

**RAPPORT**

**DE**

**M. Richard MALLIÉ**

**Député des Bouches-du-Rhône**

**L'avenir des ruralistes :**

**Propositions pour un nouveau partenariat**

**- 4 décembre 2006 -**

## SOMMAIRE

===	
Préambule : Une mission tout terrain. ....	p.6
===	
Introduction : .....	p.8
1. <u>Les aides financières prévues par le Contrat d'avenir ont clairement contribué à amortir les effets les plus immédiats de la hausse des prix du tabac.</u>	
1.1. La mise en œuvre des compensations financières prévues au Contrat d'avenir a permis d'éviter une trop grande dégradation du revenu-tabac des buralistes.	
1.1.1. <u>Globalement, sur la période 2002-2005, la chute des achats de tabac auprès des débiteurs a entraîné une contraction de la rémunération "tabac" du réseau.</u> .....	p.11
1.1.2. <u>Les mesures financières inscrites au Contrat d'avenir ont corrigé la dégradation constatée, sans pour autant réduire les disparités entre départements ou entre débiteurs.</u> .....	p.11
1.1.3. <u>La diminution du nombre des débiteurs a également concouru à l'amélioration de leur rémunération moyenne.</u> .....	p.12
1.2. Le Contrat d'avenir a par ailleurs contribué à stabiliser le marché officiel du tabac et partant le revenu tabac des buralistes.	
1.2.1. <u>Le moratoire sur la fiscalité a contribué à stabiliser le marché officiel du tabac.</u> .....	p.13
1.2.2. <u>Les actions répressives et préventives engagées au titre ou en marge du Contrat d'avenir ont, elles aussi, contribué à la stabilisation du marché légal.</u> .....	p.14
===	
2. <u>Le Contrat d'avenir s'est révélé peu efficace dans la perspective de consolider et de réorienter l'activité des buralistes</u>	
2.1. Le Contrat d'avenir n'a que peu contribué à rétablir l'équilibre économique des débits de tabac les plus touchés ou les plus fragiles.	
2.1.1. <u>La baisse de fréquentation des débits de tabac a évidemment eu un impact sur les autres activités commerciales du buraliste alors que les compensations ouvertes par le Contrat d'avenir ne couvraient que le tabac.</u> .....	p.16
2.1.2. <u>Les pistes de diversification ouvertes par le Contrat d'avenir sont restées largement improductives, moins faute d'avoir été esquissées que d'avoir manqué d'impulsions soutenues et continues.</u> .....	p.17

2.1.3. <u>La valeur des baux s'est substantiellement dégradée et l'indemnisation des situations les plus critiques en la matière ne pouvait être qu'imparfaite, compte tenu du coût et de l'ampleur de certains préjudices.</u> .....	p.18
2.2. <b>Le Contrat d'avenir n'a pas non plus contribué clairement à consolider la pérennité d'ensemble du réseau, au regard d'une évolution qui, sous une forme ou sous une autre, s'inscrira dans un cadre de plus en plus restrictif quant à l'usage du tabac.</b>	
2.2.1. <u>Le réseau s'est globalement contracté mais de manière inégale.</u> .....	p.20
2.2.2. <u>Les pistes de diversification ouvertes par le Contrat d'avenir n'apparaissent pas nécessairement adaptées à l'ensemble des situations ou micro-situations locales.</u> ..	p.21
===	
3. <b><u>L'avenir de la profession passe par la définition d'une relation plus équilibrée et plus réaliste entre les buralistes et l'Etat.</u></b>	
3.1 <b>L'opportunité de maintenir un "contrat d'avenir" au-delà de 2007 : une question qui ne se pose pas réellement.</b> .....	p.23
<b><u>Proposition 1 : Reconduire le principe du Contrat d'avenir.</u> .....</b>	
<b>p.25</b>	
3.2. <b>L'importance du rôle des buralistes justifie pleinement qu'ils soient reconnus, plus pour leur activité que du fait de leur statut.</b>	
3.2.1. <u>Dans le contexte du renforcement de l'interdiction de fumer, ni l'augmentation de la remise ni celle du prix du tabac ne sont nécessairement la réponse la mieux adaptée à cette reconnaissance.</u> .....	p.25
<b><u>Proposition 2 : Conforter l'activité tabac du débitant en ramenant de 20 à 19 le nombre de cigarettes par paquet.</u> .....</b>	
<b>p.28</b>	
3.2.2. <u>Cette reconnaissance doit se faire en équité au regard des charges d'emploi et des services rendus.</u> .....	p.28
<b><u>Proposition 3 : Porter la commission perçue par les buralistes sur les timbres-poste à hauteur de celle des timbres fiscaux papier (de 3% à 5 %).</u> .....</b>	
<b>p.30</b>	
<b><u>Proposition 4 : Assurer et conforter durablement le partenariat buralistes-Française des jeux et PMU afin de préserver le revenu tiré de ces activités.</u> .....</b>	
<b>p.30</b>	
<b><u>Objectif : Assouplir les conditions de vente au détail de la presse.</u> .....</b>	
<b>p.31</b>	
<b><u>Proposition 5 : Réviser les conditions commerciales et financières d'approvisionnement des détaillants de presse.</u> .....</b>	
<b>p.32</b>	
<b><u>Proposition 6 : Moduler le taux de la rémunération des détaillants de presse en fonction du nombre de titres présentés.</u> .....</b>	
<b>p.32</b>	

3.2.3. La reconnaissance équitable des contraintes réelles pesant sur la situation économique des buralistes est indispensable également. .....p.33

**Objectif :** Adapter certaines mesures du Contrat d'avenir pour en préserver les principes. ....p.34

**Proposition 7 :** Maintenir le principe de la remise additionnelle, mais en faire bénéficier prioritairement les plus petits débits. ....p.34

**Proposition 8 :** Rendre le principe de la remise compensatoire plus équitable.....p.36

**Proposition 9 :** Pour les "nouveaux" débiteurs (nouveaux débiteurs stricto sensu ou débiteurs déjà en place ayant changé de débit) (frontaliers ou non), calculer la remise compensatoire avec l'année d'entrée dans le débit comme année de référence. ....p.37

**Proposition 10 :** Asseoir une part de la compensation des frontaliers sur l'écart de prix existant avec le pays le plus proche. ....p.38

**Proposition 11 :** Rapprocher le dispositif de compensation de la réalité de la situation des buralistes. ....p.41

**Objectif :** Contribuer à l'amélioration de la trésorerie des débiteurs. ....p.43

**Proposition 12 :** Mettre en place une formation-assistance spécifique à la gestion de stock et de trésorerie d'un débit de tabac. ....p.45

**Proposition 13 :** Aligner les conditions d'approvisionnement des buralistes en timbres-poste sur celles en vigueur pour les timbres fiscaux. ....p.45

**Proposition 14 :** Mettre en place une formation spécifique à la gestion de stock et de trésorerie d'un détaillant de presse, destinée en priorité aux buralistes. ....p.46

**Proposition 15 :** Ouvrir une discussion tripartite Etat/buralistes/banques en vue d'obtenir une reconnaissance effective de la spécificité de la profession par les banques. ....p.46

3.2.4. Protéger les circuits légaux de consommation pour consolider la place des buralistes......p.48

**Proposition 16 :** Lutter spécifiquement contre les actes frauduleux susceptibles de mettre l'activité des buralistes en difficulté. ....p.48

**Proposition 17 :** Maintenir la priorité donnée à la lutte contre le trafic de cigarettes par les services douaniers et l'orientation d'une partie des moyens vers la lutte contre les trafics de proximité. ....p.49

**Proposition 18 :** Assurer un suivi spécifique de la mise en œuvre des articles 575 G et H du C.G.I. ....p.49

- 3.3. La diversification de l'activité d'un buraliste, même sur la base de tâches administratives, ne se décrète pas. Elle peut et doit, en revanche, s'accompagner. ....p.50

- 3.3.1. Faire du buraliste un véritable préposé aux services publics de proximité. .....p.53

**Proposition 19 :** Amener les administrations d'Etat développant des projets de modernisation ou de simplification visant notamment à améliorer ou à développer leurs relations avec les administrés, spécialement via Internet, à intégrer le réseau des buralistes dans leur réflexion. ....p.53

**Proposition 20 :** Inciter les collectivités locales à recourir aux buralistes comme relais de services (y compris dématérialisés) locaux (tickets de cantine, de piscine, théâtres municipaux, transports,...). ....p.53

**Proposition 21 :** Encourager les entreprises de service public (ex : EDF, GDF, SNCF, autres...) à faire appel, autant que possible, aux buralistes comme correspondants de service local. ....p.54

- 3.3.2. Favoriser le développement de nouvelles activités. .....p.54

**Proposition 22 :** Mettre en place une subvention "modernisation". ....p.56

**Proposition 23 :** Soutenir le développement de nouvelles activités en favorisant, en tant que de besoin, la déspecialisation des baux. ....p.57

- 3.4. Mettre en place une réelle dynamique de gestion et d'animation du réseau des débitants. ....p.58

- 3.4.1. Faciliter la mobilité au sein d'un réseau reconfiguré. .....p.58

**Proposition 24 :** Maintenir le moratoire sur les créations de débits. ....p.58

**Proposition 25 :** Assouplir les règles de transferts de débits en vue de faciliter ceux-ci, notamment dans et à partir des zones frontalières. ....p.59

**Proposition 26 :** Mettre en place une aide à la mobilité pour certains débitants frontaliers. ....p.59

**Proposition 27 :** Redéfinir les périmètres d'adjudication en fonction des fermetures se produisant. ....p.59

**Proposition 28 :** Ouvrir l'accès à l'IFA à certains débits non frontaliers. ....p.60

- 3.4.2. Dynamiser la gestion du réseau. .....p.60

**Objectif :** Mettre en place un dispositif permanent d'animation du réseau. ....p.61

Proposition 29 : Mettre en place une délégation interministérielle ou d'une agence en charge du suivi et du contrôle de la commercialisation du tabac.....p.62

Proposition 30 : Installer un comité de suivi de l'accord ayant notamment pour mission de produire un rapport annuel, couvrant l'ensemble des champs de cet accord. ....p.63

\*

\* \*

## UNE MISSION TOUT TERRAIN

La mission a débuté ses travaux dès la publication de la lettre de mission du Premier Ministre au Journal Officiel le 16 juin dernier et, avant toute chose, il a semblé important d'organiser un certain nombre de rencontres avec les différents intervenants dans le dossier du Contrat d'avenir des buralistes.

L'activité des buralistes, notamment lorsque le débit est dit « humide », ou que le commerçant est également détaillant de presse, ne se limite pas, loin s'en faut, à la vente de tabac.

S'il est difficile de recenser en quelques lignes l'ensemble des activités des débiteurs, on peut toutefois en citer quelques-unes, au moins les plus courantes d'entre elles : vente de timbres-poste, de timbres fiscaux, de timbres-amendes, jeux de tirages et de grattage de la Française des Jeux, activité PMU, point presse, etc...

Il semblait donc important de rencontrer les responsables nationaux des différentes structures intervenant, de près ou de loin, dans l'activité des débiteurs. Une première série d'auditions a donc amené la mission à rencontrer les dirigeants du PMU, de la Française des Jeux, des NMPP ou encore de la Poste.

Ces « partenaires » ne sont toutefois pas les seuls à avoir un lien particulier avec le réseau des buralistes.

La mission a donc également auditionné un certain nombre d'interlocuteurs administratifs, tels que la Direction générale des douanes et droits indirects ou la Direction générale de la Comptabilité publique et des représentants de structures privées, telle que la Fédération Bancaire Française, qui entretiennent également des liens réguliers avec les débiteurs.

Les fabricants (BAT, Philip Morris, Altadis...) ont également occupé une place spécifique dans ces rencontres.

La Confédération des débiteurs de tabac, représentée par son Président René Le Pape ou ses représentants départementaux, a bien évidemment entretenu des contacts très réguliers avec la mission.

Au-delà des informations qui ont pu être apportées au cours de ces rencontres et des problématiques qui ont pu y être soulevées, ces auditions ont surtout été l'occasion pour la mission de prendre conscience d'une chose : l'objet même de la mission et le caractère particulier du réseau des débiteurs nécessitent que le rapport soit conçu, non pas depuis les arcanes parisiennes, mais qu'il soit nourri de remarques issues directement de la base.

En effet, le réseau des buralistes est d'une diversité incommensurable et les problématiques du buraliste de la Creuse ne sont en rien celles d'un débiteur mosellan frontalier du Luxembourg.

Il semblait donc indispensable de se rendre sur place, pour « toucher du doigt », sur le terrain, les enjeux, problèmes, et préoccupations des débiteurs.

Si bien évidemment il n'était pas question ici, pour des raisons matérielles et des contraintes temporelles évidentes, de visiter l'ensemble des 30.500 buralistes, il était toutefois nécessaire de rencontrer un échantillon significatif de ces commerçants.

Au cours de ses 6 mois de travaux, à raison, en moyenne, de deux jours de déplacements hebdomadaires, la mission a donc été à la rencontre de plus de 120 buralistes dans 15 départements différents.

Au cours de chacun des déplacements, un entretien était également organisé avec le représentant départemental de la confédération des débiteurs de tabac, afin de dégager une vue d'ensemble sur la situation plus générale du département.

Les départements frontaliers, de par la situation tout à fait particulière de leurs débiteurs, ont bien évidemment occupé une place de choix dans les déplacements de la mission.

Cette approche a rapidement porté ses fruits.

L'intuition qui planait au démarrage de l'étude quant au caractère très disparate du réseau a été plus que confirmée dès les premiers déplacements sur le terrain.

De la brasserie parisienne dépassant le million d'euros de chiffres d'affaires pour la simple activité tabac au buraliste meusien ayant dans son commerce tout un ensemble d'articles de pêche, de jouets ou encore de produits alimentaires, en passant par le bar-tabac d'un village ardennais de 450 habitants faisant aussi office de salle des fêtes, résolument, aucun buraliste ne ressemble à un autre.

Ce préalable est indispensable pour comprendre pourquoi les propositions présentement formulées sont extrêmement variées.

Bien éloigné des réalités de la base serait effectivement celui qui prétendrait détenir « la » solution miracle quant à l'avenir des buralistes...

De la même manière, il est important de préciser que, si la question de l'interdiction de fumer dans les lieux publics ne rentrait pas dans le champ d'investigation délimité par la lettre de mission, il semblait difficilement concevable que le présent rapport l'occulte totalement.

La concordance des travaux de la mission d'information parlementaire sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics avec les investigations du présent rapport, a fait naturellement entrer systématiquement cette question dans le débat. La perspective de ce renforcement de la réglementation, désormais actée, parcourra donc en filigrane l'analyse à venir, et un encart lui sera plus spécifiquement réservé.

\*

A l'occasion de l'établissement de ce rapport, la mission souhaite remercier chacune des personnes qu'elle a eu l'opportunité de rencontrer et d'entendre, tant pour la disponibilité dont elles ont fait preuve que pour la sincérité dont elles ont su témoigner.

\*



## **INTRODUCTION**

Depuis 2003, dans un contexte de fortes hausses de prix commandées principalement par le renforcement des politiques de santé publique et de lutte contre le tabagisme, le marché du tabac a vu son niveau se contracter fortement.

Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer :

- l'abandon du produit ou sa moindre consommation de la part de certains fumeurs ;
- le recours, pour d'autres, à d'autres sources d'approvisionnement que le réseau national des buralistes.

Cette contraction a induit une chute immédiate du chiffre d'affaires des débiteurs de tabac :

- sur la part tirée du tabac lui-même, les effets des hausses de prix affichées n'ayant pas compensé la diminution constatée des volumes vendus, contrairement à ce qui se produisait jusqu'alors ;
- sur la part résultant des produits annexes au tabac ou des ses autres activités, du fait de la moindre fréquentation de son commerce par les fumeurs.

C'est dans ce contexte que, le 18 décembre 2003, les Ministres chargés du budget et des petites et moyennes entreprises et le président de la Confédération nationale des débiteurs de tabac de France signaient le Contrat d'avenir des buralistes.

Celui-ci poursuivait un triple objectif :

- compenser au moins en partie la perte de rémunération, affectant ou ayant affecté, les débiteurs de tabac et résultant des nouvelles pratiques de leur clientèle ;
- assurer la viabilité de leur réseau au regard d'évolutions susceptibles d'en affecter la densité, la cohérence et l'économie ;
- identifier de nouvelles activités à même de permettre aux débiteurs de diversifier leurs sources de revenus et d'asseoir leur présence localement.

Il s'agissait, en l'occurrence, de faire face tant à l'urgence, soulignée par la dégradation rapide de la situation de certains débiteurs - notamment frontaliers –, qu'à la nécessité de garantir la pérennité d'un réseau de première proximité concourant largement à une forme essentielle d'animation de la vie locale.

Ce faisant, à travers la conclusion de ce contrat, l'Etat réaffirmait la spécificité du tabac et de la relation particulière qui le lie à ses préposés que sont les buralistes, sans nécessairement en tirer toutes les conséquences cependant.

Effectivement, tant en raison de son statut fiscal particulier qu'au regard des critères de santé publique et de son image sociale spécifique, mêlant convivialité et dangerosité, le tabac obéit à une logique qui n'est pas seulement commerciale.

Au contraire, elle fait de lui un produit dont les échanges et la consommation sont plus sûrement soumis à des prescriptions d'ordre public qu'aux règles du marché:

- il s'agit d'un bien très fortement taxé ;
- il est distribué dans un réseau dédié ;
- sa vente et sa revente sont très fortement encadrées ;
- sa publicité est limitée et circonscrite à ses lieux de vente directe ;
- sa circulation transfrontalière est surveillée et contingentée, y compris au niveau des frontières intracommunautaires ;
- sa présentation et son conditionnement sont strictement réglementés ;
- sa consommation fait l'objet de restrictions qui devraient s'accroître encore.

De ce fait, cette logique implique que le buraliste, en sa qualité de vendeur de tabac, se trouve soumis à des contraintes particulières :

- il doit faire l'objet d'un agrément administratif spécifique ;
- il signe obligatoirement un contrat de gérance avec l'Etat auquel il verse une redevance ;
- il est tenu de remplir certaines obligations de service public;
- son mode de rémunération et le montant de celle-ci lui sont imposés.

Mais, dans le même temps, il reste un commerçant de "droit commun" :

- le bail dont il est titulaire est un bail commercial classique auquel l'Etat n'est en rien partie prenante et auquel il n'impose d'ailleurs aucune règle particulière ;
- il n'est pas tenu de se consacrer exclusivement à la vente du tabac ;
- à l'inverse, il en utilise le plus souvent possible le caractère attractif pour développer la commercialisation d'autres produits en lien plus ou moins direct avec lui (produits pipiers, confiserie, papeterie, cadeaux), d'autres produits commissionnés (jeux, cartes téléphoniques, presse), voire pour établir de fortes synergies de clientèles (association d'un débit de boisson et d'un débit de tabac par exemple) ;
- ses contraintes financières (problèmes de trésorerie, relations avec les banques) ou fonctionnelles (horaires étendus, congés le plus souvent limités, statut du conjoint, retraite) pas plus que ses motivations ou ses ambitions ne le démarquent, de prime abord, de ses homologues commerçants de proximité non buralistes.

Or, dans une large mesure, le Contrat d'avenir semble avoir esquivé cette dualité.

Certes, il a mis en place les instruments propres à permettre aux buralistes de faire face aux effets immédiats des hausses de la fiscalité sur le tabac et à celles consécutives des prix de ses produits.

En revanche, il n'a que très partiellement pris en considération les effets collatéraux durables induits par ces hausses sur la situation d'ensemble de leur activité.

Incontestablement et nécessairement bâti pour répondre à l'urgence du moment, le Contrat d'avenir ne s'est donc pas révélé comme un instrument propre à réorienter de manière dynamique et durable l'activité des buralistes. En tous cas, celle d'une bonne part d'entre eux.

Or, de nouvelles dispositions sur l'usage du tabac dans les lieux recevant du public vont venir en restreindre encore la consommation, notamment dans les débits eux-mêmes, et cette évolution risque de fragiliser d'autant le commerce du tabac et partant la situation et les perspectives de nombre de buralistes.

Elle pourrait en outre, si rien n'est fait, être vécue par la profession comme un nouvel "abandon" de la part d'un Etat qui ne se préoccuperait plus que des questions de santé publique et qui, pour ce faire, n'hésiterait pas à "sacrifier" le réseau des débitants.

Sans doute exagéré dans son expression, ce sentiment est cependant bien réel dans une population qui, souvent, n'a pas hésité à s'endetter lourdement pour accéder au statut de buraliste et qui voit en retour, outre son revenu, la valeur de son fonds de commerce se dégrader au même rythme que l'image sociale du tabac. Sans parler de ses perspectives de retraite que ce fonds était censé assurer le moment venu.

\*

\*

\*

**1. Les aides financières prévues par le Contrat d'avenir ont clairement contribué à amortir les effets les plus immédiats de la hausse des prix du tabac.**

**1.1. La mise en œuvre des compensations financières prévues au Contrat d'avenir a permis d'éviter une trop grande dégradation du revenu-tabac des buralistes.**

**1.1.1. Globalement, sur la période 2002-2005, la chute des achats de tabac auprès des débiteurs a entraîné une contraction de la rémunération "tabac" du réseau.**

<sup>1</sup>D'après les chiffres fournis par la Douane, le réseau des débiteurs a vu les quantités distribuées par son entremise fortement chuter, sur la période 2002-2005.

En effet, la diminution des quantités vendues y a atteint plus de 33,5% pour s'établir à 55 milliards d'unités vendues (cigarettes).

En valeur, l'évolution est évidemment moins marquée, la hausse des prix sur la période ayant atteint 38,35% pour la cigarette la plus vendue et 42,21% pour l'ensemble des produits.

De fait, sur la même période, le Chiffre d'affaires (CA) du réseau aura progressé de 1,43%. Cependant, corrigé de l'inflation (+8,50%, hausse des prix du tabac incluse), il aura tout de même diminué de 6,57%.

Dans le même temps, la rémunération distribuée au réseau - hors Contrat d'avenir - aura augmenté de 2,1%. En valeur constante, elle aura donc diminué de plus de 6%.

**1.1.2. Les mesures financières inscrites au Contrat d'avenir ont corrigé la dégradation constatée, sans pour autant réduire les disparités entre départements ou entre débiteurs.**

Avec les compléments de rémunération inscrits au Contrat d'avenir, la rémunération totale distribuée au réseau en 2005 aura progressé, depuis 2002, de plus de 18% soit un peu moins de 10% hors inflation.

Quant aux rémunérations moyennes, elles auront évolué comme le montre le tableau ci-dessous :

Evolution de la rémunération moyenne par débiteur (2002-2005)	Non frontaliers	Frontaliers
Hors aides du Contrat d'avenir	+20%	-4%
Aides du Contrat d'avenir incluses	+38%	+20%

---

<sup>1</sup> Le présent rapport ne concerne ni les DOM ni la Corse, compte tenu du régime fiscal y prévalant.

Ces moyennes recouvrent cependant des situations très contrastées, que ce soit sans ou avec les aides, chez les non frontaliers,

Rémunération moyenne des débitants non frontaliers 2002-2005	Hors aides	Avec aides
9 plus fortes progressions	Toutes supérieures à 20%	Entre 38% et 54%
9 moins fortes progressions	Toutes inférieures à 9%	Entre 16% et 21%

ou chez les frontaliers :

Rémunération moyenne des débitants frontaliers 2002-2005	Hors aides	Avec aides
6 plus fortes progressions	Entre 11,5% et 18,1%	Entre 28% et 36%
6 plus fortes diminutions	De -15,5% à -31,2%	Entre 8,76% et 13,59%

L'effet des aides n'a donc fait disparaître ces contrastes ni chez les non frontaliers ni chez les frontaliers.

#### 1.1.3. La diminution du nombre des débitants a également concouru à l'amélioration de leur rémunération moyenne.

Ainsi, entre 2002 et 2005, à nombre inchangé de débitants, et hors aides, la rémunération moyenne des débitants n'aurait augmenté que de 2,1% alors qu'en réalité elle a progressé de 7,7%.

La diminution du nombre des débitants (-5,18%) entre 2002 et 2005 a donc concouru pour plus de 70% à l'augmentation de la rémunération moyenne, avant l'effet des aides.

Mais, ce sont les buralistes des départements ruraux non frontaliers qui ont surtout bénéficié de cette évolution.

De fait, sur cette période, les 5 plus fortes progressions de rémunération moyenne (sans les aides) ont concerné les départements de la Creuse (+ 31,4%), de la Corrèze (+28,9%), de la Côte d'Or (+24,2%), de la Saône(+22,1%) et de la Haute-Vienne(+21,5%).

Dans le même temps les quatre premiers de ces départements se classent respectivement aux quatre premiers rangs des plus fortes baisses du nombre de débitants, chez les non-frontaliers (entre 10,63% et 13,37% de baisse).

Parallèlement, seuls trois départements frontaliers ont connu une réduction plus importante de leur population de débitants (Moselle, -16,37%; Meuse, - 15%; Hautes-Pyrénées, - 14,5%), pour des évolutions de revenu moyen (hors aides) respectivement de -18,93%, - 4,25% et -8,87%.

## **1.2. Le Contrat d'avenir a par ailleurs contribué à stabiliser le marché officiel du tabac et partant le revenu tabac des buralistes.**

### **1.2.1. Le moratoire sur la fiscalité a contribué à stabiliser le marché officiel du tabac.**

En plus de trente ans, le marché du tabac n'aura finalement connu qu'une dizaine d'années de hausses de prix réels.

En effet, depuis 1970, le prix relatif du tabac (prix du tabac corrigé de la hausse générale des prix) a d'abord connu une longue période de baisses sensibles ou de hausses modérées qui l'ont conduit à ne dépasser son niveau de 1970 qu'en 1994.

En revanche, entre 1994 et 2005, ce prix a pratiquement doublé (+ 97%), plus de 50% de la hausse intervenue sur cette période s'étant produite entre 2002 et 2005.

L'effet de choc produit par les hausses intervenues en 2003 et en 2004 aura donc été d'autant plus marquant, qu'historiquement le réseau n'avait jamais connu une telle série d'augmentations de prix.

C'est pourquoi, en assurant la stabilité des prix, le moratoire<sup>2</sup> intervenu depuis 2004 et prévu pour durer jusqu'à fin 2007 a montré tout son intérêt du point de vue des débiteurs.

Depuis le début 2006, la quantité de tabac vendue par les buralistes s'est accrue.

Sur la base des chiffres d'octobre 2006, rapportés en base annuelle, l'augmentation est de 2,24%.

Or, dans le même temps, rien n'indique que la consommation ait repris.

Elle était stable en 2005 par rapport à 2004, et s'inscrit à l'évidence dans une tendance lourdement baissière depuis plus de 20 ans (-50% de consommation par adulte de 15 ans et plus depuis 1980, selon l'INSEE).

La légère progression des ventes enregistrées correspond donc à un retour vers le réseau officiel des débiteurs de tabac et non pas à un accroissement net du nombre des fumeurs.

Ce mouvement, appuyé sur la stabilisation des prix, s'est par ailleurs trouvé facilité par la mise en œuvre de dispositions nouvelles, visant à lutter contre les trafics frauduleux et la délinquance s'exerçant à l'encontre des débiteurs.

---

<sup>2</sup> Le moratoire sur la fiscalité du tabac n'est pas à lui seul garant de prix stables. Mais de fait, à quelques ajustements de près, les fabricants ont, depuis 2004, stabilisé les prix de leurs produits (spécialement pour les cigarettes). A l'évidence, la perturbation du marché induite par les fortes augmentations de prix consécutives aux fortes hausses de fiscalité intervenues entre 2002 et 2004, les a rendus prudents et attentistes, la mise en place d'un dispositif de prix-plancher leur ayant interdit par ailleurs d'entamer une guerre des prix en vue de la conquête de nouvelles parts de marché.

1.2.2. Les actions répressives et préventives engagées au titre ou en marge du Contrat d'avenir ont, elles aussi, contribué à la stabilisation du marché légal.

Les mesures législatives que le Contrat d'avenir appelait implicitement de ses vœux ont été prises fin 2005 et intégrées au Code général des Impôts (articles 575 G et H).

Elles permettent dorénavant à l'administration des douanes de contrôler le transport de tabac par les particuliers et par les professionnels sur l'ensemble du territoire national. En limitant les quantités susceptibles d'être détenues sans justificatif à l'occasion d'un déplacement, elles ont entendu lutter contre le tourisme fiscal et les trafics s'appuyant sur des déplacements transfrontaliers fréquents.

De fait, par rapport à 2005, le nombre d'infractions relevées à l'encontre de particuliers et portant sur de petites quantités de tabac s'est accru de 74,9 % depuis le début 2006.

Les infractions relevées à l'encontre des personnes transportant du tabac sans document d'accompagnement ont crû, quant à elles, de 220%.

Par ailleurs, le tabac est l'une des trois priorités fixées par le Ministre du Budget à la Douane en matière de lutte contre les trafics : sur la période 2002-2005, les saisies se sont élevées à 172,9 tonnes par an en 2002, à 219,2 tonnes en 2003, à 171,1 tonnes en 2004 et à 172,4 tonnes en 2005.

En outre, les services en charge de la lutte contre les infractions douanières commises par le biais d'Internet ont notablement renforcé leur activité dans le domaine des tabacs manufacturés depuis 2004.

En 2005, ils ont ainsi contribué à la saisie de plus de 8 tonnes de cigarettes dans les centres de dédouanement postaux, point névralgique du circuit d'achat par Internet.

De plus, depuis 2003, la douane a mis en place un observatoire des cigarettes qui assure une veille et des études spécifique aux trafics en question.

Pour sa part, la Police nationale a institué des officiers référents dans chaque direction départementale de la sécurité publique, pour assurer le suivi de la sécurité de la profession de buraliste.

Cette mise en place a permis de produire des actions d'information ou de conseil (fiches-conseils, livret conseil, audits de sécurité), de développer des volets spécifiques aux débiteurs de tabac, dans les missions de surveillance et dans le cadre des opérations spéciales du type « anti holdup » ou « tranquillité vacances ».

Combinées avec la mobilisation de la subvention de sécurité revalorisée par le Contrat d'avenir, ces mesures ont permis d'enrayer les évolutions de la délinquance à l'encontre des buralistes.

Le nombre de dossiers ouverts au titre de cette subvention est retracé dans le tableau ci-après.

2002		2003		2004		2005	
Nombre	Montant(€)	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
2683	9.417.244	3483	12.436.285	4951	19.567.100	4711	17.407.667

Il laisse apparaître, complété par les chiffres de 2006 (en septembre, 3289 dossiers avaient été ouverts au titre de cette année pour 12,3M€) un pic d'utilisation en 2003 (+32,9% d'aides pour près de 30% de dossiers en plus, par rapport à 2002) et en 2004 (+57,33% d'aides pour 42% de dossiers en plus), suivi d'une diminution relative des besoins en la matière (recul de 11,03% des aides pour une baisse du nombre de dossiers de 4,84% entre 2005 et 2004 ; recul de 3,55% des aides pour une réduction de 5,7% du nombre des dossiers ouverts entre les 9 premiers mois de 2006 et 2005).

Au total, depuis 2002, ce seront donc près de la moitié<sup>3</sup> des buralistes qui auront bénéficié de cette subvention.

Parallèlement, les tendances relatives à la délinquance spécifique semblaient évoluer dans un sens similaire, au moins pour ce qui concerne les vols à la sauvette (-71% entre 2005 et 2004 ; -74% entre 2005 et 2003), les vols à main armée (-7% entre 2005 et 2004 ; -25% entre 2005 et 2003) et les vols avec effraction (-8% entre 2005 et 2004 ; -27% entre 2005 et 2003).

\*

De fait, le Contrat d'avenir comportait deux catégories de dispositions :

- des mesures d'urgence, destinées à empêcher l'effondrement de commerces dont le mode de fonctionnement et la pérennité reposaient jusqu'alors largement sur la capacité de leur clientèle à absorber des hausses de prix régulières ;
- des mesures d'adaptation, dont le but était de permettre aux débiteurs de faire face à la nouvelle donne créée par une série rapprochée de hausses de prix, sans commune mesure avec celles connues jusque-là, et par le changement de comportement des consommateurs qui en était résulté presque instantanément.

C'est sur ce second volet que le Contrat a rencontré ses principales limites.

\*

---

<sup>3</sup> Il est possible de recourir à cette subvention une fois tous les 3 ans. Le total des dossiers ouverts sur la période est donc probablement légèrement supérieur au nombre des bénéficiaires.



## **2. Le Contrat d'avenir s'est révélé peu efficace dans la perspective de consolider et de réorienter l'activité des buralistes.**

### **2.1. Le Contrat d'avenir n'a que peu contribué à rétablir l'équilibre économique des débits de tabac les plus touchés ou les plus fragiles.**

#### **2.1.1. La baisse de fréquentation des débits de tabac a évidemment eu un impact sur les autres activités commerciales du buraliste alors que les compensations ouvertes par le Contrat d'avenir ne couvraient que le tabac.**

La variété des produits vendus par les buralistes rend cet impact difficile à mesurer précisément. Pour autant, il n'en est pas moins certain.

Plusieurs raisons peuvent l'expliquer :

- le lien étroit existant entre le tabac et certains des produits vendus par le buraliste, spécialement lorsque ces produits relèvent d'achats dits d'impulsion.

Il en va ainsi, par exemple, des produits pipiers (papier à cigarettes, briquets jetables, confiserie, gommes à mâcher, jouets, pellicules)<sup>4</sup>.

De fait, certains de ces produits sont indissolublement liés au statut de consommateur de tabac.

En revanche, les autres ne sont que rarement à l'origine de la présence d'un client chez le débitant (en dehors des achats de dépannage).

Or, ces produits représentent une part non négligeable du revenu des buralistes, que l'INSEE situe entre 10% et 20% de leurs recettes hors taxes, selon la catégorie du débit.

En toute hypothèse la perte d'un client fumeur correspond donc, en moyenne, à la perte des remises tabac, majorée d'une part importante de ces recettes sur les produits pipiers ;

- l'appariement fréquent (dans 61% des cas) débit de tabac-débit de boisson (tabacs dits "humides").

En effet, pour ceux-ci, la perte de clientèle d'un fumeur peut correspondre à la perte d'un consommateur, ou à tout le moins à la perte d'un certain nombre de passages dudit consommateur, dans le débit de boisson, l'appariement "café-cigarette" étant traditionnellement et fréquemment de mise.

---

<sup>4</sup> L'un des principaux fournisseurs de ces produits est une filiale d'Altadis, Altadis Distribution, ce qui souligne, si besoin en était, la réalité du lien entre le marché des produits pipiers et celui du tabac.

Or, pour ces débits, la part cumulée de ces deux activités représente plus de 60% de leurs recettes hors taxes (source INSEE) ;

- la nature des rémunérations des autres activités caractéristiques des buralistes (Française des jeux, PMU, presse, timbres fiscaux et postaux, cartes téléphoniques).

La "consommation" de ces produits n'est, de fait, pas spécifiquement liée au tabac.

Cependant, pour certains d'entre eux elle relève également de la catégorie des achats dits d'impulsion (jeux de grattage notamment, presse parfois). La disparition d'un fumeur a donc un impact sur ce plan également.

Mais surtout, ces produits ne permettent en aucune manière au buraliste de procéder à des compensations ou à des rattrapages, en marge, de la perte de sa clientèle.

En effet, s'agissant de produits commissionnés, la rémunération des buralistes est figée en niveau (pourcentages sur le prix de vente public, sur lesquels le buraliste ne dispose pas de marge de manœuvre).

A l'inverse même, s'agissant des cartes téléphoniques qui représentent dorénavant une part essentielle de leurs recettes hors taxes (entre 20% et 30% toujours en moyenne et selon l'INSEE), la commission perçue décroît à mesure que le marché se développe<sup>5</sup>.

Ainsi, selon les produits concernés, selon le type de débit ("sec" - sans débit de boisson - ou "humide"), selon les zones de leur implantation (frontalières ou non, rurales ou urbaines), les effets d'une moindre fréquentation sont-ils extrêmement variables et objectivement difficiles à mesurer.

Le Contrat d'avenir en a donc pris acte, en limitant ses compensations financières au tabac. L'équité le commandait.

En retour, il a mis l'accent sur les perspectives susceptibles d'être ouvertes par la diversification des activités du buraliste. La logique l'exigeait.

#### 2.1.2. Les pistes de diversification ouvertes par le Contrat d'avenir sont restées largement improductives, moins faute d'avoir été esquissées que d'avoir manqué d'impulsions soutenues et continues.

De fait, bien moins précises et détaillées que ses dispositions d'ordre financier, celles relatives à la diversification relevaient plus de la déclaration d'intention que du programme de travail en bonne et due forme.

---

<sup>5</sup> Cette décroissance est aussi liée au fait que les cartes ont tendance à disparaître physiquement pour être remplacées par la délivrance d'un ticket où le code d'activation d'une carte devenue virtuelle se trouve inscrit, ce qui induit de moindres coûts de gestion de stock et de manipulation pour les buralistes.

La multiplicité potentielle des intervenants (Etat, organismes publics, Poste, Française des jeux, partenaires privés) en la matière rendait les dispositions en question peu opérationnelles d'autant que, dans le même temps, celles-ci restaient relativement floues sur ce qui était attendu de chacun.

Et si le Contrat d'avenir avait prévu des documents - cadres ou spécifiques - destinés à apporter des précisions sur la concrétisation de différentes possibilités de diversification, ceux-ci n'ont, en définitive, jamais été établis.

Pas plus que la mobilisation des fonds du FISAC, qui aurait dû en pratique concourir au financement de certaines initiatives, n'a été mise en œuvre.

Quant au comité de suivi (Etat-débitants) établi par le Contrat, il n'était pas clairement compétent pour ces questions et n'a manifestement pas cherché à s'en emparer.

D'une certaine manière, le rapport Bur-Luca est donc resté lettre morte, aucune autorité n'ayant pris en charge la mise en œuvre de la totalité de ses recommandations.

De plus, à l'expérience, il est apparu que certaines des pistes qu'il avait ouvertes étaient déjà largement exploitées ou bien s'étaient révélées être des impasses.

Dans ces conditions, le Contrat d'avenir n'a pas pu ralentir la dégradation de la valeur des baux des commerces des débiteurs.

#### 2.1.3. La valeur des baux s'est substantiellement dégradée et l'indemnisation des situations les plus critiques en la matière ne pouvait être qu'imparfaite, compte tenu du coût et de l'ampleur de certains préjudices.

L'indemnité de fin d'activité (IFA) a permis aux débiteurs frontaliers les plus durement touchés, dans des situations extrêmes voire dramatiques, de sortir du réseau dans des conditions économiquement et socialement admissibles.

Entre 2004 et 2005 elle a ainsi bénéficié à 260 buralistes (118 en 2004 ; 142 en 2005), soit 18% environ des départs intervenus durant ces deux ans.

En 2004, le montant moyen de l'IFA était de 71.500 €. Il atteignait un peu moins de 70.000 € en 2005, mais cette année-là, 18% des IFA octroyées dépassaient 100.000 € alors que dans le même temps 19% d'entre elles n'atteignaient pas 25.000 €.

Toujours en 2005, elles ont concerné, pour l'essentiel (62%), des villes de moins de 10.000 habitants et pour un tiers environ de cette masse, des villes de moins de 1.000 habitants.

Dans 37% des cas, elles ont accompagné la fermeture du dernier débit de la commune.

Mais l'octroi de cette indemnité visait à mettre un terme définitif à l'activité tabac, sur le périmètre d'adjudication du débit concerné.

En ce sens, elle correspondait moins à un rachat de la part de la valeur du fonds de commerce correspondant à l'activité tabac, qu'à une indemnisation "pour solde de tout compte".

De fait, le Contrat d'avenir n'a pas, sauf sous l'angle de l'IFA, abordé la question de la valeur des baux des commerces en question et de son évolution.

Or, celle-ci constitue aujourd'hui l'une des préoccupations les plus flagrantes de nombre de débitants de tabac<sup>6</sup>.

Ce n'est pas surprenant.

Car, âgés en moyenne de 47 ans, ayant eu, préalablement à leur acquisition d'un débit de tabac, une carrière en dehors du milieu du tabac, voire en dehors du commerce, pour près de 50% d'entre eux, les buralistes entendent souvent faire de leur débit un capital qu'ils souhaitent mobiliser en vue de leur retraite.

Parfois même au prix de nombreuses heures de travail et de périodes de vacances très limitées, pour ne pas dire inexistantes.

C'est d'ailleurs pourquoi le Contrat d'avenir avait prévu le règlement de la question du régime des retraites des débitants (RAVGDT).

Ce règlement est intervenu en concertation avec la profession et a été officialisé dans le décret n°2005-1625 du 21 décembre 2005 modifiant le décret n°63-1104 du 30 octobre 1963 relatif au régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac.

Par son entrée en vigueur, il a permis de consolider, à la hauteur de ce que représente cette allocation viagère, le statut de débitant et, partant, empêché une dégradation marginale supplémentaire de la valeur du bail.

De ce point de vue, il reste cependant un point en suspens : celui de la prise en compte, pour le calcul de la retraite des débitants, des compensations perçues au titre du Contrat d'avenir.

La question peut se poser en effet, dès lors qu'il s'agit de compenser une chute d'activité, d'assimiler l'indemnisation correspondante à une rémunération ouvrant droit à pension.

Pour autant, il y aurait un paradoxe à assimiler en tous points cette compensation à une rémunération d'activité, alors que, de fait, celle-ci peut être assimilée, d'un point de vue comptable, à un produit exceptionnel.

C'est pourquoi le statu quo semble de loin préférable en ce domaine.

---

<sup>6</sup> Sans donner une valeur statistique quelconque à ce calcul on notera cependant que, sur les 120 débitants rencontrés par la Mission, au moins 1/3 d'entre eux avait, dans la période récente, engagé des démarches pour mettre en vente ou vendre leur commerce.

**2.2. Le Contrat d'avenir n'a pas non plus contribué clairement à consolider la pérennité d'ensemble du réseau, au regard d'une évolution qui, sous une forme ou sous une autre, s'inscrira dans un cadre de plus en plus restrictif quant à l'usage du tabac.**

**2.2.1. Le réseau s'est globalement contracté mais de manière inégale.**

Le nombre de débits a diminué de 5,18% entre 2002 et 2005, accentuant en cela une tendance à la baisse de 1 % par an constatée depuis la fin des années 90.

Les disparitions de débit ont eu lieu principalement dans les zones frontalières et dans les départements ruraux.

De fait, les départements frontaliers ont vu disparaître plus de 7% (7,30%) de leur effectif de buralistes alors que, dans le même temps, les autres départements ne perdaient, toujours en moyenne, que 4,45% de leurs débits.

En valeur absolue, les fermetures s'élevaient à 1.688 unités, réparties en 612 pour les frontaliers et 1.076 pour les non frontaliers. Ainsi les frontaliers représentaient-ils plus de 36% des fermetures pour à peine plus de 25% des débits.

Dans la catégorie des non-frontaliers, la répartition des disparitions n'est pas partagée non plus.

Ainsi, les 20 départements non frontaliers ayant subi les taux de fermetures les plus élevés (uniquement des départements ruraux) représentaient-ils 21% des débits et 38% du total des fermetures, alors que les 20 départements les moins touchés (incluant le Rhône, les Bouches-du-Rhône et toute la région Ile-de-France, Paris compris) représentaient, eux, 35% des débits et à peine 14% des fermetures.

La distribution des débits selon leur chiffre d'affaires (CA) a suivi ce mouvement de concentration.

Entre 2002 et 2005, le nombre de débits réalisant moins de 100.000 € de CA a diminué de 12,31% alors que, dans le même temps, celui des débits réalisant plus de 1.000.000 € progressait de 17,33%.

Par ailleurs, les débits réalisant un CA inférieur à 300.000 €, qui représentaient 46,87% de l'ensemble en 2002, n'en représentaient plus que 44,27% en 2005 alors que, dans le même temps, ceux dépassant les 600.000 € passaient de 26,49% à 28,88%. La catégorie intermédiaire, elle, restait pratiquement stable (26,64% en 2002 contre 26,86% en 2005).

Le moratoire sur les créations ne se révèle donc pas comme une protection absolue contre la fermeture des débits, même si, en interdisant les créations nettes, il permet mécaniquement au revenu-tabac moyen des buralistes restants de progresser.

Au surplus, en ne retenant aucune disposition propre à faciliter les transferts de débit, le Contrat d'avenir n'a guère contribué à enrayer deux mouvements (fermetures définitives de débit en zone frontalière d'une part, en zone rurale d'autre part) qui au lieu de se cumuler auraient pu, dans une certaine mesure, se compenser.

Or, ces deux mouvements risquent de perdurer.

De fait, les débits géographiquement les plus proches des frontières (en temps ou en distance) restent éminemment sensibles aux écarts existant entre les prix ou les conditions de commercialisation existant de part et d'autre de la frontière.

Quant aux fermetures intervenant dans les départements ruraux, elles s'inscrivent probablement plus dans une logique de désertification que dans la stricte mécanique de l'adaptation de l'offre à la demande d'un seul produit.

Sur ce plan, l'idée était donc bonne de favoriser la diversification.

Mais l'engagement de l'Etat n'a été à la hauteur ni des attentes ni des enjeux.

#### 2.2.2. Les pistes de diversification ouvertes par le Contrat d'avenir n'apparaissent pas nécessairement adaptées à l'ensemble des situations ou micro-situations locales.

En effet, pour un ruraliste, la nature du tissu économique et commercial local peut ne pas se prêter au développement d'activités nouvelles qui y existeraient déjà par ailleurs.

En dehors des plus petites communes où le ruraliste peut être le dernier commerce de proximité accessible, le marché local d'un débitant est le plus souvent circonscrit à un quartier, voire à une rue dans les plus grandes agglomérations. Or, cette rue ou ce quartier sont, le plus souvent déjà, le siège d'autres commerces de proximité dont les activités peuvent recouper les possibilités de diversification auxquelles un ruraliste pourrait spontanément penser.

Au demeurant, certains des acteurs susceptibles d'être mobilisés localement en vue d'apporter de nouvelles activités aux débiteurs peuvent préférer :

- les développer par eux-mêmes, comme c'est parfois le cas de petites mairies qui font le choix de devenir le siège d'une agence postale plutôt que d'offrir la possibilité au débitant local de se muer en relais poste ;
- les implanter chez d'autres commerçants que les ruralistes, compte tenu de leur stratégie et de leur propre appréciation de la situation locale (Française des jeux, PMU).

Par ailleurs, le développement de nouvelles activités peut impliquer la mise en œuvre d'investissements ou de moyens inaccessibles à certains débiteurs, d'autant que leurs locaux sont en général de taille ou de surface réduites et déjà largement sollicités.

Et cela, alors que certaines activités comme la presse requièrent par ailleurs des espaces importants.

Enfin, en toute hypothèse, les buralistes ont souvent, d'ores et déjà, épuisé les possibilités économiquement viables de se diversifier.

\*

La perspective de nouvelles restrictions d'usage du tabac, très largement portée par les autorités et l'opinion publiques, ne place pas d'emblée les buralistes dans une logique positive.

Dès lors, la volonté de conforter, voire de tonifier, un réseau de proximité dont il est reconnu qu'il concourt, au-delà de ses apports à l'économie (nationale et locale), à l'établissement de liens sociaux et de convivialité doit pouvoir trouver à s'exprimer.

Cependant, la diversité des situations rencontrées interdit de proposer aux buralistes d'emprunter un chemin unique et tracé sans égard pour leur réalité quotidienne.

Elle ne peut pas non plus conduire à maintenir en l'état un dispositif qui ne viserait plus alors qu'à apporter aux débiteurs une assistance au demeurant plus sociale qu'économique, et pas nécessairement conforme à la volonté manifeste des buralistes de vivre de leur activité.

Elle doit plutôt inciter à élaborer des mécanismes propres à enclencher une dynamique de progrès qui convienne aussi bien aux buralistes qu'à l'Etat dont ils sont les préposés.

\*

### **3. L'avenir de la profession passe par la définition d'une relation plus équilibrée et plus réaliste entre les buralistes et l'Etat.**

#### **3.1. L'opportunité de maintenir un "contrat d'avenir" au-delà de 2007 : une question qui ne se pose pas réellement.**

La lecture des considérants qui annonçaient le Contrat d'avenir de 2003 montre à l'évidence que les raisons qui avaient conduit à sa conclusion n'ont pas fondamentalement changé.

Et cela même si, pour le moment, la question d'une nouvelle hausse des prix n'est que d'une actualité mineure, entretenue à ce stade plus par les fabricants de cigarettes que par le Gouvernement.

Elle pourrait cependant redevenir plus aigüe s'il était mis fin avant terme au moratoire sur la fiscalité prévu par le Contrat ou bien si les fabricants s'engageaient dans un mouvement de remise en cause des équilibres présents du marché de la cigarette<sup>7</sup>.

Surtout à l'instant où le Gouvernement a choisi d'accentuer les restrictions à l'usage du tabac en publiant le décret n° 2006-1386 du 15 novembre 2006 fixant les conditions d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif.

Par ailleurs, la question qui devrait se poser est plutôt celle de la justification de l'absence d'un tel "contrat" avant la fin 2003.

A moins de considérer que l'Etat ne souhaite pas conserver un réseau dédié de préposés pour distribuer le tabac dans les conditions et selon les modalités qu'il entend voir imposer.

Ce qui ne laisserait pas d'être paradoxal au regard de la politique menée ces dernières années en la matière.

Certes, le contrat de gérance signé individuellement par chaque débitant est bien un acte qui fixe les obligations respectives du débitant et de l'Etat, spécialement en vue de la gestion « fiscale » du produit.

Mais, au final, il comporte fort peu de dispositions conduisant l'Administration à voir les débitants dans leur ensemble, autant comme des collecteurs d'impôts que comme des relais de proximité et prenant, en retour, la mesure effective de la dualité du buraliste.

En sa forme actuelle, le Contrat d'avenir donne, quant à lui, surtout des obligations à l'Etat, sans que celui-ci se soit, en contrepartie, véritablement doté de la capacité à les remplir toutes.

---

<sup>7</sup> La fragilité juridique du dispositif français de fixation des prix de vente du tabac au détail et l'espoir de reconstituer leurs marges, à défaut de développer leurs parts de marché, pourraient les y inciter.



Or, le renforcement de l'interdiction de fumer dans les lieux recevant du public, qu'il soit jugé opportun ou non, risque de se révéler perturbant, notamment pour les débitants relevant de la catégorie "humide".

Il appellera donc nécessairement des actions en retour, en direction de la profession.

C'est notamment à définir ce type d'actions, les conditions et moyens de leur mise en œuvre, leurs modes de coordination et de suivi que devrait s'attacher un tel contrat entendu comme une charte des relations entre les buralistes, à la fois en leur qualité de préposés de l'Administration et de commerçants de proximité, et l'Etat.

### **Interdiction de fumer dans les espaces collectifs : une décision qui nécessite certains aménagements**

L'objet de la présente mission était centré sur la question du Contrat d'Avenir.

Mais, le contexte politique et la concomitance de certains travaux parlementaires ont voulu que la problématique de l'interdiction de fumer dans les lieux publics soit spontanément abordée dans les discussions engagées avec les buralistes.

Car il ne peut être nié que la récente décision consistant à prohiber le tabac de l'ensemble des espaces collectifs, acté par la parution du décret n°2006-1386 au Journal Officiel le 16 Novembre dernier, aura nécessairement un impact sur les perspectives d'avenir de l'activité des buralistes. L'objectif lié à cette mesure étant clairement de participer à la lutte contre le tabagisme, la vente de cigarettes en souffrira nécessairement. Cet impact peut être estimé à une baisse des ventes en volume à environ 3%, pour l'année 2007. Bien que ce constat relève de l'évidence même, il était toutefois important de le rappeler.

Si personne ne peut décemment aller à l'encontre de cet objectif louable de santé publique, il me semble que la situation de ces cafés, hôtels, restaurants et discothèques (CHRD), lieux de convivialité et de sociabilité par excellence, aurait en effet justifié qu'une interdiction pure ne soit pas décrétée, mais que le choix soit laissé au responsable de déclarer son espace zone fumeur ou non fumeur, tout au moins pour les plus petites surfaces.

Une telle option aurait eu le mérite de ménager la liberté individuelle et les objectifs affichés de santé publique.

Tel est, par exemple, le choix qu'a fait l'Espagne au début de l'année 2006. Depuis lors, les patrons de cafés, bars, restaurants ou discothèques ibériques décident de faire de leur établissement un espace où le tabac est prohibé ou pas, et matérialisent leur décision par la pose d'une affiche à l'entrée de leur commerce. De fait, la clientèle potentielle sait, avant même d'entrer dans l'établissement, si elle s'expose à la fumée des autres convives ou pas. Libre à elle donc de ne pas entrer si le café convoité a choisi d'être un espace fumeur.

Mais, prenant acte de la décision du Gouvernement, on ne peut que constater que le délai accordé aux CHRD pour s'adapter à la mesure est de 14 mois à peine.

En effet, la mise en place de « fumeurs », possibilité offerte par le décret, nécessite certains aménagements qui, s'ils n'ont pas un coût exorbitant, réclament en revanche un peu de temps pour être réalisés. La mise au point d'extracteurs-épurateurs, leur agrément, puis leur installation dans les établissements devront être accompagnés pour être réalisable dans le délai imparti. Et ce, d'autant plus que les CHRD sont au nombre de 200.000 sur l'ensemble du territoire.

Si la lutte contre le tabagisme dans laquelle s'est engagé le Gouvernement est tout à fait souhaitable, et que la prohibition de la cigarette dans les écoles, les hôpitaux, ou encore les entreprises, est plus que recevable, une interdiction similaire dans les cafés de nos campagnes est difficile à expliquer aux personnes concernées.

Celles-ci ne mesurent pas l'évolution de la jurisprudence, obligeant tout employeur à protéger ses salariés. Mais comment l'expliquer à celui qui travaille tout seul dans son bar-tabac, comme la mission a pu le constater. Il ne faut pas oublier, en effet, combien ces établissements font partie du paysage local, et constituent à la fois des lieux de rencontres et de festivités, et ce plus encore dans les communes ne disposant pas d'espace municipal collectif.

Même si la mission ne portait pas directement sur l'entrée en vigueur de cette interdiction de fumer dans les lieux publics, les conséquences concrètes de cette nouvelle étape de santé publique ne pouvaient être minorées dans ce rapport. Ce dernier propose, de ce fait, un certain nombre de mesures d'accompagnement ou de compensation pour la profession des buralistes, qu'ils exercent cette activité à titre principal ou secondaire.

#### **Proposition 1 : Reconduire le principe du Contrat d'avenir.**

La reconduction d'un tel instrument, quelle qu'en soit la dénomination nouvelle, doit aussi avoir pour effet d'assurer aux buralistes une reconnaissance effective de la part de l'Etat, **moins en termes d'assistance que de partenariat** :

- en tant que ses préposés bien sûr, s'agissant des produits du tabac ou à caractère exclusivement fiscal (timbres fiscaux) ;
- mais également en tant que commerçants de proximité, puisque c'est bien cette qualité qui assure à l'Etat leur capacité à distribuer et à diffuser non seulement les produits précités mais également d'autres, qui relèvent également de sa tutelle (timbres-postes, jeux) ou à tout le moins de sa vigilance (presse).

Elle doit, en outre, permettre de donner aux buralistes des perspectives d'avenir clairement lisibles.

### **3.2. L'importance du rôle des buralistes justifie pleinement qu'ils soient reconnus davantage pour leur activité que du fait de leur statut.**

#### **3.2.1. Dans le contexte du renforcement de l'interdiction de fumer, ni l'augmentation de la remise ni celle du prix du tabac ne sont nécessairement la réponse la mieux adaptée à cette reconnaissance.**

Compte tenu des mesures de soutien prises pour maintenir, voire pour augmenter, le revenu "tabac" des buralistes, les taux de leur rémunération sont aujourd'hui nettement supérieurs à la remise de base (brute ou nette) telle qu'elle ressort des déclarations de livraison de tabac auxquelles le contrat de gérance se réfère.

De fait, à la remise nette de 6% s'ajoute, un complément de remise de 1,84%, limité au 152.500<sup>8</sup> premiers euros de chiffre d'affaires. S'y ajoute par ailleurs la remise additionnelle de 2%, sur les 152.500 premiers euros de CA, et de 0,7% sur la part de CA comprise entre 152.500 euros et 300.000 euros.

Ce qui, en fonction des tranches de CA, donne les taux de rémunération nets suivants :

<b>CA(€)</b>	<b>100.000</b>	<b>200.000</b>	<b>300.000</b>	<b>400.000</b>	<b>500.000</b>	<b>600.000</b>	<b>700.000</b>	<b>800.000</b>	<b>900.000</b>	<b>1.000.000</b>
Remise nette	9.840	18.189	24.889	30.889	36.889	42.889	48.889	54.889	60.889	66.889
<b>Remise nette / CA</b>	<b>9,84%</b>	<b>9,09%</b>	<b>8,30%</b>	<b>7,72%</b>	<b>7,37%</b>	<b>7,15%</b>	<b>6,98%</b>	<b>6,86%</b>	<b>6,77%</b>	<b>6,69%</b>

Une augmentation générale de la commission, sans considération des situations et des chiffres d'affaires réels des débits de tabac, telle que certains l'envisagent, par référence au chiffre de 6%(remise nette), ne semble donc guère appropriée.

D'autant que la comparaison avec les pays limitrophes ne révèle pas de distorsion particulièrement préoccupante :

	<b>France</b>	Espagne	Italie	Belgique	Luxembourg	Allemagne
Taux de remise	<b>8%</b>	8,75%	10%	5,7%	11%	7,5%
Montant (€) perçu pour 1000 cigarettes	<b>20</b>	9,63	16,50	10,72	15,84	16,76

Une telle augmentation remettrait en cause l'équilibre interne de l'ensemble du dispositif de rémunération des débiteurs, alors même que la commission réelle dépasse d'ores et déjà de 11% à 64% la commission théorique.

En outre, elle obligerait à relever le prix des cigarettes pour que l'actuelle répartition de leur produit (Etat : 80,4%, fabricants : 11,6% et débiteurs 8%) ne soit remise en cause ni au détriment de l'Etat ni au détriment des fabricants.

Or, une hausse basée sur la part du débiteur a un effet multiplicateur certain.

Ainsi, augmenter d'un centime d'euro la remise du buraliste conduit à devoir majorer le prix des cigarettes de 12,50 centimes par paquet, ce qui, sur la base du prix de la cigarette la plus vendue, correspond à un accroissement unitaire de 2,5% du prix du paquet, ce qui n'a rien de marginal.

<sup>8</sup> Jusqu'à la signature du Contrat d'avenir, ce plafond était de 129.500 euros. Il avait été fixé à ce niveau pour compenser la "perte" de l'activité vignette automobile pour les véhicules particuliers par les buralistes. Il correspond, en fait, à une exonération du prélèvement de 1,84% du droit de licence dû à l'Etat par les buralistes. La différence entre la remise brute (8%) et la remise nette (6%) correspond, d'une part aux 1,84% en question et d'autre part, au prélèvement de 0,16% représentatif de la cotisation des débiteurs à leur régime de retraite spécifique.

Pour autant, il est assez facile d'imaginer les critiques qui pourraient être adressées à une hausse aussi dérisoire en apparence.

Majorer le taux de la remise pour le porter, par exemple, de 8% à 9%, ne serait pas sans risque non plus.

A prix inchangé du paquet, il en résulterait en effet un manque à gagner de 5 centimes par paquet à répartir entre l'Etat et le fabricant, correspondant à la hausse de la remise perçue par le buraliste.

En valeur, compte tenu du niveau actuel du marché, la perte serait donc, sur une année, de 120 M€ pour l'Etat et de 17,4 M€ pour les fabricants.

Quant à financer cette hausse de la remise brute des débiteurs par une augmentation de prix, cela conduirait, toujours sur la base de la cigarette la plus vendue, à une élévation du prix du paquet de 62,5 centimes, soit 12,5%.

Une majoration aussi forte présenterait un double inconvénient.

D'une part, elle renverrait très certainement une partie des consommateurs vers des circuits d'approvisionnement parallèle.

D'autre part, elle pourrait inciter certains fabricants à ne pas la répercuter totalement et à tenter, ainsi, de gagner plus en part de marché que ce à quoi ils renonceraient en marge, même au prix d'une déstabilisation dudit marché.

Une autre manière de faire pourrait alors consister à ne pas modifier le prix affiché du paquet mais à en réduire le contenu en le ramenant de 20 à 19 cigarettes. Il en résulterait alors mécaniquement une augmentation "invisible" du prix du paquet de 5%.

Bien évidemment, à nombre de paquets inchangé, celle-ci n'aurait aucun effet sur la rémunération des buralistes.

Cependant, elle préviendrait une baisse éventuelle de la consommation liée à l'entrée en vigueur du décret du 15 novembre précité.

Certes, ses dispositions les plus spectaculaires ne seront d'application totale que le 1<sup>er</sup> janvier 2008 (interdiction de fumer dans les débits de tabac, les cafés, les restaurants et les boîtes de nuit).

Mais, d'autres mesures, concernant notamment les lieux de travail et certains lieux recevant du public, sont censées, quant à elles, prendre effet dès le 1<sup>er</sup> février 2007.

Or, en restreignant physiquement les espaces ouverts aux fumeurs, elles impliqueront nécessairement une contraction, même limitée, de la consommation.

Dès lors, une réduction du nombre de cigarettes dans un paquet prendrait, en quelque sorte, acte de cette extension de l'impossibilité de fumer tout en préservant, a priori, l'acte d'achat du consommateur et partant le revenu du buraliste.

De ce point de vue, l'attachement psychologique du consommateur à la notion de paquet jouerait à plein.

Ainsi, le fumeur mesurant sa consommation en paquets n'en achèterait-il ni plus ni moins, à prix constant, du seul fait de la réduction du nombre de cigarettes par paquet.

Une telle solution, qui a priori ne remettrait pas en cause la valeur faciale du paquet de cigarettes, perturberait sans doute moins sûrement les équilibres du marché que des hausses des prix affichés.

Or, que celles-ci soient faibles ou fortes serait sans doute d'une importance relative au regard du signal que donnerait, en tout état de cause, une augmentation du prix de vente du tabac au public pour la période à venir.

**Proposition 2 : Dans le contexte du renforcement de l'interdiction de fumer, conforter l'activité tabac du débitant en ramenant de 20 à 19 le nombre de cigarettes par paquet.**

3.2.2. La reconnaissance du buraliste doit se faire, en équité, au regard de l'ensemble des charges d'emploi et des services rendus.

Longtemps, le revenu que les débitants ont tiré du tabac s'est trouvé assuré sinon garanti.

De fait, la baisse de la consommation était limitée et se trouvait compensée, du point de vue du buraliste, par des hausses de prix qui n'étaient pas suffisamment élevées pour provoquer un véritable mouvement de masse - d'arrêt ou d'éviction - des fumeurs mais suffisamment fortes pour amener à une hausse de son chiffre d'affaires tiré du tabac malgré la baisse éventuelle de sa consommation.

Au demeurant limitée, celle-ci n'avait évidemment que peu d'impact sur la fréquentation du débit et partant sur son chiffre d'affaires "hors tabac".

Globalement le tabac portait donc le revenu du buraliste, au-delà même de sa contribution arithmétique au résultat du commerce.

Cependant, les hausses de prix intervenues en 2002 et 2003 allaient, pour la première fois, conduire les débitants à voir l'évolution de leur revenu davantage contrainte par la baisse des quantités de tabac vendues et ses conséquences, que soutenue par l'élévation des prix pratiqués, alors même que ceux-ci atteignaient des seuils inconnus jusque-là.

Dans un contexte de moindre fréquentation des débits, le montant de certaines rémunérations connexes au tabac est alors devenu en lui-même un enjeu sinon un sujet de crispation en raison:

- de la faiblesse relative du défraiement de certains des services assurés par les buralistes ;
- de disparités difficilement justifiables existant entre les rémunérations attachées à des prestations comparables ;
- du caractère spécifique de ces rémunérations - en fait, des commissions, dont les taux et les services auxquels elles correspondent sont fixés de manière unilatérale par le mandant du buraliste - qui peuvent représenter jusqu'à 80 % des rémunérations perçues par les buralistes ;

Trois exemples en attestent :

- la fourniture de timbres fiscaux et timbres amendes "papier" qui ouvre droit à une rémunération de 5% de la valeur faciale de chaque timbre pendant que celle des timbres-poste n'est que de 3%. Et cela, alors même qu'en écoulant 17% du volume des timbres postaux sur des plages horaires plus larges que celles assurées par les bureaux de poste, les buralistes rendent un service collectif avéré ;
- la rémunération servie aux buralistes par le PMU, qui varie entre 1,60% et 1,90% des enjeux selon le niveau du chiffre d'affaires réalisé<sup>9</sup>, pendant que la Française des jeux reverse, de son côté, une commission de 5% à ses détaillants ;
- la rémunération de la vente de la presse au détail fixée à 15% du prix du produit vendu (18 % pour Paris, Lyon, Marseille et Bordeaux) depuis plus de trente ans.

Seulement, depuis 1996, le nombre de titres susceptibles d'être manipulés par un détaillant a augmenté de 50% pour atteindre 3.000, selon les NMPP (plus de 5.000 selon l'Union nationale des détaillants de presse), accroissant d'autant la charge de travail correspondante (de une à deux heures par jour en moyenne)<sup>10</sup>.

Car l'interprétation faite de loi dite Bichet du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques qui encadre les opérations de vente de la presse amène à imposer la présentation en rayons de l'intégralité d'entre eux.

Quand bien même s'agirait-il de titres (revues de grilles de jeux, revues de charme) auxquels ce texte, pris dans l'immédiate suite de la Libération, ne pouvait évidemment avoir entendu se référer : il s'agissant en l'occurrence de préserver et de promouvoir le pluralisme de la presse généraliste et, à l'époque, largement quotidienne.

Or, dans le même temps, la baisse des ventes a atteint 20% amputant à cette hauteur le revenu correspondant alors que parallèlement l'augmentation du nombre de titres impose des investissements supplémentaires, notamment en termes de présentoirs et d'espace de vente.

---

<sup>9</sup> Commission à laquelle peut s'ajouter une prime sur objectif de 0,30%.

<sup>10</sup> Cette augmentation du nombre des titres implique également une charge de travail accrue du fait des doubles manipulations engendrées par les invendus qui représentent de 35% à 45% du volume total des titres en place.

Par ailleurs, pas plus que le nombre de titres à distribuer, les détaillants ne peuvent choisir le volume de chacun d'entre eux alors que, parallèlement, ils assument en trésorerie la charge financière des numéros présentés ainsi que celle des invendus sur une durée parfois relativement longue.

Admissibles en période de revenus du tabac haussiers et de fréquentation des débits maintenue, ces situations ne le sont plus dans un contexte de forte contraction de l'activité des buralistes, sauf à laisser prospérer l'idée que les tâches, voire les investissements, correspondant à ces rémunérations ne sont pas équitablement valorisés.

La logique économique ne le recommande pas. La considération due au travail des buralistes l'interdit.

**Proposition 3 : Porter la commission perçue par les buralistes sur les timbres-poste à hauteur de celle des timbres fiscaux papier (de 3% à 5 %).**

Pour mémoire, il est rappelé que la Poste a d'ores et déjà accordé, à l'occasion du Congrès des buralistes d'octobre 2006, une hausse d'un point de la commission en question.

Celle-ci devrait donc être de 4% à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007.

C'est insuffisant.

**Proposition 4 : Assurer et conforter durablement le partenariat buralistes-Française des jeux et PMU afin de préserver le revenu tiré de ces activités.**

Les buralistes constituent l'ossature centrale des réseaux de distribution des produits de la Française des jeux et du PMU.

Depuis 2003, en fonction de sa stratégie propre et des engagements pris au titre du Contrat d'avenir, la Française des jeux a ainsi permis à près de 1700 débits de tabac supplémentaires de devenir fournisseurs de la totalité de son offre commerciale (jeux de grattage et jeux de tirage).

Par ailleurs, le PMU développe un produit, Spot, qu'il oriente vers les débits de tabac "secs".

De plus, il a récemment modifié les conditions de rémunération de ses détaillants, pour les rendre plus incitatives.

Pour autant, le taux de cette rémunération (moins de 2,50% du prix du produit vendu) reste très en deçà de ce qu'offre la Française des jeux (5%), notamment pour les plus petits chiffres d'affaires (1,90%).

Aussi, s'agissant de produits relevant de la catégorie des jeux, il aurait pu être envisagé d'en rapprocher les taux de rémunération, notamment dès lors qu'ils impliquent la même nature de tâches de la part des détaillants (Spot pour le PMU et jeux de tirage pour la Française des jeux).

Une telle manière de faire risquerait cependant de déséquilibrer la structure des rémunérations servies par le PMU qui vient d'être réactualisée.

Au surplus, les objets et les natures différentes des deux institutions (le PMU est un GIE qui concourt au financement de la filière du cheval, la Française des jeux une société d'économie mixte qui a principalement pour objet de contribuer aux finances publiques) interdisent de pousser le parallélisme trop loin.

Dès lors, il semblerait plus opérant que l'Etat s'organise pour:

- inciter les deux entités à développer leur collaboration privilégiée avec le réseau des débiteurs ;
- associer les buralistes aussi tôt que possible aux réflexions et aux décisions qui seront prises en matière de lutte contre l'addiction aux jeux, dans la mesure où elles seront à même de remettre en cause le chiffre d'affaires du secteur et, partant, la rémunération des buralistes.

<b>Objectif : Assouplir les conditions de vente au détail de la presse.</b>
---

Ce point soulève évidemment des questions qui dépassent le seul cas des buralistes.

Ceux-ci représentant néanmoins près de la moitié des détaillants de presse, elles peuvent raisonnablement être posées ici.

Elle touche par ailleurs à un secteur sensible aux équilibres fragiles.

Pour autant, s'agissant d'un domaine où le rôle de l'Etat est majeur, il n'est pas illogique que celui-ci s'emploie à promouvoir de nouvelles pratiques plus souples et à même d'assurer une meilleure répartition des efforts économiques entre les distributeurs (entrepôts) et les détaillants (diffuseurs).

Cette rénovation de l'encadrement de la distribution de la presse devrait s'accompagner d'une modernisation des pratiques commerciales correspondantes :

- en permettant au détaillant de choisir le nombre d'exemplaires de chacun des titres livrés ou en lui assurant des livraisons correspondants aux mètres linéaires de présentation dont il dispose effectivement ;
- en répartissant de manière plus équilibrée l'effort financier assumé par chacun des partenaires notamment en matière d'inventaires.



Il s'agirait, en l'occurrence, de faire passer le buraliste - et de manière plus générale le détaillant - du rôle de dépositaire à celui de partenaire commercial en prenant en considération l'espace dont il dispose ainsi que les pratiques et habitudes de consommation de sa clientèle.

La seule obligation du détaillant serait de réserver un espace spécifique aux titres nouveaux.

<b>Proposition 5 : Réviser les conditions commerciales et financières d'approvisionnement des détaillants de presse.</b>
--

En contrepartie, le niveau du taux de la commission qui serait versée au buraliste pourrait être assis sur le nombre de titres qu'il présenterait afin de donner au dispositif un caractère incitatif et dans le souci de reconnaître effectivement le niveau d'engagement du détaillant, que ce soit en termes d'investissement ou de charge de travail.

De fait, l'espace de présentation et les manipulations que requièrent plusieurs dizaines, voire centaines de titres ne sont à l'évidence pas les mêmes que ceux justifiés par la gestion de quelques références seulement.

<b>Proposition 6 : Moduler le taux de la rémunération des détaillants de presse en fonction du nombre de titres présentés.</b>
--

Sans bouleverser les équilibres existants, ces assouplissements pourraient permettre notamment :

- à ceux des buralistes qui l'exercent déjà, de dimensionner la fonction de détaillant de presse à la mesure de leurs capacités et des attentes de leur clientèle ;
- à certains de ceux qui ne l'exercent pas encore, d'accéder, dans la mesure de leurs possibilités et des capacités du marché local, à une fonction qui, en retour, leur offrirait une possibilité supplémentaire d'accroître leur revenu et de drainer vers leur débit une clientèle nouvelle.

En toute hypothèse, ces recommandations vont à la rencontre d'un vaste plan de modernisation lancé par les N.M.P.P. que l'Etat, dès lors qu'il les endosserait, pourrait assurer de son soutien.

Leur mise en œuvre pourrait se faire au prix d'une interprétation plus souple de la loi Bichet et ne requerrait pas nécessairement d'en modifier la lettre, dès lors que cette approche rénovée de la distribution de la presse ferait l'objet d'un consensus de la profession.

Faute d'un tel consensus cependant et compte tenu de l'intérêt susceptible de s'attacher à ces évolutions, non seulement pour les buralistes mais pour l'ensemble d'un secteur qui fait face par ailleurs à de sévères difficultés, il ne faudrait sans doute pas s'interdire d'en passer par un toilettage de la loi Bichet.

De fait, celle-ci se réfère à une période et à un contexte historiques sans rapport avec la situation actuelle tant du point de vue de la presse, stricto sensu, que du développement des nouveaux médias.

### 3.2.3. La reconnaissance équitable des contraintes réelles pesant sur la situation économique des buralistes est indispensable également.

Elaboré en quelques semaines, en réponse aux effets les plus immédiats et les plus marquants des hausses de la fiscalité du tabac de 2002 et de 2003, le Contrat d'avenir a d'abord entendu "sauvegarder" le revenu des débiteurs.

Ce faisant, il a déconnecté une part importante du revenu du buraliste de la réalité de son activité.

C'est ainsi qu'en 2005, les aides directes, apportées par le Contrat d'avenir au revenu des débiteurs, représentaient en moyenne plus de 15 % de leur revenu d'activité tabac et de 30% à 50 % de celui-ci pour les 10 départements frontaliers les plus concernés.

Or, les buralistes, s'ils sont des préposés de l'Etat, sont avant tout des commerçants dont le développement est largement fonction de leur capacité à s'intégrer et à s'adapter à leur environnement économique.

Toutefois, opérant dans un marché dont de nombreuses composantes leur échappent du fait de la nature du produit (voire des produits si l'on se réfère à l'ensemble des produits commissionnés) qu'ils sont en charge de commercialiser, ils ne peuvent être systématiquement renvoyés vers celui-ci pour assurer l'équilibre de leur entreprise.

Et cela d'autant que les conditions de cet équilibre peuvent être très différentes.

Elles dépendent, notamment, de la taille de la commune d'implantation du débit, de sa densité, de la nature de son tissu socio-économique, de la surface du commerce lui-même et du nombre des activités autres que celles liées au tabac que le buraliste y exerce.

Bien évidemment, la prise en compte de la variété de ces conditions à travers un instrument unique n'est guère envisageable, même si, en distinguant la situation des frontaliers de celles des autres débiteurs et en amplifiant la rémunération correspondant aux chiffres d'affaires les moins élevés, le Contrat d'avenir s'est employé à répondre à cette diversité. A tout le moins, pour les débiteurs les plus fragiles, soit du fait de leur localisation, soit du fait de leur taille.

Mais ce ne pouvait être que de manière imparfaite et, en toute hypothèse, au risque de la création de nouvelles disparités :

- en 2005, la part de débits ayant subi des pertes de chiffre d'affaires supérieures à 5% par rapport à 2002, s'élève à 36%. Ce sont donc près des 2/3 des buralistes qui ont reçu une rémunération supplémentaire au titre du Contrat d'avenir (en l'occurrence la remise additionnelle) alors même qu'ils n'ont subi aucune réfaction sur leur chiffre d'affaires tabac, au contraire ;
- par ailleurs, en caractérisant comme "frontaliers" des départements qui ne le sont pas géographiquement, le Contrat d'avenir a permis d'offrir une compensation majorée à certains débiteurs finalement peu touchés par la recrudescence d'achats transfrontaliers ;
- de plus, en ayant défini des niveaux de compensation, certes justifiés compte tenu des pertes enregistrées à un moment donné par certains débits, mais dont la base de référence est restée calée sur 2002, ce même Contrat a sans doute retardé des adaptations et des ajustements individuels qui, à l'évidence, finiront par être nécessaires ;
- enfin, en ayant attaché les compensations au débit et non au débiteur, il a offert à certains nouveaux buralistes une véritable subvention d'exploitation visant à contrebalancer des pertes qu'ils n'avaient, en définitive, jamais subies.

De manière générale, sur le plan financier le Contrat d'avenir a certainement permis d'atténuer sinon de gommer les conséquences les plus visibles des décisions relatives au prix du tabac prises en 2002 et 2003. Tout au moins sur l'activité tabac des buralistes.

Mais, en n'ayant prévu ni clause de revoyure, ni mesures d'actualisation, il a nécessairement développé des rigidités qui ont interdit toute anticipation quand elles n'ont pas généré certains effets d'aubaine, accentuant en cela l'écart existant entre les mesures qu'il contient et la réalité qu'elles sont censées prendre en charge.

C'est cet écart qu'il convient de réduire en ciblant plus précisément ou en adaptant certaines de ces mesures.

<b>Objectif : Adapter certaines mesures du Contrat d'avenir pour en préserver les principes.</b>
--

<b>Proposition 7 : Maintenir le principe de la remise additionnelle, mais en faire bénéficier prioritairement les plus petits débits.</b>
---

Cette mesure pourrait consister à porter à 2,7% au lieu de 2% le niveau de la remise additionnelle en-deçà du seuil de 152.500 € de chiffre d'affaires (CA) et à la supprimer au-delà (elle est actuellement de 0,7% pour la part de CA comprise entre 152.501 € et 300.000 €).

Cela permettrait simultanément de rapprocher la rémunération totale du débiteur (hors compensation) de sa rémunération d'activité tout en apportant un soutien plus marqué (+7,11%) aux seuls débiteurs réalisant les chiffres d'affaire les moins élevés, spécialement les petits débits ruraux.

Par ailleurs, la mesure n'aurait que peu d'effet pour les chiffres d'affaires supérieurs à 152.500 € puisque, au-delà de 300.000 €, l'augmentation globale de la rémunération des buralistes concernés serait de 0,14% au plus, alors qu'entre 152.500 € et 300.000 € elle évoluerait entre 7,11% et 4,04%.

Ramenée au chiffre d'affaires global, cette manière de faire porterait le taux global de rémunération du chiffre d'affaires de 9,84% à 10,54% (toutes rémunérations confondues) pour les CA de moins de 152.500 € et n'aurait, toujours globalement qu'en effet marginal au-delà de 300.000 €, comme le montre le tableau ci-dessous.

Le coût de cette mesure serait de 8 M€.

Cette dépense nouvelle répondrait en partie à la revendication traditionnelle des buralistes de voir leur marge de rémunération augmenter, sans que pour autant cette augmentation soit indifférenciée.

CA (€)	100.000	200.000	300.000	400.000	478.000 <sup>1</sup>	600.000	700.000	800.000	900.000	1.000.000
<b>Dispositif actuel</b>										
Rémunération	9.840	18.189	24.889	30.889	35.569	42.889	48.889	54.889	60.889	66.889
<b>Rémunération / CA</b>	<b>9,84%</b>	<b>9,09%</b>	<b>8,30%</b>	<b>7,72%</b>	<b>7,44%</b>	<b>7,15%</b>	<b>6,98%</b>	<b>6,86%</b>	<b>6,77%</b>	<b>6,69%</b>
<b>Dispositif envisagé</b>										
Rémunération	10.540	18.924	24.924	30.924	35.604	42.924	48.924	54.924	60.924	66.924
<b>Rémunération / CA</b>	<b>10,54%</b>	<b>9,46%</b>	<b>8,31%</b>	<b>7,73%</b>	<b>7,45%</b>	<b>7,15%</b>	<b>6,99%</b>	<b>6,87%</b>	<b>6,77%</b>	<b>6,69%</b>
Evolution Rémunération	7,11%	4,04%	0,14%	0,11%	0,10%	0,08%	0,07%	0,06%	0,06%	0,05%

<sup>1</sup> CA moyen national 2005

Une autre solution pourrait consister, tout en maintenant la remise additionnelle de 2% telle qu'elle existe aujourd'hui, pour la part de CA inférieure à 152.500 €, à supprimer la tranche de 0,7 % sur la tranche de CA comprise entre 152.501 € et 300.000 €.

En contrepartie, une prime de service public, forfaitaire, serait versée, à hauteur de 1.000 €, aux débiteurs réalisant un CA inférieur à 152.500 € (8.100 débits concernés, soit un coût de 8,1 M€) et, à hauteur de 500 €, à ceux réalisant un CA maximum de 300.000 € dans l'année (5.700 débits, soit un coût de 2,85 M€).

Du point de vue des buralistes, l'inconvénient d'un tel dispositif serait que les buralistes réalisant un CA supérieur à 300.000 € verraient leur remise additionnelle plafonnée à 3 050 € et non plus à 4 082 € actuellement, soit une réduction de 1 032 € et partant, à chiffre d'affaires inchangé, leur rémunération réduite.

Un débiteur réalisant un CA de 50 000 € verrait ainsi son taux global de rémunération passer de 9,84 % à 11,84 %. Pour un CA de 100 000 € le taux passerait de 9,84 % à 10,84 %. Pour un CA de 200 000 € le taux passerait de 9,1 % à 9,2 %. Ensuite, à partir de 220 000 €, la comparaison serait défavorable.

CA (€)	100.000	200.000	300.000	400.000	478.000	600.000	700.000	800.000	900.000	1.000.000
<b>Dispositif actuel</b>										
Rémunération	9.840	18.189	24.889	30.889	35.569	42.889	48.889	54.889	60.889	66.889
<b>Rémunération / CA</b>	<b>9,84%</b>	<b>9,09%</b>	<b>8,30%</b>	<b>7,72%</b>	<b>7,44%</b>	<b>7,15%</b>	<b>6,98%</b>	<b>6,86%</b>	<b>6,77%</b>	<b>6,69%</b>
<b>Dispositif envisagé</b>										
Rémunération	10840	18.356	24.356	29.856	34.536	41.856	47.856	53.856	59.856	65.856
<b>Rémunération / CA</b>	<b>10,84%</b>	<b>9,18%</b>	<b>8,12%</b>	<b>7,46%</b>	<b>7,23%</b>	<b>6,98%</b>	<b>6,84%</b>	<b>6,73%</b>	<b>6,65%</b>	<b>6,59%</b>
Evolution rémunération	10,16%	0,92%	-2,14%	-3,34%	-2,90%	-2,41%	-2,11%	-1,88%	-1,70%	-1,54%

Au total, cette solution réduirait la dépense budgétaire de 10,3 M€ qui pourraient être utilisés au financement d'autres mesures du Contrat d'avenir.

**Proposition 8 : Rendre le calcul de la remise compensatoire plus équitable.**

Sans qu'il soit nécessaire d'argumenter à l'excès sur ce sujet, du point de vue des buralistes, les inconnues portant sur l'avenir de la consommation du tabac, sinon sur son usage, et sur ses conséquences vis-à-vis de leur activité, justifient que le principe de la compensation soit maintenu :

- pour les frontaliers, dont la situation reste fragile, sujette à des écarts de prix encore nettement défavorables et à la merci de pratiques commerciales agressives de la part de concurrents étrangers moins encadrés ou moins contraints qu'eux ;
- pour l'ensemble de la population des buralistes concernés, dès lors que le développement d'activités de substitution ou de complément à même de générer des revenus de remplacement, à hauteur des pertes subies voire "ressenties", reste très nettement en-deçà des enjeux.

Pour autant, cette compensation ne doit pas avoir pour objet d'inscrire son bénéficiaire dans une logique d'assistance mais bien de l'aider à faire face, en s'adaptant, aux évolutions les plus déstabilisantes pour son marché et pour son activité.

En attachant la remise compensatoire au débit et non à son titulaire, le Contrat d'avenir a donné à cet instrument, en sus de son aspect compensateur, un caractère structurel sans doute à même de concourir à la valorisation du fonds de commerce du débitant.

Cependant, cette contribution est difficile à évaluer et doit nécessairement être relativisée.

De fait, au moment d'une transaction, la détermination de la valeur d'un fonds se base sur des paramètres (activité, clientèle, finances) qui se réfèrent au passé et le résultat - éventuellement renforcé d'une remise compensatoire - est évidemment l'un de ceux-ci.

Mais les variables qui font la vente sont aussi largement assises sur l'appréciation qui est portée sur l'avenir du commerce en question.

Or, la remise compensatoire est bien le signe tangible d'une moindre activité, voire d'une situation difficile. En ce sens elle ne représente donc pas véritablement un élément à même de tirer le prix d'une transaction vers le haut.

Elle ne peut donc être considérée comme une assurance contre la perte de valeur du fonds de commerce du buraliste.

Et cela, alors même qu'elle est fixée chaque année par référence à l'année 2002 ce qui a pour effet de la maximiser systématiquement.

Ainsi, depuis la mise en place du Contrat d'avenir, le nouvel acquéreur d'un débit émergeant à la remise compensatoire bénéficie-t-il de manière cumulative :

- d'un prix de transaction élaboré sur des bases amoindries au regard de la situation qui prévalait jusqu'à cette année-là ;
- de la perception d'une remise compensatoire, correspondant à une perte d'activité qu'il n'aura, en réalité, jamais eu à essuyer.

Cela ne paraît ni équitable, ni justifié, le transfert de propriété s'étant fait dans un contexte clairement connu du nouveau titulaire du débit.

Dès lors, la compensation ne devrait plus être attachée au débit mais au "débitant dans son débit", ce qui pour les débiteurs toujours en place dans leur débit, depuis 2002 ou avant, ne changerait rien, en toute hypothèse.

**Proposition 9 : Pour les "nouveaux" débiteurs** (nouveaux débiteurs stricto sensu ou débiteurs déjà en place ayant changé de débit) **(frontaliers ou non), calculer la remise compensatoire avec l'année d'entrée dans le débit comme année de référence.**

Par ailleurs, rien ne permet de considérer que la situation des débiteurs de l'intérieur est directement affectée par les achats transfrontaliers, surtout si l'on en juge par la progression du CA de certains départements enclavés et ruraux.

En revanche, il est clair que la proximité avec des pays où les prix du tabac restent très nettement en deçà des prix français génère sans conteste un trafic transfrontalier quotidien qui continue, localement, de mettre en difficulté nombre de débiteurs frontaliers.

Surtout lorsqu'à l'écart de prix sur le tabac s'ajoute un écart sur les carburants, les alcools ainsi que sur certains services, ce qui est le cas en Espagne et au Luxembourg, notamment.

Il y a ainsi, côté espagnol, au Perthus ou au Col d'Ibardin, de véritables centres commerciaux qui, outre le tabac, l'alcool et les carburants, délivrent des produits alimentaires ou d'hygiène et offrent des services à la personne (coiffure par exemple), mettant en péril de nombreux commerces locaux<sup>11</sup>.

A l'inverse, la remontée des prix des carburants et un début de rattrapage des prix du tabac entre la Belgique et la France ont immédiatement conduit, localement, à l'amorce d'un retour d'une part de la clientèle nationale chez les buralistes français. Une diminution des montants de remise compensatoire versés devrait le confirmer.

L'effort de compensation doit donc être concentré sur les débitants frontaliers qui continuent de pâtir de la localisation géographique de leur débit et de la volatilité du marché qui en découle.

Il devrait même être mieux adapté à celle-ci.

**Proposition 10 : Asseoir une part de la compensation des frontaliers sur l'écart de prix existant avec le pays le plus proche.**

En août 2004, le Ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie adressait un mémorandum à la Commission européenne.

Il y précisait qu'au rang des principales raisons expliquant le recul des quantités de cigarettes vendues entre 2002 et 2004 figurait "bien avant la contrebande ou les achats par internet, un développement sans précédent des ventes transfrontalières qui représentait de 40 à 50% de la diminution des ventes constatées".

Par ailleurs, selon des études récentes réalisées par des manufacturiers de cigarettes, la part de marché qui échapperait au commerce légal national se situerait entre 10% et 25% de la consommation nationale totale.

Cette évaporation se partage entre achats illégaux et achats transfrontaliers, pouvant eux-mêmes donner lieu à des transports irréguliers.

Difficile à cerner précisément, elle n'en est pas moins certaine et frappe à l'évidence d'abord et massivement les buralistes frontaliers, largement victimes, en réalité, des distorsions de prix existant entre Etats communautaires voisins.

Le Contrat d'avenir avait certes prévu que l'Etat prendrait l'initiative d'une démarche auprès de la Commission européenne afin d'aboutir à une harmonisation des fiscalités nationales sur le tabac, ainsi qu'un contrôle des achats transfrontaliers abusifs.

---

<sup>11</sup> Et que dire de Longwy, près de la frontière luxembourgeoise, où il n'y a plus de pompe à essence ?

Bien qu'engagée dès la fin 2003, elle n'a, en fait, abouti à aucun résultat tangible, les Etats membres n'ayant pas réussi à se mettre d'accord, faute d'unanimité, sur une harmonisation de la fiscalité sur les tabacs<sup>12</sup>.

Les écarts de prix ont donc perduré, s'accroissant dans certains cas, se réduisant parfois, selon les évolutions des fiscalités mais aussi en fonction des stratégies de prix des fabricants.

A court et même à moyen terme, cette situation ne devrait guère changer.

En effet, et même s'il s'agit là d'une réalité regrettable, l'unanimité est toujours de mise en matière d'harmonisation fiscale.

De plus, les fabricants n'ont a priori aucune raison d'unifier leurs politiques de prix au contact de marchés qui ne sont homogènes, ni en termes d'habitudes de consommation, ni en termes de législation sur les conditions de vente et d'usage du tabac.

Elle pourrait donc donner lieu à une compensation spécifique aux buralistes frontaliers.

Il ne s'agirait pas, en l'occurrence, d'ajouter à la remise compensatoire existante mais de moduler une partie de celle-ci sur l'évolution des écarts existants entre le prix de la cigarette la plus vendue en France et le prix de la même cigarette dans le pays frontalier contigu au département concerné<sup>13</sup>.

Cette modulation pourrait porter sur 25% (estimation haute de la part de trafic "évaporé") du total de la remise compensatoire.

Cette part, d'abord calculée normalement, serait ensuite affectée d'un coefficient de correction égal à la différence entre l'écart des prix constaté au 31 décembre de l'année de référence et celui constaté au 31 décembre de l'année "à compenser".

Ainsi, toutes choses égales par ailleurs et par rapport à son montant actuel, la remise compensatoire ainsi ajustée serait plus élevée, dès lors que l'écart de prix se serait accru.

Mais elle diminuerait automatiquement en cas de rapprochement des prix de part et d'autre de la frontière.

Le taux d'accroissement ou de réduction de la remise compensatoire serait dans ce système de 25% de la différence relative (en pourcentage) des écarts constatés sur la période de référence.

Les tableaux ci-après donnent un exemple de l'effet d'un tel système sur la remise compensatoire actuelle :

---

<sup>12</sup> Les achats de tabac au Luxembourg correspondraient à la consommation de 11 (onze) cartouches par personne (enfants compris) et par jour. Leur produit fiscal assurerait la rémunération de l'ensemble des fonctionnaires de ce pays. Difficile d'imaginer une marche vers l'unanimité dans ces conditions...

<sup>13</sup> Pour un département qui toucherait 2 pays la situation la plus défavorable (en termes d'écarts de prix) serait retenue.



Compensation sans correction : 1000			
France		Etranger	
Prix année de référence	Prix année de compensation	Prix année de référence	Prix année de compensation
5,00	5,00	4,50	4,00
Ecart : 0%		Ecart : -11,1%	
Part de la compensation soumise à ajustement : 25%		Evolution des écarts (France/Etranger) : 0%+11,1%	
Correction : ( 25% $\times$ 11, 1%=) 2,775% $\times$ 1000= 27,75		Compensation corrigée : 1000+27,75=1027,75	

Prix et valeurs en €

Compensation sans correction : 1000			
France		Etranger	
Prix année de référence	Prix année de compensation	Prix année de référence	Prix année de compensation
5,00	5,00	4,00	4,50
Ecart : 0%		Ecart : +12,5%	
Part de la compensation soumise à ajustement : 25%		Evolution des écarts (France/Etranger) : 0%-12,5%	
Correction : ( 25% $\times$ -12,5%=) -3,125% $\times$ 1000= -31,25		Compensation corrigée : 1000-31,25=968,75	

Prix et valeurs en €

Tout en caractérisant davantage encore la spécificité des buralistes frontaliers, un tel aménagement de la remise compensatoire - à l'intérieur duquel la part soumise à ajustement pourrait naturellement être inférieure à 25 %<sup>14</sup> - permettrait, en toute hypothèse, de rapprocher un peu plus cet instrument de la réalité économique à laquelle le buraliste est confronté.

De fait, près de trois ans après la dernière hausse de la fiscalité et dans un régime de prix stabilisés, le mode de compensation établi par le Contrat d'avenir assure aujourd'hui un rattrapage de rémunération à même de générer des comportements aberrants.

Ainsi, des informations recueillies à l'occasion de la mission, il ressort que certains buralistes ont fait le choix de s'approvisionner au moins marginalement chez certains de leurs confrères.

Le recours à cette pratique prohibée peut s'expliquer par des problèmes de trésorerie.

Mais il peut aussi traduire une volonté de maintenir un chiffre d'affaires déclaré en deçà des seuils déclenchant l'octroi des compensations les plus élevées, tout en évitant de se trouver en situation de ne pouvoir répondre positivement à la demande d'une clientèle que l'on souhaite conserver en tout état de cause.

Le mode de calcul de la compensation le permet, la lassitude et le découragement peuvent y pousser.

<sup>14</sup> Dans l'hypothèse d'une part de remise soumise à ajustement ramenée à 10 %, les résultats des simulations retracées dans les tableaux sont alors de 1011 € dans le premier cas et de 987,5 € dans le second.

Et de fait, il n'est sans doute pas totalement incompréhensible que certains buralistes puissent préférer une compensation majorée acquise grâce à un chiffre d'affaires qui pourrait être amélioré par un élargissement d'amplitude horaire ou de congés réduits.

Ainsi comment être incité à développer une stratégie de reconquête de 100.000 € de chiffres d'affaires dès lors qu'au regard d'un même chiffre de référence en 2002, les effets de la remise compensatoire conduisent, par exemple, pour une baisse de 40% (de 1.000.000 € à 600.000 €) à une rémunération de 64.488 € (rémunération totale après compensation) et pour une baisse de 30% (de 1.000.000 € à 700.000 €) à une rémunération de 65.088 €. (soit 600 € d'écart seulement) ?

Dès lors, si la compensation doit bien avoir pour objet de contribuer à "réparer" un préjudice subi sur le chiffre d'affaires, elle ne doit pas pour autant s'interdire d'inciter les buralistes à s'adapter à l'évolution de leur marché, sauf à faire du Contrat d'avenir un simple instrument de protection et de conservation.

**Proposition 11 : Rapprocher le dispositif de compensation de la réalité de la situation des buralistes :**

- en portant à 10% le niveau de baisse de CA déclenchant l'octroi de la compensation ;
- en majorant en conséquence de 5% les niveaux de perte déclenchant les différents taux de compensation (passage de 5, 10, et 25% à 10, 15 et 30%) ;
- en évaluant précisément la pertinence de la notion de "frontalier" telle que retenue aujourd'hui par le Contrat d'avenir.

De fait, si tant est qu'il ait pu exister à un moment ou à un autre, un éventuel effet de surprise n'est aujourd'hui plus de mise, au regard de la volonté de l'Etat de conduire une politique anti-tabagique volontariste.

De plus, le moratoire sur la fiscalité et, de fait sur les prix, en vigueur depuis la fin 2003 a été l'un des éléments qui ont concouru à la stabilité du cadre économique des buralistes.

De même le Contrat d'avenir a assuré une progression minimale de la rémunération des buralistes - entre 2002 et 2005 - de 8,76 % (24,6 % en moyenne et 53,5 % au maximum).

Dans ce contexte, la mise en œuvre, dès 5% de perte de chiffres d'affaires tabac, du mécanisme de compensation n'a plus guère de sens du point de vue économique.

Au surplus, la base de référence se situant en 2002, ces 5% ne représentent en moyenne qu'une perte de chiffre de 1,25 % par an, sur la période 2003/2006, ce qui semble compatible avec l'aléa commercial auquel tout commerçant se doit de faire face.

Dès lors, le niveau de déclenchement de la compensation pourrait être relevé et porté à 10% par rapport à l'année de référence correspondant à la situation du buraliste.

Logiquement, les seuils de perte déclenchant les différents niveaux de compensation devraient donc être décalés de 5 points également.

Par ailleurs, la notion de frontalier, telle que l'a entendue le Contrat d'avenir, peut soulever des questions, notamment en termes d'équité, dans la mesure où c'est elle qui emporte la majoration de compensation des pertes les plus fortes (90% au lieu de 80% pour les niveaux de perte supérieurs à 25% actuellement).

De fait, et sans qu'il soit nécessaire de l'illustrer précisément, certains des départements concernés connaissent aujourd'hui des situations moyennes qui les rapprochent plus de départements "de l'intérieur" que de leurs homologues au sens du Contrat.

Parfois, ce ne sont que des zones particulières de départements non physiquement frontaliers qui pâtissent de leur proximité - en temps ou en distance - à la frontière, pendant que des départements effectivement frontaliers "bénéficient", en réalité, des difficultés d'accès au pays voisin pour préserver plus facilement leur marché.

La mise en place d'un découpage d'un niveau plus fin que le niveau départemental (canton ?) n'est sans doute pas aisée à concevoir. Elle n'est pas hors d'atteinte non plus.

En tous cas, elle devrait être mise à la discussion avec les représentants des ruralistes.

Tout comme pourrait l'être une autre approche qui consisterait à se défaire purement et simplement du critère géographique.

Il s'agirait alors d'en venir à un critère plus dynamique qui verrait, dans le cadre actuel, la compensation majorée réservée à des débits ayant connu des pertes supérieures à 25% dès lors qu'ils appartiendraient à des départements ayant connu, depuis 2002, une évolution de leur CA total et de leur CA moyen par débiteur inférieure de 5% à l'évolution moyenne nationale.

C'est seulement à partir d'une définition rénovée de la notion de "frontalier" que devrait être envisagée la question de l'actualisation des taux de compensation, que l'on se réfère au taux majoré ou aux autres.

De fait, à ce stade, pas plus leur augmentation par principe, que leur réduction par nécessité, ne semble s'imposer.

Le soutien apporté aux ruralistes doit viser, dans toute la mesure du possible et dans le respect de l'équité et de la rationalité économique, à ne pas faire peser sur leurs résultats les effets de décisions prises par l'Etat, dès lors qu'elles contraignent les conditions d'exercice de leur activité.

En ce sens, les dispositifs de rémunération additionnels et compensatoires de rémunération prévus par le Contrat d'avenir correspondent à des aides directes dont l'impact est quasi immédiat.

Cependant, au-delà du traitement de l'urgence auquel elles concourent, ces aides ne pourront conforter les perspectives d'avenir des ruralistes et de leur commerce que s'ils ne sont pas soumis par ailleurs à des contraintes financières excessives.

De ce point de vue, la trésorerie de ces commerces et sa gestion doivent faire l'objet d'une vigilance particulière.

<b>Objectif : Contribuer à l'amélioration de la trésorerie des débiteurs.</b>
---

Sur ce plan, la trésorerie associée au tabac constitue évidemment un enjeu de taille, spécialement après les hausses de fiscalité intervenues en 2002 et 2003.

De fait, en ayant généré des hausses du prix affiché de près de 40 % sur cette période et en ayant porté à 80,4 % la part de fiscalité incluse dans le prix de vente public des cigarettes, elles ont contribué, d'une part à accentuer le besoin effectif de trésorerie des buralistes en vue de financer leur stock, d'autre part à accréditer l'idée que cette trésorerie finançait plus l'impôt que le produit.

C'est pourquoi certains débiteurs ont pu évoquer un allègement substantiel de leur charge de trésorerie, qui aurait consisté, pour Altadis, à leur vendre cigarettes, tabac et cigares hors taxe et à n'exiger d'eux les droits et taxes correspondants qu'une fois le produit vendu, soit 15 jours après sa livraison.

Mais, de fait, un tel dispositif serait difficile à mettre en place et exigerait la mise en place de nouvelles garanties pour les buralistes, ce qui viendrait grever leur marge d'autant.

De plus la douane, qui aujourd'hui ne connaît fiscalement qu'un seul redevable (Altadis) pour 98 % des droits et taxes en cause et à peine une dizaine pour la totalité, devrait alors ouvrir et gérer plus de 30.000 comptes fiscaux avec les risques que cela comporterait, aussi bien en termes de gestion qu'en termes de collecte de l'impôt.

Or, les buralistes peuvent aujourd'hui bénéficier, à leur demande, de deux sortes de crédit :

- un crédit à la livraison, qui leur permet de payer les produits livrés lors de la livraison suivante, et en tout cas dans un délai maximum de 30 jours.

Un tel délai leur permet de ne pas faire l'avance du montant des produits qu'ils s'approprient à vendre mais d'en trouver le financement lors de la vente au consommateur.

En 2005, le crédit à la livraison, avancé par Altadis, représentait 628 millions d'euros, soit environ 20.000 euros par débit ;

- un crédit de stock, équivalent aujourd'hui à 60 % de la valeur moyenne des livraisons de l'année écoulée.

Les débiteurs cautionnés disposent ainsi d'un stock permanent financé par le fournisseur qui leur permet de palier les aléas de la demande et de ne pas être démunis les jours précédents la livraison.

La part du stock ainsi financée, à concurrence de 45% jusqu'en 2003 puis portée alors à 60%, est revalorisée chaque année, en fonction de l'évolution du chiffre moyen des commandes et de l'augmentation des prix des produits du tabacs.

Pour les cigares, les débiteurs cautionnés bénéficient d'un crédit de stock équivalent à 100% de leur commande moyenne.

En 2005, le crédit de stock, toujours à la charge du groupe Altadis, représentait 291 M€, soit près de 9400 € par débiteur<sup>15</sup>.

L'ensemble de ce dispositif semble équilibré :

- l'effort assuré par Altadis est significatif et représente une part substantielle des stocks détenus par le buraliste qu'il s'agisse du stock tampon ou du stock d'activité ;
- la charge globale laissée au buraliste peut se limiter à 40 % du stock de sécurité (tampon), ce qui ne semble pas insupportable.

Aboutir à ce résultat exige cependant que le buraliste optimise sa gestion de stock en ayant une connaissance poussée des habitudes de sa clientèle et en ne se créant pas plus d'obligations que nécessaire ou en ne cédant que de manière mesurée et adaptée à l'appel de commerciaux entreprenants et persuasifs.

De fait, pour un buraliste, stocker des références nombreuses, mais ne se vendant que de manière épisodique sinon pas du tout, revient à amputer d'autant les facilités de trésorerie dont il dispose.

Et si cette observation peut ressembler à une évidence, il n'est pas certain que celle-ci fasse le quotidien de la gestion de l'ensemble des buralistes dont certains cèdent parfois à l'idée qu'ils doivent présenter à la vente un nombre de références pouvant excéder leurs capacités financières ou ne pas correspondre aux pratiques de consommation de leur clientèle.

Or, le contrat de gérance et le Code Général des Impôts prévoient uniquement l'obligation pour le débiteur de s'approvisionner régulièrement et suffisamment en détenant toujours en magasin un stock minimum correspondant à trois jours de ventes moyennes, l'obligation de proposer à la clientèle des tabacs manufacturés d'au moins trois fabricants de leur choix n'existant que pour les revendeurs.

---

<sup>15</sup> Par ailleurs, un crédit saisonnier, destiné aux débits qui ouvrent en saison dans les zones touristiques ou dont le chiffre d'affaires consécutifs des 4 mois d'une saison équivaut à celui des 8 autres mois est attribuable aux buralistes cautionnés. Ces débits cautionnés paient dès lors la moitié de leur livraison à la livraison suivante et le solde à 90 jours.

Enfin, conscient de la situation difficile des débits situés dans les départements frontaliers et assimilés, le groupe Altadis propose une aide financière exceptionnelle, remboursable pour 50% au début 2008 et 50% début 2009. Cette aide représente 5/127<sup>ème</sup> du montant TTC des livraisons constatées à l'issue du 1<sup>er</sup> semestre 2005. Elle a cependant été assez peu utilisée (516 débiteurs sur 3700 potentiels).

Au vu de ces éléments, c'est donc peut-être plus d'une formation et d'une assistance à leur gestion dont les buralistes pourraient avoir besoin, l'objectif d'un stock financé à un coût totalement marginal sinon nul, pouvant se révéler économiquement déresponsabilisant et, au final, pas nécessairement efficace.

**Proposition 12 : Mettre en place une formation-assistance spécifique à la gestion de stock et de trésorerie d'un débit de tabac.**

Cette formation, dont le financement pourrait être pris en charge par Altadis, serait offerte aux débitants dans le cadre de leur formation initiale obligatoire ainsi qu'à tout autre moment de leur carrière.

Mais surtout, en dehors de la formation initiale obligatoire et de sessions spécifiques à insérer dans le cadre de la formation permanente des buralistes, elle devrait également pouvoir être assurée sur place, afin de ne pas conduire le buraliste à devoir quitter par principe son débit.

Au demeurant, il s'agit là d'une préoccupation plus générale.

Happé par son quotidien et les contraintes horaires qu'il emporte, le buraliste n'est pas toujours en situation de répondre à des sollicitations externes, même si elles visent simplement à lui permettre de renforcer ses capacités de gestionnaire.

Les gestions de stock et de trésorerie d'un buraliste ne peuvent cependant se limiter aux seules opérations concernant le tabac.

De fait, les excédents de trésorerie constitués autour d'un produit peuvent aider, voire inciter, le débitant à financer ou à développer d'autres activités qui peuvent être, elles, déficitaires.

Il n'y a là rien d'illogique ni de critiquable dès lors que la comptabilité de l'ensemble est claire.

Cependant, il est essentiel que toutes les possibilités de générer de la trésorerie positive soient exploitées : le buraliste ne pourra y trouver que des marges de manœuvre supplémentaires bienvenues.

**Proposition 13 : Aligner les conditions d'approvisionnement des buralistes en timbres-poste sur celles en vigueur pour les timbres fiscaux.**

Pour ce qui concerne leur approvisionnement en timbres-poste, les buralistes se rendent au bureau de poste et règlent immédiatement le montant de leur approvisionnement (défalqué du montant de la remise qui leur est consentie).

Sur ce produit, leur trésorerie est donc systématiquement déficitaire.

En revanche, les débiteurs de tabac disposent d'un approvisionnement de base en timbres fiscaux qui leur est attribué gratuitement par le comptable des impôts de rattachement, sans constitution de garantie, à hauteur de 8.000 euros.

L'approvisionnement de base est reconstitué gratuitement à son niveau initial à chaque reversement de fonds opéré aux dates choisies par le distributeur et le montant global du réapprovisionnement doit être égal au total du reversement.

Le débiteur doit détenir en permanence un stock de valeur suffisant, en quantité comme en quotité, pour répondre à la demande des usagers.

Le paiement de la remise s'effectue soit par paiement effectif, soit par compensation sur un versement effectué par le débiteur.

Ce système, éminemment plus favorable en trésorerie, pourrait donc être adapté au timbre-poste, dont il faut rappeler ici qu'ils ne font pas systématiquement l'objet d'une livraison par la Poste, loin de là.

Ce qui conduit d'ailleurs certains débiteurs à ne proposer que des enveloppes "prêt-à-poster"... qui, elles, sont livrées.

Une certaine forme de logique voudrait d'ailleurs que ces deux produits puissent être livrés aux buralistes qui en feraient la demande.

La Poste et les services des impôts pourraient être invités à définir ensemble les modalités de telles livraisons.

**Proposition 14 : Mettre en place une formation spécifique à la gestion de stock et de trésorerie d'un détaillant de presse, destinée en priorité aux buralistes.**

La rénovation des conditions de distribution de la presse au détail devrait, elle aussi, s'accompagner de la mise en place d'une formation spécifique, à la charge des messageries et notamment des N.M.P.P.

Les buralistes concernés par cette activité devraient pouvoir en bénéficier en priorité.

**Proposition 15 : Ouvrir une discussion tripartite Etat/buralistes/banques en vue d'obtenir une reconnaissance effective de la spécificité de la profession par les banques.**

La modernisation et l'actualisation des conditions de la gestion de trésorerie des buralistes participe naturellement des actions à engager pour permettre à la profession de faire face avec plus d'efficacité aux évolutions la concernant.

Mais ces améliorations rencontreront rapidement leurs limites si les relations des buralistes avec leurs banquiers ne trouvent pas à évoluer parallèlement.

Ici encore, c'est bien la dualité de la situation du buraliste qui mérite d'être prise en considération : comme entrepreneur, devant être à même de répondre aux exigences du banquier au regard des engagements pris, mais également, comme préposé de l'Etat et, de ce fait, présentant des garanties particulières à prendre en considération par son banquier.

Or, il n'est pas sûr aujourd'hui que cette spécificité soit systématiquement considérée.

De ce point de vue, d'ailleurs, la question de la commission prélevée par les banques sur les paiements de tabac par carte bancaire mériterait d'être revue.

De fait, celle-ci porte sur la totalité d'un produit dont seulement 8% (en brut et hors Contrat d'avenir) reviennent, en définitive, au buraliste.

Ce n'est guère équitable.

Certes, c'est la situation économique du débitant qui commande nécessairement et largement l'attitude du banquier.

Pour autant, tous les éléments caractéristiques du débitant doivent être reconnus et valorisés et notamment :

- l'engagement personnel et l'honorabilité : l'attribution d'un contrat de gérance ne peut être effective que si le débitant apporte à tout le moins 33 % de la valeur du fonds de commerce auquel le débit de tabac est associé. C'est à l'évidence un prérequis important qui implique un engagement personnel fort du débitant - pouvant aller de la mobilisation d'une indemnité de licenciement jusqu'à la vente d'un bien immobilier d'habitation principale -.

D'autant que la forme juridique que peut prendre un débit de tabac (entreprise individuelle ou société en nom collectif) traduit la portée effective et absolue de cet engagement.

De plus, le débitant présente des garanties d'honorabilité, appréciées par l'Administration des douanes au vu du bulletin n°2 du casier judiciaire, notamment ne pas avoir été l'auteur de faits contraires à l'honneur ou à la probité ayant donné lieu à une condamnation pénale ou ne pas avoir fait l'objet d'une sanction fiscale ou douanière dans les trois années précédant la date de candidature à la gérance ;

- les conditions dont il peut bénéficier pour la gestion de son stock de tabac et, partant de sa trésorerie, ainsi que les cautionnements qu'il est tenu de mettre en place pour obtenir ces facilités et qui de facto, limitent implicitement les engagements du banquier.



### 3.2.4. Protéger les circuits légaux de consommation pour consolider la place des buralistes.

La protection du circuit légal de distribution du tabac obéit à des impératifs de santé et de sécurité publiques.

De fait, l'existence d'un réseau de débits de tabac dense (1 débit pour 1800 habitants en moyenne), agréé par l'Etat et exerçant sous son contrôle, contribue à limiter notablement les pratiques commerciales illégales alimentées par la contrebande et, au demeurant, susceptibles de se révéler dangereuses pour le consommateur.

Plusieurs raisons l'expliquent :

- le sérieux des buralistes, confirmé par l'enquête réalisée par la Douane préalablement à la signature du contrat de gérance ;
- l'existence d'un grossiste unique ou quasiment ainsi que les conditions de comptabilisation et de règlement du tabac acheté par les buralistes ;
- l'encadrement des conditions de revente du tabac, qui font de chaque buraliste le fournisseur unique d'un ensemble de revendeurs exclusivement déterminé par la géographie (chaque revendeur est, entre autres obligations, tenu de s'approvisionner chez le buraliste le plus proche du lieu de la revente) ;

mais, également,

- les pouvoirs et les contrôles mis en œuvre par les administrations répressives et notamment la Douane, pour qui le tabac constitue l'un des trois domaines prioritaires d'action (avec le cannabis et les contrefaçons) en matière de lutte contre la fraude, et dont certains sont directement issus des termes du Contrat d'avenir ;
- les dispositifs de sécurisation des circuits physiques d'approvisionnement mis en place notamment à l'occasion de la signature du Contrat d'avenir.

Longtemps exclusivement considérée comme une zone de transit pour la fraude, notamment à destination du Royaume-Uni, nul ne peut contester aujourd'hui, malgré l'existence du réseau des débitants, que la France soit devenue, dans une mesure qu'il est évidemment difficile de quantifier précisément, un pays vers lequel sont aujourd'hui dirigés certains trafics frauduleux.

Et que ceux-ci puissent être aussi le fait d'individus dont ce n'est pas nécessairement l'activité principale n'y change rien : les niveaux de fiscalité atteints au plan national et les écarts de prix en résultant avec les pays voisins se révèlent comme autant d'incitations à réaliser de "bonnes affaires" qu'elles soient "artisanales" ou "industrielles".

<b>Proposition 16 : Lutter spécifiquement contre les actes frauduleux susceptibles de mettre l'activité des buralistes en difficulté.</b>
---

La reconduction des dispositions du Contrat d'avenir correspondant à cet objectif est indispensable.

Mais il importe également de conforter certaines actions ou certains acteurs en la matière, la fraude étant, par nature, évolutive, adaptable et réactive.

**Proposition 17 : Maintenir la priorité donnée à la lutte contre le trafic de cigarettes par les services douaniers et l'orientation d'une partie des moyens vers la lutte contre les trafics de proximité ;**

En faisant de la lutte contre le trafic de cigarettes un objectif prioritaire de l'Administration des douanes et en fixant cet objectif en nombre de constatations (10.000 pour 2005 ; 10.500 pour 2006), le Gouvernement s'est efforcé de combiner une double nécessité :

- renouveler l'attention de certains services douaniers à l'égard d'un produit de fraude traditionnellement plutôt considéré comme sujet à de grands trafics en transit ;
- mobiliser celle d'autres services douaniers, voire des mêmes, sur des infractions plus localisées et de moindre envergure mais qui sont celles dont pâtissent en priorité les buralistes.

Cette double nécessité perdure aujourd'hui encore, à en juger tant par le niveau des saisies réalisées que par les vecteurs de fraude concernés.

De fait, ce ne sont pas seulement les moyens et les organisations de vente frauduleuses traditionnellement mis en œuvre localement par la moyenne et petite délinquance qui ont trouvé à se revigorer dans le contexte issu des hausses de prix de 2002 et 2003.

Car la fraude s'appuie désormais sur Internet et sur l'accès qu'il permet aux marchés de détail étrangers.

En parallèle avec la lutte contre les grands trafics, il est donc essentiel que les administrations répressives en général et la douane en particulier restent en capacité de faire face à ces trafics de moindre dimension et de se mobiliser en conséquence.

C'est d'ailleurs pour asseoir juridiquement cette capacité, spécialement au regard du développement des achats transfrontaliers, que le Parlement a voté les articles 575 G et H du Code Général des Impôts, permettant d'incriminer le transport de tabac sans titre en tous points du territoire national.

**Proposition 18 : Assurer un suivi spécifique de la mise en œuvre des articles 575 G et H du C.G.I. .**

Ces dispositions ont été prises notamment en l'absence de mouvement constaté, au plan communautaire, en direction de l'harmonisation des fiscalités sinon des prix du tabac, afin de limiter les achats transfrontaliers intracommunautaires.

Elles ont donné des résultats visibles et, par voie de conséquence, fait la preuve de leur utilité.

Cependant, elles risquent, à plus ou moins court terme d'être mises en cause par le juge communautaire comme contraires au principe de libre circulation des marchandises.

Pour autant, elles constituent, notamment aux yeux des buralistes frontaliers, le signe tangible d'une forme de protection qu'ils jugent indispensable, même si elle n'est évidemment pas suffisante au rétablissement de leur chiffre d'affaires.

Dans cette double mesure, il pourrait donc être utile d'en suivre spécifiquement la mise en œuvre afin d'en assurer une utilisation aussi cohérente qu'efficace et qui ne mette pas les pouvoirs des services douaniers en difficulté.

### **3.3. La diversification de l'activité d'un buraliste, même sur la base de tâches administratives, ne se décrète pas. Elle peut et doit, en revanche, s'accompagner.**

La diversification est inhérente à l'état de buraliste, puisque c'est le contrat de gérance lui-même qui en prévoit le principe en imposant à son titulaire de proposer à sa clientèle la vente de certains produits fiscaux.

Par ailleurs même les civettes - censées ne se consacrer qu'au seul tabac - développent au moins une activité connexe d'articles pipiers et pour fumeurs.

Quant aux débits dits humides, ceux-ci partagent nécessairement leur activité au moins entre deux pôles centraux, le débit de tabac et le débit de boisson.

De fait, les activités de diversification du buraliste sont multiples et peuvent prendre les formes les plus classiques (jeux, PMU, presse) comme les plus surprenantes (vente de jouets ou d'articles de pêche).

La diversification est donc inséparable de la tenue d'un débit de tabac dès lors que ce produit draine de manière régulière vers le local du buraliste une clientèle qui, si elle n'est pas nécessairement aisée, est cependant à même de céder à l'impulsion d'autres achats ou dépenses que le tabac.

Elle est même devenue, aujourd'hui, un sujet crucial dès lors que les pertes de chiffre d'affaires liées au changement de comportement des fumeurs sont apparues comme à même de remettre en cause la viabilité et la rentabilité de l'entreprise du buraliste.

Ainsi, non seulement le tabac attire-il moins de clients, mais cette perte de clientèle a, dans le même temps, un impact sur les autres activités du buraliste qui viennent ainsi révéler ou à tout le moins rappeler, parfois douloureusement, que nombre d'entre elles sont plus des activités de complément que des activités de substitution au tabac.

La question de la diversification prend alors une autre dimension.

Désormais, il s'agit au moins autant, pour le buraliste, d'offrir à sa clientèle des produits de complément même éloignés du tabac que de déplacer l'activité de son débit vers des créneaux - de biens ou de services - aptes à lui ramener des clients.

C'est évidemment vital pour le débitant, qui y cherchera alors plus un véritable revenu de remplacement qu'une simple rémunération de complément.

Mais ça l'est également pour l'Etat.

De fait, outre les produits qui résultent de l'activité du débitant et qui sont dans une large partie affectés aux recettes publiques, le débit de tabac constitue souvent le support à la dernière activité commerciale de bien des communes.

L'Etat "aménageur du territoire" autant que l'Etat "comptable" y trouvent donc leur compte et dans un tel contexte, l'élargissement de la gamme de biens ou de services du buraliste est donc essentielle.

Seulement, en changeant de nature les enjeux ont changé d'ampleur.

La "perte" d'un fumeur moyen conduit à amputer le revenu d'un débitant de 80 € par an environ<sup>16</sup>. Pour équilibrer cette perte, le débitant doit pouvoir compter sur un revenu supplémentaire tiré de ses autres activités.

Pour s'en tenir à ce seul exemple, son activité Française des jeux - s'il en est doté - doit donc lui rapporter 80 € de plus, ce qui correspond à 1600 € d'enjeux. Or, la mise annuelle moyenne d'un joueur (tous jeux confondus) est de 142 € par an.

Il "faudra" donc au buraliste plus de 10 joueurs nouveaux pour "compenser" ce fumeur disparu...

De la même manière, combien de billets de train devra vendre un buraliste d'une commune rurale de 800 à 1000 habitants, sachant qu'elle ne possède pas de gare et que sa population est composée d'agriculteurs et de retraités, pour avoir 80 euros de commission.

C'est pourquoi les possibilités de diversification doivent être appréciées à l'aune du réalisme économique et des capacités de chacun des acteurs concernés à les mettre effectivement en œuvre :

- ainsi, les N.M.P.P. ont-elles entrepris de rénover leur stratégie de distribution de la presse, qu'elle soit généraliste ou spécialisée, quotidienne ou périodique. Les débitants, qu'ils soient d'ores et déjà détaillants de presse ou qu'ils aspirent à le devenir devraient donc pouvoir en bénéficier.

---

<sup>16</sup> Exemple d'un fumeur qui achète 5 paquets par semaine pendant 46 semaines par an chez le même buraliste avec une part moyenne d'achat de produits pipiers en plus.

Mais, la multiplication de points ventes présentant une offre mieux calibrée ne sera viable que dans la mesure où la fragilité économique et la sensibilité sociale du secteur trouveront parallèlement à s'effacer ;

- pour sa part, la Française des Jeux - comme d'ailleurs le Contrat d'avenir l'y avait invitée - a développé son réseau en s'appuyant sur les buralistes.

Cependant, c'est selon l'appréciation qu'elle portera sur les situations locales, qu'elle choisira ou non un buraliste pour représentant ;

- enfin, le PMU a choisi de privilégier les débits secs dans sa campagne de développement de produits Spot, dès lors qu'elle s'adresse à une clientèle a priori peu encline à pénétrer dans un débit de boissons.

La diversification est donc avant tout affaire de compromis : entre le buraliste et son marché local, pour les activités à marge, entre le buraliste et ses partenaires potentiels pour les activités commissionnées.

Mais si elle nécessite à l'évidence l'engagement effectif du buraliste - en termes d'investissements réalisés et de charge de travail assumée -, elle implique également la mobilisation de son ou de ses partenaires.

De ce point de vue, la dématérialisation du paiement des amendes-radar chez les buralistes (timbre fiscal électronique) est particulièrement intéressante.

Tout en ouvrant une voie nouvelle à l'amélioration et à la simplification des relations entre l'Administration et les administrés ou les redevables, elle permet en effet d'intégrer les buralistes dans un circuit administratif modernisé. En ce sens, elle doit bien évidemment être poursuivie.

Pour autant, n'avoir qu'une vingtaine de terminaux en cours d'expérimentation - et en espérer 1000 installés sous un an - après trois années de travaux sur ce sujet souligne à tout le moins, même s'agissant d'une opération placée directement sous l'égide de l'Etat et considérée comme emblématique par les buralistes, que la diversification ne se décrète vraiment pas.

Dans leur grande majorité, les débitants sont d'ailleurs prêts à l'admettre.

En retour, l'Etat doit alors faire en sorte que tous les projets de modernisation visant à l'amélioration et à la simplification des démarches administratives des particuliers prennent en considération leur réseau comme un partenaire potentiel.

Moins pour obliger les administrations concernées à recourir systématiquement aux services des débitants que pour leur offrir une réelle possibilité de s'appuyer sur la densité d'un réseau qui représente une trentaine de milliers de points de contact.

A condition de les avoir intégrés dans leur réflexion.

### 3.3.1. Faire du buraliste un véritable préposé aux services publics de proximité.

**Proposition 19 :** Amener les administrations d'Etat développant des projets de modernisation ou de simplification visant notamment à améliorer ou à développer leurs relations avec les administrés, spécialement via Internet, à intégrer le réseau des buralistes de tabac dans leur réflexion.

La participation du réseau des buralistes à des projets de modernisation administrative incluant le recours à Internet ne va sans doute pas de soi.

De fait, il y a un paradoxe à vouloir simplifier et dématérialiser un circuit administratif pour le rendre plus clair, plus accessible et globalement plus efficient et, dans le même temps, envisager d'y ajouter un nouvel intermédiaire.

Et cela alors même que l'équipement des foyers français en connexions ADSL et, partant Internet, connaît un succès croissant.

Pour autant, tous les foyers ne seront pas équipés et toutes les procédures ne pourront pas être intégralement dématérialisées.

Par ailleurs, dans certains cas, l'existence d'un réseau d'intermédiation tel que celui des buralistes pourra constituer :

- une alternative, économiquement justifiée, à la mise en œuvre de solutions complexes ou coûteuses ;
- un complément fonctionnellement intéressant de nature à élargir l'offre destinée aux administrés ;
- un moyen - peut-être le seul, pour une opération donnée - d'engager un mouvement en vue d'un rapprochement entre administration et administrés.

Il s'agirait donc, en l'occurrence, d'amener les administrations à se poser systématiquement la question de l'utilité et de l'intérêt du recours au réseau des buralistes préalablement à la réalisation de leurs projets de modernisation.

Resterait alors à trouver l'organe qui devrait garantir ce systématisme pour le double compte de l'Etat et des buralistes.

**Proposition 20 :** Inciter les collectivités locales à recourir aux buralistes comme relais de services (y compris dématérialisés) locaux (tickets de cantine, de piscine, théâtres municipaux, transports,...).

Dans le même esprit que les administrations d'Etat, les collectivités locales pourraient elles aussi s'appuyer sur le réseau des débitants, ce qui leur permettrait de démultiplier leurs points de contact localement.

C'est bien évidemment déjà le cas pour certains services ou produits (titres et abonnements de transports, cartes de stationnement, abonnements culturels, etc...) dans un grand nombre de communes, Paris compris.

Cependant, l'exemple des petites communes préférant la création d'une agence postale sous leur contrôle direct à la mise en place d'un relais-poste confié à un buraliste local démontre que le réflexe de collaboration entre buralistes et collectivités locales n'est pas nécessairement acquis.

Aussi mériterait-il d'être encouragé, même si les motivations des élus locaux peuvent se concevoir.

Cela pourrait se faire en vertu d'un partenariat associant les buralistes et la Direction Générale de la Comptabilité publique, au titre des relations financières et comptables que cette administration entretient avec les collectivités locales.

D'autant que celle-ci a d'ores et déjà engagé des projets visant à rationaliser la collecte des recettes non fiscales des collectivités locales.

Cette approche partenariale pourrait par ailleurs être étendue aux entreprises de service public.

<b>Proposition 21 : Encourager les entreprises de service public (ex : EDF, GDF, autres...) à faire appel, autant que possible, aux buralistes comme correspondants de service local.</b>
---

L'expérience tirée du Contrat d'avenir a montré que la mise à jour d'activités nouvelles susceptibles de répondre à leurs besoins relevait largement plus de l'initiative des buralistes et de leur connaissance de l'environnement local que de la détermination dans un hypothétique laboratoire central de formules supposément miraculeuses et à même d'être diffusées sans retenue.

En revanche, l'Etat peut naturellement favoriser cette émergence en suscitant les initiatives ou en les accompagnant.

### 3.3.2. Favoriser le développement de nouvelles activités.

Concrètement et au-delà de la volonté du buraliste, pour que la diversification de son activité soit possible, deux grandes séries de conditions doivent être réunies.

Tout d'abord, le marché local doit être à même de répondre l'initiative du commerçant.

C'est sans doute une banalité, mais il n'est sans doute pas inutile de la rappeler.

De fait et pour ne citer que cet exemple, ouvrir un rayon de livres en face d'une librairie n'a guère de sens.

En retour, le buraliste doit pouvoir disposer, pour le développement de toute nouvelle activité, de suffisamment de marges pour aménager son espace de vente à l'aune de ce que demande cette activité.

Car, si le tabac en lui-même ne requiert pas des volumes de ventes par trop gourmands<sup>17</sup> en espace, tel n'est pas le cas de tous les produits de diversification vers lesquels les buralistes peuvent être amenés à se tourner.

Ainsi la vente de la presse impose-t-elle des linéaires nombreux et à même de supporter un nombre et un poids importants de journaux, revue ou périodiques.

De la même manière la diversité des jeux de grattage et la multiplicité des formules de Loto et de Loto sportif combinée à la nécessité d'en assurer une présentation attractive et aussi large que possible nécessite-t-elle un espace minimal.

Tel est le cas également des formules les plus classiques du PMU, qui imposent, outre le recrutement de personnel en extra, la mise en place de bornes et de comptoirs spécifiques pouvant impliquer des travaux d'aménagement relativement importants.

Quant aux autres produits (bimbeloterie, cadeaux, articles pipiers, etc.) moins normalisés encore, ils peuvent eux aussi amputer notablement l'espace dont dispose un buraliste dans son commerce.

Dans ces conditions, toute formule à même d'assurer gain de place et meilleur agencement des comptoirs et linéaires concourt à créer les conditions de la mise en place de nouvelles activités de diversification.

A l'inverse, il sera illusoire et improductif d'inciter, par exemple, les buralistes à mettre en place des bornes Internet dans leur commerce, si aucun espace ne peut leur être sérieusement dédié.

Sans parler du paradoxe qui pousserait à l'installation de telles bornes en même temps que s'étendrait la couverture ADSL du territoire à destination des particuliers.

Par ailleurs, recourir aux buralistes pour compléter l'offre de service de grandes entreprises, requiert à tout le moins du recul, de la modération et de la concertation, compte tenu des réactions sociales qu'une telle politique est à même d'engendrer en leur sein

Dès lors, c'est au moins autant à réunir les conditions physiques et matérielles de la diversification qu'à en tracer les contours conceptuels que devrait s'attacher l'Etat.

Dans cette perspective, la mise en place d'un dispositif d'aide à la diversification et d'accompagnement du développement des buralistes, calqué sur celui employé pour l'aide à la sécurisation des débits tel que l'a déjà prévu le Contrat d'avenir, pourrait être envisagée.

---

<sup>17</sup> La mission a eu l'occasion de s'entretenir avec un buraliste réalisant près d'un million d'euros de chiffre d'affaires dans un débit de 11m<sup>2</sup> de surface utile (hors surface de stockage).



<b>Proposition 22 : Mettre en place une subvention "modernisation".</b>
---

Formellement, cela pourrait consister à élargir purement et simplement l'objet de la subvention sécurité.

Le but serait d'apporter un concours financier aux buralistes pour leur permettre :

- de moderniser leur espace commercial afin d'améliorer l'attractivité des activités qu'ils y exercent ;
- de financer le développement de nouvelles activités - adaptées à leur situation et en rapport avec les capacités de leur environnement -.

En accompagnant et en soutenant leurs initiatives de développement ou de diversification, l'Etat prendrait ainsi clairement en considération l'engagement effectif des buralistes de renforcer la qualité de leurs prestations ou d'élargir leur offre de services.

Ce serait là un signal essentiel adressé à la profession.

Il témoignerait, de manière indubitablement concrète, de la reconnaissance par l'Etat de la nécessité de se diversifier qui s'impose aux buralistes. Qu'on le veuille ou non.

En effet, certains buralistes connaissent aujourd'hui, du fait qu'ils viennent d'étendre leurs activités, des difficultés avec leurs bailleurs.

Ces derniers exigent une majoration immédiate du loyer dû, au motif de ces nouvelles activités, avant même, parfois, qu'elles aient commencé à générer un revenu pour le buraliste.

En fait, deux types de situations doivent être distinguées :

- soit le buraliste est détenteur d'un bail " tous commerces" et par nature ce bail permet l'adjonction de n'importe quelle activité à celles existant au moment de la signature ;
- soit le buraliste est titulaire d'un bail spécialisé qui prévoit expressément, mais de manière plus ou moins précise, l'exercice d'une ou plusieurs activités commerciales et qui peut inclure, par ailleurs, une liste limitative des activités autorisées, complétée ou non par la mention de certaines activités formellement interdites.

Par les latitudes d'interprétation qu'il semble autoriser, ce second cas serait donc à l'origine de divergences d'appréciation qui aboutiraient, en l'espèce, sinon à un paradoxe, du moins à une iniquité : l'incitation du buraliste à se diversifier se muerait, pour son bailleur, en un encouragement à le lui faire payer.

Ce n'est guère admissible.

Pour autant, il convient d'aborder cette question avec mesure.

Ainsi, le Code de Commerce prévoit-il, dans ses articles L 145-47 à L 145-55, la déspécialisation, totale ou partielle, des baux.

Or, il ne peut être dérogé à ces dispositions qui sont d'ordre public.

De plus, la déspécialisation partielle se définit comme étant l'opération par laquelle le locataire ajoute à l'activité commerciale prévue dans son bail, une ou plusieurs activités nouvelles (...) connexes ou complémentaires à la sienne.

En ce sens, pour les buralistes, elle paraît recouvrir assez largement l'idée communément admise de diversification et correspondre à certains des critères fréquemment retenus par la jurisprudence pour établir ce caractère connexe ou complémentaire, qui n'est pas défini par la législation.

Par ailleurs, la déspécialisation partielle implique, certes, une information obligatoire du bailleur, mais elle ne requiert pas son autorisation formelle, ayant seulement la possibilité, dans un délai de deux mois, de contester le caractère connexe ou complémentaire de l'activité en question.

En outre, elle ne peut justifier d'une augmentation immédiate de loyer mais, seulement, être prise en compte lors de la première révision triennale suivant la notification au bailleur de la demande de déspécialisation.

Dans ces conditions, les buralistes ne semblent pas devoir craindre l'attitude de leur bailleur au moment d'ajouter une nouvelle activité à celle ayant fait l'objet du bail initial.

C'est néanmoins un sujet qui mérite vigilance et attention de la part de l'Etat.

<b>Proposition 23 : Soutenir le développement de nouvelles activités en favorisant, en tant que de besoin, la déspécialisation des baux.</b>
--

La mise en œuvre de cette mesure impliquera sans doute, en concertation avec les représentants des débitants, de procéder d'abord à un état des lieux précis et représentatif quant aux pratiques en vigueur.

Puis, dans un deuxième temps, s'il se justifie, un rappel au droit pourrait être adressé aux associations représentatives des bailleurs.

En revanche, s'engager dans une voie plus contraignante qui viserait, par principe, à faire d'un bail incluant un débit de tabac, un bail « tous commerces » ne semble pas justifié à ce stade. D'autant que de tels baux impliquent, par essence, des loyers plus élevés.

\*  
\* \*

Reconnaître le travail et l'engagement des buralistes, valoriser leur action, soutenir et encourager leur capacité de réaction et d'adaptation, est essentiel au maintien d'un réseau actif, dynamique et conforté dans son rôle de service public de proximité.

Toutefois, la vitalité de chacun de ses membres passe aussi par celle de l'ensemble et par l'ajustement de ses règles de fonctionnement à la donne nouvelle à laquelle il se trouve confronté dans sa globalité.

### **3.4. Mettre en place une réelle dynamique de gestion et d'animation du réseau des buralistes.**

Même si les années 2003 - 2006 sont marquées par une contraction du réseau des débits de tabac, elles n'en sont toutefois pas l'origine puisque la période précédente avait déjà connu un tel mouvement. Sur un rythme moins soutenu, cependant.

Face à la réduction de la consommation du tabac, le réseau s'adapte donc sans perdre pour autant sa caractéristique principale : la proximité.

Ainsi, dans l'absolu, le ratio d'un débitant pour 2000 habitants (l'ordre de grandeur du ratio actuel) passe-t-il à un pour 2020 pour une baisse de 1% du nombre de buralistes et à un pour 2200 pour une baisse de 10%.

C'est donc finalement moins le niveau de l'effectif total des débitants que sa répartition qui peut s'avérer problématique au regard du critère de proximité.

Partant, c'est à maîtriser et à orienter la dynamique du réseau qu'il faut s'attacher plutôt qu'à la contrecarrer.

#### **3.4.1. Faciliter la mobilité au sein d'un réseau reconfiguré.**

<b><u>Proposition 24 :</u> Maintenir le moratoire sur les créations de débits.</b>
--

L'adjonction nette de nouveaux débits ne fera qu'accroître les tensions existant aujourd'hui dans un réseau qui doit simultanément faire face à la baisse de la demande relative à son principal produit d'appel et aux effets mécaniques qui en résultent sur la fréquentation de ses points de vente.

L'objectif doit donc être, à terme : autant, sinon moins, de débitants mieux considérés et mieux confortés.

Pour ce faire, il convient d'offrir des alternatives à la disparition pure et simple de certains débits de tabac, spécialement dans des zones rurales dans lesquelles les évolutions récentes montrent que les débits qui se maintiennent le font généralement dans des conditions économiques plutôt satisfaisantes, s'agissant du tabac tout au moins.

**Proposition 25 : Assouplir les règles de transferts de débits en vue de faciliter ceux-ci, notamment dans et à partir des zones frontalières.**

Actuellement les transferts de débits de tabac ne sont possibles qu'à l'intérieur d'une même commune.

C'est évidemment une marge de manœuvre insuffisante pour faire face aux évolutions de localisation dont le réseau peut avoir besoin.

D'autant que, dans les départements frontaliers notamment, un mouvement limité à la commune peut rapidement trouver ses limites, soit qu'il mène à déplacer un débit vers un quartier de destination aussi peu propice que celui d'origine, soit qu'il rapproche d'un débit en place une concurrence peu opportune, compte tenu de la taille par nature limitée d'un marché communal.

Dès lors, dans le cas des départements frontaliers, ouvrir la possibilité de transfert sur l'ensemble d'un département, voire sur les départements limitrophes, paraît donc être une mesure de gestion rationnelle qui peut, en toute hypothèse, être très facilement régulée en flux.

La logique voudrait même qu'elle puisse être étendue à l'ensemble des départements.

Cette mesure pourrait par ailleurs s'accompagner de la mise en place d'une aide à la mobilité, plus particulièrement à destination de débiteurs frontaliers éligibles à l'IFA, mais qui accepteraient de reprendre un débit vacant en dehors de leur département d'exercice.

**Proposition 26 : Mettre en place une aide à la mobilité pour certains buralistes frontaliers.**

Le montant de cette aide pourrait correspondre à une majoration plafonnée de l'IFA perçue et devrait être employée au financement du déplacement et de la réinstallation du buraliste.

Son octroi relèverait de la commission paritaire d'attribution de l'IFA.

**Proposition 27 : Redéfinir les périmètres d'adjudication en fonction des fermetures se produisant.**

La reconfiguration du réseau, dans le but d'assurer une distribution optimisée des débits sur le territoire national, doit permettre d'offrir parallèlement une répartition plus équilibrée des revenus tirés de la vente du tabac.

Elle ne pourra progresser efficacement sans que soient redéfinis, au fur et à mesure des fermetures à intervenir, les périmètres d'adjudication des débits, qui correspondent, de jure sinon de facto, à leur zone de chalandise exclusive.

De fait, dans certaines zones particulièrement difficiles (frontalières ou rurales notamment), il pourrait être intéressant, à l'occasion de la fermeture d'un débit, d'affecter le périmètre d'adjudication correspondant à l'extension des périmètres contigus plutôt que de chercher à y placer un nouveau ruraliste.

De la même manière, deux périmètres contigus devenus vacants concomitamment pourraient être fusionnés.

Ce procédé, mis en œuvre sous l'égide d'une commission paritaire Etat-débitants établie sur le modèle de celle fonctionnant pour l'octroi de l'IFA, pourrait permettre :

- de conforter la valeur intrinsèque des fonds correspondants à des périmètres d'adjudication étendus ;
- d'assurer une augmentation mécanique du revenu des débiteurs en place, après reconfiguration, tout en maintenant une couverture continue du territoire.

Compte tenu de son intérêt, en termes de pérennisation du réseau et de renforcement de l'assise des débits, cette reconfiguration pourrait être accélérée par une autre mesure.

En l'occurrence, il ne s'agirait pas de provoquer, par principe, la fermeture de débits pour assurer le développement de ceux restant alentour, mais d'aider ceux des débiteurs souhaitant mettre un terme à leur activité à le faire, spécialement dans des zones jugées peu attractives ou en risque de désertification.

Pour ce faire, l'accès à l'IFA pourrait être étendu aux petits débits réalisant moins de 100.000 € de CA et implantés dans des communes de moins de 1.500 habitants. Ainsi, une enveloppe de 3 M€ dégagée sur les crédits consacrés à l'IFA-frontaliers permettrait-elle le départ de 150 à 200 débiteurs par an.

Ces dossiers relèveraient évidemment de la commission paritaire Etat-débitants.

<b>Proposition 28 : Ouvrir l'accès à l'IFA à certains débits non frontaliers.</b>
---

Globalement, l'ensemble de ces recommandations traduit la nécessité d'assurer une gestion plus dynamique du réseau des débiteurs qui lui permette de faire face et de s'adapter aux enjeux nouveaux auquel il se trouve confronté.

#### 3.4.2. Dynamiser la gestion du réseau.

Il n'existe pas aujourd'hui, au niveau de l'Etat, d'interlocuteur administratif unique des débiteurs qui puisse peser sur les administrations ou les institutions pour le compte desquelles ils interviennent, en coordonner les initiatives, les susciter, en assurer le suivi, en recommander voire en imposer la concrétisation.

La douane a certes un rôle spécifique à leur égard en tant qu'administration de tutelle, signataire et exécutrice pour le compte de l'Etat des contrats de gérance qui recensent les obligations et engagements des débitants.

A ce titre, elle assume donc la "police" du réseau.

En revanche, pas plus qu'une autre administration, elle n'assure véritablement l'animation de celui-ci.

Or, comme il a une politique de santé publique et de lutte contre le tabagisme, l'Etat se devrait d'avoir une politique à l'endroit de ses buralistes, ne serait-ce que pour éviter que les uns ne se sentent oubliés, voire victimes, des objectifs de l'autre.

De fait, aujourd'hui, la puissance publique semble avoir accepté de ne fonder sa relation courante avec l'ensemble des débitants que sur la contrainte législative ou réglementaire (dispositifs restrictifs relatifs à la commercialisation et à la consommation du tabac) et partant, sur une forme de rapport de force.

Et que l'Etat leur assure en retour des contreparties financières, ne signifie pas pour autant qu'il se soit véritablement donné les moyens de prendre objectivement en considération leur situation dans toutes ses dimensions : celle de préposé de l'Etat et celle de commerçant.

Surtout que ces deux activités ne sont pas indépendantes puisque, non seulement, elles s'exercent conjointement dans le même local et visent à la synergie des clientèles et des investissements, mais que de plus, c'est bien sous l'effet des contraintes imposées à l'une que l'autre s'est trouvée en difficulté.

Certes, le Contrat d'avenir a sans doute représenté un premier pas dans le sens d'une intégration plus poussée de la gestion du réseau.

Mais, dans le même temps, en ne mettant en place ni les conditions d'une dynamique à même de dépasser le champ des mesures transitoires et financières d'urgence ni les instruments propres à en assurer le caractère durable, il a montré des limites qu'il faut aujourd'hui dépasser.

<b>Objectif : Mettre en place un dispositif permanent d'animation du réseau.</b>
--

Aucune administration ne peut aujourd'hui revendiquer à elle seule ce rôle :

- ni la Douane, du fait de son statut d'administration fiscale et malgré son rôle prééminent à l'égard des buralistes,
- ni la Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL) compte tenu de son approche par nature horizontale des questions liées au développement commercial et même si certaines de ses politiques devraient aller à la rencontre des préoccupations des buralistes.

Et quand bien même le souhaiteraient-elles et seraient-elles à même d'en assurer la charge qu'elles ne seraient pas nécessairement les mieux placées pour ce faire.

Il s'agit en effet moins de juxtaposer des compétences verticales que d'assurer des fonctions de coordination, d'impulsion et d'animation.

C'est pourquoi il semblerait préférable de confier cette tâche à une instance spécifique à qui serait conférée la faculté de mobiliser les administrations concernées pour exercer cette mission.

**Proposition 29 : Création d'une délégation interministérielle ou d'une agence chargée du suivi et du contrôle de la commercialisation du tabac.**

Il s'agirait d'assurer, au nom et pour le compte de l'Etat, l'animation du réseau des buralistes en prenant véritablement en compte le double aspect de leur fonction.

Dans ce cadre, cette instance aurait pour rôle :

- de mettre en place un véritable fichier reprenant l'ensemble des informations nécessaires à une réelle connaissance du réseau et de ses membres, le fichier tenu par la douane s'étant révélé peu apte à assurer cette fonction ;
- de réaliser ou de faire réaliser des études d'intérêt général visant l'ensemble des aspects de la fonction de buraliste afin d'aider la profession à évoluer et à se moderniser.

De fait, l'INSEE ne détient pas de données précises et ciblées relativement aux buralistes et seul un cabinet de consultants privé<sup>18</sup> est aujourd'hui à même de fournir des études de cette nature. Même si ce dernier fait référence, ce n'est pas totalement satisfaisant ;

- de suivre et d'analyser l'évolution des transactions portant sur les baux des commerces associés à des débits de tabac, dans la mesure où il s'agit là d'un aspect relativement délaissé de la situation des buralistes ;
- d'entretenir avec les représentants de la profession des échanges réguliers ;
- de porter à la connaissance des administrations concernées ou susceptibles de l'être les informations recueillies à l'occasion de la constitution de ce fichier, de ces études ou de ces contacts ;
- de faciliter les contacts entre la profession et ses représentants avec les instances représentatives des collectivités locales et des institutions financières et bancaires ;

---

<sup>18</sup> Raffour Interactif.

- d'être systématiquement informée, par les administrations directement concernées et/ou par les administrations en charge des opérations horizontales de modernisation de l'Etat, des initiatives et des projets visant à améliorer et à simplifier les relations entre l'administration et les administrés.

C'est notamment cet aspect, essentiel au développement d'une véritable polyvalence administrative, elle-même garante d'une réelle diversification, qui justifie le caractère interministériel de la structure proposée ainsi qu'un positionnement fonctionnel adéquat ;

- de déterminer, en collaboration avec ces administrations, si ces initiatives ou projets sont susceptibles, pour être mis en œuvre, de s'appuyer, de manière exclusive ou non, sur le réseau des ruralistes ;
- de susciter ou de soutenir, en collaboration avec les administrations concernées, de tels initiatives ou projets, dès lors qu'ils permettraient de concourir à la diversification des activités des ruralistes;
- de se constituer en observatoire des conditions de commercialisation du tabac, et pour cela :
  - o de recueillir et d'exploiter, en collaboration avec la direction générale des douanes et droits indirects, les données relatives à la mise en œuvre des articles 575 G et H du Code Général des Impôts ;
  - o de recueillir et d'exploiter, en collaboration avec les administrations concernées, l'ensemble des données relatives à la délinquance visant les débiteurs de tabac et de la fraude s'exerçant à leur détriment et de s'assurer, en retour, de la mise en œuvre de réponses adaptées ;
  - o d'assurer un suivi permanent des conditions de commercialisation des produits du tabac dans les pays frontaliers et plus largement dans l'ensemble de l'Union européenne ;
  - o d'évaluer et d'analyser le trafic transfrontalier - légal et illégal - de tabac.
- de concourir à l'animation et au contrôle de la profession ainsi qu'au respect des termes des contrats de gérance signés par les ruralistes et de proposer, en tant que de besoin, les actions d'information, de formation et d'assistance propres à assurer le renforcement de la professionnalisation des ruralistes.

<p><b>Proposition 30 : Mettre en place un comité de suivi de l'accord pour mission de produire un rapport annuel, couvrant l'ensemble des champs de cet accord.</b></p>
---

En ne s'étant pas doté des moyens de son propre suivi, le Contrat d'avenir a laissé certaines de ses dispositions en jachère.

Il serait donc essentiel de prévoir d'emblée, dans le cadre d'un nouveau Contrat d'avenir, la mise en place d'un comité de suivi, paritaire, qui aurait pour rôle :



- dans sa ou ses formations techniques, de mettre en œuvre les dispositions pour lesquelles une intervention à parité de l'Etat et de la profession est prévue (octroi de l'IFA, de l'indemnité de mobilité, redécoupage des périmètres d'adjudication...) ;
- dans sa formation plénière d'assurer le suivi de la mise en œuvre de l'accord et de produire un rapport annuel relatif à celle-ci afin de concourir à l'orientation de l'activité du dispositif permanent.

Le secrétariat de ce comité de suivi serait assuré par le dispositif permanent précité.

\*

\*

\*