisies hors du territoire européen effectuées en lien avec des partenaires étrangers. Cette lutte passe aussi par le renforcement de l'arsenal juridique : les dispositions relatives à l'interdiction des ventes sur internet ont permis la mise en cause d'un millier de clients en 2015. La Cour estime également nécessaire de poursuivre les demandes d'harmonisation fiscale (les ministres chargés du budget et de la santé ont saisi la commission européenne le 11 septembre

[272] Interdiction de la publicité pour le tabac y compris dans le débit ; interdiction de la vente aux mineurs ; obligation de suivre des formations lors de la signature et du renouvellement du contrat de gérance.
[273] Commission européenne, *Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes*. Special eurobarometer 429, 2015.

2015) et maintient sa recommandation d'affiner la mesure des incidences des mouvements de prix sur les ventes hors réseau[274].

D'autres modes de régulation et de contrôle de la vente au détail du tabac devraient être expertisés, qui permettraient de lutter tout autant contre le tabagisme et les trafics illégaux. La suppression possible du statut de préposés des Douanes pourrait ainsi s'accompagner du maintien d'obligations pour les commerçants à l'instar de ce qui existe pour d'autres commerces comme celui des médicaments : obligation de s'approvisionner auprès des fournisseurs agréés par l'administration ; maintien de l'homologation des prix de vente notamment.

Une telle évolution serait de nature à transformer en profondeur la relation particulière qui s'est nouée au fil du temps entre l'État et une profession commerciale, au travers d'une administration qui, de plus, n'est pas en charge des objectifs de santé publique qui guide aujourd'hui l'action des pouvoirs publics[275].

CONCLUSION

À l'issue du 3ème contrat d'avenir conclu par l'État avec les buralistes, la Cour estime que l'évolution des revenus des commerçants qui vendent du tabac et de ce réseau de vente aurait justifié l'abandon des trois dispositifs budgétaires d'aide au revenu et l'arrêt de l'augmentation de la remise nette. La hausse du taux de la remise décidée par le Gouvernement dans le cadre du 3ème contrat d'avenir, dans un contexte où l'augmentation des prix du tabac a compensé la baisse des ventes, ainsi que la diversification de l'activité des débitants, ont en effet permis une croissance des revenus.

La Cour relève que, sans attendre d'avoir observé les éventuelles conséquences de la mise en place du paquet neutre sur le revenu des débitants, l'État a conclu le 15 novembre 2016 un protocole avec la Confédération des buralistes. En augmentant significativement la remise nette, et pour une très large part dès le 1er janvier 2017, et en poursuivant sous diverses formes les aides financières aux buralistes, ce protocole ne

[274] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*. Tome 2. La lutte contre le tabagisme : une politique à consolider. P. 325-356. La Documentation française, février 2016, 639 p., disponible sur www.ccomptes.fr

[275] Cela pourrait, par ailleurs, générer des économies pour le budget de l'État : la DGGDI estime à 148 le nombre de ses agents travaillant sur le secteur « débitants de tabac ».

prend pas en compte la réalité d'un secteur dont la situation économique globale n'est pas affectée et qui doit résolument se tourner vers d'autres activités que le tabac. Il est conclu pour une durée longue, cinq ans, sans considération des besoins réels des débits véritablement en difficulté. Il ne tire pas suffisamment les conséquences du caractère très insatisfaisant de la gestion et du fonctionnement des aides structurelles constaté pendant le 3ème contrat d'avenir.

La Cour constate également que le statut de préposé des Douanes induit une relation particulière entre l'État et une profession commerciale, relation qui a pour objet quasi exclusif le maintien d'un « réseau », par l'octroi de diverses aides budgétaires ou encore l'augmentation du volume de la remise au détriment des recettes de l'État.

Cette situation, outre qu'elle profite d'abord aux débits qui réalisent les chiffres d'affaires les plus importants, est inadaptée aux évolutions souhaitées par ailleurs : la politique de santé publique conduit à la baisse inéluctable de la consommation de tabac et l'objectif principal doit être la reconversion de ces commerces à d'autres activités.

En conséquence, la Cour invite les pouvoirs publics à réfléchir aux modalités d'organisation de la vente au détail du tabac, sans tabou sur le statut de préposé des Douanes et dans un objectif de meilleure efficience et de plus grande cohérence des politiques publiques. Elle invite à reconsidérer au plus vite, et sans attendre l'échéance de 2021, les dispositions du protocole d'accord du 15 novembre 2016 afin de mettre en place une politique profondément renouvelée dans ses objectifs, ses responsables et ses outils.

Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire chargé du budget..... 402
Réponse du président de la confédération des buralistes 406

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE CHARGÉ DU BUDGET

Nous soulignons d'abord que l'engagement de l'État en faveur du réseau des buralistes sur la période 2012-2016 s'était matérialisé par la signature du troisième contrat d'avenir, le 22 septembre 2011. Dès lors, le Gouvernement devait conduire le dispositif d'accompagnement à son terme. Par conséquent, la remise en cause, avant l'échéance, de certaines aides, souhaitée par la Cour, ne semblait pas compatible avec le maintien d'une action cohérente de l'État.

Le troisième contrat d'avenir, qui prend fin le 31 décembre 2016, s'est néanmoins inscrit dans une logique budgétaire mieux maîtrisée par rapport aux dispositifs antérieurs. En effet, son coût budgétaire représente la moitié de celui du premier contrat et les deux tiers de celui du deuxième contrat'. En outre, le troisième contrat d'avenir a permis un allègement de certains mécanismes de soutien de 2012 à 2016 (taux dégressif de la remise additionnelle, restriction du bénéfice de la remise compensatoire aux seuls départements en difficulté et frontaliers à partir de 2015) et donc une baisse progressive des dépenses.

I. La hausse moyenne de la rémunération des buralistes masque la contraction du réseau et la persistance de fortes inégalités au sein de la profession, qui justifie l'intervention de l'État

La Cour met en cause la légitimité des aides en évoquant, notamment, la hausse du chiffre d'affaires et du revenu moyen des buralistes, tout en montrant que celle-ci résulte des effets conjugués de la contraction du réseau, de la hausse des prix de vente au détail, ainsi que de la revalorisation de la remise nette ces dernières années.

Ces indicateurs masquent, en fait, de fortes disparités au sein du réseau des buralistes en fonction des territoires. En effet, les débits implantés dans les régions frontalières et les zones rurales connaissent des difficultés (difficultés d'approvisionnement, de financement), par rapport aux débits de centre- villes de grandes agglomérations.

Chaque année, environ 500 points de vente sont fermés définitivement, dont les deux tiers sont généralement situés dans des communes de moins de 3 500 habitants. Il s'agit le plus souvent du dernier débit de la commune (60 % des cas de fermetures définitives en 2015).

Si le chiffre d'affaires des buralistes a augmenté de plus de 25 % depuis 2002, la région frontalière du nord-est et les communes rurales sont particulièrement touchées par la diminution des ventes de tabacs. Sur la période 2002-2012, l'évolution du chiffre d'affaires des débitants est

négative sur les façades belge, luxembourgeoise et allemande (-20 % à -30 %).

Ce constat justifie pleinement un ciblage accru des aides à l'activité dans le cadre du nouveau protocole d'accord.

II. Le protocole d'accord sur la modernisation du réseau des buralistes signé en 2016 permettra des économies budgétaires substantielles dès 2017, avec des aides ciblées et plafonnées

Le protocole d'accord sur la modernisation du réseau des buralistes signé le 15 novembre 2016 entre le Gouvernement et la Confédération des buralistes pour la période 2017-2021 permet une refonte complète des dispositifs d'aide, qui tient compte des critiques faites par la Cour des comptes en 2013 et permet une économie budgétaire de 39 M€ qui a été intégrée dans la loi de finances initiale pour 2017.

Le protocole permet en effet un renforcement du ciblage des aides sur les débitants les plus en difficulté en fonction des territoires et un plafonnement systématique des dispositifs. Les aides existantes ont été soit supprimées (remise additionnelle), soit réaménagées pour en améliorer le ciblage :

- *Le complément de remise sera, dès 2017, réservé aux seuls débitants dont les livraisons de tabac de l'année précédente sont inférieures à un montant de 400 000 €, sous forme d'un remboursement du droit de licence limité à 2 800 € par an.*
- *La remise compensatoire vise à compenser une perte de chiffre d'affaires annuel des débits de tabac, implantés dans les seuls départements en difficulté2- ou frontaliers, d'au moins 10 % par rapport à une nouvelle année de référence, 2012, au lieu de 2002 actuellement. Ce décalage de dix ans permet de mieux prendre en compte la réalité du marché du tabac. Le taux de compensation sera de 70 % de la perte de remise nette, alors qu'actuellement il se situe entre 70 et 80 % selon l'ampleur de la baisse d'activité. La remise compensatoire sera désormais plafonnée à 30 000 € par débit (contre 50 000 € actuellement). Le débit de tabac perd le bénéfice de la remise compensatoire, en cas d'absence de livraisons de tabac pendant une période d'au moins 120 jours consécutifs.*
- *Le dispositif d'indemnité de fin d'activité est également réformé. Il sera réservé, dans la limite d'un contingent de 100 dossiers par an (160 actuellement), aux seuls débitants ayant pris leur fonction avant le 1er janvier 2018. Si les conditions actuelles d'attribution sont maintenues pour les débitants entrés en fonction avant le 1er janvier*

2002, elles sont révisées pour ceux ayant pris leur fonction à partir du 1er janvier 2002 : le montant de l'aide est plafonné à 80 000 €, et l'évolution du chiffre d'affaires est appréciée par rapport à une année de référence complète suivant celle d'entrée en fonction du débitant.

- *Le dispositif des indemnités de fin d'activité (IFA) rurales est maintenu, mais le montant des aides est plafonné à 30 000 € et le contingent limité à 100 dossiers par an (200 actuellement).*
- *L'aide à la sécurité, gérée dans le cadre d'une enveloppe annuelle de crédits, sera plafonnée à 15 000 € par débit de tabac sur une période de 4 ans (contre 3 ans actuellement). La mise en place d'un système forfaitaire par catégorie de matériels doit permettre de simplifier ses modalités d'attribution et de gestion, ainsi que de faciliter les contrôles.*
- *La prime de diversification d'activité (PDA), remplaçant factuelle prime de service public de proximité (PSPP), vise à aider les buralistes à diversifier leurs activités lorsqu'ils offrent au moins 5 services (contre 4 actuellement) et sont implantés dans les communes rurales, les départements en difficulté et frontaliers et les quartiers prioritaires, avec un chiffre d'affaires annuel inférieur à 300 000 euros. Actuellement, cette prime est accordée à tous les buralistes, quel que soit leur lieu d'implantation. Le montant de la prime sera désormais fixé à 2 000 € dans le cadre d'une enveloppe annuelle de crédits.*

III. L'évolution de la remise nette favorise une rémunération directe des buralistes, dépendant de l'évolution du marché du tabac, sans aucun impact sur les comptes publics

La hausse de la remise nette correspond au souhait du Gouvernement, en accord avec la profession, de poursuivre la dynamique prévue au sein du troisième contrat d'avenir consistant à responsabiliser davantage les débitants de tabac, par le biais d'une amélioration de leur rémunération directe. Il est rappelé que la charge financière^ de la remise nette, principale source de revenus des buralistes, ne pèse pas sur les finances publiques mais sur les fournisseurs de tabac et, le cas échéant, les consommateurs, en cas de répercussion sur les prix.

Par ailleurs, son impact effectif sur les revenus des buralistes dépendra de l'évolution des prix et des volumes de vente de tabac. Or l'évolution du marché reste incertaine, d'autant que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 crée une nouvelle taxe sur les fournisseurs agréés de tabac et a procédé à une hausse des droits d'accises perçus sur certains produits (tabac à rouler).

La politique du gouvernement en matière de fiscalité du tabac étant principalement déterminée par les objectifs de santé publique, et non pas de rendement, nous contestons l'analyse de la Cour selon laquelle la hausse de la remise nette pourrait "peser à terme" sur les finances publiques, en réduisant les possibilités de hausse des droits d'accises. Nous notons d'ailleurs que la Cour ne conteste pas l'impact budgétaire positif à court terme du nouveau protocole.

IV. Le monopole de la vente au détail permet de sécuriser les recettes et contribue à la politique de lutte contre le tabagisme : il doit donc être conservé

La vente au détail des tabacs manufacturés fait l'objet d'un monopole exercé par l'État via *le réseau des buralistes, préposés de l'administration pour la vente de ces produits réglementés.*

La tutelle de ce réseau est assurée par l'administration des douanes et droits indirects qui dispose d'un réseau territorial d'agents spécialisés dans la gestion des buralistes dans l'ensemble des directions régionales.

La Cour s'interroge sur la pertinence de maintenir le statut de préposés de l'administration, attribué aux buralistes.

Les débitants de tabac signent un contrat de gérance avec l'État, qui peut ne pas être renouvelé, voire résilié. Les buralistes sont soumis à des obligations, notamment pour le respect des règles de santé publique, et à un régime disciplinaire.

L'encadrement juridique de la vente des tabacs manufacturés a pour objet de maîtriser la chaîne de leur distribution, depuis leur fabrication ou leur importation jusqu'à leur commercialisation. Il permet de connaître avec précision l'évolution du marché et des recettes pour l'État.

Il permet également d'assurer une mise en œuvre efficace des règles de publicité et d'interdiction de ventes aux mineurs prévues par la loi sur la modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016. Le buraliste est ainsi un acteur de la lutte contre la prévalence tabagique, alors que dans de nombreux pays européens (Allemagne, Autriche), la vente de tabac peut se faire par le biais de distributeurs automatiques.

Enfin, le monopole des débitants contribue à contenir les trafics illégaux de tabacs écoulés en dehors du réseau des buralistes et à faciliter leur détection dès que les tabacs sont vendus en dehors de ce réseau. Nous considérons donc que ce principe doit être maintenu

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CONFÉDÉRATION DES BURALISTES

En présentation de cette insertion, il est fait référence aux contrats d'avenir mis en place dès 2004, sans aucune référence au contexte spécifique qui a présidé à leur mise en place.

Nous en rappelons ci-après la teneur :

- *La politique de lutte contre le tabagisme en France s'est traduite par une hausse brutale des prix en 2003 et 2004, entraînant une chute de fréquentation tout aussi brutale chez les buralistes, particulièrement les frontaliers, contribuant ainsi à la mise en place d'un approvisionnement sur les marchés parallèles qui représente en 2015 plus de 27% de la consommation de tabac par les Français et un manque à gagner de plus de 4 milliards d'euros par an pour l'Etat.*
- *Cet approvisionnement en-dehors du réseau des buralistes – préposés de l'Administration – est reconnu par l'Etat depuis plusieurs années. Pour autant, aucune action n'a été engagée au niveau européen pour envisager une politique de santé aboutissant sur un prix cohérent des produits du tabac dans tous les Etats membres.*
- *La dernière décision de l'Etat français en matière de lutte contre le tabagisme a consisté à adopter le paquet neutre, alors qu'une Directive européenne lançait une mesure commune pour tous les pays de l'Union, au travers d'un conditionnement identique pour tous les paquets de cigarettes distribués dans chaque pays.*

  Nous avons créé ainsi un nouvel avantage concurrentiel en faveur du marché parallèle.

Nous souhaiterions que cette insertion tienne compte des éléments suivants :

Au lieu de « chiffre d'affaires tabac », il convient d'indiquer « livraisons tabac ». En effet, la notion de « chiffre d'affaires », telle que mentionnée dans ce rapport, ne correspond en fait qu'aux livraisons de tabac en valeur chez les buralistes. Le véritable « chiffre d'affaires tabac » correspond à la somme de la remise sur facture et de certaines aides que l'on peut nommer « commission tabac », mais ce qui ne constitue en aucun cas un « revenu tabac ». Pour rappel, ce qui est enregistré comptablement

dans le compte de résultat des buralistes correspond à la remise et en aucun cas à la valorisation au prix de vente public des produits du tabac.

Concernant le protocole d'accord signé le 15 novembre dernier, trois orientations ont été prises, pour souligner la nécessité de modernisation du réseau des buralistes, au-delà de la « diversification ». En effet, la Confédération tient à préciser qu'aucun buraliste n'a jamais été uniquement un « débitant de tabac ».

En effet, il a toujours existé des bars-tabac- jeux, des tabac-presse-jeux, tabac-jeux avec pour activités communes le tabac, les jeux, les articles fumeurs, la confiserie, les produits de services publics, les produits postaux.

C'est donc une logique de modernisation qui doit être mise en place désormais avec l'arrivée du paquet neutre de manière à mieux mettre en valeur les produits et services du pôle d'activité réglementées (tabac, jeux, produits du vapotage, services publics) d'une part, et les produits et services commerciaux d'autre part.

Le deuxième axe de ce protocole est de cibler les aides de l'Etat, en maintenant un filet de sécurité pour les buralistes les plus en difficulté face aux décisions de l'Etat.

Le troisième volet du protocole consiste à rémunérer l'activité tabac en lien avec l'arrivée du paquet neutre (difficultés de gestion, image négative et dégradation de l'environnement de travail pour le gérant et ses salariés), sans aucun coût supplémentaire pour l'Etat. Au contraire, la suppression du complément de remise – élément historique de la rémunération tabac des buralistes – (suppression qui justifie la hausse de 0.6 point en un an) permet une économie de 43 millions d'€ par an. La hausse de remise tabac ne représente aucun coût pour l'Etat.

En plus de ces remarques générales, nous indiquons ci-dessous nos commentaires et/ou souhaits de correction pour chaque paragraphe de l'insertion.

I. Des dispositifs toujours aussi nombreux et peu ciblés

A. Le soutien au revenu

Il ne s'agit pas du « revenu » en tant que tel, il conviendrait de parler de « chiffre d'affaires ».

1. Les aides budgétaires au revenu (CDR, RA, RC)

Même remarque qu'au paragraphe précédent (A.)

2. La contribution au régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac

3. La fixation du taux de remise

B. Les autres aides de l'État

1. Les aides à la sécurisation des débits

2. Les aides à la diversification de l'activité des débits

Comme évoqué en introduction, il convient de rappeler que les débits de tabac offrent un ensemble de produits et services diversifiés depuis toujours. Aucun buraliste n'aurait pu exercer son activité uniquement avec les produits des ventes de tabac, compte tenu des baisses de volume tabac constatées depuis 2002 (-37%) qui ont entraîné des baisses de fréquentation.

Il est mentionné ici que « la poursuite de cet objectif emprunte plusieurs voies : des démarches volontaristes de l'administration visant à articuler diversification de l'activité des débits et services publics […] ». A quelles démarches est-il fait référence ?

La Confédération demande depuis 2003 à ce que de nouvelles démarches soient confiées au réseau des débitants de tabac : le réseau des buralistes n'a malheureusement été témoin d'aucune démarche proactive de l'Etat en ce sens.

Un exemple existe avec la délivrance de certification d'immatriculation pour les achats de véhicules d'occasion. Une solution est possible, avec un prestataire technique identifié et déjà agréé par le Ministère de l'Intérieur (un coût nul pour l'Etat), mais les buralistes n'ont toujours pas une autorisation officielle pour le faire.

3. Les aides au départ ou à la mobilité

C. Des aides insuffisamment ciblées et contrôlées

Le fait que ce paragraphe soit conjugué au présent de l'indicatif est inapproprié étant donné qu'il est fait référence au 3ème contrat d'avenir qui prend fin en 2016.

1. De timides réformes des aides budgétaires

Tableau n°1 : « les aides budgétaires de l'Etat pendant les trois contrats d'avenir (en M€) » : les chiffres relatifs à la contribution RAVGDT sont très supérieurs à ceux mentionnés dans le rapport de l'IGF de juillet 2016. Nous ne comprenons pas le chiffre de 3M€ inscrit pour la période 2012-2015 pour la ligne « crédit d'impôt modernisation des

débits » qui a pris fin au 31/12/2011 (le rapport de l'IGF indique « 0 » pour la période du 3ème contrat d'avenir).

2. Une augmentation de la remise nette non ciblée et près de trois fois supérieure à la baisse des aides au revenu

Il ne s'agit pas du « revenu » en tant que tel, il conviendrait de parler de « chiffre d'affaires ». Et cela à mettre en parallèle avec les volumes en baisse de 37% sur la période 2002-2016.

3. Un contrôle insuffisant

a) Des fraudes à l'aide à la sécurisation des débits

L'administration des Douanes va mettre en place avec le plein assentiment de la Confédération un système de forfaitisation par type de matériel pour éviter les abus réalisés par certaines entreprises spécialisées dans la sécurisation.

b) Un usage opportuniste des indemnités de fin d'activité

Nous souhaitons préciser que les indemnités ont été accordées à des buralistes ayant rencontré des baisses d'activité tabac bien souvent de plus de 50% par rapport à 2002.

Le protocole du 15/11/16 définit une nouvelle année de référence, fixe un plafond et supprime le dispositif pour tous les buralistes ayant pris leurs fonctions après le 31/12/2017.

II. Des revenus globalement en croissance en dépit de la baisse des ventes de tabac

Il ne s'agit pas du « revenu » en tant que tel, il conviendrait de parler de « chiffre d'affaires »

A. Les revenus tirés de la vente du tabac continuent d'augmenter

Il ne s'agit pas du « revenu » en tant que tel, il conviendrait de parler de « chiffre d'affaires »

B. Des évolutions contrastées dans les zones considérées comme fragiles

C. Une évolution dynamique des revenus, toutes activités confondues

Il ne s'agit pas du « revenu » en tant que tel, il conviendrait de parler de « chiffre d'affaires ».

Dans ce paragraphe, il est indiqué que les tentatives de diversification dans le champ des services publics se traduisent par des

« résultats mitigés ». Effectivement, comme évoqué plus haut, l'Etat n'a pas proposé d'autres pistes en ce sens.

Cependant, il est indiqué ici comme exemple de diversification dans le champ des services publics :

- *« La mise en œuvre de PVA (Points de vente agréé pour le paiement électronique des amendes et des timbres fiscaux) » : cela ne constitue en aucun cas une « diversification » puisque les buralistes distribuaient déjà en tant que charge d'emploi du contrat de gérance, pour le compte de l'État, des timbres amendes et fiscaux au format papier.*
- *« labellisation comme maison de services au public » : nous ignorons à quoi il est fait référence puisque l'État a confié aux bureaux de Poste et non aux débitants de tabac cette labellisation.*

Par ailleurs, indiquer que « les buralistes ont largement développé d'autres activités que la seule vente du tabac » en prenant comme exemple le café, la presse, ou les jeux est une aberration puisqu'il s'agit là de la définition même d'un buraliste. Il n'est pas fait mention des produits du vapotage, du snacking et boissons à emporter, des points de retrait d'argent (qui existent depuis plus de 15 ans), des services de dépôts (gaz, pain, pressing), des dépannages alimentaires, des cadeaux, des services divers et variés que les buralistes ont développé en fonction de leur zone de chalandise.

Le déploiement de Compte-Nickel, développé sans aucune aide, représente aujourd'hui 2100 buralistes agréés par l'ACPR-Banque de France.

III. Une politique de soutien à revoir en profondeur

Le manque de cohésion dans les politiques publiques provient selon nous de décisions inadaptées au marché français, dans le contexte européen que nous connaissons (aucune harmonisation des prix, des emballages, de la publicité des produits ainsi que de la prévention anti-tabagique). La profession soutient l'objectif prioritaire de santé publique, mais à condition que les politiques européennes convergent dans le même sens.

Le nouveau protocole d'accord signé le 15/11/2016 marque une évolution dans la relation qui lie l'Etat et les buralistes. La profession s'engage dans la modernisation du réseau alors que la rémunération tabac donne une perspective attractive aux repreneurs indispensables à la

pérennité du réseau. Le protocole maintient des aides pour les buralistes les plus en difficulté en zone rurale, frontalière et quartiers prioritaires.

A. Un nouveau protocole qui prolonge une politique inadaptée

1. Une baisse programmée des aides sur les crédits budgétaires

2ème paragraphe : le montant de la remise compensatoire est fixé à 70% de la « perte de remise nette » et non de la « remise nette ».

Indiquer que les dispositifs sont marginalement réformés n'est pas cohérent selon nous :

- *Le « complément de remise », élément de rémunération tabac en-dehors des aides des contrats d'avenir, va disparaître. Ce sont plus de 43 millions d'€ d'économie budgétaire annuelle que la profession perd en rémunération. Consciente des efforts à réaliser, la Confédération a donné son accord à la disparition du complément de remise, à condition que les buralistes n'y perdent pas en termes de commission, à chiffre d'affaires tabac constant. C'est ce qui justifie la hausse de commission, financée uniquement par le marché du tabac. Par conséquent, nous estimons que la présentation de l'insertion : 2) du A. n'est pas conforme à la réalité. Pour compenser la suppression du complément de remise, une hausse de remise de 0.6 point était nécessaire en 2017.*
- *L'indemnité de fin d'activité reste inchangée seulement pour les buralistes en fonction avant 2002, dans une dizaine de départements en difficulté (un maximum de 600 buralistes éligibles) : c'est justement cela qui limite les dérives. Pour les autres buralistes, leur année de référence sera l'année suivant la prise de fonction et l'IFA est plafonnée. Le dispositif est supprimé pour les buralistes prenant leurs fonctions après le 31/12/2017.*
- *Si le montant de la prime de diversification d'activité est de 2000€, 5800 buralistes sont susceptibles d'en bénéficier, au lieu de 7100 pour l'ancienne PSPP.*
- *Le dispositif de la subvention sécurité est réformé, encadré par un barème par matériel.*

Au total, ces diverses réformes vont aboutir de manière certaine (et non au conditionnel) à une diminution des dépenses budgétaires significative par rapport au dernier contrat d'avenir.

2. Une hausse sans précédent de la remise nette qui pourrait peser à terme sur les finances publiques

Comme indiqué précédemment, ce titre de paragraphe pèche par manque d'explication : le 0.6 point de hausse de remise en 2017 vient compenser la disparition du complément de remise.

Le financement de cette hausse de remise ne pèsera pas sur les finances publiques, dans la mesure où elle est financée par le marché, contrairement aux marchés parallèles générateurs d'un important manque à gagner fiscal (4 milliards d'euros par an).

Le terme de « hausse de revenu moyen des débitants de tabac » n'est pas conforme. Il s'agit d'une hausse théorique de « chiffre d'affaires moyen » à condition que le montant valorisé des livraisons tabac reste identique, ce qu'aucun professionnel du secteur ne se risque à projeter.

3. Un soutien indifférencié qui ne constitue pas une aide à la diversification

Le 2ème paragraphe démontre une méconnaissance du réseau des buralistes. Les buralistes encaissent à 90% des sommes liées à des produits commissionnés : sans possibilité d'ajuster prix d'achat et prix de vente. Dégager plus de chiffre d'affaires avec une hausse de commission sur les jeux, le tabac, ou la presse lui permet d'investir, d'acheter une nouvelle vitrine, de démarrer une nouvelle activité à marge avec un stock de produits de départ (ex : épiceries sucrée et salée, boissons à emporter, produits de dépannage). En ce sens, 2000€ de prime de diversification n'a rien d'une « mesure marginale » : elle permet au gérant d'acheter un linéaire de présentation de produits ou de financer le stock initial d'une nouvelle activité.

B. Une politique à rebâtir

1. Mieux évaluer les décisions

Le Centre de Gestion Agréé des buralistes dispose de statistiques sur le réseau des débitants de tabac. Cependant, il est évident que chacun des 25 000 buralistes de France a ses spécificités, sa zone de chalandise, sa clientèle propre.

Les comparaisons internationales sur les modalités de rémunération des détaillants de tabac n'auraient de sens que si les règles fiscales et commerciales étaient identiques.

2. Impliquer réellement la profession dans une démarche contractuelle

La profession est impliquée contractuellement par le contrat de gérance signé entre chaque buraliste avec l'Administration des Douanes, et avec chaque contrat signé avec un fournisseur, un opérateur de jeux. Le buraliste applique chaque règle (interdiction de la publicité, interdiction de vente aux mineurs du tabac et des jeux, etc) en tant que commerçant responsable et agréé par l'Etat pour distribuer des produits et des services réglementés.

3. Repenser les modes de commercialisation et de régulation

Plusieurs pays européens adoptent une organisation de la vente au détail sous forme de monopole car elle permet de contrôler le marché officiel, de le mesurer et d'ajuster des politiques de santé publique.

La Confédération Européenne des Débitants de Tabac regroupe désormais l'Italie, l'Espagne, La France, l'Autriche, la Grèce et la Hongrie.

Plus que repenser les modes de commercialisation et de régulation, il conviendrait de repenser les politiques de santé publique au niveau européen (en termes de prix, d'emballages et de prévention).