



N° 2857

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 17

ÉCONOMIE

DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI
PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS

Rapporteur spécial : M. Jérôme CHARTIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION ÉCONOMIE ET DU PROGRAMME N° 134 DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI	11
I.– LA MISSION ÉCONOMIE DANS LA PROGRAMMATION DES CRÉDITS 2011-2013	11
A.– L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ÉCONOMIE EST CONFORME À LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE	11
B.– L'ÉVOLUTION DU PROGRAMME N° 134 AU SEIN DE LA MISSION	14
1.– Un poids plus modéré du programme n° 134 au sein de la mission <i>Économie</i>	14
2.– Les principales évolutions budgétaires du programme n° 134	15
II.– LES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME	18
A.– DES MONTANTS TRÈS IMPORTANTS AYANT UN LIEN TÊNU AVEC L'OBJET DU PROGRAMME	19
B.– UN EFFORT DE GESTION DES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME EST NÉCESSAIRE DANS LE CONTEXTE DE RIGUEUR BUDGÉTAIRE	21
1.– Un écart croissant entre les prévisions de dépense fiscale et leur réalisation	21
2.– Le projet de loi de finances pour 2011 adapte deux importantes dépenses fiscales du programme	21
DEUXIÈME PARTIE : LES MODALITÉS D'UTILISATION DES CRÉDITS ISSUS DU GRAND EMPRUNT DOIVENT ÊTRE CLARIFIÉES	25
A.– UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE DES ORIENTATIONS DU GRAND EMPRUNT	26
1.– Les conventions avec la Caisse des dépôts et consignations	27
2.– Les conventions avec Oséo	31
3.– La mise en œuvre des investissements d'avenir entre maintenant dans une phase opérationnelle	36
B.– LES PRINCIPES OPÉRATIONNELS DE MISE EN ŒUVRE DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR DOIVENT ÊTRE CLARIFIÉS	37
1.– Une gouvernance peu claire qui risque de nuire à la mise en œuvre des investissements d'avenir.....	37
2.– Un circuit budgétaire et comptable peu lisible.....	40
3.– Une politique de communication qui mériterait d'être considérablement renforcée	41

TROISIÈME PARTIE : LES ACTIONS DE SOUTIEN EN FAVEUR DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI	43
I.- LA RATIONALISATION DES MOYENS EN FAVEUR DES PME (ACTION N° 2)	43
A.- UNE DEMANDE DE CRÉDITS EN BAISSSE DANS UNE CONJONCTURE EN NETTE AMÉLIORATION.....	43
1.- Une forte reprise de la création d'entreprise en 2010.....	43
2.- Une réduction des moyens budgétaires destinés à soutenir les PME.....	44
a) <i>La réduction des moyens de fonctionnement provient de la rationalisation des moyens de l'ANSP</i>	45
b) <i>La réduction des moyens d'intervention affecte peu les outils les plus efficaces du programme</i>	45
B.- DANS UN CONTEXTE DE SORTIE DE CRISE, L'ACTION EN FAVEUR DES PME, DU COMMERCE, DE L'ARTISANAT ET DES PROFESSIONS LIBÉRALES RESTE DÉCISIVE.....	49
1.- L'amélioration de l'environnement économique et réglementaire des PME.....	49
a) <i>Assouplir les contraintes : le régime des soldes et du travail le dimanche</i>	49
b) <i>Moderniser l'environnement économique : la réforme de l'urbanisme commercial et du réseau consulaire</i>	52
c) <i>Simplifier les démarches et sécuriser le parcours des entrepreneurs : du régime de l'auto-entrepreneur à celui de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée</i>	58
2.- Une action sans précédent dans le domaine du soutien à la trésorerie des entreprises.....	63
a) <i>L'action exceptionnelle d'Oséo en faveur des PME est financée par des moyens nouveaux</i>	64
b) <i>Le médiateur du crédit</i>	68
c) <i>Le fonds stratégique d'investissement</i>	70
II.- LES ENGAGEMENTS EN FAVEUR DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES (ACTION N° 3 ET N° 8)	73
A.- DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN BAISSSE DANS UNE CONJONCTURE INDUSTRIELLE PARTICULIÈREMENT DIFFICILE.....	73
1.- Malgré la reprise économique, la production industrielle française reste fragile.....	73
2.- Les crédits en faveur de l'industrie rationalisés dans le cadre du présent budget.....	75
3.- L'équilibre financier de l'AFNOR pourrait être assuré dans le cadre de cette rationalisation budgétaire.....	76
B.- SOUTENIR L'INDUSTRIE FRANÇAISE EN SUIVANT LES ORIENTATIONS DES ÉTATS GÉNÉRAUX DE L'INDUSTRIE.....	78
1.- Les nouveaux acteurs de la réindustrialisation de la France.....	79
a) <i>Les commissaires à la réindustrialisation</i>	79
b) <i>Le Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (action n° 8)</i>	81
2.- Un nouveau cadre stratégique : les États généraux de l'industrie.....	83

3.– L'amélioration de la dimension territoriale de la politique industrielle : les pôles de compétitivité	86
<i>a) Un premier bilan en demi-teinte des pôles de compétitivité 2.0 (2008-2010)</i>	88
<i>b) La prorogation d'une année des pôles 2.0 est accompagnée par de nouveaux crédits issus du grand emprunt</i>	90
QUATRIÈME PARTIE : LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE	93
I.– LA POURSUITE DE LA RECOMPOSITION DU SECTEUR DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES	93
A.– LES MOYENS CONSACRÉS À LA STIMULATION DE CES SECTEURS (ACTION N° 4 ET N° 13).....	93
B.– L'ARCEP DOIT ACCOMPAGNER LA RECOMPOSITION DU SECTEUR POSTAL.....	95
1.– L'amélioration des résultats de La Poste au service de sa mutation.....	95
<i>a) Le compte d'exploitation de La Poste en 2009 : un dividende versé à l'État</i>	95
<i>b) Des perspectives satisfaisantes pour 2010</i>	95
2.– Consolider la mutation de La Poste dans un secteur en recomposition	97
<i>a) La transformation de l'entreprise en société anonyme : une réussite à confirmer</i>	97
<i>b) Les nouvelles étapes de la régulation du secteur postal</i>	99
C.– L'ACTION DÉTERMINANTE DE L'ARCEP DANS LA RÉGULATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS.....	102
1.– Les crédits de l'ARCEP dédiés à une meilleure régulation du secteur.....	102
2.– Un besoin croissant de régulation dans le secteur des communications électroniques.....	102
<i>a) L'aboutissement de la procédure d'attribution d'une quatrième licence mobile de troisième génération</i>	103
<i>b) Le manque de concurrence dans le domaine du mobile dénoncé par l'ARCEP</i>	104
<i>c) Les réseaux Internet entre neutralité, fiscalisation et régulation</i>	105
II.– LA RÉGULATION DES MARCHÉS DE L'ÉNERGIE (ACTION N° 14)	107
A.– DANS UN CONTEXTE D'ÉLARGISSEMENT DE SES COMPÉTENCES, LES MOYENS DE LA CRE SONT EN LÉGÈRE BAISSÉ	108
1.– Une légère réduction des moyens de la CRE	108
2.– Ces moyens doivent permettre à la CRE de mener à bien ses nouvelles compétences.....	109
B.– LA PERFORMANCE DE LA CRE DÉMONTRÉE DANS LES DÉBATS SUR LA RÉGULATION DU PRIX DE L'ÉNERGIE.....	112
1.– Une prise de position courageuse sur les tarifs de rachat de l'électricité photovoltaïque	112
2.– Une régulation efficace des prérogatives de l'opérateur historique dans le domaine du prix du gaz.....	114

III.– LES MOYENS CONSACRÉS AU DÉVELOPPEMENT DE LA CONCURRENCE ET À LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS	116
A.– L’ACTION DE L’AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (ACTION N° 15)	116
1.– Les moyens de l’Autorité de la concurrence	116
<i>a) Des crédits en légère hausse</i>	116
<i>b) Le cadre d’intervention de l’Autorité de la concurrence a été précisé</i>	117
2.– Une activité de l’Autorité en forte hausse en 2009-2010	119
B.– L’ACTION DÉTERMINANTE DE LA DGCCRF EN MATIÈRE DE CONCURRENCE ET DE PROTECTION DU CONSOMMATEUR (ACTIONS N° 16 À 18)	120
1.– Une évolution contrastée des moyens de la DGCCRF	121
2.– L’activité de la DGCCRF soutenue en 2010 malgré le ralentissement de l’économie	123
<i>a) Une activité en repli dans le domaine de la régulation concurrentielle des marchés</i>	123
<i>b) Une efficacité nécessaire dans le domaine de la protection du consommateur</i>	125
COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 25 OCTOBRE 2010 À 21 HEURES ..	129
EXAMEN EN COMMISSION	150
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	153

L’article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 11 octobre 2010, 89 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

SYNTHÈSE

Tout en présentant des observations d'ensemble sur la mission *Économie*, le présent rapport spécial porte sur le programme *Développement des entreprises et de l'emploi*, qui représente un peu plus de la moitié des crédits de la mission.

Pour le commentaire de ses autres crédits, on se reportera aux rapports spéciaux :

– n° 18 *Tourisme* de M. Jean-Louis Dumont ;

– n° 19 *Commerce extérieur* de M. Olivier Dassault ;

– n° 20 *Statistiques et études économiques ; Stratégie économique et fiscale* de M. Jean-Claude Mathis.

De plus le présent rapport spécial porte sur le compte de *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*, présenté l'an dernier dans le rapport spécial de Mme Arlette Grosskost sur le *Plan de relance* (rapport général n° 1967, annexe n° 31).

En premier lieu, le Rapporteur spécial note que la programmation triennale des crédits démontre un effort de rationalisation des moyens destinés à cette politique (– 2,1 % entre 2011 et 2013) qui s'explique par les facteurs suivants :

1.– l'application de la règle gouvernementale du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite permet d'économiser 3 millions d'euros en 2011 et 20 millions d'euros en 2013 par rapport à 2010 ;

2.– l'application des règles transversales concernant les dépenses de fonctionnement et d'intervention de l'État et de ses opérateurs, relatives à la baisse des dépenses de fonctionnement et d'intervention de 10 % en trois ans et à la baisse des emplois des opérateurs de 1,5 % par an ;

3.– la consolidation du budget de l'INSEE et la rémunération des prestations de la Banque de France qui permettent de dégager des moyens nouveaux à hauteur de 29 millions d'euros en 2011 ;

En 2011, le programme 134 devrait représenter 1,07 milliard d'euros en crédits de paiement contre 1,1 en 2010 (– 3,8%) ; au titre des autorisations d'engagements, les crédits devraient être de 1,06 milliard d'euros en 2011 contre 1,12 en 2010 (– 5,3%). **Cette évolution représente par conséquent un repli relativement important compte tenu, par ailleurs, de l'inflation prévisible en 2011.**

Cette évolution résulte à titre principal des éléments suivants :

– la baisse importante des crédits de l'action 2 Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, *de l'artisanat et des services et des professions libérales* (– 7,2 %) ;

– la baisse importante de l'action 3 *Actions en faveur des entreprises industrielles* (– 7,2 %) ;

– la baisse importante de l'action 17 *Protection économique du consommateur* (– 15,3%) ;

– à l'inverse, l'action 7 *Développement international et compétitivité des territoires* enregistre une augmentation importante (+ 12 %).

L'évolution des moyens liés à ces actions démontre une volonté du Gouvernement de rationaliser les crédits destinés au développement des entreprises et de l'emploi dans un contexte budgétaire tendu. Si l'on ne peut que se féliciter de cet effort, il ne faudrait pas qu'il conduise à fragiliser la difficile reprise qui se dessine tant au niveau des PME que des entreprises industrielles.

Les crédits demandés au titre de l'action 2 à destination des PME, de l'artisanat et du commerce pour 2011 s'établissent à 161,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ceci représente une baisse de près de 14,5 % en autorisations d'engagement et 7,2 % en crédits de paiement par rapport à 2010.

Cette baisse importante des moyens affecte essentiellement les dépenses de fonctionnement et ne porte pas atteinte aux outils les plus efficaces en faveur des PME, tels que le FISAC dont les moyens sont préservés. En outre, la baisse de ces crédits budgétaires est largement compensée par les moyens exceptionnels prévus dans le cadre du grand emprunt.

Les demandes de crédits de l'action 3 à destination des entreprises industrielles pour 2010 s'établissent à 230,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 243 millions d'euros en crédits de paiement, s'inscrivant en baisse de 12,8 % en autorisations d'engagement et de 7,2 % en crédits de paiement.

De la même manière, le Rapporteur spécial estime que la santé encore fragile des entreprises industrielles mériterait un soutien budgétaire plus marqué. Sans faut-il voir, là encore, dans les moyens du grand emprunt la réponse aux objectifs que le Gouvernement s'est assigné dans le cadre des États généraux de l'industrie.

Les crédits destinés à la régulation du secteur des télécommunications sont globalement stables. En effet, les crédits l'action 4 *Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information* pour 2011 sont en diminution de 0,7 % par rapport à 2010 tandis que l'action 13 finançant les activités de l'ARCEP devrait enregistrer une augmentation de 0,4 % en 2011. **Cette évolution est tout à fait souhaitable dans la perspective d'une ouverture à la concurrence du marché postal et d'une sollicitation de plus en plus importante de l'ARCEP pour réguler les télécommunications (téléphonie mobile, Internet).**

Les crédits pour l'action 14 *Régulation et contrôle des marchés de l'énergie*, qui financent les activités de la CRE, s'élèvent pour 2011, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, à 19,6 millions d'euros (–2 %).

Ce léger repli ne devrait pas porter atteinte à la capacité de la CRE de mener à bien les nouvelles missions qui lui sont confiées par le projet de loi relatif à la nouvelle organisation du marché de l'électricité, actuellement en débat au Parlement.

L'Autorité de la concurrence se voit par ailleurs dotée de 20,4 millions d'euros en 2010 et bénéficie de la plus forte augmentation du programme (+ 2 %) au titre de l'action 15.

Cette augmentation de ses moyens correspond à l'extension de ses compétences décidées dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie. Il y a donc une parfaite cohérence entre les moyens prévus et les objectifs qui lui sont assignés.

Les moyens dévolus à la DGCCRF, que l'on peut calculer en additionnant les crédits des actions 16, 17 et 18, présente des évolutions très contrastées, tandis que la tendance globale de ces moyens est à la baisse (230 millions d'euros prévus en 2011 soit une baisse de 8,7 % par rapport à 2010).

D'une manière générale, cette baisse peut s'expliquer par l'accroissement des compétences de l'Autorité de la concurrence qui a entraîné, corrélativement, un recentrage de la DGCCRF sur ses missions régaliennes.

En outre, sont rattachées au programme des dépenses fiscales représentant près de 7 fois le montant des crédits budgétaires, sachant par ailleurs que la dépense relative au taux réduit de TVA dans la restauration constitue désormais la seconde plus importante dépense fiscale (3,13 milliards d'euros en 2010). **Le Rapporteur spécial est favorable aux démarches portant sur un meilleur calibrage de cette dépense en adoptant, par exemple, un taux de TVA intermédiaire.**

Enfin, sont rattachés à l'examen des crédits de ce programme les moyens nouveaux décidés dans le cadre du grand emprunt. Parmi les 40 conventions destinées à formaliser les investissements d'avenir, douze conventions sont liées au développement des PME, des filières industrielles et des pôles de compétitivité.

Ces douze conventions représentent des montants très conséquents, de 6,45 milliards d'euros pour les conventions dont l'opérateur est la CDC et de 2,44 milliards d'euros pour les conventions ayant pour opérateur Oséo. L'ensemble représente 8,89 milliards d'euros soit plus de 25 % du montant total du grand emprunt.

À l'heure où ces investissements entrent dans une phase opérationnelle, le Rapporteur spécial considère que la gouvernance nécessaire à cette mise en œuvre devrait être clarifiée afin que les entrepreneurs comprennent davantage à quel décideur public ils doivent s'adresser.

En outre, une politique de communication plus active mériterait sans doute d'être mise en œuvre d'une part afin que cette politique particulièrement coûteuse soit mieux comprise par nos concitoyens et d'autre part afin que les PME porteuses de croissance et les entreprises industrielles susceptibles d'en bénéficier puissent participer en connaissance de cause à la mise en œuvre des investissements d'avenir.

PREMIÈRE PARTIE :
PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION ÉCONOMIE
ET DU PROGRAMME N° 134 DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES
ET DE L'EMPLOI

Dans le contexte actuel de reprise de l'activité des entreprises – qui sont toutefois encore, pour beaucoup d'entre elles, dans une situation financière délicate – les crédits de la mission *Économie* destinés au développement des entreprises et de l'emploi jouent un rôle essentiel d'accompagnement et de consolidation de cette reprise.

I.- LA MISSION ÉCONOMIE DANS LA PROGRAMMATION DES CRÉDITS
2011-2013

Pour l'année 2011, le Parlement est amené à examiner à la fois les crédits du projet de loi de finances pour l'année 2011 et le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014, ce qui amène le Rapporteur spécial à examiner la cohérence pluriannuelle des crédits de la mission.

A.- L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ÉCONOMIE EST
CONFORME À LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

Les crédits de la mission *Économie* avaient fait l'objet d'une programmation budgétaire sur trois ans au titre des années 2009 à 2011, inscrite dans le cadre global de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

Le projet de loi n° 2823 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoit une évolution de ce cadre financier global. En effet, la loi n° 2009-135 prévoyait la possibilité d'un ajustement des crédits prévus par mission, lequel a été rendu nécessaire pour de nombreuses missions compte tenu de la crise économique que connaît notre pays depuis 2009.

Par ailleurs, pour le budget de l'État, un nouveau « driennum », pour les années 2011 à 2013, s'ouvre avec le présent projet, faisant suite à la programmation 2009-2011.

Toutefois, le Rapporteur spécial constate avec satisfaction que les crédits de la mission *Économie* pour 2011 respectent les orientations prévues par la programmation triennale 2009-2011, mais également que la programmation 2011-2014 est totalement cohérente avec la précédente loi de programmation s'agissant de l'année 2011.

Dans ce domaine, la vision stratégique des finances publiques a totalement été respectée, de même que l'autorisation donnée par le Parlement, ce qui est suffisamment rare pour que le Rapporteur spécial s'en félicite.

PRÉCÉDENTE PROGRAMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION ÉCONOMIE (2009-2011)

(en euros)

Mission/ Programme	2009	PLF 2010	Évolution 2010/2009 (en %)	2011	Évolution 2011/2010 (en %)
Économie					
Plafond AE	1 945 573 844	1 959 474 943	0,71	1 940 642 792	-0,96
Plafond CP	1 936 299 483	1 938 930 571	0,14	1 927 773 422	-0,58
Développement des entreprises et de l'emploi					
Plafond AE	1 113 904 494	1 130 633 398	1,50	1 095 631 891	-3,10
Plafond CP	1 103 104 494	1 115 733 398	1,14	1 089 131 891	-2,38
Tourisme					
Plafond AE	59 436 944	58 080 600	-2,28	60 700 652	4,51
Plafond CP	64 236 944	56 680 598	-11,76	58 100 652	2,51
Statistiques et études économiques					
Plafond AE	421 954 338	422 731 779	0,18	431 071 552	1,97
Plafond CP	418 679 978	418 487 409	-0,05	427 302 182	2,11
Stratégie économique et fiscale					
Plafond AE	350 278 067	348 029 166	-0,64	353 238 697	1,50
Plafond CP	350 278 067	348 029 166	-0,64	353 238 697	1,50

Source : projet annuel de performances 2010 et loi de finances 2010.

On ne peut que souligner la cohérence de cette programmation avec celle de la période suivante, qui démontre la justesse d'analyse des prévisions de dépenses sur le quinquennat 2009-2014. En effet, les prévisions établies en 2008 n'ont que très peu été remises en cause au cours des deux dernières années.

PROGRAMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION ÉCONOMIE (2011-2013)

(en milliards d'euros)

Programmation pluriannuelle (périmètre constant 2010)						Projet de loi de finances pour 2011 (périmètre courant)	
Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)			AE	CP
2011	2012	2013	2011	2012	2013		
1,93	1,90	1,88	1,93	1,91	1,89	2,06	2,06

Source : projet de loi de programmation des finances publiques (2011-2014)

Rappelons que la programmation triennale des crédits implique pour le Parlement, une fois la loi de finances votée :

– d'une part, de ne modifier le plafond global de dépenses de l'État que pour des ajustements ponctuels ;

– d'autre part, de ne pas procéder à la révision des plafonds de dépenses des missions sur les deux premières années de programmation (2011 et 2012), sous réserve – pour la deuxième année – d'ajustements limités ;

– enfin, de limiter l'ensemble des mouvements susceptibles d'affecter en cours d'année les plafonds définis par mission.

À périmètre courant, l'évolution des crédits pour les années 2011 à 2013, tel qu'il est prévu par le projet annuel de performances 2011, serait la suivante.

NOUVELLE PROGRAMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION ÉCONOMIE (2011-2013)

(en euros)

Numéro et intitulé du programme		PLF 2011		2012		2013	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
134	Développement des entreprises et de l'emploi	1 058 888 671	1 069 679 778	1 037 778 760	1 050 121 178	1 020 940 051	1 030 790 294
223	Tourisme	52 500 009	50 600 009	44 800 009	46 300 009	45 600 009	45 300 009
220	Statistiques et études économiques	437 923 682	434 623 682	445 687 731	443 087 731	444 879 579	442 779 579
305	Stratégie économique et fiscale	508 622 524	508 622 524	503 260 868	503 260 868	501 521 602	501 521 602
Total (plafond pour la mission)		2 057 934 886	2 063 525 993	2 031 527 368	2 042 769 786	2 012 941 241	2 020 391 484

Source : projet annuel de performance 2011

Cette évolution (– 2,1 % entre 2011 et 2013) s'explique par les facteurs suivants :

– l'application de la règle gouvernementale du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite permet d'économiser 3 millions d'euros en 2011 et 20 millions d'euros en 2013 par rapport à 2010 ;

– l'application des règles transversales concernant les dépenses de fonctionnement et d'intervention de l'État et de ses opérateurs, relatives à la baisse des dépenses de fonctionnement et d'intervention de 10 % en trois ans et à la baisse des emplois des opérateurs de 1,5 % par an ;

– la consolidation du budget de l'INSEE et de la rémunération des prestations de la Banque de France qui permet de dégager des moyens nouveaux à hauteur de 29 millions d'euros en 2011 ;

– enfin, des modifications de périmètre à hauteur de 132 millions d'euros en 2011 correspondant :

- au remboursement des prestations de la Banque de France pour le compte de l'État (+164 millions d'euros en 2011) ;
- au transfert des crédits de fonctionnement du fonctionnement du programme 134 vers le programme 333 dédié au fonctionnement et à l'immobilier des futures directions départementales interministérielles (– 14 millions d'euros en 2011).

Les marges de manœuvre dégagées entre 2011 et 2013 résultent donc, d'après ces projections, d'un effort de gestion louable s'appliquant aux moyens de fonctionnement et aux dépenses de personnel, ce qui ne devrait pas porter atteinte aux capacités d'intervention de l'État dans ce domaine.

B.– L'ÉVOLUTION DU PROGRAMME N° 134 AU SEIN DE LA MISSION

1.– Un poids plus modéré du programme n° 134 au sein de la mission *Économie*

D'une manière générale, la mission *Économie* a pour objet de « *favoriser la mise en place d'un environnement propice à une croissance durable et équilibrée de l'économie française et de l'emploi* ».

Au sein de cette mission – d'un montant de près de 2 milliards d'euros en 2011 – le programme n° 134 occupe une place prépondérante puisqu'il représentera en 2011, avec 1,07 milliard d'euros, 53,5 % des crédits de la mission. Comparativement, les autres programmes de la mission ont un poids plus modéré, dans la mesure où le programme *Statistiques et études économiques* représente 434 millions d'euros, le programme *Tourisme* représente 50 millions d'euros, tandis que le programme *Stratégie économique et fiscale* représente 508 millions d'euros.

Pour l'année 2011, le poids du programme n° 134 dans l'ensemble de la mission est cependant plus modéré qu'en 2010 (près de 60 %), du fait d'une très forte augmentation des crédits du programme n° 305 *Stratégie économique et fiscale* qui passe de 346 millions d'euros en 2010 à 508 millions d'euros en 2011.

Ce programme n° 305 concourt à la conception et à la mise en œuvre des politiques en matière économique et financière par le financement des activités de deux directions du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi :

– la direction générale du Trésor (DG Trésor), qui propose et conduit sous l'autorité du ministre les actions de politique économique et défend les intérêts économiques nationaux en Europe et dans le monde. En vue d'en faciliter le pilotage et la gestion, l'ensemble des moyens de fonctionnement et d'intervention des services centraux de la direction générale Trésor (notamment la rémunération des prestations réalisées par les Instituts d'émission pour le compte de l'État) et des moyens de fonctionnement des missions régaliennes de la diplomatie économique et financière du réseau international, sont, depuis 2008, regroupés au sein d'un seul et même programme ;

– la direction de la Législation fiscale (DLF), qui concourt au sein du MEIE à la définition d'une stratégie économique et fiscale commune.

Même si ces deux programmes n'entrent pas formellement dans le champ du présent rapport, il ne faudrait pas que l'augmentation du poids de ces deux programmes puisse être interprétée comme un accroissement des crédits dédiés à la structure ministérielle au détriment de ses interventions en faveur du monde économique.

2.– Les principales évolutions budgétaires du programme n° 134

En 2011, le programme n° 134 devrait représenter 1,07 milliard d'euros en crédits de paiement contre 1,1 en 2010 (– 3,8%) ; au titre des autorisations d'engagements, les crédits devraient être de 1,06 milliard d'euros en 2011 contre 1,12 en 2010 (– 5,3%). Cette évolution représente par conséquent un repli relativement important compte tenu, par ailleurs, de l'inflation prévisible en 2011.

La structure générale du programme reste inchangée, après les fusions de programmes des exercices précédents : il est composé de 12 actions relativement hétérogènes que l'on peut regrouper en quatre grandes thématiques (soutien aux PME, actions en faveur de l'industrie, compétitivité et couverture numérique des territoires, régulation, protection du consommateur).

STRUCTURE DU PROGRAMME 134 DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI

L'action 2 est relative aux *Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des services et des professions libérales* ;

L'action 3 *Actions en faveur des entreprises industrielles* » et **l'action 4** *Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information* visent, d'une part, à améliorer la compétitivité de l'industrie française en agissant sur son environnement économique, réglementaire, social, financier et technologique et, d'autre part, à favoriser le développement des services de communications électroniques, des services postaux et l'essor de la société et des technologies de l'information.

L'action 7 *Développement international et compétitivité des territoires* a pour objet l'information et le soutien aux entreprises françaises, et notamment aux PME, à l'étranger et participe à la promotion du territoire français auprès des sociétés étrangères susceptibles de s'y implanter. Elle est mise en œuvre par la direction générale du Trésor et de la politique économique, UBIFRANCE et l'Agence française pour les investissements internationaux. Toutefois, le présent rapport n'étudiera pas cette action qui fait l'objet du rapport spécial n° 19 de M. Olivier Dassault, ainsi qu'il en a été fait mention précédemment.

L'action 8 *Expertise, conseil et inspection* est confiée au Conseil général des mines et au Conseil général des technologies de l'information. La fusion, en 2009, de ces deux conseils généraux, a été décidée par le Conseil de la modernisation des politiques publiques lors de sa réunion du 4 avril 2008. Cette action a pour finalité d'éclairer les décideurs publics au moyen d'avis, d'audits et de contrôle.

L'action 13 *Régulation des communications électroniques et des postes*, mise en œuvre par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), vise, dans le secteur des communications électroniques, à favoriser l'exercice de la concurrence, à veiller à la fourniture et au financement du service public et, en matière de régulation postale, à concilier le service universel et l'introduction de la concurrence.

L'action 14 *Régulation et contrôle des marchés de l'énergie*, mise en œuvre par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), a pour finalité d'assurer l'exercice d'une concurrence effective et le fonctionnement efficace des marchés de l'électricité et du gaz.

À cet effet, elle garantit l'absence de discrimination et veille à l'indépendance de l'exercice des missions des gestionnaires de réseaux. Elle contribue au développement du marché unique européen de l'énergie.

L'action 15 *Mise en œuvre du droit de la concurrence*, est réalisée par l'Autorité de la concurrence (AC), autorité administrative indépendante créée par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008. Elle a pour finalité la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles et l'expertise du fonctionnement des marchés, mais également le contrôle des concentrations et des activités d'enquête.

L'action 16 *Régulation concurrentielle des marchés*, réalisée par la Direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), a pour finalité de déterminer et de faire respecter les règles de concurrence afin de favoriser le développement d'un marché ouvert et loyal en luttant contre les pratiques restrictives de concurrence et les pratiques anticoncurrentielles.

L'action 17 *Protection économique du consommateur* a pour finalité de fixer et de faire respecter les règles relatives à l'information des consommateurs et à la loyauté des pratiques commerciales vis-à-vis de ceux-ci.

L'action 18 *Sécurité du consommateur* a pour finalité de déterminer et de faire respecter les règles de sécurité relatives à des produits alimentaires ou non alimentaires ou à des prestations de service nécessitant des précautions particulières.

L'action 19 *Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle* regroupe les moyens permettant à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) d'assurer l'exercice de ses fonctions de conception, de pilotage, d'animation et de mise en œuvre des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle.

La mise en œuvre du programme associe la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE), la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), les trois autorités administratives indépendantes, l'Autorité de la concurrence (AC), la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), ainsi que le Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET). Le programme contribue au fonctionnement des services déconcentrés, les directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi – DIRECCTE – qui sont désormais les interlocuteurs territoriaux uniques des entreprises pour tous les aspects de leurs activités.

Les tableaux ci-dessous présentent en détail l'évolution des crédits le paiement et des autorisations d'engagement du programme par action. S'agissant des évolutions significatives en 2011, on peut mentionner :

– la baisse importante des crédits de l'action 2 *Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des services et des professions libérales* (– 7,2%) ;

– la baisse importante de l'action 3 *Actions en faveur des entreprises industrielles* (– 7,2%) ;

– la baisse importante de l'action 17 *Protection économique du consommateur* (– 15,3%) ;

– à l'inverse, l'action 7 *Développement international et compétitivité des territoires* enregistre une augmentation importante (+ 12 %) ;

– les autres actions du programme sont stables.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PAIEMENT DU PROGRAMME 134

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	LFI 2010	PLF 2011	Évolution PLF 2011/LFI 2010 (en %)
02. Moyens des politiques en faveur du tourisme et actions en faveur des PME	174,1	161,5	– 7,2
03. Action en faveur des entreprises industrielles	261,9	243	– 7,2
04. Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	211,4	209,8	– 0,7
07. Développement international et compétitivité des territoires	106,9	119,8	+ 12,1
08. Expertise, conseil et inspection	19,1	19,5	+ 2,1
13. Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	23	23,1	+ 0,4
14. Régulation et contrôle des marchés de l'énergie	20	19,6	– 2
15. Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	20	20,4	+ 2
16. Régulation concurrentielle des marchés	74,7	69,8	– 6,5
17. Protection économique du consommateur	139,9	118,4	– 15,3
18. Sécurité du consommateur	38,2	41,8	+ 9,4
19. Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle	22	22,8	+ 3,6
TOTAL	1 112	1 069	– 3,8

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME 134

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	LFI 2010	PLF 2011	Évolution PLF 2011/LFI 2010 (en %)
02. Moyens des politiques en faveur du tourisme et actions en faveur des PME	189	161,5	- 14,5
03. Action en faveur des entreprises industrielles	261,7	230,6	- 17,7
04. Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	211,4	209,8	- 0,7
07. Développement international et compétitivité des territoires	107,7	119,9	+ 11,3
08. Expertise, conseil et inspection	19,1	19,5	+ 2,1
13. Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	23,1	23,1	=
14. Régulation et contrôle des marchés de l'énergie	20	19,6	- 2
15. Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	20,3	20,4	+ 0,5
16. Régulation concurrentielle des marchés	74,1	69,8	- 5,7
17. Protection économique du consommateur	138	120,1	- 13
18. Sécurité du consommateur	38	41,8	+ 9,7
19. Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle	22,5	22,8	+ 3,6
TOTAL	1 126,1	1 058,9	- 5,9

II.- LES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME

Après une année 2010 particulièrement prolifique en nouvelles dépenses fiscales – dans la mesure où six nouvelles dépenses fiscales avaient été créées par la loi de finances pour 2010 par la loi de modernisation de l'économie – le présent projet de loi semble plus mesuré en prévoyant au total 79 dépenses fiscales, soit une de plus que l'année dernière.

Ces 79 nouvelles dépenses fiscales se répartissent en 74 dépenses principales sur impôt d'État, une dépense fiscale principale sur impôts locaux, 3 dépenses subsidiaires sur impôts d'État et une dépense fiscale subsidiaire sur impôts locaux.

Le coût total de ces trop nombreuses dépenses fiscales est en léger repli cette année, mais représente encore 7,98 milliards d'euros contre un peu plus de 8 milliards d'euros en 2010 et 6,5 milliards d'euros en 2009. La totalité de ce montant porte en 2011, sur les dépenses fiscales de l'État, les dépenses fiscales liées à des impôts locaux arrivant à échéance ⁽¹⁾.

(1) Il s'agit de l'exonération en faveur des investissements PME en Corse et de l'abattement dégressif en faveur des établissements situés dans la zone France Corse et ayant préalablement fait l'objet d'une exonération totale.

Le montant des dépenses fiscales représente, encore cette année, plus de sept fois le montant des crédits budgétaires du programme sachant par ailleurs que les **informations fournies par le projet annuel de performances sont plus qu'indigentes**. En effet, les dépenses fiscales ne font l'objet d'un chiffrage pour 2011 que pour 34 d'entre elles soit moins de la moitié du total.

A.- DES MONTANTS TRÈS IMPORTANTS AYANT UN LIEN TÊNU AVEC L'OBJET DU PROGRAMME

Compte tenu du nombre de ces dépenses fiscales, il serait fastidieux de les présenter dans leur ensemble. Toutefois, il peut être intéressant de porter un regard critique sur celles d'entre elles qui ont un coût supérieur à 100 millions d'euros.

PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME N° 134

(en millions d'euros)

Intitulé de la dépense fiscale	Chiffrage pour 2010	Chiffrage pour 2011
Taux de 5,5% applicable aux ventes à consommer sur place	3 130	3 130
Réduction d'impôt au titre des investissements au capital des PME	768	768
Crédit d'impôt sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères	610	645
Exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme individuelle ou détenues sous forme sociale	470	470
Régime du bénéfice mondial ou consolidé	461	461
Abattement forfaitaire sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères	330	330
Abattement pour durée de détention applicable aux cessions de titres ou droits par les dirigeants de PME partant à la retraite	270	270
Réduction d'impôt au titre de l'ensemble des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital des sociétés	230	230
Exonérations des gains de cessions de valeurs mobilières réalisées dans le cadre d'un plan d'épargne en actions	200	200
Exonération partielle des parts ou actions de sociétés objets d'un engagement collectif de conservation	130	132
Exonération des plus-values professionnelles en cas de cession à titre onéreux d'une entreprise individuelle ou d'une activité par une société de personnes ou en cas de cessation d'un office d'avoué dans le cadre du départ la retraite du cédant ou de l'associé de la société cédante	130	130
Exonération partielle des titres détenus par les salariés et les mandataires sociaux	118	119
Exonération des dividendes capitalisés sur un PEA	115	115

Source : projet annuel de performances 2011

Cette année, le programme n° 134 présente la particularité de se voir rattaché ce qui est devenu la deuxième plus importante dépense fiscale de l'État, la première étant le taux de TVA de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans (5 milliards d'euros). **La dépense fiscale relative au taux de TVA de 5,5 % dans la restauration est en effet passée de 1,27 milliard d'euros en 2009 à 3,13 milliards d'euros en 2010, soit plus qu'un doublement.**

Pour autant, le Rapporteur spécial émet toujours les mêmes réserves sur l'utilité et l'efficacité de cette mesure qui constitue un engagement pris par M. Jacques Chirac, candidat à l'élection présidentielle de mai 2002, ensuite repris par l'actuel président de la République.

Depuis le 1^{er} juillet 2009, le taux de la TVA sur la restauration est passé à 5,5 % en métropole et à 2,1 % dans les départements d'outre-mer. En contrepartie, à la suite des États généraux de la restauration, les organisations professionnelles du secteur de la restauration se sont engagées, dans le cadre d'un contrat d'avenir signé le 28 mars 2009, à répercuter intégralement la baisse de la TVA sur au moins 7 produits d'une liste de 10 produits (hors boissons alcoolisées) permettant au consommateur de bénéficier d'un repas complet en profitant d'une baisse de 11,8 %, à créer 40 000 emplois supplémentaires en deux ans et à améliorer les conditions de travail des salariés et revaloriser leur salaire.

Plus d'un an après cette baisse de la TVA, le bilan de la mise en œuvre de la mesure ne peut être fait qu'en demi-teinte. L'indicateur 1.3 du programme relatif au suivi des engagements du contrat d'avenir pour la restauration indique que la baisse des prix en 2009 a été limitée (-1,7 %) et devrait l'être encore plus en 2010 (-0,7%) et en 2011 (-0,3 %). Pour l'année 2009-2010, l'on est loin des 3 % prévus par le contrat. Toutefois, ce chiffre peut être porté à -2,5 % si l'on considère que l'augmentation des prix a été de +0,1 % par mois.

Du côté de l'emploi, le Gouvernement a par ailleurs annoncé la création de 21 700 emplois depuis la mise en place de la mesure, soit une augmentation de 2,7 % de l'emploi du secteur.

D'après le Gouvernement, le bilan de cette mesure serait toutefois extrêmement positif dans le domaine de la négociation salariale : en effet, le secteur des cafés-hôtels-restaurants était marqué par l'absence d'accord majeur depuis 2007 ainsi que l'absence d'évolution de la grille salariale malgré quatre réévaluations successives du SMIC. Suite à la mise en œuvre de la TVA à taux réduit, une importante négociation sociale a été engagée permettant la conclusion, le 15 décembre 2009, d'un avenant à la convention collective des hôtels cafés et restaurants relatif aux rémunérations, à la reconnaissance des qualifications, à la prévoyance, à la prime liée à la réduction de TVA et aux jours fériés.

Cet avenant prévoit une hausse moyenne de la grille salariale de 5,5 %, ce qui correspond à une hausse moyenne des salaires de 3,04 %, avec un minimum conventionnel fixé à 8,92 euros par heure. La nouvelle convention prévoit en outre le versement d'une prime liée à la baisse de la TVA, égale à 2 % du salaire de base annuel brut plafonnée à 500 euros pour un salarié à temps complet. Pour les autres salariés, la prime est calculée au prorata de leur temps de travail contractuel. Cette prime est versée sous certaines conditions d'ancienneté (un an pour les contrats à durée indéterminée et quatre mois pour les saisonniers). Le premier versement a eu lieu le 1^{er} juillet 2010.

La nouvelle convention prévoit d'autres avantages sociaux, tels que deux jours de congé supplémentaires ainsi que la création d'une mutuelle dans ce secteur, qui devrait être opérationnelle au 1^{er} janvier 2011.

Enfin, cet accord important a été étendu par arrêté du 19 février 2009, ce qui représente une avancée sociale importante pour le secteur.

Au total, le bilan de cette mesure très coûteuse est assez maigre. Le Rapporteur spécial est donc très favorable aux réflexions, menées dans le cadre du présent budget, visant à mieux calibrer cette mesure en adoptant un taux de TVA intermédiaire.

B.— UN EFFORT DE GESTION DES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME EST NÉCESSAIRE DANS LE CONTEXTE DE RIGUEUR BUDGÉTAIRE

1.— Un écart croissant entre les prévisions de dépense fiscale et leur réalisation

En termes d'autorisation de dépense donnée par le législateur, les dépenses fiscales rattachées au programme n° 134 présentent par ailleurs la particularité d'enregistrer un écart croissant entre les prévisions réalisées dans le cadre du projet de loi de finances initiale et celles qui sont constatées dans le cadre du projet de loi de finances suivant.

Ainsi, le chiffrage total des dépenses fiscales du programme réalisé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010 atteignait, pour les dépenses principales sur les impôts d'État, 6,2 milliards d'euros en 2009 et devait atteindre 7,8 milliards d'euros en 2010.

Dans le cadre du présent projet de loi, ce chiffrage est réévalué à 6,5 milliards pour 2009 et de 8 milliards en 2010. Chaque année, l'écart entre la prévision et la réalisation est de l'ordre de 200 à 300 millions d'euros, soit près de 5 % du montant, ce qui ne peut être satisfaisant pour la Représentation nationale.

2.— Le projet de loi de finances pour 2011 adapte deux importantes dépenses fiscales du programme

Le projet de loi de finances propose deux mesures propres à limiter l'impact budgétaire des dépenses fiscales du programme n° 134, qui concernent respectivement la deuxième et la troisième dépenses les plus importantes.

• **L'article 4 du présent projet de loi finances propose en effet la suppression du crédit d'impôt sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères (637 millions d'euros en 2009 et 610 millions d'euros en 2010).**

Ce crédit d'impôt, égal à 50 % des revenus distribués et plafonné à 115 euros pour une personne seule et à 230 euros pour un couple, avait été institué lors de la réforme du régime fiscal des distributions, issue de la loi de finances pour 2004 (loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) qui s'est traduite par la suppression de l'avoir fiscal.

Contrairement aux abattements d'assiette – abattement proportionnel de 40 % et abattement fixe de 1 525 euros ou 3 050 euros –, créés en remplacement de l'avoir fiscal, **ce crédit d'impôt n'a pas été conçu pour atténuer la double imposition économique des dividendes mais était en réalité destiné à compenser la diminution de revenu distribué liée à la suppression de l'avoir fiscal**, y compris pour les détenteurs de PEA pourtant exonérés d'impôt sur le revenu à hauteur des distributions de titres placés dans le plan.

En outre, la dépense fiscale qui en découle, estimée à 645 millions d'euros pour l'année 2011, se caractérise en pratique par un effet de « *saupoudrage* », tout en étant concentrée sur les ménages relativement plus aisés :

– pour près de 58 % des foyers possédant des titres, le crédit d'impôt est d'un montant faible, compris entre 1 et 50 euros (au titre des revenus de 2008) ;

– les 20 % des contribuables les plus aisés concentrent près du tiers du crédit d'impôt, contre 10 % pour les 20 % des contribuables les moins riches.

Au regard de ces arguments, la suppression de ce qui est indiscutablement une « niche fiscale » semble tout à fait justifiée dans le contexte actuel.

• L'article 14 du présent projet de loi de finances prévoit par ailleurs une diminution de 35 millions d'euros de la dépense fiscale résultant de la réduction d'impôt au titre des investissements au capital des PME.

Cette dépense fiscale consiste en deux réductions d'impôt sur le revenu (IR) et d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en faveur de l'investissement dans les petites et moyennes entreprises (PME) et dans les entreprises innovantes. L'article 14 vise à améliorer leur efficacité économique, notamment en centrant ces mesures sur les entreprises rencontrant des difficultés d'accès au financement en fonds propres, en prévenant certaines situations abusives et en améliorant la transparence de ces dispositifs.

Ce dispositif rencontre un vif succès – et se traduit donc par une dépense fiscale de plus en plus importante – de telle sorte qu'il est aujourd'hui nécessaire de viser spécifiquement les étapes du développement de l'entreprise au cours desquelles cette dernière a des besoins en fonds propres non couverts par les financements de marché conventionnels.

L'article 14 comporte donc trois mesures principales : en premier lieu, les activités qui, par leur nature même, ne connaissent pas de difficultés structurelles à trouver des financements en fonds propres (immobilier, activités financières, activités dont les stocks ne se dévalorisent pas, etc.) seraient exclues du mécanisme. Ensuite la réduction d'impôt sur le revenu serait, à l'instar du dispositif existant pour l'ISF, ciblée sur les PME en croissance (amorçage, démarrage et expansion). Enfin, les fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) pourraient financer des entreprises jusqu'à 2 000 salariés (alignement des fonds ISF sur les fonds IR).

L'article 14 prévoit par ailleurs de limiter les situations abusives en réservant cet avantage fiscal aux entreprises qui ont véritablement et durablement besoin de capital (pas de remboursement des fonds propres dans l'année qui précède, ni dans les dix années qui suivent l'augmentation de capital). Cette disposition tend notamment à éviter la constitution de sociétés pour le seul motif fiscal, ces dernières étant dissoutes au bout de cinq ans et leurs actifs vendus.

Par ailleurs, les avantages à l'IR et à l'ISF seraient désormais exclusifs de services privilégiés offerts aux souscripteurs en contrepartie de leurs investissements. En effet, il est apparu que certaines souscriptions correspondaient en réalité à des « droits d'entrée » pour bénéficier de services réservés aux souscripteurs. L'avantage fiscal serait toujours calculé sur les souscriptions nettes des frais et commissions versés aux intermédiaires – les frais seraient exclus de l'assiette de la réduction à l'IR, comme c'est déjà le cas pour la réduction d'ISF – et serait exclusif d'autres avantages fiscaux favorisant la détention ou la souscription d'actions.

Enfin, les règles de fonctionnement des holdings à l'IR seraient alignées sur celles de l'ISF (la société holding ne doit pas compter plus de cinquante associés ou actionnaires, ses mandataires sociaux doivent être exclusivement des personnes physiques).

Le Rapporteur spécial se félicite de la perspective d'un meilleur ciblage d'une dépense fiscale qui est, par ailleurs, fondamentale pour soutenir l'accès au capital des PME en croissance.

*

* *

DEUXIÈME PARTIE : LES MODALITÉS D'UTILISATION DES CRÉDITS ISSUS DU GRAND EMPRUNT DOIVENT ÊTRE CLARIFIÉES

L'initiative du grand emprunt revient au Président de la République qui, devant le Parlement réuni en Congrès le 22 juin 2009, avait appelé le Gouvernement à « *réfléchir à nos priorités nationales et à la mise en place d'un emprunt pour les financer* ». Constituée en août, la commission « *sur les priorités stratégiques d'investissement et l'emprunt national* », présidée par MM. Alain Juppé et Michel Rocard, a présenté ses recommandations dans un rapport publié à la mi-novembre 2009.

Dans une conférence de presse tenue le 14 décembre 2009, le Président de la République a fait siennes la plupart d'entre elles. La loi de finances rectificative pour 2010 n° 2010-237 du 9 mars 2010 a visé à mettre en œuvre ces engagements, en prévoyant la mobilisation de 35 milliards d'euros de crédits supplémentaires en faveur des investissements d'avenir articulés autour de quatre priorités : **l'enseignement supérieur, la formation et la recherche, l'industrie et les PME, le développement durable et le numérique.**

La loi n° 2010-237 prévoit par ailleurs que ces crédits font l'objet d'un versement à des organismes gestionnaires dans le cadre d'une gouvernance institutionnelle spécifique. Le décret n° 2010-80 du 22 janvier 2010 a prévu que le pilotage et le suivi de l'exécution des investissements d'avenir soient confiés à un Commissaire général à l'investissement (CGI), sous l'autorité du Premier ministre.

Il prévoit en outre un comité de surveillance, placé sous la présidence conjointe de MM. Alain Juppé et Michel Rocard, chargé de l'évaluation des investissements réalisés⁽¹⁾. Ce comité établit un rapport annuel au Premier ministre et au Parlement sur l'exécution des programmes d'investissements et sur les résultats de leur évaluation.

Il est sans doute un peu tôt, sept ou huit mois après le vote de la loi de finances rectificative, pour contrôler ou évaluer l'utilisation de crédits qui ne sont pas, dans l'ensemble, parvenus à leurs destinataires finaux.

Toutefois, il est très certainement fondamental d'une part de présenter à la représentation nationale l'état d'avancement des travaux menés à vive allure dans ce domaine et d'autre part **d'avancer un certain nombre de préconisations quant à la manière dont ces crédits sont progressivement affectés aux opérateurs**, avant de l'être aux bénéficiaires finaux.

(1) Ce comité de surveillance a été installé par le Premier ministre le 5 octobre 2010.

Pour concourir à la réflexion sur ces sujets, la commission des Finances a saisi la Cour des comptes d'une demande d'enquête sur les interventions de l'État dans le domaine économique par des moyens extra-budgétaires. Le rapport stimulant a été remis le 14 septembre dernier par M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes ⁽¹⁾

Le Rapporteur spécial n'a pas vocation à évaluer l'ensemble des crédits mobilisés au titre du grand emprunt, mais seulement ceux qui se rapportent au programme n° 134 relatif au développement des entreprises et de l'emploi.

À ce titre, sur les 35 conventions du grand emprunt, **6 conventions relèvent du présent rapport à titre principal** si l'on considère que son opérateur est Oséo dont les crédits budgétaires sont par ailleurs rattachés au programme n° 134, tandis que **7 autres conventions peuvent l'être à titre accessoire** en raison de leur lien avec le développement de l'économie, de la formation professionnelle et des pôles de compétitivités. Ces dernières ont comme opérateur la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Ces douze conventions représentent des montants très conséquents, de 6,45 milliards d'euros pour les conventions dont l'opérateur est la CDC et de 2,44 milliards d'euros pour les conventions ayant pour opérateur Oséo. L'ensemble représente 8,89 milliards d'euros soit plus de 25 % du montant total du grand emprunt.

Il convient toutefois de rappeler que ces montants ne seront pas immédiatement disponibles en 2011 ; en premier lieu, parce qu'une part non négligeable des crédits ainsi mobilisés sont non consommables et en second lieu parce que les versements seront étalés dans la plupart des cas jusqu'en 2011 voire 2012 pour certaines conventions. À l'inverse, ces investissements publics devraient pouvoir générer un effet de levier auprès des investisseurs privés de manière à atteindre un montant nettement supérieur aux 35 milliards initiaux, l'objectif de 60 milliards d'euros ayant été avancé par le Commissariat général à l'investissement.

A.- UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE DES ORIENTATIONS DU GRAND EMPRUNT

Avant d'entamer l'examen des douze conventions se rapportant au programme n° 134, il convient de faire un point d'étape de la mise en œuvre du grand emprunt et des investissements d'avenir. **D'une manière générale, on peut dire que la première étape de mise en œuvre – qui comprend la signature des conventions, le transfert des crédits aux opérateurs et le lancement des appels à manifestations d'intérêts – s'est bien passé, le Commissariat général à l'investissement ayant même communiqué sur l'idée que le Gouvernement aurait pris de l'avance par rapport au programme initial.**

(1) Ce rapport est annexé au compte-rendu n° 102 de la réunion de la commission des Finances du 14 septembre ainsi qu'un tome 1 du rapport général de M. Gilles Carrez sur le présent projet de loi de finances (doc. AN n° 2857)

Le grand emprunt ayant été lancé en mars, on ne peut que se satisfaire de constater que les premières conventions ont été signées avec les opérateurs dès le mois de juillet. À ce jour, 34 des 35 conventions ont été signées et publiées au Journal officiel ; la dernière convention, relative au plateau de Saclay, devrait être soumise à signature dans les prochaines semaines : son élaboration a été rendue plus compliquée du fait de la mise en œuvre, dans les mêmes délais, de la loi sur le Grand Paris qui a un impact direct sur les aménagements futurs de ce plateau.

ÉTAT D'AVANCEMENT DES CONVENTIONS AU 8 OCTOBRE 2010

Intitulé de l'action	Opérateur	Date de publication de la convention au JO	Date de transfert des fonds aux opérateurs	Montant transféré (en milliards d'euros)
Financement de l'économie sociale et solidaire	CDC	20 juillet 2010	18 août 2010	0,1
Villes de demain	CDC	30 septembre 2010	nc	1
Plate-forme des pôles de compétitivité	CDC	30 septembre 2010	nc	0,2
Formation professionnelle	CDC	12 septembre 2010	nc	0,5
Développement des réseaux à très haut débit	CDC	4 septembre 2010	nc	2
Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants	CDC	4 septembre 2010	nc	2,25
Fonds d'amorçage	CDC	20 juillet 2010	18 août 2010	0,4
Refinancement d'Oséo	Oséo	9 juillet 2010	19 juillet 2007	1
Recapitalisation d'Oséo	Oséo	3 octobre 2010	nc	0,14
États généraux de l'industrie (prêts verts)	Oséo	20 juillet 2010	28 juillet 2010	0,5
États généraux de l'industrie (réindustrialisation)	Oséo	8 juillet 2010	16 juillet 2010	0,2
États généraux de l'industrie (filières)	Oséo	26 septembre 2010	nc	0,3
Pôles de compétitivité (R&D)	Oséo	26 septembre	nc	0,3
TOTAL				34,64

Source : Commissariat général à l'investissement

Chacune des conventions identifie clairement les objectifs à atteindre en accord avec les orientations fixées dans le cadre de la loi de finances rectificative.

1.– Les conventions avec la Caisse des dépôts et consignations

S'agissant d'abord des conventions dont l'opérateur est la Caisse des dépôts et consignations, l'objet des plus importantes est le suivant.

● FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

Conformément à ce qu'énonce la convention, les structures de l'économie sociale présentent des spécificités juridiques, fiscales et organisationnelles, en particulier l'impossibilité de partager des réserves et l'absence ou la forte limitation de la rémunération du capital, qui rendent leur accès à des fonds propres particulièrement difficile.

Leur développement est donc freiné alors même qu'elles permettent d'offrir un nombre croissant d'emplois non délocalisables à des personnes qui en sont structurellement exclues où en ont été éloignées pendant une longue période.

Il est donc prévu d'affecter 100 millions d'euros au financement de ce type de structures ; cette intervention devrait permettre, d'après la convention, d'aider 2 000 entreprises et de consolider 60 000 emplois. D'après le CGI, ces crédits seront utilisés sous la forme de prises de participation dans certaines de ces structures répondant aux critères de l'économie sociale et solidaire. L'engagement des dépenses sera réalisé selon la ventilation annuelle suivante.

VENTILATION ANNUELLE DES CRÉDITS

	Tranche 1	Tranche 2	Tranche 3	Tranche 4	Tranche 5
	15	25	30	20	10
Années d'engagement	2010	2011	2012	2013	2014

Source : Commissariat général à l'investissement.

Les critères d'attribution de ces crédits sont prévus par la convention : il s'agit des entreprises de l'économie sociale ainsi définies par leurs statuts (pour l'essentiel des associations, des coopératives ou des mutuelles) dont la finalité sociale, sociétale ou environnementale est centrale ; elles doivent avoir un but lucratif limité en cherchant à associer les parties prenantes à leur gouvernance. Il s'agit par ailleurs des entreprises qui bénéficient de l'agrément d'entreprise solidaire au titre de l'article L. 3332-17-1 du code du travail.

Le Rapporteur spécial estime que, si la seconde catégorie de bénéficiaires est relativement bien cernée, ce n'est pas le cas pour la première ; le CGI devra par conséquent être relativement attentif aux prises de participations réalisées. Dans ce domaine, il faut toutefois noter que l'opérateur – la CDC – bénéficie d'une compétence indiscutable, dans la mesure où elle anime depuis 2003 un réseau d'une centaine de dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) qui apporte un conseil professionnel aux entreprises de l'économie sociale et solidaire afin de leur permettre de conforter leur développement économique. À ce titre, 7 000 associations en bénéficient chaque année et emploient plus de 100 000 salariés.

- VILLES DE DEMAIN

Dans le cadre des objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement, cette action vise à promouvoir les « *villes de demain* ». Le rapport sur les investissements d'avenir prévoit que cette politique suppose la mise en place de programmes urbains qui devront répondre à plusieurs conditions :

- s'inscrire dans une stratégie urbaine intégrée de densification, d'amélioration énergétique de l'habitat et de maîtrise de la mobilité qui vise la division par quatre des émissions de gaz à effet de serre et la création de villes à énergie positive ;

- développer une démarche innovante et expérimentale qui vise à faire la démonstration de l'intérêt économique et écologique de nouvelles solutions d'aménagement urbain et de mobilité ;

- faire l'objet majoritairement de cofinancements des collectivités territoriales, des opérateurs privés et de l'Union européenne.

Cette action est dotée de 1 milliard d'euros utilisable sous la forme de subvention à hauteur de 600 millions d'euros et de prises de participation à hauteur de 400 millions d'euros.

- PLATE FORMES MUTUALISÉES D'INNOVATION

Cette action prévoit de cofinancer, en lien avec les pôles de compétitivité, des plates-formes mutualisées d'innovation permettant aux entreprises de toute taille de disposer d'un **outil commun pour réaliser notamment des tests, des prototypes ou des séries limitées dans un esprit de co-investissement public-privé favorisant les relations avec l'écosystème des pôles de compétitivité.**

Ces plates-formes fonctionneront en accès ouvert au plus grand nombre d'acteurs industriels, en particulier aux membres des pôles de compétitivité et permettront de faciliter la conduite par les acteurs économiques de leurs projets de recherche et développement collaboratifs et d'innovation jusqu'à leur phase finale.

Ce fonds sera doté 200 millions d'euros sous la forme de 100 millions d'euros de subventions et de 100 millions d'euros d'apport de capitaux propres (notamment par des prises de participations minoritaires) aux structures d'exploitation des plates-formes. La gestion de ce fonds est confiée à la Caisse des dépôts et consignations.

- DÉVELOPPEMENT DES RÉSEAUX À TRÈS HAUT DÉBIT

Cette action est dotée de l'une des plus grosses enveloppes du grand emprunt (4,5 milliards d'euros) et vise les deux objectifs suivants :

– accélérer le déploiement des nouveaux réseaux à très haut débit sur l'ensemble du territoire national,

– accompagner le développement des nouveaux usages, services et contenus numériques innovants.

Ces deux actions seront mises en œuvre par le Fonds national pour la société numérique ; elles font donc l'objet d'une convention unique. Par ailleurs, au sein de ce programme, le volet relatif aux réseaux électriques intelligents, doté d'une enveloppe de 250 millions d'euros, sera mis en œuvre directement par l'ADEME et fera l'objet d'une convention distincte entre l'ADEME et l'État.

Ces crédits pourront être utilisés à hauteur de 1,5 milliard d'euros sous la forme de subvention et du même montant sous la forme de prises de participation ; enfin, 1,25 milliard d'euros seront utilisables sous la forme de prêts.

● FONDS NATIONAL D'AMORÇAGE

Le Fonds national d'amorçage a vocation à renforcer les fonds d'investissement intervenant à l'amorçage, afin d'améliorer le financement en fonds propres des PME innovantes, notamment celles qui se créent dans les secteurs technologiques prioritaires définis par la stratégie nationale pour la recherche et l'innovation (SNRI) : la santé, l'alimentation et les biotechnologies, l'information, la communication et les nanotechnologies, l'urgence environnementale et les écotechnologies.

En application de loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010, le Fonds national d'amorçage sera constitué sous la forme d'un fonds commun de placement à risques (FCPR). La Caisse des dépôts réalisera sa mission avec sa filiale CDC Entreprises, société de gestion agréée par l'AMF.

Ce fonds sera doté de 400 millions d'euros utilisables sous la forme de prise de participations.

Le Fonds national d'amorçage, comme les opérations de soutien à l'amorçage lancées par le passé par les pouvoirs publics, est un « fonds de fonds », basé sur un principe d'intermédiation par des opérateurs privés : il investira dans des fonds existants ou en cours de constitution, gérés par des équipes de gestion compétentes à l'amorçage et qui investiront dans des entreprises innovantes à fort potentiel de croissance.

Les bénéficiaires directs du Fonds national d'amorçage seront des fonds d'investissement :

– soit des fonds liés à des organismes de recherche ou d'enseignement supérieur (« fonds de préamorçage ») et dédiés au financement et à l'accompagnement d'entreprises en phase d'amorçage. Par leurs liens privilégiés avec les sociétés de valorisation des organismes de recherche, des universités ou des grandes écoles, ils interviennent en tant que conseil dans le processus de

valorisation de la recherche en contribuant à la réflexion stratégique qui précède la décision de création d'entreprise. Ils financent, selon une approche sélective, les entreprises créées et leur apportent un accompagnement stratégique ;

– soit des fonds autonomes de type fonds d'amorçage ou fonds de capital risque qui peuvent réaliser des investissements en phase d'amorçage. Ils peuvent prendre le relais des fonds de préamorçage et peuvent aussi financer des entreprises innovantes non issues de recherche publique.

2.– Les conventions avec Oséo

Parmi les conventions passées avec Oséo, on mentionnera spécialement les suivantes.

● PRÊT AUX PME PAR LE BIAIS DU REFINANCEMENT D'Oséo

Le Président de la République a ainsi annoncé le 5 octobre 2010 un plan de soutien de deux milliards d'euros destiné à renforcer le haut de bilan des petites et moyennes entreprises. Cette consolidation a pour objectif de les aider à faire face aux besoins de financement qu'occasionne la reprise économique.

Cette politique se décline en deux volets : le premier porte sur 1 milliard d'euros de contrats de développement participatifs (CDP) financés par Oséo. Ces prêts sans garanties de 5 à 7 ans avec un différé d'amortissement de deux ans s'adressent aux PME mais aussi aux ETI indépendantes (jusqu'à 5 000 salariés) en croissance souhaitant renforcer leur structure financière sans être contraintes d'ouvrir leur capital. La rémunération de ces prêts est indexée sur l'évolution du chiffre d'affaires (réduction du taux en cas de non-réalisation du chiffre d'affaires prévisionnel). Un cofinancement bancaire ou le recours à des financements supplémentaires en fonds propres sont systématiquement requis lors de la signature d'un CDP. Le CDP complète ainsi la gamme des contrats de développement mis en place par Oséo.

Le second volet est constitué de 1 milliard d'euros, apporté par la Caisse des dépôts et consignations, le Fonds stratégique d'investissement et la filiale « CDC Entreprises » de la CDC. Il permet de renforcer les fonds propres et les quasi-fonds propres des entreprises.

Ces dispositifs complètent les mesures déjà prises dans le cadre du plan de relance mis en œuvre dès 2008 : l'État a accordé à Oséo une capacité d'intervention supplémentaire de 10 milliards d'euros de financements en partenariat avec les banques pour aider les entreprises à faire face à la crise et à renforcer leur trésorerie.

- AUGMENTATION DES FONDS PROPRES D'OSÉO

La montée en puissance de l'activité d'Oséo à destination des PME depuis 2005, en particulier dans le cadre de la crise financière, a conduit la commission nationale sur le grand emprunt à recommander un renforcement des fonds propres et la mise à disposition de sources de refinancement complémentaires pour Oséo.

Une dotation de 140 millions d'euros est donc prévue pour renforcer les fonds propres d'Oséo. Ces sommes, en provenance du budget général, seront versées sur le compte d'affectation spéciale « *Participations financières de l'État* ». Elles viennent s'ajouter au produit de la taxe exceptionnelle sur les bonus des opérateurs financiers mentionnés aux articles L. 511-1 et L. 511-4 du code monétaire et financier, affecté à Oséo pour un montant de 360 millions d'euros.

Cette augmentation de fonds propres doit permettre à Oséo de remplir la mission de service public de financement de l'innovation et des petites et moyennes entreprises dans ses trois domaines d'intervention : l'innovation, la garantie et le financement, et d'accroître sa prise de risque pour les projets des PME, notamment les PME innovantes ; il incitera par ailleurs les établissements bancaires à intervenir en cofinancement avec Oséo.

- FINANCEMENT DES ENTREPRISES INNOVANTES PAR DES PRÊTS VERTS

En accord avec les orientations dressées dans le cadre des états généraux de l'industrie, cette convention vise à accroître le financement des entreprises qui investissent pour améliorer leur compétitivité tout en améliorant leur performance environnementale.

Cette convention est assortie d'une enveloppe de 500 millions d'euros attribuable sous forme de prêts bonifiés.

- AIDE À LA RÉINDUSTRIALISATION

Cette convention vise à mettre en œuvre les priorités décidées dans le cadre des États généraux de l'industrie pour lesquelles une enveloppe spécifique d'un milliard d'euros a été annoncée par le Président de la République.

Ce dispositif vise à aider, via des avances remboursables, des entreprises à réaliser leur investissement productif en France, en intégrant des critères objectifs d'avantages comparatifs de différentes zones géographiques.

Cette mesure s'adresse principalement aux entreprises industrielles de moins de 5 000 personnes ou appartenant à un groupe de moins de 5 000 personnes, ayant un projet d'investissement en France. L'entreprise doit réaliser un investissement d'au moins 5 millions d'euros et créer 25 emplois.

Cette mesure, dotée pour 3 ans de 200 millions d'euros d'avances remboursables, doit permettre de générer plus de 400 millions d'euros d'investissements et de 2 000 emplois. Elle devrait en outre engendrer la revitalisation de territoires en difficulté, considérant que l'implantation d'investissements industriels génère des activités supports périphériques.

● **RENFORCEMENT DE LA COMPÉTITIVITÉ DES PMI ET DES FILIÈRES INDUSTRIELLES STRATÉGIQUES**

Sur la base du diagnostic d'un recul préoccupant de l'industrie française depuis plus de 10 ans, les États généraux de l'industrie ont montré une volonté collective, des industriels aux partenaires sociaux, de redonner au pays une ambition industrielle, créant un véritable pacte économique et social autour du caractère essentiel de l'industrie pour l'économie et la société françaises.

Le 4 mars 2010, le Président de la République a présenté un plan d'action en clôture de ces travaux, qui comporte 23 mesures, articulées autour des cinq priorités suivantes :

– mettre l'industrie au cœur d'un grand projet commun, notamment grâce à la création d'une conférence nationale de l'industrie associant les partenaires sociaux ;

– développer l'emploi et les compétences sur les territoires ;

– structurer les filières industrielles françaises ;

– renforcer la compétitivité des entreprises et l'innovation industrielle ;

– assurer le financement de l'industrie en France.

Cette convention, prise en application des États généraux de l'industrie, propose une série d'actions destinée à renforcer la compétitivité des PMI et des filières stratégiques françaises. Elle répond tout particulièrement aux trois dernières priorités présentées ci-dessus.

Opérée par Oséo, cette convention est dotée de 300 millions d'euros utilisables sous forme de subvention à hauteur de 75 000 euros et de prises de participation à hauteur de 225 millions d'euros.

Dans le cadre du plan de soutien aux PME, le gouvernement a annoncé un financement complémentaire par Oséo d'un milliard d'euros sous la forme de contrats de développement participatifs accordés sans garantie avec un différé d'amortissement de 5 à 7 ans aux PME et aux ETI jusqu'à 5 000 salariés. Afin de permettre le surcroît de prise de risques induit par ces contrats, il est donc prévu de créer auprès d'Oséo-garantie un fonds spécifique abondé par une partie de la présente enveloppe.

Celle-ci viendra de surcroît abonder le fonds de garantie « Innovation » d'Oséo, permettant de garantir des financements de projets innovants dans le domaine de la conception et du développement de produits ou de services nouveaux ou d'introduire une technologie nouvelle dans un processus industriel.

Le fonds de garantie « Transmission » d'Oséo sera également abondé afin de financer le rachat d'entreprises par des PME. Cet outil doit permettre d'inciter au rapprochement d'entreprises de taille moyenne pour constituer, progressivement, des entreprises de taille nationale.

Enfin, le fonds « Court Terme » d'Oséo vise à garantir le financement du cycle d'exploitation des entreprises en création, le financement des commandes publiques ainsi que des garanties pour les entreprises qui se lancent à l'international.

Ces trois premières mesures seront financées à hauteur 231 millions d'euros ; ce financement public devait permettre de créer un effet de levier significatif sur les financements bancaires permettant la distribution de plus de 5 milliards d'euros de crédits supplémentaires aux PME.

La seconde priorité consiste à renforcer la compétitivité de onze filières stratégiques françaises :

- les services et technologies de l'information et de la communication ;
- les éco industries (dont industries de l'énergie) ;
- l'aéronautique ;
- l'automobile ;
- le ferroviaire ;
- le naval ;
- la chimie et les matériaux (dont chimie verte) ;
- l'industrie et technologies de santé ;
- le luxe et la création ;
- les industries des biens de consommation et de l'aménagement ;
- l'agroalimentaire et les agro industries.

Pour mettre en œuvre cette seconde priorité, la convention prévoit plusieurs sous-mesures :

– une incitation spécifique à l'investissement dans la stratégie des PMI françaises, qui investissent aujourd'hui trop peu dans ce domaine. Oséo pourra donc entamer des démarches collectives de sensibilisation et des démarches

individuelles visant à mettre en œuvre un accompagnement stratégique individualisé ;

– la création d'unités industrielles partagées, c'est-à-dire la création d'infrastructures ou d'équipements lourds présentant un coût important. L'intervention d'Oséo vise à investir dans des équipements en commun pour des PMI qui sont trop petites pour les acquérir seules ;

– la mise en place d'outils de services collaboratifs permettant de fédérer des entreprises qui se situent dans une même filière ;

– la création de fonds par filière pour des entreprises qui, au sein d'une même filière, peuvent avoir besoin d'un renforcement de leurs fonds propre afin de faire face à une évolution majeure de leur filière.

Ces dispositifs complètent les mesures déjà prises dans le cadre du plan de relance :

– dans ce cadre, l'État a accordé à OSÉO une capacité d'intervention de 10 milliards d'euros de financements en partenariat avec les banques pour aider les entreprises à faire face à la crise et à renforcer leur trésorerie ;

– la CDC a apporté 1 milliard d'euros au fonds stratégique d'investissement de façon à permettre le renforcement en fonds propres et quasi-fonds propres des entreprises ;

– par ailleurs, l'État a ouvert un crédit de 140 millions d'euros pour financer le renforcement des fonds propres d'Oséo au sein du programme « Croissance des petites et moyennes entreprises », inscrit dans la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

● PROJETS DE RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT STRUCTURANT DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

Depuis 2005, la politique nationale des pôles de compétitivité pousse à l'innovation les acteurs académiques et industriels par la constitution d'un environnement propice autour de projets collaboratifs de recherche et développement.

Les différents appels à projets de recherche et développement ont, à ce jour, permis de participer au financement de 813 projets, pour un montant de 4,3 milliards d'euros.

Il est cependant nécessaire d'amplifier cette dynamique pour que les meilleurs des pôles français deviennent les challengers des grands « *clusters* » mondiaux. Il importe donc de structurer autour des pôles des filières industrielles à même de renforcer la position de nos entreprises sur les marchés porteurs. Il est également souhaitable de constituer des relations pérennes entre les pôles de compétitivité, autour de marchés et technologies à l'intersection des domaines d'excellence historiques.

Pour cela, en cohérence avec les autres mesures de soutien à l'innovation et la politique nationale des pôles de compétitivité, il est proposé de cofinancer des projets de recherche et développement structurants pour un montant de 300 millions d'euros (150 millions d'euros de subventions et autant d'avances remboursables).

3.– La mise en œuvre des investissements d'avenir entre maintenant dans une phase opérationnelle

À ce stade, pour les différentes conventions pilotées par la CDC ou Oséo, les appels à manifestation d'intérêt ont été finalisés pour la plupart d'entre elles, sachant que ces appels à manifestation sont mis au point par l'opérateur de la convention en lien, le plus souvent, avec le ministère de tutelle. Cet appel à manifestation d'intérêt est ensuite validé par un comité de pilotage propre à chaque convention, sachant que le CGI participe de droit aux réunions du comité de pilotage.

Le comité de pilotage de chaque convention :

– définit les orientations stratégiques et est saisi de toute question stratégique au cours de la mise en œuvre de la mesure ;

– définit les objectifs de performance à atteindre sur l'ensemble du processus, notamment en matière de délai ;

– propose le texte des appels à projets à la validation du commissariat général à l'investissement ;

– propose au commissariat général à l'investissement les projets à sélectionner, la désignation des bénéficiaires des aides ainsi que les montants et modalités correspondants ;

– veille au versement de tout ou partie des financements, dans les conditions prévues par les conventions, après décision du Premier ministre ;

– pilote l'évaluation de la mesure et des projets.

Les appels à projets sont actuellement en cours d'instruction pour la plupart des conventions, ce qui signifie que les investissements d'avenir entrent, à compter du mois d'octobre et jusqu'au début de l'année 2011, dans une phase véritablement opérationnelle.

B.– LES PRINCIPES OPÉRATIONNELS DE MISE EN ŒUVRE DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR DOIVENT ÊTRE CLARIFIÉS

La mise en œuvre des investissements d'avenir liés au grand emprunt avance à un rythme plus que satisfaisant. Toutefois, il semblerait qu'au stade de leur mise en œuvre opérationnelle, certains schémas de décision et la politique de communication pourraient être clarifiés, de même que les principes à l'aune desquels la performance de cette politique sera évaluée.

1.– Une gouvernance peu claire qui risque de nuire à la mise en œuvre des investissements d'avenir

Chacune des conventions mentionnées ci-dessus prévoit un « schéma de répartition des rôles » permettant de comprendre la fonction de chaque personne morale dans la prise de décision, entre le Commissariat général à l'investissement, l'opérateur, le ministère de tutelle et le conseil de surveillance et le comité de pilotage. Le schéma de prise de décision peut être encore plus complexe lorsque l'on associe les acteurs locaux comme le préfet ou les pôles de compétitivité.

En règle générale, sans reprendre en détail chaque convention, il apparaît que le CGI a un rôle prépondérant dans l'élaboration de la stratégie de mise en œuvre. À de nombreuses étapes de décision, l'opérateur est consulté sur la mise en œuvre de décisions centralisées.

Dans certains cas, l'opérateur a un rôle plus important, comme c'est par exemple le cas d'Oséo dans la mise en œuvre des conventions qui le concernent directement. Ainsi l'exemple ci-dessous, tiré de la convention relative au renforcement de la compétitivité des PMI et des filières stratégiques industrielles, montre que l'opérateur est associé à chaque étape de la procédure, voire en est directement l'organisateur (par exemple au stade du lancement de l'appel à projet).

SCHÉMA DE RÉPARTITION DES RÔLES – CONVENTION « FILIÈRES STRATÉGIQUES INDUSTRIELLES »

	CGI	Comité de pilotage	DGCIS	OSÉO	Préfets de région/DIRECCTE
Préparation de l'appel à projet	Valide et transmet à la décision du Premier ministre	Propose au CGI	Co-rédige	Co-rédige les documents	
Lancement de l'appel à projet		Est Informé		Organise	Est informé
Instructions des projets			Co-instruit (ministère concerné)	Co-instruit	Participe (en tant que de besoin)
Décision sur les projets	Propose à la décision du Premier ministre	Donne un avis et transmet au CGI	Préside de comité de pilotage	Présente devant le comité de pilotage	Donne un avis au comité de pilotage (si projet régional)
Contractualisation avec les bénéficiaires finaux		Informé	Informé (ministère concerné)	Établit la convention	
Suivi des projets			Associé (ministère concerné)	Suit et informe le comité de pilotage	
Évaluation de la mesure	Valide	Pilote		Fournit des données	

CGI : Commissariat général à l'investissement, DGCIS : Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, DIRECCTE : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du Travail et de l'emploi.

Source : Convention « filières stratégiques industrielles »..

Pour certaines conventions, force est de constater que le schéma de décision s'avère particulièrement complexe, comme par exemple dans le cas des projets de recherche et développement structurants des pôles de compétitivité (action dont l'opérateur est Oséo) :

SCHEMA DE REPARTITION DES RÔLES – CONVENTION « PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ »

Étapes	CGI	GTI et ministères concernés	Oséo	Jury	Comité de pilotage (copil)
Élaboration de l'appel à projets	Valide	GTI associé à l'élaboration	Élabore		Propose au CGI
Lancement et gestion de l'appel à projets		GTI Informé	Met en œuvre		Valide
Constitution du jury	Valide	Propose au copil	Participe		Propose au CGI
Phase de présélection					
Instruction des dossiers et notation,		Instruction par les ministères (GTI)	Instruit		
Présélection des projets	Valide	Ministère concerné rapporte au copil GTI formule un avis transmis au comité de pilotage	Rapporte au Copil	Peut formuler un avis au comité de pilotage	Propose au CGI
Phase de sélection					
Instruction approfondie des dossiers	Informé	Co-instruction par les ministères (GTI)	Instruction (chef de file)		Informé
Présentation devant le jury		Ministère concerné rapporte	Rapporte	Formule un avis motivé transmis au comité de pilotage	
Concertation avec les collectivités locales		Pilotage par le préfet	Mise en œuvre		
Avis sur la sélection finale	Formule une proposition au PM	Ministère concerné rapporte au copil GTI formule un avis au copil	Rapporte au jury et au copil		Propose une synthèse au CGI
Communication, Notification des projets retenus et des modalités de financement	Premier ministre ou ministre		Notifie les modalités de financement		
Contractualisation avec les lauréats		Information du ministère concerné	Met en œuvre		
Accompagnement des projets sélectionnés		Informé	Met en œuvre		Informé
Versement des financements			Met en œuvre		Informé
Reporting des projets	Informé	Informé	Met en œuvre		Pilotage
Contrôle de l'atteinte des objectifs de performance (gestion)	Valide	Informé			Met en œuvre
Évaluation de l'action	Destinataire	Informé	Mandate expert		Pilote

CGI : Commissariat général à l'investissement, GTI : Groupe de Travail interministériel.

Source : Convention « pôles de compétitivité ».

La multiplicité des schémas de décision n'est pas un problème en soi et le Rapporteur spécial peut tout à fait concevoir qu'il faille un schéma adapté à chacune des conventions.

Toutefois, de ses nombreuses auditions avec les représentants des PME et des ETI, le Rapporteur spécial retire la ferme conviction qu'une multiplicité d'acteurs publics et d'interlocuteurs est de nature à décourager les entrepreneurs, pas disponibles pour passer du temps à comprendre la complexité des arcanes administratives.

Le Rapporteur spécial appelle par conséquent le Gouvernement à clarifier rapidement ces schémas de décision, en précisant notamment qui, de l'opérateur ou du CGI, sera responsable de la décision d'octroi des fonds.

2.— Un circuit budgétaire et comptable peu lisible

Après avoir auditionné les principaux opérateurs des investissements d'avenir, il apparaît par ailleurs que le circuit budgétaire et comptable par lequel vont transiter ces fonds manque de lisibilité.

En premier lieu, force est de constater que les conventions ne permettent pas de savoir précisément quels seront les montants réellement disponibles annuellement; un tel manque de prévisibilité est toujours préjudiciable pour la bonne utilisation des crédits.

En effet, la convention apporte, de manière générale, deux informations utiles : la proportion des crédits consommables et non consommables et la ventilation annuelle des crédits. Compte tenu de l'arrêté du 15 juin 2010 fixant les ouvertures des comptes sur lesquels seront déposés les fonds versés à partir des programmes créés par la loi n° 2010-237 de finances rectificative du 9 mars 2010 et les modalités de leur rémunération, il apparaît que **la rémunération des crédits non consommables sera de 3,413 %**, ce qui permet de déterminer le montant des crédits qui seront ainsi dérogés. Toutefois, la ventilation annuelle prévue par la convention ne précise pas quelle sera la répartition des crédits entre ceux qui peuvent être ou non consommés.

En outre, ce même arrêté prévoit, pour les dotations consommables, la création de plusieurs comptes – huit comptes différents au profit de la CDC dans les écritures du contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès du ministère de l'Économie et du ministère du Budget, un compte unique ouvert au nom d'Oséo dans les écritures du contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès des mêmes ministères.

À ce jour, les opérateurs semblent toutefois incertains sur le traitement comptable qu'ils pourront faire de ces crédits qui transitent par des comptes ouverts auprès du Trésor. Il y a par ailleurs une certaine incertitude sur la capacité des opérateurs à engager des fonds dont ils ne sont pas, juridiquement, ordonnateurs au sens budgétaire du terme.

3.— Une politique de communication qui mériterait d'être considérablement renforcée

Si l'annonce du lancement du grand emprunt a reçu la médiatisation qui revenait à un événement politique de cette ampleur, force est de constater que les mois, certes laborieux, qui ont suivi, ont vu tomber la politique des investissements d'avenir dans un certain anonymat.

Chacun peut comprendre que l'élaboration des conventions, qui a mis le CGI en pourparlers avec les opérateurs, ait été une phase de travail à la fois intense et relativement technique. La qualité et l'importance des documents qui en résultent témoignent d'ailleurs de cette intensité.

Toutefois, la phase d'élaboration des conventions étant, dans la plupart des cas, close depuis un, voire deux mois, le CGI et les opérateurs sont en train d'arriver dans une phase plus opérationnelle des projets où les appels à manifestation d'intérêt ont pour objet d'attirer les entreprises désireuses de bénéficier de fonds.

Or, depuis la rentrée de septembre, le Rapporteur spécial ne peut que constater l'absence de politique de communication de grande ampleur à destination des entreprises, principales bénéficiaires de l'opération.

Après vérification, le CGI n'a fait état des appels à manifestation d'intérêt dans aucun quotidien de la presse nationale ou régionale. D'ailleurs, pour un entrepreneur qui voudrait se renseigner rapidement sur le contenu des conventions, il est impossible de les trouver rapidement sur Internet – le seul moyen de les trouver étant de se reporter au Journal officiel. Encore faut-il connaître la date de parution au JO de la convention, travail qui n'a été rendu possible pour le Rapporteur spécial qu'en ayant reçu du CGI un document de travail le précisant.

Il est par ailleurs tout aussi difficile d'avoir accès aux manifestations d'intérêt et de savoir tout simplement à quel stade se trouve la mise en œuvre de telle ou telle convention.

Le risque stratégique est important : si les entrepreneurs considèrent qu'il est trop compliqué de se lancer dans l'aventure, l'opérateur de la convention risque de passer à côté des meilleurs projets qui peuvent, de ce fait, avoir un accès plus facile aux financements privés. Pire, il se pourrait que certaines petites entreprises n'aient pas du tout été informées de l'objet précis du grand emprunt et n'en deviennent conscientes qu'une fois la procédure d'appel à manifestation d'intérêt terminée.

Pour ces entreprises, l'impact du grand emprunt serait alors négatif et risquerait de créer un fort ressentiment.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Rapporteur spécial appelle le Gouvernement à « muscler » la communication autour de chacune des conventions, afin que chacun puisse avoir accès en toute transparence à l'état d'avancement de leur mise en œuvre.

*

* *

TROISIÈME PARTIE : LES ACTIONS DE SOUTIEN EN FAVEUR DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI

La période actuelle s'apparente à une sortie de crise pour le moins paradoxale en faveur des entreprises : d'un côté, la création d'entreprise a fortement repris entre l'été 2009 et l'été 2010. D'un autre côté, les difficultés de trésorerie des PME existantes restent importantes, justifiant encore cette année un effort budgétaire important de la part du Gouvernement.

I.- LA RATIONALISATION DES MOYENS EN FAVEUR DES PME (ACTION N° 2)

A.- UNE DEMANDE DE CRÉDITS EN BAISSÉ DANS UNE CONJONCTURE EN NETTE AMÉLIORATION

1.- Une forte reprise de la création d'entreprise en 2010

D'après les dernières statistiques disponibles de l'INSEE, le nombre de créations d'entreprises a augmenté de près de 8 % entre le mois d'août 2009 et 2010. Sur la seule période de janvier à août 2010, le nombre de créations d'entreprises s'est accru de 13 % au regard des huit premiers mois de l'année 2009. Ainsi 421 577 nouvelles entreprises ont vu le jour entre janvier et août 2010. Sur cette période, 58 % des créations d'entreprises sont le fait des auto-entrepreneurs, soit 244 982 unités.

NOMBRE DE CRÉATIONS MENSUELLES D'ENTREPRISES (MAI 2009-AOÛT 2010)

	Mai	Juin	Juillet	Août
2009	47 322	51 548	46 927	35 854
2010	49 192	49 776	44 900	38 671

Source : INSEE, Répertoire des entreprises et des établissements (SIRENE), septembre 2010.

Les trois grands secteurs d'activité ont enregistré une croissance du nombre de créations d'entreprises entre les huit premiers mois de l'année 2010 et la période équivalente de l'année précédente. Toutefois, les activités secondaires (+ 23 %) enregistrent une croissance plus importante que les activités de services ou de commerce (respectivement + 13 et + 8 %).

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CRÉATIONS D'ENTREPRISES PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ

	Janvier – août 2009	Janvier – août 2010	Évolution
Activités secondaires	67 659	82 874	+22,5 %
Activités de type commerce	140 534	151 909	+8,1 %
Activités de type services	164 841	186 794	+13,3 %
TOTAL	373 034	421 577	+13,0 %

Source : INSEE, Répertoire des entreprises et des établissements (SIRENE), septembre 2010.

Si tous les secteurs d'activité ont enregistré une augmentation du nombre de créations d'entreprises sur cette période, quatre secteurs d'activité connaissent une progression supérieure à 20 % : commerce et réparation automobile (+ 31 %), enseignement (+ 27 %), construction (+ 23 %), industrie (+ 27 %).

Malgré cette reprise de la création d'entreprises, la situation financière des PME existantes reste fragile ; l'accès au crédit, notamment au crédit à court terme, reste difficile ⁽¹⁾, ce qui devrait justifier la poursuite des efforts des pouvoirs publics dans ce domaine.

2.– Une réduction des moyens budgétaires destinés à soutenir les PME

Les crédits demandés au titre de l'action n° 2 pour 2011 s'établissent à 161,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, et représentent 15,3 % du total du programme n° 134. Ceci représente une baisse de près de 14,5 % en autorisations d'engagement et 7,2 % en crédits de paiement par rapport à 2010. Cette baisse importante des moyens affecte les dépenses de fonctionnement mais surtout les dépenses d'intervention.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE L'ACTION N° 2 POUR 2010 ET 2011

(en euros)

		Titre II Dépenses de personnel	Titre III Dépenses de fonctionnement	Titre VI Dépenses d'intervention	Total général
Action n° 2 Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales	LFI 2010	34 957 964	20 560 000	134 096 234	189 614 198
	PLF 2011	35 124 208	17 400 000	109 000 000	161 524 208
	écart (%)	+0,4	-15,1	-18,6	-14,4

Source : projet annuel de performances 2011.

CRÉDITS DE PAIEMENT DE L'ACTION N° 2 LFI 2009 À PLF 2010

(en euros)

		Titre II Dépenses de personnel	Titre III Dépenses de fonctionnement	Titre VI Dépenses d'intervention	Total général
Action n° 2 Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales	LFI 2010	34 957 964	20 560 000	118 852 471	174 370 435
	PLF 2011	35 124 208	17 400 000	109 000 000	161 524 208
	écart (%)	+0,4	-15,1	-8,2	-6,93

Source : projet annuel de performances 2011.

(1) Voir infra.

Les dépenses d'intervention de l'action n° 2 continuent de baisser fortement cette année, alors qu'elles avaient déjà enregistré une baisse de 21 % en crédits de paiement et de 17 % en autorisations de programme l'année dernière.

Le Rapporteur spécial appelle le Gouvernement à la vigilance dans ce domaine.

Les crédits issus du grand emprunt sont, certes, importants dans le domaine de l'aide aux PME. **Toutefois, il ne faudrait pas laisser penser que les crédits du grand emprunt sont systématiquement compensés par une baisse des crédits budgétaires, au risque d'affaiblir, de cette manière, la fragile reprise dans ce secteur.**

a) La réduction des moyens de fonctionnement provient de la rationalisation des moyens de l'ANSP

La baisse des dépenses de fonctionnement s'explique essentiellement par la baisse de la subvention pour charge de service public attribuée à l'Agence nationale des services à la personne (ANSP). Alors que la subvention à l'ANSP était de 20 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement l'année dernière, cette subvention sera en 2011 de 16,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

La comparaison entre le budget exécuté de 2009 et le budget initial de l'année 2010 fait en outre ressortir une baisse importante des interventions de l'agence, qui a permis de compenser la perte de 5,5 millions d'euros constatée en 2009. Il y a tout lieu de penser que la réduction de la subvention de l'État prévue en 2011 conduira l'ANSP à réduire encore davantage ses interventions, compte tenu du fait que ses autres ressources sont très limitées.

Dans son rapport de l'année dernière, le Rapporteur spécial avait souligné le coût de fonctionnement important de cette agence – on ne peut donc que se satisfaire de l'effort de gestion demandé à l'ANSP.

Il regrette toutefois que l'indicateur qui, l'année dernière, permettait d'évaluer la performance de l'ANSP ⁽¹⁾ a disparu cette année, ce qui rend toute évaluation impossible.

b) La réduction des moyens d'intervention affecte peu les outils les plus efficaces du programme

Les dépenses d'intervention de l'action n° 2 en faveur des PME sont articulées autour des trois actions principales que sont :

- l'aide au départ des commerçants et des artisans ;
- le développement des initiatives en des PME ;
- le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC).

(1) L'indicateur 1.3 faisait état du taux de croissance de l'emploi dans le secteur des services aux particuliers.

• Cette année encore, **les moyens destinés à l'aide au départ des commerçants et des artisans** font l'objet d'une forte rationalisation, dans la mesure où cette action bénéficiera de 18 millions d'euros en 2011 en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, contre 24,24 millions d'euros en crédits de paiement et 25,5 millions d'euros en autorisations d'engagement l'année dernière, soit une baisse de près de 25 %.

L'aide au départ s'adresse aux artisans et commerçants qui, arrivant à l'âge de la retraite, voient leur entreprise se déprécier et éprouvent des difficultés à trouver un repreneur. **Le nombre des bénéficiaires de cette aide est de l'ordre de 3 400 par an.**

• **S'agissant du développement et des initiatives en faveur des PME**, le présent projet de loi de finances prévoit 25,1 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, ce qui représente un léger repli par rapport à l'année dernière (29,2 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, sachant que ce montant était de 24,5 millions d'euros en 2009).

Cette enveloppe permet de financer plusieurs actions complémentaires :

– le soutien en faveur des jeunes entreprises innovantes via le réseau des « *business angels* ». Depuis 2008, trois appels à projets annuels ont été lancés par le ministre des PME, qui se sont concrétisés par la signature de 35 conventions triennales avec des réseaux territoriaux. Ces projets pourront recevoir un soutien financier allant jusqu'à 100 000 euros sur trois ans. Un quatrième appel à projet a été lancé en juillet 2010, visant à renforcer la structuration de ces réseaux ;

– l'action de l'agence pour la création d'entreprise (APCE) dont l'objet est d'assurer, sous la tutelle du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, des missions de promotion de l'esprit d'entreprise, d'appui technique aux responsables territoriaux et aux réseaux d'accompagnement des créateurs d'entreprises ainsi qu'une fonction d'observation de la création d'entreprise. Dans le cadre de cette politique, l'APCE est le principal opérateur et animateur du dispositif de l'auto-entrepreneur sur lequel le Rapporteur spécial reviendra en détail ultérieurement ⁽¹⁾ ;

– l'action du comité professionnel de la distribution des carburants qui engage des aides individuelles en faveur des distributeurs de carburant indépendants (prévention des risques en matière d'environnement, développement et pérennisation des entreprises, diversification de leurs activités ;

– plusieurs actions dans le domaine de la formation et de l'accompagnement à travers l'Institut supérieur des métiers (ISM), l'Institut de formation commerciale permanente (IFOCOP), l'Agence des services et de paiement (ASP) ainsi que le Centre d'études et de formation des assistants techniques du commerce et des services (CEFAC).

(1) cf *infra* la troisième partie du présent rapport

• Alors que le FISAC a été doté de 78 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 64 millions d'euros en crédits de paiement en 2010, les moyens prévus dans le cadre du présent projet de loi de finances sont largement revus à la baisse dans la mesure où le PAP indique, pour l'année 2011, une dotation de 43 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Pourtant, les actions du FISAC ont été, cette année encore, fondamentales pour le soutien aux petits commerçants.

Entre le 1^{er} janvier 2009 et le 30 juin 2010, cinq opérations débouchant sur des aides aux entreprises ont donné lieu à des subventions de plus d'un million d'euros :

– une opération nationale consistant en la mise en place **d'un dispositif de soutien aux commerces de biens culturels**. Une convention triennale (2003-2006) avait été signée par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat et par le ministre de la Culture, visant à accorder des aides aux commerces concernés dans la limite d'une dotation de 1 million d'euros par an sur les trois ans. Ce dispositif de soutien a été prorogé pour la période 2007-2009 par une circulaire du 30 avril 2007. Une nouvelle enveloppe annuelle de 1 million d'euros a été reconduite pour le financement des projets en cause au cours des années 2007, 2008 et 2009. Le montant des aides versées en 2009 s'élève à 201 265 euros pour 13 subventions attribuées ;

– une opération nationale consistant à venir en aide **aux entreprises victimes de la tempête Klaus de janvier 2009**. Une provision globale de 4,78 millions d'euros a été constituée pour la mise en place d'un dispositif d'aides aux entreprises sinistrées dans les départements de la Gironde, des Landes, du Lot et Garonne, des Pyrénées Atlantiques, du Gers, de l'Aude et des Pyrénées-Orientales ;

– une opération nationale consistant à mettre en place une mesure de prêts sans intérêt au profit **des entreprises expéditrices et exportatrices de fruits fragilisés suite au gel survenu en mars et avril 2008**. Les entreprises concernées ont eu la faculté d'opter soit pour l'octroi d'un prêt sans intérêt, soit pour l'octroi d'une aide exceptionnelle non remboursable plafonnée à 10 000 euros. Le montant global de ces aides et des prêts représente une somme de 1,6 million d'euros ;

– une opération nationale consistant à venir en **aide aux entreprises victimes de la tempête Xynthia de février 2010**. À cet effet, une provision globale de 5,45 millions d'euros a été constituée pour la mise en place d'un dispositif d'aides aux entreprises sinistrées dans les départements de la Charente-Maritime, de la Vendée, de la Loire-Atlantique, de la Gironde, de la Vienne et des Deux-Sèvres ;

– une opération nationale consistant à venir **en aide aux entreprises victimes des intempéries des 15 et 16 juin 2010 survenues dans le département du Var**. Une provision de 5 millions d'euros a été constituée pour la mise en place d'un dispositif d'aides aux entreprises concernées.

S'agissant du premier semestre 2010, sur une dotation de 78 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 64 millions d'euros en crédits de paiement, le montant des engagements au titre du FISAC s'élève à 49,92 millions d'euros. Ces engagements se répartissent de la manière suivante :

– **14,78** millions d'euros pour les opérations réalisées en milieu rural (301 opérations), dont 7,7 millions d'euros pour les opérations rurales individuelles (235 opérations), 1,99 million d'euros pour les opérations d'aménagement dans les communes rurales (36 opérations) et 5,09 millions d'euros pour les opérations collectives de modernisation en milieu rural (30 opérations) ;

– **10,9** millions d'euros pour les opérations urbaines (69 opérations dont 1 réalisée dans les zones urbaines sensibles) ;

– **7** millions d'euros pour les actions de développement économique en faveur des entreprises artisanales, menées par les chambres de Métiers et de l'Artisanat ;

– **4** millions d'euros pour le financement des opérations que conduit l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) qui intervient en faveur des centres commerciaux dégradés ;

– **2,1** millions d'euros pour le financement des opérations territoriales du FISAC dans les départements d'outre-mer ;

– **5,45** millions d'euros pour la mise en place d'un dispositif d'aides aux entreprises victimes de la tempête Xynthia de février 2010 dans les départements de la Charente-Maritime, de la Vendée, de la Loire-Atlantique, de la Gironde, de la Vienne et des Deux-Sèvres ;

– **5** millions d'euros pour la mise en place d'un dispositif d'aides aux entreprises victimes des intempéries des 15 et 16 juin 2010 survenues dans le département du Var.

Par ailleurs, les indicateurs de performance du programme démontrent encore cette année la très grande efficacité des interventions du FISAC. En effet, l'indicateur 1.2 indique que le taux de pérennité des entreprises aidées à trois ans de 91 % contre 90,8 % en 2009, ce qui est considérable.

D'après l'enquête menée chaque année sur ce sujet par la DGCIS, les fermetures d'entreprises enregistrées ne sont d'ailleurs pas exclusivement motivées par les difficultés financières que celles-ci rencontreraient. D'autres facteurs comme le décès ou la maladie de l'exploitant, le changement de lieu d'activité ou la vente du fonds de commerce peuvent représenter une part non négligeable en la matière (30 % en 2003 et 30,8 % en 2005) ;

L'ensemble de ces éléments, notamment les exemples ci-dessus qui démontrent le caractère exceptionnel des interventions du FISAC, devrait conduire le Gouvernement à exploiter les marges de manœuvre ouvertes par la fongibilité pour accroître les moyens du FISAC en exécution.

B.- DANS UN CONTEXTE DE SORTIE DE CRISE, L'ACTION EN FAVEUR DES PME, DU COMMERCE, DE L'ARTISANAT ET DES PROFESSIONS LIBÉRALES RESTE DÉCISIVE

Dans un contexte de reprise très progressive de la croissance, il est particulièrement important que le gouvernement maintienne sa politique dans le domaine de l'aide aux entreprises qui ont été le plus fragilisées par la crise économique, à savoir les PME, l'artisanat et les professions libérales.

Dans ce domaine, l'action de l'État consiste d'abord à engager ou poursuivre **les réformes de structures** permettant à l'activité de ces entreprises de repartir, profitant de la reprise de la croissance économique.

En outre, l'action de l'État consiste, cette année comme en 2011, à apporter un **appui financier** d'une part aux entreprises innovantes et d'autre part aux entreprises en difficultés, conformément aux priorités affichées par le Président de la République dans le cadre du plan de relance et du grand emprunt.

1.- L'amélioration de l'environnement économique et réglementaire des PME

Les réformes de structures améliorant l'environnement des PME ont été particulièrement importantes cette année. Elles visent à simplifier l'environnement dans lequel les PME déploient leur activité et produiront d'autant plus leurs effets que la croissance repartirait à la hausse en 2011.

a) Assouplir les contraintes : le régime des soldes et du travail le dimanche

- *Le régime des soldes doit faire l'objet d'une nouvelle réforme*

La réforme des soldes opérées par la loi de modernisation de l'économie en 2008 a, pour la première fois, été préconisée par le rapport du groupe de travail sur « *les mécanismes de réduction des prix* » remis à Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, en mars 2008.

Ce rapport rappelle à juste titre que les soldes ne sont une pratique commerciale significative que dans un petit nombre de secteurs du commerce. Toutefois, la simultanéité des rabais contribue à attirer puissamment les consommateurs, d'autant plus motivés que les soldes, avant la réforme de 2008, créaient chez le consommateur un sentiment de rareté. De ce fait, les soldes sont toujours très populaires en France.

En dépit de cette popularité, les soldes tels que pratiqués avant la réforme suscitaient cependant des éléments d'insatisfaction pour le consommateur, dus à l'affluence et à l'ambiance consumériste. Enfin, la concurrence des formules de prix bas, que ce soit par le biais des centrales d'achat ou par Internet, a fait ressortir un certain désintérêt des consommateurs pour les soldes.

Pour ces raisons, le rapport indiquait que « *la limitation des soldes dans le temps est de moins en moins bien comprise par les consommateurs* ». Il préconisait le maintien des deux périodes actuelles de soldes, avec des dates et des heures fixées par décret à l'échelle nationale pour tous les types de commerce pour une durée maximale de six semaines. Des dérogations devaient pouvoir être envisagées dans les zones touristiques ou frontalières.

En même temps, le rapport proposait la création de deux semaines de soldes flottants, c'est-à-dire deux semaines au libre choix de l'établissement ou du site Internet pendant lesquelles une politique individuelle de soldes pourrait être menée.

Pour prendre en compte ces préconisations, l'article 98 de la loi de modernisation de l'économie n° 2008-776 du 4 août 2008 (« loi LME ») a opéré une réforme importante du régime des soldes, visant à assouplir les périodes pendant lesquelles elles peuvent être réalisées.

Après deux années de fonctionnement, le nouveau dispositif semble avoir apporté une nouvelle vigueur aux soldes. Ainsi, à la suite des soldes d'été de l'année 2010, le Gouvernement a-t-il annoncé que les ventes avaient progressé de près de 5 % par rapport à l'été 2009. Toutefois, les professionnels concernés estiment toujours que le commerce en ligne conduit à réduire les dépenses des consommateurs à cette occasion.

La réforme opérée par la loi LME pourrait donc faire l'objet d'une nouvelle réforme. Le 14 septembre 2010, M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la consommation, a donc confié au Crédoc et à l'Institut français de la mode une mission sur l'évaluation de cette réforme. En l'état, hormis le Conseil national des centres commerciaux (CNCC), qui défend ces soldes « intermédiaires », le Conseil du commerce de France (CDCF), qui regroupe notamment la Fédération nationale de l'habillement et la Fédération nationale des détaillants en chaussure, est opposé aux soldes flottants.

Le Rapporteur spécial appelle également le Gouvernement à évaluer l'effet de l'instauration des soldes flottants et à ajuster au plus vite le dispositif, si nécessaire.

- *Le nouveau régime du travail le dimanche pourrait être mieux appliqué*

La loi n° 2009-974 du 10 août 2009 a apporté plusieurs modifications au régime du travail dominical visant à soutenir l'activité commerciale et à répondre aux nouvelles habitudes de consommation des ménages.

Dans les communes d'intérêt touristique ou thermal et les zones touristiques d'affluence exceptionnelle ou d'animation culturelle permanente, tous les commerces qui y sont implantés ont désormais le droit d'ouvrir le dimanche tout au long de l'année. Cette nouvelle disposition doit permettre à la France, première destination touristique mondiale, de tirer le meilleur parti de la présence de nombreux visiteurs étrangers sur son territoire.

Le nombre de communes dans lesquelles s'applique cette nouvelle législation est légèrement inférieur à cinq cent, auxquelles s'ajoutent une vingtaine de zones touristiques. Sept zones touristiques se trouvent à Paris : une partie de la rue de Rivoli, la place des Vosges et la rue des Francs-Bourgeois, la rue d'Arcole (près de la cathédrale Notre-Dame), les Champs-Élysées, le viaduc des Arts, la Butte Montmartre et une partie du boulevard Saint-Germain.

En outre, **la loi prévoit la création des « périmètres d'usage de consommation exceptionnel » (Puce)** dans les agglomérations de Paris, Lille et Marseille. Ce dispositif vise à résoudre le problème de certaines zones commerciales ayant l'habitude d'ouvrir le dimanche, parfois depuis des décennies, le plus souvent sur le fondement d'arrêtés préfectoraux autorisant l'ouverture dominicale qui ont été ensuite annulés par les tribunaux. Ces commerces étaient ainsi dans l'illégalité et pouvaient être condamnés à payer de lourdes astreintes. Une vingtaine de zones commerciales étaient confrontées à ce problème, par exemple « Plan-de-Campagne » dans les Bouches-du-Rhône ou Eragny dans le Val d'Oise.

Ces « Puce » doivent être délimités par le préfet, sur demande du conseil municipal, là où existe un usage de consommation de fin de semaine, intéressant une clientèle suffisamment importante et éloignée de ce périmètre. Des Puce peuvent également être délimités dans les zones frontalières, qui subissent la concurrence de commerces situés à l'étranger. Tel est notamment le cas du département du Nord vis-à-vis des boutiques situées en Belgique qui ouvrent régulièrement le dimanche.

Une fois le Puce délimité, les commerces qui souhaitent ouvrir le dimanche devraient solliciter, auprès de la préfecture, une autorisation qui leur est délivrée seulement si les contreparties auxquelles ont droit les salariés travaillant le dimanche ont été préalablement définies, soit par voie d'accord collectif, soit par référendum d'entreprise. Dans cette deuxième hypothèse, les salariés auraient

droit, au minimum, à un repos compensateur et à un salaire double. Le texte garantit le volontariat des salariés, qui devront donner leur accord pour travailler le dimanche et ne pourront être sanctionnés en cas de refus.

Quel bilan peut-on tirer de ce dispositif, un peu plus d'un an après le vote de la loi ? Dans les communes d'intérêt touristique ou thermal et les zones touristiques d'affluence exceptionnelle ou d'animation culturelle permanente, la loi s'applique avec une certaine clarté : le dispositif a donc été bien accepté. Il n'y a pas eu de révolution dans ce domaine, comme le craignait l'opposition lors du vote de la loi, dans la mesure où il existe désormais 41 zones et 566 communes classées dans cette catégorie, dont seulement trois nouvelles localités (Fréjus, Villedieu-les-Poêles et Saint-Julien-en-Born) et deux nouvelles zones (le centre-ville de Cancale et les abords de la cathédrale de Chartres). Notons toutefois que de nombreux conseils municipaux n'ont pas encore statué sur la question.

S'agissant des Puce, M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la consommation a annoncé au mois d'août 2010 la création d'une vingtaine de périmètres, ce qui est un chiffre tout à fait satisfaisant. Par ailleurs, entre 20 et 25 autres dossiers sont en cours d'instruction.

Ce dispositif fait toutefois l'objet d'une polémique dans la capitale. S'agissant d'abord des zones touristiques parisiennes, la mairie a bloqué tous les projets d'extension de ces zones (notamment au Printemps et aux Galeries Lafayette), alors que le Gouvernement souhaite voir davantage de commerces ouverts le dimanche, proposant d'ailleurs une carte des zones touristiques très étendue. Le Rapporteur spécial note toutefois que, face à cette situation bloquée, de nombreux petits commerces ont entrepris d'ouvrir le dimanche sans attendre la délimitation des zones.

S'agissant par ailleurs des « Puce », dispositif plus avantageux pour les salariés, la préfecture de Paris a refusé les zones proposées par la mairie de Paris, dans la mesure où elles recouvriraient assez largement les zones touristiques mentionnées ci-dessus. Cette proposition aurait conduit à introduire une grande confusion entre les deux régimes prévus par la loi.

Le Rapporteur spécial appelle toutes les parties prenantes à sortir de la polémique pour une meilleure application de la loi.

b) Moderniser l'environnement économique : la réforme de l'urbanisme commercial et du réseau consulaire

• *La réforme de l'urbanisme commercial : un besoin de sécurité juridique pour les professionnels*

L'urbanisme commercial a fait l'objet d'une réforme importante dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie n° 2008-776 du 4 août 2008 (LME).

Jusqu'à cette réforme, l'installation d'un équipement commercial de plus de 300 m² faisait l'objet d'une autorisation délivrée par des commissions départementales composées d'élus et de personnalités qualifiées, sur le fondement d'un critère d'équilibre entre les différentes formes de commerce. Il est apparu que ce dispositif était à l'origine d'un important phénomène de concentration des distributeurs et de restrictions de la concurrence au niveau des zones de chalandise, exerçant un effet inflationniste sur les prix.

Principales dispositions de la LME

La réforme de la LME avait plusieurs objectifs : elle visait d'abord à **mettre le droit interne en conformité avec les engagements européens de la France**, ces règles ayant été jugées incompatibles avec le droit communautaire par la Commission européenne, d'une part parce que cette réglementation reposait sur un régime d'autorisation subordonnée à l'appréciation d'un critère économique, en l'occurrence la mesure de l'impact d'une implantation sur l'appareil commercial existant, et d'autre part parce qu'étaient parties prenantes dans la décision des représentants des intérêts économiques déjà présents, en l'occurrence des représentants des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers.

La LME a donc conduit à **modifier les critères d'autorisation des équipements commerciaux en ne retenant que des considérations liées à l'aménagement du territoire et à la qualité environnementale du projet**. Elle a par ailleurs transformé les commissions départementales d'équipement commercial en **commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC)**, dont la composition a été modifiée afin de tenir compte des griefs de la Commission et de renforcer le poids des élus.

La réforme visait également à intensifier la concurrence pour faire baisser les prix en opérant **un relèvement du seuil d'autorisation de 300 à 1 000 m² permettant de faciliter l'arrivée de nouveaux entrants**, notamment les supermarchés de taille moyenne ainsi que les « hard-discounters », relativement peu présents sur le marché français.

Dans le but de préserver les moyens d'action des élus locaux et singulièrement des maires, dans l'aménagement du territoire et l'animation des villes, et de tenir compte des spécificités locales dans les décisions relatives à l'urbanisme commercial, le relèvement du seuil d'autorisation de 300 à 1 000 m² a été assorti de trois contreparties :

– dans les communes de moins de 15 000 habitants, le maire, le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'urbanisme ou le président de l'EPCI chargé du schéma de cohérence territoriale dans le périmètre duquel est située la commune en question, peuvent saisir la CDAC afin que celle-ci se prononce sur les projets d'équipement commercial d'une surface comprise entre 300 et 1 000 m² ;

– les maires peuvent exercer, au sein d'un périmètre de sauvegarde du commerce de proximité délimité par la commune, un droit de préemption sur les cessions de terrains portant ou destinés à porter des commerces d'une surface comprise entre 300 et 1 000 m².

– les maires peuvent saisir l'Autorité de la concurrence, afin que soient constatées et sanctionnées les éventuelles pratiques anti-concurrentielles des distributeurs. Une sanction spécifique au secteur de la distribution est par ailleurs introduite par la loi : si les sanctions de droit commun n'ont pas permis de mettre fin aux pratiques anti-concurrentielles constatées, l'Autorité de la concurrence peut prononcer des injonctions structurelles, en d'autres termes ordonner la cession de surfaces de vente.

Ces dispositions de la LME ont reçu une application particulièrement inadaptée, ce que regrette particulièrement votre rapporteur spécial. Dans un secteur aussi concurrentiel que la grande distribution, la loi se doit d'être particulièrement claire et bénéficier d'une application rigoureuse. La deuxième condition a fait défaut.

En premier lieu, avant la publication du décret d'application de la LME a été ouverte une **période transitoire jugée calamiteuse** par de nombreux spécialistes. La LME prévoyait des mesures transitoires dont l'interprétation par l'administration a occasionné une période de flottement dont les opérateurs ont abondamment profité.

Dispositions transitoires de la LME

Les dispositions de la LME relatives au relèvement de seuils, à la modification des règles d'autorisation des ensembles commerciaux, à la transformation des CDEC en CDAC et à l'introduction de nouveaux critères d'autorisation devaient entrer en vigueur à la publication de leur décret d'application et au plus tard le 1^{er} janvier 2009. Toutefois, la loi indique que *« dès la publication de la présente loi, (...) les projets portant sur une superficie inférieure à 1 000 mètres carrés ne sont plus soumis à l'examen de la commission départementale d'équipement commercial ou de la commission nationale d'équipement commercial »*.

Pour tenir compte de ces dispositions législatives, une **première circulaire de la Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales du 7 août 2008** visait à soustraire au régime d'autorisation les extensions de moins de 1 000 m² d'ensembles commerciaux : elle reposait donc sur une interprétation en vertu de laquelle le législateur a entendu anticiper, pendant la période transitoire, non seulement le relèvement des seuils mais également l'entrée en vigueur du nouveau régime. Elle précisait en outre que seraient désormais soustraites du régime d'autorisation les extensions de magasin n'ayant pas pour effet de porter la surface totale, après réalisation du projet, au-delà de 1 000 m².

Une **nouvelle circulaire d'application du 28 août 2008 a modifié la circulaire précédente**. L'administration maintenait son interprétation s'agissant des ensembles commerciaux, mais disposait en revanche que les dispositions transitoires de la LME, notamment celle relative au fait que les projets portant sur une superficie inférieure à 1 000 m² ne sont plus soumis à l'examen de la CDEC, devaient être comprises comme exonérant de toute procédure d'autorisation les extensions de magasins d'une surface inférieure à 1 000 m², même si le commerce d'origine a atteint 1 000 m² ou les dépassera du fait de la réalisation du projet.

Une telle interprétation semblait être à la fois contraire à LME et contournait également la rédaction du code de commerce antérieure à la LME, puisque celle-ci subordonnait l'extension d'un commerce ou d'un ensemble commercial à autorisation en fonction d'un seuil de superficie considéré non pas au niveau de l'extension prise isolément, mais au niveau du commerce dans sa globalité une fois l'extension réalisée. En conséquence, la circulaire prévoyait expressément que l'extension de 950 m² d'un commerce de 8 000 m² était autorisée de plein droit pendant la période transitoire, alors qu'elle serait soumise à autorisation des CDAC à partir du 1^{er} janvier 2009 et de l'application du nouveau « régime de croisière » introduit par la LME.

Il a été mis fin à cette situation à la suite d'une intervention énergique de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, devant laquelle le ministre compétent a été entendu au cours d'une audition à huis clos. De ce fait, le Gouvernement a retiré la circulaire du 28 août par une circulaire du 24 octobre.

Les dispositions applicables pendant la période transitoire sont donc redevenues les suivantes :

– autorisation des extensions de magasins de plus de 1 000 m², ou devant dépasser ce seuil du fait de la réalisation du projet ;

– autorisation des extensions de moins de 1 000 m² des ensembles commerciaux.

Ces dispositions de la loi ont donc rapidement entraîné de nombreuses difficultés. La première concerne les projets d'extensions de magasins réalisées entre le 28 août et le 24 octobre, dont la légalité est très incertaine.

Par ailleurs, une seconde difficulté concerne le nouveau régime d'autorisation des extensions d'ensembles commerciaux. Au cours des débats sur la LME, les députés avaient voulu maintenir une autorisation des ensembles commerciaux, que le Gouvernement souhaitait supprimer, et le principe de cette autorisation avait finalement été réintroduit au Sénat.

Pour autant, la rédaction retenue pour définir le champ des extensions d'ensembles commerciaux concernées n'était pas pleinement satisfaisante : en effet, les députés étaient d'accord pour relever le seuil d'autorisation à 1 000 m², mais en conservant les règles antérieures à la LME : en d'autres termes, ils souhaitaient que soient soumises à autorisation les extensions d'ensembles commerciaux de 1 000 m² et plus ou devant dépasser ce seuil du fait de la réalisation du projet. Mais la rédaction retenue disposait qu'était soumise à autorisation « l'extension d'un ensemble commercial, réalisée en une ou plusieurs fois, de plus de 1 000 m² ».

Cette rédaction était ambiguë. Afin d'éclaircir ces ambiguïtés, un **amendement a été introduit dans la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures**. Il permet désormais de soumettre à l'examen de la CDAC tout projet d'extension d'un ensemble commercial de 1 000 m² ou devant dépasser ce seuil du fait de la réalisation du projet. Il vise également à préciser les dispositions de la LME concernant le dispositif de sauvegarde mis en œuvre dans les communes de moins de 20 000 habitants, en considérant qu'il se rapporte au SCOT élaboré non seulement par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), mais également par un syndicat mixte ; il indique en outre que les astreintes de 150 euros en cas d'implantation illégale se calculent par mètre carré de surface de vente.

Enfin, **une proposition de loi de MM. Patrick Ollier, président de la commission des Affaires économiques, et Michel Piron** ⁽¹⁾ a été examinée en première lecture à l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 2010, la date de son examen par le Sénat n'étant pas encore connue. Son objet principal est de réformer la gouvernance dans ce domaine.

Quel peut être l'impact d'un droit aussi instable sur un secteur économique très dynamique ?

Le Gouvernement s'est essayé à une évaluation de la LME puisqu'une note d'évaluation a été réalisée par le secrétaire d'État en charge du commerce.

S'agissant des effets à court terme, la note indique que :

– le nombre de points de vente de plus de 1 000 m² passe de 650 environ en 2006 et 2007, à près de 900 en 2008 ;

– l'extension de surface de vente, qui tourne autour de 270 000 m² en 2006 et 2007, passe à près de 400 000 m² en 2008.

Ainsi, selon le Gouvernement, *« l'impact de la LME sur ce type d'extension correspondrait à un surcroît de 130 000 à 170 000 m². L'effet sur la dimension moyenne des extensions par point de vente semble par contre limité ». La note précise que « le réseau E. Leclerc a quadruplé ses extensions en 2008, aussi bien en nombre de magasins concernés qu'en termes de surface totale d'extension. Les extensions moyennes par magasin sont par contre restées dans la tendance antérieure. Auchan, Carrefour et Bricomarché ont eu également recours plus que les années précédentes à ce type d'extensions. »*

Le Gouvernement présente ensuite l'effet du relèvement de seuil d'autorisation de 300 m² à 1 000 m². Il indique qu'*« il y a beaucoup plus d'extensions de magasins d'une surface comprise entre 301 et 1 000 m² après*

(1) Proposition de loi de MM. Patrick Ollier et Michel Piron et plusieurs de leurs collègues relative à l'urbanisme commercial, n° 2490, déposée le 3 mai 2010.

extension » et que globalement, la LME « *aurait induit un accroissement de 100 000 m² à 130 000 m² des surfaces commerciales.* »

En revanche, selon la même source, « *l'effet de la LME sur l'ouverture de nouveaux points de vente n'était pas encore perceptible fin 2008. Le nombre d'ouvertures de magasins de surface comprise entre 301 et 1 000 m² entre août et décembre 2008 est resté stable par rapport à la même période des années précédentes. La LME n'a donc pas entraîné, à court terme, selon le Gouvernement, une hausse des ouvertures de points de vente. Elle ne semble pas non plus avoir freiné la tendance à la baisse du nombre d'ouvertures de magasins car le recul observé des ouvertures sur la période août-décembre s'observe aussi sur la période janvier-juillet.* »

Le Gouvernement en conclut qu'à court terme, « *la LME pourrait avoir accru les surfaces commerciales des magasins existants de près de 300 000 m². Ce chiffre, 0,6 % de la surface totale de vente installée (50 millions de m²), correspond à des surfaces effectivement mises en service* ».

À moyen terme, le Gouvernement note qu'il « *y a eu une augmentation continue du nombre de points de vente dans le hard discount alimentaire entre septembre 2005 et septembre 2009 et, dans une moindre mesure, une augmentation continue de la surface moyenne des magasins. Toutefois, la LME semble avoir stoppé le ralentissement du rythme d'ouverture de magasins de hard-discount comme l'accroissement de surface de vente totale* ».

La note précise que « *le nombre de petits magasins de hard discount (surface inférieure à 300 m²) a poursuivi sa tendance à la baisse. La LME a sans doute accentué cette tendance : le relèvement du seuil d'autorisation a favorisé les formats entre 300 et 1 000 m², entraînant des créations dans cette catégorie plutôt que dans la catégorie inférieure, et des extensions de surface de petits formats qui ont basculé de la tranche «0 à 299 m²» dans la tranche « 300 à 1 000 m² ».*

La mise en œuvre de la LME a donc connu de nombreux dysfonctionnements que le Rapporteur spécial regrette profondément. Il appelle le Gouvernement à évaluer toute réforme avant de légiférer à nouveau dans ce domaine.

- *La réforme du réseau consulaire menée à bien*

Le Rapporteur spécial se félicite de l'adoption définitive de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services dont la commission des Finances s'était saisie pour avis avec notre collègue M. Charles de Courson pour rapporteur.

Cette loi résulte d'une procédure d'élaboration et de concertation particulièrement remarquable. Le principe de la réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des chambres de métiers et de l'artisanat

(CMA) a été décidé au cours du deuxième conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) qui s'est tenu en avril 2008.

À la suite de nombreux et vifs débats menés au sein du réseau des chambres de commerce et d'industrie, celui-ci a adopté, le 25 novembre 2008, une motion de synthèse présentant les grandes orientations de la réforme à venir. Établi dans le cadre d'une vaste consultation au sein du réseau, un document cadre a ensuite été adopté le 14 avril 2009 par l'assemblée générale de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) par 58 % des voix.

Proposant principalement de renforcer le rôle coordinateur de l'ACFCI et le niveau régional des chambres, souhaitant également renforcer la dimension des chambres en tant qu'interlocutrices privilégiées des collectivités territoriales, cet accord vise à une mutualisation accrue des moyens de fonctionnement au plan régional, tout en conservant l'échelon local qui justifie d'ailleurs à lui seul le maintien des chambres de commerce et d'industrie en France.

En ce qui concerne les chambres de métiers et de l'artisanat, l'Assemblée permanente des chambres de métiers a présenté ses propositions de réforme au cours de son assemblée générale des 1^{er} et 2 décembre 2008. Elle a reçu un fort soutien avec 94 % des votes en sa faveur. Le projet initial visait à simplifier l'architecture du réseau en ne laissant perdurer qu'un seul établissement public parmi les établissements d'une même région ou en développant les mutualisations entre les entités existantes. Là encore, l'échelon régional devait être privilégié, les ressources étant par ailleurs également collectées au niveau de la région. À l'instar de leurs consœurs, les chambres de métiers et de l'artisanat demeurent au plan local afin de conserver le lien de proximité qui s'avère indispensable avec le monde artisan.

Rappelons que la régionalisation du réseau opéré par cette loi permettra de diminuer de 120 millions d'euros environ les prélèvements qui pèsent sur les entreprises.

c) Simplifier les démarches et sécuriser le parcours des entrepreneurs : du régime de l'auto-entrepreneur à celui de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée

Après la mise en place du régime de l'auto-entrepreneur, décidée lui aussi dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie, le Gouvernement a franchi une nouvelle étape en faveur des créateurs d'entreprises en soumettant au Parlement un projet de loi relatif au statut de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL).

• *Bilan du régime de l'auto-entrepreneur*

Créé par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, le régime de l'auto-entrepreneur a été conçu non pas comme un nouveau statut – puisque l'entreprise doit être créée sous la forme existante de

l'entreprise individuelle – mais comme un régime fiscal et social allégé pour les travailleurs indépendants.

Ce statut repose sur la simplification extrême des formalités de création d'une entreprise et de forfaitisation des charges fiscales et sociales en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise :

- dispense d'inscription au registre du commerce et des sociétés (RCS) à l'exception des professions libérales. Les artisans restent soumis à l'inscription au registre des métiers, mais restent dispensés du paiement des frais d'immatriculation ainsi que du stage de préparation à l'installation auquel sont soumis les autres artisans ;

- application du régime fiscal et social des micro-entreprises ;

- création et radiation rapide (formalité par Internet) ;

- en plus de sa résidence principale, l'entrepreneur individuel peut, par une simple déclaration chez un notaire, rendre insaisissable tous ses biens fonciers bâtis et non bâtis dans la mesure où ils ne sont pas affectés à l'usage professionnel ;

- la nécessité d'autorisation administrative pour utiliser son domicile situé en rez-de-chaussée en tant que local professionnel est supprimée, y compris pour une activité commerciale.

Au titre de l'année 2010, ce statut est accessible aux entreprises ayant un chiffre d'affaires maximum de :

- 80 300 euros hors taxes pour une activité de vente de marchandises, d'objets, de fournitures, de denrées à emporter ou à consommer sur place ou une activité de fourniture de logement ;

- 32 100 euros hors taxes pour les prestations de services relevant de la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux ou des bénéfices non commerciaux.

Ce régime a été progressivement élargi à un nombre croissant d'entrepreneurs : créé le 1^{er} janvier 2009 pour les artisans et les commerçants, il a été ouvert le 17 février 2009 aux professionnels libéraux (non réglementés) relevant de la caisse interprofessionnelle de l'assurance et de la prévoyance vieillesse, puis le 1^{er} mai 2009 aux bénéficiaires de l'aide aux chômeurs créateurs repreneurs d'entreprise (ACCRES) qui créent une activité à compter du 1^{er} mai 2009.

Le régime fait l'objet d'adaptations régulières dans la mesure où un taux spécifique d'imposition a été créé pour les entrepreneurs en outre-mer. Le dernier élargissement du régime a été réalisé au 1^{er} janvier 2010, en permettant désormais

aux travailleurs indépendants déjà en activité et à certaines nouvelles professions libérales de s'y inscrire.

De ce fait, **les résultats du régime de l'auto-entrepreneur sont très encourageants**, tant en nombre d'entreprises bénéficiaires que du chiffre d'affaires associé à ce régime.

S'agissant du nombre de bénéficiaires, il s'établit à la fin du premier semestre 2010 à près de 524 000, une augmentation très importante des immatriculations ayant été enregistrée suite à l'élargissement des entrepreneurs éligibles au 1^{er} janvier 2010.

ENTREPRISES BÉNÉFICIAIRE DU STATUT D'AUTO-ENTREPRENEUR

	Cotisants affiliés durant la période	Cotisants radiés durant la période	Total des comptes actifs en fin de période
1 ^{er} trimestre 2009	77 400	400	77 000
2 ^{ème} trimestre 2009	84 400	1 400	160 000
3 ^{ème} trimestre 2009	77 100	3 700	233 400
4 ^{ème} trimestre 2009	87 800	8 400	312 800
1 ^{er} trimestre 2010	139 400	7 200	445 000
2 ^{ème} trimestre 2010	71 800	6 100	510 700
Juillet 2010	13 600	400	523 900

Source : ACOSS, communiqué de presse 25 août 2010.

Au début du second semestre 2010, le chiffre d'affaires global déclaré par les auto-entrepreneurs s'établit à déjà 1,1 milliard d'euros – dont 587 millions d'euros pour le second semestre 2010 – contre 969 millions d'euros pour l'ensemble de l'année 2009. Il a été déclaré par 160 000 auto-entrepreneurs contre 165 000 au cours de la totalité de la précédente période.

CHIFFRE D'AFFAIRES DÉCLARÉ PAR LES AUTO-ENTREPRENEURS

	Cotisants pouvant faire une déclaration (actifs de plus de 3 mois et ceux ayant fait une déclaration par avance)	Cotisants ayant effectivement fait une déclaration (*)	Chiffre d'affaires déclaré (en millions d'euros)
1 ^{er} trimestre 2009	25 083	17 130	68,3
2 ^{ème} trimestre 2009	84 395	48 062	187,2
3 ^{ème} trimestre 2009	171 395	87 811	310,9
4 ^{ème} trimestre 2009	250 507	120 078	403,2
1 ^{er} trimestre 2010	359 641	165 273	521,6
2 ^{ème} trimestre 2010	436 490	160 399	586,8

Source : ACOSS, communiqué de presse 25 août 2010.

La répartition des auto-entrepreneurs reste à peu près la même que celle de l'année dernière : ce nouveau statut concerne à 65 % des hommes et 45 % des femmes. Leur âge moyen est de 40 ans.

S'agissant de la répartition sectorielle, on constate toujours une prépondérance des activités de construction, de commerce et de détail.

RÉPARTITION SECTORIELLE DES AUTO-ENTREPRENEURS AU 31 JUILLET 2010

(en %)

Éducation	6
Arts, spectacles et activités récréatives	4,5
Activités informatiques	5,1
Autres activités scientifiques et techniques	6,5
Activités de service	12,4
Activités de services administratifs et de soutien	7
Construction	13,3
Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	22,8

Source : ACOSS, communiqué de presse 25 août 2010.

• Le nouveau régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL)

Le statut d'auto-entrepreneur, s'il représente une avancée importante dans le domaine de la simplification de la vie de l'entrepreneur individuel, n'apporte que peu de réponses au problème de la protection du patrimoine personnel de l'entrepreneur individuel.

Il s'agit pourtant d'un problème particulièrement important dans la mesure où il existe aujourd'hui près de 1,48 million d'entrepreneur en nom propre, ce qui représente près de la moitié des entreprises existantes en France au 1^{er} janvier 2009. Au cours de l'année 2008, près de la moitié des entreprises créées l'ont été en nom propre.

Pourtant, force est de constater que le régime de l'entreprise en nom propre est très peu protecteur des biens personnels de l'entrepreneur. En effet, en application du principe de l'unicité de patrimoine, tel qu'il résulte de l'article 2284 du code civil, l'entrepreneur répond de ses engagements professionnels sur la totalité de son patrimoine, qu'il ait été ou non affecté à l'entreprise, en raison de la confusion opérée entre le patrimoine de l'entreprise et le patrimoine personnel de l'entrepreneur.

Ce principe juridique, qui répond à un souci de sécurisation des partenaires du créateur de l'entreprise, peut entraîner des situations dramatiques pour l'entrepreneur, dans lesquelles il doit se défaire de ses biens immobiliers, y compris son habitation principale, pour payer ses créanciers.

Selon les derniers chiffres disponibles de l'INSEE, la part des entreprises individuelles dans le nombre total des défaillances d'entreprises, qui tend à diminuer, reste important. Pour l'année 2008, ce nombre s'élève à 12 720 soit 26 % du total des défaillances.

La loi n° 2010-658 du 15 juin 2010 relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL) constitue par conséquent une avancée majeure dans ce domaine, en permettant la création d'un patrimoine affecté à l'activité professionnelle de l'entrepreneur individuel dans un nouveau cadre juridique.

Le statut d'entrepreneur individuel à responsabilité limitée est ouvert à toute personne physique entrepreneur individuel y compris les auto-entrepreneurs. Compte tenu des conditions de constitution du patrimoine affecté, par dépôt d'une déclaration à un registre de publicité légale, sont concernés les commerçants, inscrits au registre du commerce et des sociétés, les artisans, inscrits au répertoire des métiers et également, le cas échéant, au registre du commerce et des sociétés, ainsi que les autres entrepreneurs individuels, tenus pour ce faire de déposer leur déclaration d'affectation à un registre spécial au greffe du tribunal de commerce. Les professionnels libéraux sont ainsi concernés. L'Assemblée nationale a élargi le champ du dispositif aux exploitants agricoles, en prévoyant qu'ils s'adressent également au registre spécial.

L'entrepreneur individuel peut affecter à son patrimoine professionnel des biens, droits et sûretés, énumération à laquelle l'Assemblée nationale a ajouté les obligations. Par analogie avec la matière fiscale qui distingue biens professionnels par nature et biens mixtes personnels et professionnels, le projet de loi prévoit deux catégories d'éléments susceptibles d'être affectés. D'une part, les biens nécessaires doivent obligatoirement être affectés. La notion de bien nécessaire est assez restrictive et comporte principalement le fonds de commerce. D'autre part, pour donner une assiette plus large au patrimoine professionnel, il est possible à l'entrepreneur d'y affecter des biens utilisés pour l'exercice de l'activité professionnelle. Il peut s'agir en particulier d'un véhicule personnel utilisé dans le cadre professionnel ou encore d'une partie de sa résidence principale dans laquelle il exerce son activité. Le patrimoine d'affectation peut évoluer dans sa composition et dans sa valeur. Il peut également évoluer dans son titulaire.

Concernant les entrepreneurs individuels à responsabilité limitée, les créanciers professionnels, en particulier, doivent pouvoir connaître la surface du patrimoine professionnel qui constitue le gage de leurs créances. C'est la raison pour laquelle cette loi met en place plusieurs règles de nature à assurer la publicité de la composition et de la valeur du patrimoine affecté, tant au moment de sa constitution qu'au cours de son évolution, voire de sa transmission ou de sa liquidation.

Le texte n'interdit nullement que des sûretés soient constituées en dehors du patrimoine affecté à la demande de créanciers professionnels, et en particulier des établissements de crédit que l'entrepreneur sollicite en vue du financement ou de la trésorerie de son activité. Ainsi, une banque pourra toujours exiger, par exemple, une sûreté réelle sur la résidence principale ou la caution personnelle du conjoint de l'entrepreneur.

Dans le domaine fiscal, c'est un principe d'égalité fiscale entre les formes d'entreprise, qu'il y ait société ou non, qui a guidé la conception de cette réforme, en ouvrant aux entrepreneurs individuels à responsabilité limitée la possibilité d'opter pour l'impôt sur les sociétés.

Ainsi, la loi permet à l'entrepreneur individuel de choisir son régime d'imposition pour les bénéfices tirés de son activité, entre impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés. Si l'entrepreneur fait le choix de demeurer assujéti à l'impôt sur le revenu, les revenus de l'activité seront imposables au barème progressif de l'impôt sur le revenu, selon la nature de son activité professionnelle (bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux, bénéfices agricoles).

L'option pour l'impôt sur les sociétés, par la taxation différenciée qu'elle entraîne, permet de distinguer selon que les bénéfices de l'activité demeurent dans l'entreprise pour y être réinvestis ou bien sont versés, sous forme de dividendes, à l'entrepreneur.

Dans les deux cas, la taxation sera différente. Les dividendes versés seront assujéti à l'impôt sur les sociétés puis à l'impôt sur le revenu, ce qui ne sera pas le cas des bénéfices réinvestis. Pour cette raison, l'option pour l'impôt sur les sociétés est de nature à favoriser l'autofinancement en incitant les entrepreneurs à conserver dans leur patrimoine affecté une partie de leurs bénéfices en vue de constituer des fonds propres.

Le Rapporteur spécial se félicite de la création de ce nouveau régime qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Il sera alors possible de s'y inscrire sur Internet.

2.– Une action sans précédent dans le domaine du soutien à la trésorerie des entreprises

En cette période de crise économique, le Gouvernement a décidé à la fois d'assurer le présent en garantissant au maximum la situation des entreprises en difficulté et de préparer l'avenir en investissant dans les secteurs innovants et porteurs de croissance. Ces deux politiques complémentaires ont été menées en mobilisant puissamment des leviers financiers à l'évidence grippés par la crise économique.

Après une année 2009 particulièrement difficile pour la trésorerie des PME, l'année 2010 montre, à ce stade, des signes d'amélioration. D'après les statistiques de la Banque de France de juin 2010 sur les crédits aux entreprises, il apparaît que les crédits mobilisés et mobilisables pour les PME ont augmenté de 3,5 % entre juin 2009 et juin 2010 (soit + 0,4 % pour les PME appartenant à un groupe et + 4,5 % pour les PME indépendantes et les microentreprises).

Cette reprise est d'autant plus satisfaisante que, dans le même temps, les crédits accordés aux grandes entreprises et aux holdings continuent de baisser (respectivement – 0,1 et – 3 % entre juin 2009 et juin 2010).

Il y a aussi tout lieu de saluer l'action entreprise par le Gouvernement dans ce domaine, que ce soit par les crédits nouveaux accordés à Oséo, la mise en place du médiateur du crédit ou de l'action plus ciblée du fonds stratégique d'investissement.

Toutefois, les statistiques de la Banque de France démontrent encore une évolution négative de l'encours des crédits à court terme (– 1,1 % entre juin 2009 et juin 2010, – 0,4 % sur le dernier trimestre) alors que ces crédits sont particulièrement importants pour permettre de passer le cap de la crise. **Les efforts du Gouvernement doivent par conséquent être poursuivis.**

a) L'action exceptionnelle d'Oséo en faveur des PME est financée par des moyens nouveaux

Dans son discours de Douai le 4 décembre 2008, le Président de la République a clairement rappelé que le financement des entreprises, notamment des PME, par les banques était l'une des difficultés majeures de la crise actuelle ; il a également rappelé l'importance de l'action d'Oséo dans ce domaine :

« Dans la crise financière, la première difficulté à laquelle se heurte l'investissement est celle du financement. C'est la raison pour laquelle l'État a décidé d'apporter des fonds propres aux banques afin de leur permettre de prêter davantage. C'est la raison pour laquelle des mesures ont été prises pour que les assureurs crédits continuent d'apporter leur garantie aux prêteurs. C'est la raison pour laquelle l'État va apporter sa garantie au financement des exportations. C'est la raison pour laquelle Oséo, aujourd'hui dédié aux petites entreprises, va étendre son champ d'intervention aux entreprises moyennes, celles qui ont entre 250 et 5 000 salariés. »

Compte tenu de ces difficultés particulières, **un volet spécifique du dispositif de soutien au secteur financier a été mis en place, au mois d'octobre 2008**, dans le but d'améliorer l'accès aux financements des PME. C'est ainsi que le taux de centralisation des fonds d'épargne à la Caisse des dépôts et consignations a été abaissé, de façon à faire jouer le mécanisme issu de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, selon lequel les banques doivent orienter les fonds non centralisés vers le financement des PME. 16,7 milliards d'euros ont ainsi été dégagés.

Dans le même temps, **5 milliards d'euros supplémentaires ont été accordés à Oséo dans le cadre de ce plan PME :**

– deux milliards d'euros de cofinancement avec les banques commerciales par une nouvelle ligne de refinancement auprès de la Caisse des dépôts et consignations ;

– deux milliards d’euros destinés à garantir des prêts supplémentaires par les fonds de garantie existants d’Oséo ;

– un milliard d’euros de garantie mis en œuvre via un nouveau « fonds de renforcement de la trésorerie des PME » qui vise à garantir la consolidation des prêts aux PME.

Ces mesures ont été accompagnées de la mise en place d’un dispositif de suivi territorial et d’accompagnement des entreprises, notamment par la création d’un comité départemental de suivi du crédit aux PME, piloté par les préfets de chaque département et la désignation d’un « parrain » des PME pour conseiller et orienter les entreprises au sein de chaque direction régionale de l’industrie, de la recherche et de l’environnement ou encore l’ouverture d’un dispositif d’accueil d’Oséo par un numéro de téléphone unique et un formulaire sur Internet.

Par la suite, **la loi de finances rectificative pour 2009 n° 2009-122 du 4 février 2009 a complété les mesures du plan PME** en renforçant le dispositif des garanties bancaires pour lever 4 milliards d’euros de prêts supplémentaires au profit des PME à travers le renforcement des garanties accordées par Oséo. Ce dispositif a impliqué l’attribution de 200 millions d’euros supplémentaires à Oséo-garantie, lui permettant de mobiliser ces 4 milliards sous la forme de deux outils nouveaux :

– la mise en place d’une garantie Oséo ciblée sur les financements bancaires à court terme (moins de deux ans) avec deux milliards d’euros supplémentaires de prêts garantis ciblés sur les délais de paiement. Ce dispositif devait permettre aux entreprises de faire face, dans des délais rapides, à des besoins de trésorerie, en facilitant le recours à l’emprunt. Le cas le plus fréquent concerne les PME contraintes de payer leurs fournisseurs plus vite sans être réglées elles-mêmes plus tôt par leurs clients ;

– le doublement du fonds de renforcement de la trésorerie des PME, à hauteur de deux milliards d’euros (contre un milliard d’euros pour l’instant) qui vise à garantir la consolidation sur moyen et long terme des prêts à court terme aux PME rencontrant ou susceptibles de rencontrer des difficultés conjoncturelles qui ne sont pas d’origine structurelle ;

Enfin, la même loi de finances rectificative a abondé les crédits du fonds de garantie de la banque publique Oséo, à hauteur de 375 millions d’euros dans le cadre du programme *Soutien à l’activité économique et à l’emploi*. Cette mesure a permis de porter à 90 % le niveau de garantie pouvant être assuré par Oséo aux prêts contractés par les entreprises de moins de 5 000 salariés qui ont besoin de consolider leur structure financière ou de financer un accroissement temporaire de fonds de roulement. Elle répond à l’engagement du Président de la République pris à Vesoul le 15 janvier 2009.

Enfin, dans le cadre du **plan de relance**, Oséo a été désigné opérateur de 6 conventions qui ont été présentées dans le détail précédemment ; à ce titre, Oséo pourra attribuer près de 500 millions d'euros au titre de la mise en œuvre des États généraux de l'industrie (300 millions d'euros en faveur des filières et 200 millions d'euros en faveur de la réindustrialisation) tandis que 500 millions d'euros seront attribués dans le cadre des prêts verts bonifiés, c'est-à-dire destinés à financer des investissements compétitifs répondant à des objectifs de développement durable.

S'agissant de l'activité d'Oséo, elle se répartit en trois grands domaines que sont la garantie.

• Les résultats d'Oséo-Garantie

En 2010, le dispositif lié au plan de relance et au plan de soutien au financement des PME a été partiellement reconduit. La sortie progressive du plan de relance a porté essentiellement sur les dispositifs les plus chers et les plus liés à la crise. Ainsi, le dispositif de « surgarantie », destiné à aller durant la crise au-delà des montants normalement garantis par Oséo, a été ramené à 70 % et n'est plus disponible depuis le 1^{er} juillet.

La garantie maximale est désormais de 60 % dans le cadre du fonds de renforcement de la trésorerie (RT) et de 45 % dans le cadre du fonds relatif aux lignes de crédits confirmées (LCC).

Au 31 août 2010, 910 000 euros de crédits ont reçu une garantie RT, accordée à 4 904 PME et 131 établissements de taille intermédiaire, dont 185 millions d'euros au titre de la surgarantie. En outre, 440 000 euros de crédits ont reçu une garantie LCC accordée à 1 279 PME et 96 établissements de taille intermédiaire, dont 103 millions d'euros au titre de la surgarantie.

INTERVENTIONS D'OSÉO-GARANTIE

(en millions d'euros)

	2009	2008	2007
Montant des concours garantis	11 267	6 861	5 850
Création	2 800	2 479	2 039
Transmission	1 560	1 569	1 466
Développement	4 333	2 535	2 188
Renforcement des capitaux permanents	2 574	278	157
Répartition par type d'interventions garanties	11 267	6 861	5 850
Crédits bancaires	9 131	6 038	5 107
Fonds propres	283	331	265
Court terme	1 853	492	478
Nombre d'entreprises accompagnées	81 256	59 892	47 580
Création	46 733	44 779	34 700
Transmission	4 497	4 296	3 450
Développement	16 756	9 293	8 800
Renforcement des capitaux permanents	13 230	1 524	630
Nombre de concours garantis	104 293	88 936	72 300
Montant net des risques couverts	5 752	3 219	2 707
Encours total de risque au 31 décembre	10 242	7 335	6 540

Source : Oséo-Garantie

• Les résultats d'Oséo–Financement

L'intervention d'Oséo–Financement s'effectue soit en cofinçant, au côté des établissements financiers, les PME, soit en allégeant les banques d'une partie du coût de leurs risques via sa filiale Oséo–Garantie. Oséo–Financement intervient également auprès des capitaux investisseurs pour faciliter le financement en fonds propres des PME. Les interventions d'Oséo–Financement couvrent trois types de besoins des PME et de leurs partenaires :

– les financements spécifiques et le cofinancement avec les partenaires financiers s'appliquent à toute une série de solutions : prêt à la création d'entreprise (PCE), prêts participatifs de développement, prêts à moyen ou long terme, crédit-bail mobilier – location financière, crédit-bail immobilier, crédit bail Énergie–Environnement ;

– le financement du court terme concerne la mobilisation des créances relatives aux marchés publics : financement des délais de paiement des commandes, crédit de trésorerie... Le financement associé à la garantie permet d'apporter une caution sur projet innovant. La mobilisation des créances s'applique également au « crédit d'impôt recherche » ;

– la garantie permet de réduire le risque (de 40 à 70 % selon les opérations couvertes) pris par les établissements financiers (banques, sociétés de capital-risque...), grâce à des fonds de garantie bénéficiant d'abondements de l'État (Fonds national de garantie), des collectivités territoriales (avec Oséo–Garantie régions), de la CDC et de l'Union européenne. Les dispositifs de garantie des financements proposés couvrent les besoins suivants : création, capital, innovation, développement, international, Transmission, biotech, Énergie.

Au titre de l'année 2009, le financement accordé par OSÉO s'élève à 8,92 milliards d'euros contre 7,88 milliards à fin 2007, soit une progression de 40,1 %.

L'activité de financement à moyen terme a représenté un montant de 2,58 milliards d'euros contre 2,07 en 2008 (+ 24,6 %). Il s'agit de l'activité d'Oséo en cofinancement en **prêts et crédit bail, en investissements corporels et incorporels, mais aussi les investissements immatériels.**

Oséo Financement a également une activité de court terme dans le cadre de sa mission d'intérêt général. Oséo finance les besoins de trésorerie des petites et moyennes entreprises titulaires de commandes de grands comptes, publics ou privés. Le montant des avances effectuées s'est élevé à 5,12 milliards d'euros.

MONTANTS ACCORDÉS PAR OSÉO-FINANCEMENT

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009
Cofinancements de l'investissement des PME (production nouvelle) :	1 910	2 072	2 581
– dont cofinancement de l'immobilier et de l'incorporel ;	1 120	1 116	1 785
– dont cofinancement des équipements	502	607	435
Avances aux PME titulaires de marchés publics	5 015	5 003	5 126
Crédits et Cautions	815	823	855

Source : Oséo-Garantie

• Les résultats d'Oséo-Innovation

L'intervention d'Oséo en soutien à l'innovation est réalisée sous forme de subventions ou d'avances remboursables (AR) en cas de succès. Les subventions aux entreprises porteuses de projets innovants sont acquises par l'entreprise, au contraire des avances remboursables, dont le taux de remboursement constaté est de 55 % pour le programme « Aide à l'innovation » (AI). En ce qui concerne le programme d'innovation stratégique industrielle (ISI), aucun projet n'a encore atteint sa réalisation technique complète et encore moins ses échéances de remboursement. Pour les projets du programme ISI, les remboursements des avances remboursables seront assortis d'intérêts et d'intéressement au résultat. Sur ces programmes (AI comme ISI), les crédits publics couvrent aujourd'hui le montant des subventions accordées et les échecs attendus sur les avances remboursables.

ACTIVITÉS D'OSÉO – INNOVATION EN 2010

– Avances remboursables Oséo innovation AI	210
– Subventions Oséo innovation AI	68
– Avances Oséo innovation ISI	70
– Subvention Oséo innovation ISI	70

Source : Oséo-Garantie.

À ces crédits, il faut ajouter ceux qui sont attribués par le fonds unique interministériel (FUI) dont Oséo est gestionnaire. Les montants attribués s'élèvent à 151,4 millions d'euros, dont 90,2 au titre des appels à projets pour l'année 2009 et 61,2 au titre de l'année 2010.

b) Le médiateur du crédit

La mission de médiation du crédit est ouverte à tout chef d'entreprise, artisan, commerçant, profession libérale, créateur ou repreneur d'entreprise, entrepreneur individuel qui rencontre avec sa ou ses banques des difficultés pour résoudre ses problèmes de financement ou de trésorerie.

Cette mission placée auprès de Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, a été confiée par le Président de la République à René Ricol, Président d'honneur du Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables ainsi que de la Compagnie des Commissaires aux comptes,

puis, depuis octobre 2009, à Gérard Rameix, ancien Secrétaire général de l'Autorité des marchés financiers (AMF). Ce dispositif s'intègre au plan d'ensemble mis en place dans chaque département auprès des préfets et qui mobilise avec le concours des trésoriers payeurs généraux, les différents services de l'État.

La médiation du crédit est conduite dans chaque département dans le respect des règles de confidentialité et de secret bancaire par les médiateurs départementaux qui sont les directeurs de la Banque de France.

Le rapport d'activité d'octobre 2010 du médiateur du crédit démontre encore cette année l'importance de son action, y compris en période de sortie de crise.

RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA MÉDIATION DU CRÉDIT AUX ENTREPRISES

(extraits)

Situation nationale consolidée au 10 octobre 2010

– 26 894 entreprises ont saisi la Médiation du crédit depuis le lancement du dispositif dont 6 403 sur la seule année 2010 ;

– 22 100 dossiers éligibles soit 84,6 % des dossiers déposés, ont été pris en charge par les équipes de médiation, représentant près de 3 milliards d'euros d'encours de crédit traités en médiation.

Le taux de réussite de la médiation se situe à 63 % depuis le lancement du Médiateur, et à 61 % sur la seule année 2010. Deux cas sur trois ont été traités avec succès (64,4 %) confirmant la stabilité du taux de médiation réussie en cumul du nombre de dossier depuis le lancement du dispositif.

Le dispositif de médiation du crédit aux entreprises a ainsi contribué depuis son lancement à :

- conforter près de 7 162 sociétés dans leur activité
- débloquer 1,47 milliard d'euros de crédit, hors écrasement des dettes
- préserver 148 272 emplois en France

Tendances constatées

Durant la période estivale, le flux de dossiers nouveaux déposés en médiation fléchit traditionnellement (1 121 dossiers déposés en juillet et en août contre une moyenne mensuelle de 800 par mois en 2010). En revanche, le taux de succès de la médiation s'est maintenu aux cours de l'été (60 % soit 58 % en juillet et 63 % en août)

Au cours des trois derniers mois, les dossiers acceptés en médiation concernent le secteur des services (36 %), du commerce (26 %) et du BTP (20 %). Le poids du BTP augmente de plus de deux points sur cette période.

Depuis le début de l'année 2010, plus d'un milliard d'euros de crédits ont été mis en place après médiation, confortant l'activité de plus de 3 000 entreprises employant plus de 50 000 salariés.

Source : Médiateur du crédit, rapport d'activité – 6 octobre 2010.

L'activité du médiateur du crédit est donc en baisse en volume au cours de l'année 2010, ce qui démontre paradoxalement la réussite de son action dans un laps de temps restreint. La médiation constate un recul significatif du nombre de dossiers déposés depuis la fin du premier trimestre 2010, notamment en raison du développement de structures de pré-médiation par certains établissements de crédit, de la progression des enveloppes de crédit (4,7 % en glissement annuel entre avril 2009 et avril 2010) pour les PME indépendantes et d'un impact de la crise sur les bilans 2009 moins fort que ce que l'on pouvait redouter. La disparition des dossiers agricoles, à l'origine d'un pic au premier semestre, en raison de la participation de la médiation du crédit au plan d'urgence en faveur de l'agriculture, explique également cette tendance.

Au total, ce sont plus de 12 175 entreprises de toute taille, qui ont vu leur activité soutenue et plus de 218 000 emplois, qui ont ainsi pu être confortés. La médiation du crédit a ainsi permis de débloquer près de 3,1 milliards d'euros de crédit.

c) Le fonds stratégique d'investissement

Le Fonds stratégique d'investissement (FSI), dont la création a été annoncée à Montrichard le 20 novembre 2008 par le Président de la République, a vocation à renforcer les fonds propres et à stabiliser le capital des entreprises françaises. Il doit prendre la forme d'une société anonyme, filiale de la Caisse des dépôts et consignations, contrôlée par elle et dont les comptes seront consolidés en son sein.

● *La stratégie d'investissement du FSI*

La stratégie du FSI est double : d'une part, soutenir le développement des petites et moyennes entreprises prometteuses, qui éprouvent des difficultés pour accéder aux financements, et, d'autre part, sécuriser le capital d'entreprises stratégiques.

Ce fonds, détenu par la Caisse des dépôts et consignations à hauteur de 51 % et par l'État actionnaire à 49 %, disposera à terme de 20 milliards d'euros de dotations. Sur cette somme, 6 milliards d'euros seront des liquidités destinées à être investies, dont 1 milliard est d'ores et déjà disponible. La part de l'État (soit 6 milliards d'euros) a été inscrite en 2009 sur la mission *Plan de relance de l'économie*.

En complément, 14 milliards d'euros supplémentaires ont été apportés au mois de juillet sous forme de participations par l'État (France Télécom, Aéroports de Paris et STX France Cruise) et la Caisse (participations dans vingt sociétés cotées, trois sociétés non cotées, mais aussi deux sociétés de participations et plusieurs fonds d'investissement).

- *La montée en puissance du FSI*

Malgré quelques critiques sur la lenteur de la mise en place du fonds, il faut désormais noter qu'il a largement rattrapé son retard en affichant désormais un montant d'investissement de près d'un milliard d'euros.

Parmi les dernières opérations d'envergure, on peut noter :

– en août 2010, le FSI et le fonds d'investissement Apollo ont remis une offre conjointe à Rio Tinto pour le rachat d'Alcan EP, qui regroupe certains des actifs clés de l'ex-groupe Péchiney. Au terme de cette offre, le FSI détiendrait 10 % du nouvel ensemble, aux côtés d'Apollo (51 %) et de Rio Tinto, l'actionnaire actuel, qui resterait présent au capital (39 %).

L'investissement du FSI, aux côtés d'Apollo, et de l'actionnaire actuel, Rio Tinto, permet de créer un groupe industriel autonome, spécialisé dans le développement de la fabrication de produits d'aluminium intermédiaires à fort contenu technologique et doté des moyens nécessaires à son développement.

Cet investissement contribue ainsi au renforcement de l'activité d'une entreprise dont les centres de décision resteront localisés en France ; il permet aussi le maintien d'un savoir-faire industriel de premier rang notamment dans les secteurs clés pour l'économie française que sont l'aéronautique, l'automobile la défense ou l'agroalimentaire.

– le 26 juillet 2010, le FSI a investi 20 millions d'euros dans Cerenis Therapeutics (Cerenis) dans le cadre de son tour de table de 40 millions d'euros auquel participent également à hauteur de 20 millions d'euros tous les investisseurs historiques de la société parmi lesquels les fonds internationaux dédiés aux sciences de la vie : Sofinnova Partners, HealthCap, Alta Partners et TVM Capital, EDF Ventures, Orbimed et Daiwa ;

– le 2 juillet 2010, le FSI a annoncé un investissement de 40 millions d'euros dans le Groupe Grimaud pour accompagner le groupe dans ses projets de développement. Une partie des fonds apportés par le FSI permettra au Groupe Grimaud de souscrire à hauteur de sa quote-part à l'augmentation de capital de sa filiale VIVALIS ;

– le 4 juin 2010, le FSI a annoncé l'acquisition de 6 % de CGGVeritas afin de devenir un des tout premiers actionnaires de la société et d'accompagner son développement dans la durée. L'opération s'est matérialisée par des achats de titres existants sur le marché.

Outre ces investissements, le FSI détient un portefeuille de participations dans plusieurs sociétés importantes :

Participations importantes du FSI

(en pourcentage)

SAUR	38
STX France Cruise	33,33
Eutelsat Communications	26,12
TDF	23,8
Seche Environnement	20
Eiffage	19,28

Source : Site Internet du FSI

Cette montée en puissance du FSI permet à la fois de soutenir le financement des entreprises industrielles et de permettre à la France de consolider ses filières industrielles. Cette politique doit donc être poursuivie et amplifiée en 2011.

II.- LES ENGAGEMENTS EN FAVEUR DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES (ACTION N° 3 ET N° 8)

L'action n° 3 *Action en faveur des entreprises industrielles* vise à améliorer la compétitivité de l'industrie française. Différents acteurs concourent à la mise en œuvre de cette action : les pôles de compétitivité et les réseaux d'entreprises sur les territoires, les centres techniques industriels (CTI), les comités professionnels de développement économique, et divers opérateurs de l'État, notamment l'institut national de la propriété industrielle (INPI), le laboratoire de métrologie et d'essais (LNE) ou l'association française de normalisation (AFNOR).

L'action n° 8 vise par ailleurs à financer le Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies, dont l'objet est de conduire des missions dans le domaine du développement économique et de l'industrie.

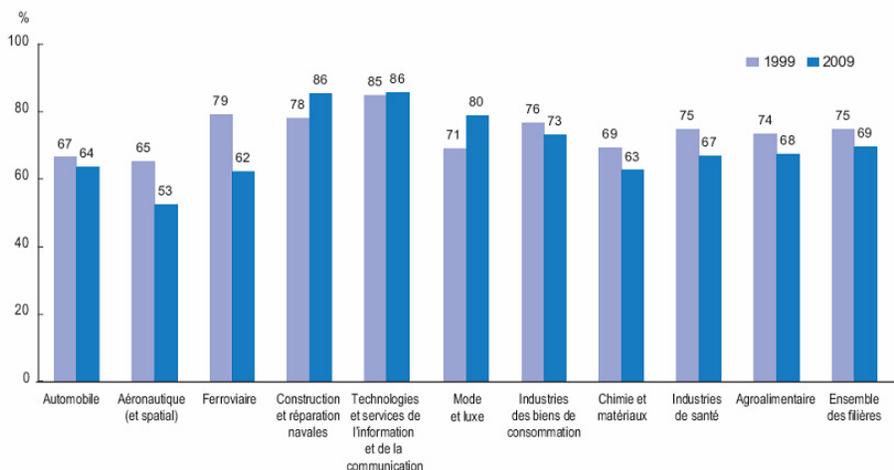
A.- DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN BAISSSE DANS UNE CONJONCTURE INDUSTRIELLE PARTICULIÈREMENT DIFFICILE

1.- Malgré la reprise économique, la production industrielle française reste fragile

La publication, au cours de l'été, des derniers chiffres de l'Observatoire du « *Fabriqué en France* » a rappelé que la part de la production industrielle française dans la production mondiale décline dans presque toutes les filières industrielles. Ce rapport démontre en effet que **les produits assemblés dans l'Hexagone contiennent de moins en moins de composants français (69 % en 2009 contre 75 % en 1999).**

Cette évolution est plus marquée dans certains secteurs, en particulier le ferroviaire où la part des composants français dans la production a chuté de 17 points en dix ans, à 62 %.

PART DE LA PRODUCTION DES FILIÈRES INDUSTRIELLES FRANÇAISES



Source : Observatoire du « Fabriqué en France », 2010.

Par ailleurs, la proportion des produits fabriqués en France sur la totalité des produits consommés est également en déclin (– 4 points entre 1999 et 2009).

Il apparaît donc plus que jamais capital de soutenir l'industrie française, que ce soit en protégeant mieux l'image de marque des produits français, en attirant des investisseurs étrangers mais aussi en permettant aux industriels français d'être soutenus dans leurs démarches à l'exportation.

Le rapport final des États généraux de l'industrie corrobore cette analyse en démontrant par ailleurs une baisse de l'emploi industriel : dans un contexte d'augmentation lente de la population active (+ 6 %), la population active industrielle a diminué en France d'environ 500 000 emplois (– 13 %) depuis 2000 passant de 3,862 millions à 3,360 millions. La part de l'industrie dans la population active est passée de 16 % en 2000 à 13 % en 2008.

Le recul de l'emploi industriel dans l'ensemble de la population active touche davantage la France que la plupart des autres pays européens. En 10 ans, la part de l'emploi industriel dans l'emploi général de l'Union européenne est en recul de 14,3 % contre 19,3 % en France, 14,2 % en Allemagne et 11,82 % en Italie.

La diminution de l'emploi industriel affecte tous les secteurs d'activité mais dans des proportions variables. Le secteur des biens de consommation (– 23,3 %), de l'automobile (15,63 %) et des biens intermédiaires (– 15,20 %) sont plus affectés que la moyenne alors que les secteurs des biens d'équipement (– 8,14 %), de l'énergie (– 8,13 %) et de l'agroalimentaire (– 3,17 %) le sont moins.

Ce constat est suffisamment alarmant pour que le Rapporteur spécial appelle à la mise en œuvre d'une véritable politique industrielle en France. En particulier, la création d'un label « *Fabriqué en France* » plus exigeant pourrait être une piste de travail intéressante, dans la ligne des propositions réalisées au cours des  tats généraux de l'industrie.

2.– Les crédits en faveur de l'industrie rationalisés dans le cadre du présent budget

Les demandes de crédits de l'action n  3 pour 2010 s'établissent à 230,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 243 millions d'euros en crédits de paiement, soit 21,8 % du total du programme n  134 s'inscrivant en baisse de 12,8 % en autorisations d'engagement et de 7,2 % en crédits de paiement.

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE L'ACTION N  3
POUR 2010 ET 2011**

(en euros)

		Titre II Dépenses de personnel	Titre III Dépenses de fonctionnement	Titre VI Dépenses d'intervention	Total général
Action n� 3 Actions en faveur des entreprises industrielles	LFI 2010	93 645 411	61 906 939	108 939 214	264 491 564
	PLF 2011	93 891 637	41 130 000	95 557	230 579 188
	écart (%)	+0,2	-33,5	-12,3	-12,8

Source : projet annuel de performances 2011.

**CRÉDITS DE PAIEMENT DE L'ACTION N  3
2010   PLF 2011**

(en euros)

		Titre II Dépenses de personnel	Titre III Dépenses de fonctionnement	Titre VI Dépenses d'intervention	Total général
Action n� 3 Actions en faveur des entreprises industrielles	LFI 2010	93 645 411	61 906 477	108 533 439	264 085 327
	PLF 2011	93 891 637	41 129 000	108 049 000	243 070 295
	écart (%)	+0,2	-33,5	-0,4	-7,9

Source : projet annuel de performances 2011.

Par ailleurs des crédits de l'action n  8 qui sont destinés au financement des emplois du Conseil général de l'industrie et des technologies sont stables en 2010.

**DEMANDES D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT DE
L'ACTION N  8 - LFI 2009   PLF 2010**

(en euros)

		Titre II Dépenses de personnel	Total général
Action n� 8 Expertise, conseil et inspection	LFI 2010	19 084 643	19 084 643
	PLF 2011	19 521 245	19 521 245
	�cart (%)	+0,2	+0,2

Source : projet annuel de performances 2010.

Dans le cadre d'une rationalisation d'ensemble des crédits budgétaires disponibles pour la politique en faveur des entreprises industrielles, on constate donc que ce sont essentiellement les moyens de fonctionnement qui ont été réduits. Les moyens d'intervention ont, dans l'ensemble, été stabilisés, ce dont le Rapporteur spécial ne peut que se féliciter, d'autant que des moyens d'interventions nouveaux sont mobilisés dans le cadre du grand emprunt. On peut toutefois regretter qu'un effort limité soit demandé aux opérateurs dans le domaine des dépenses de personnel.

3.— L'équilibre financier de l'AFNOR pourrait être assuré dans le cadre de cette rationalisation budgétaire

L'Association AFNOR est une association loi 1901 reconnue d'utilité publique regroupant 2 250 adhérents dont plus de la moitié d'entreprises. Elle dispose, outre son siège à Saint-Denis, de 13 implantations régionales dont 9 espaces d'accueil et d'information.

• *Les nouvelles missions de l'AFNOR en 2010 et 2011*

Dès 2001, afin de séparer les activités relevant du domaine purement concurrentiel de celles relevant du service public, AFNOR a créé une filiale pour les activités de certification (AFNOR Certification) puis en 2002, une filiale pour les activités de formation-conseil (AFNOR Compétences), sous forme de sociétés anonymes. Le 1^{er} janvier 2005, un nouveau groupe AFNOR a été créé, avec le soutien des pouvoirs publics. Issu de fusion de deux associations AFNOR et AFAQ, il comprend, outre l'association AFNOR, une société par actions simplifiées à associé unique (SASU), dénommée AFNOR Développement qui dispose de trois filiales commerciales. Cette fusion instaure les conditions favorables à l'émergence d'un pôle français de normalisation et de certification sensiblement renforcé, à l'exemple de ce qui existe déjà dans d'autres pays européens. Elle correspond à un projet stratégique et industriel attendu par les entreprises et les autres acteurs socio-économiques français.

Au sein du groupe AFNOR, l'association AFNOR permet de distinguer toutes les opérations relevant du service public, notamment la coordination de la normalisation française, des filiales qui, elles, relèvent du secteur marchand.

L'État et l'AFNOR sont liés par un contrat d'objectifs qui couvre la période 2006-2010. Le contrat s'articule autour de cinq grands objectifs, accompagnés des actions, indicateurs et moyens de fonctionnement suivants :

– améliorer la transparence du système de normalisation afin d'aboutir à une meilleure utilisation des normes par les entreprises ;

– améliorer l'efficacité du système de normalisation en organisant un réseau d'acteurs locaux par la mobilisation des délégations régionales d'AFNOR ;

– favoriser la connaissance de la normalisation en développant son enseignement en France ;

– s’imposer au niveau international et promouvoir le modèle européen de normalisation grâce à la coopération technique internationale ;

– clarifier la complémentarité entre normes et réglementation en utilisant la normalisation comme instrument privilégié de mise en œuvre de la réglementation dans le cadre notamment de la « Nouvelle Approche » communautaire.

Par ailleurs, les missions de l’AFNOR ont été clarifiées par le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation. L’une des mesures clés de la réforme consiste à unifier la représentation internationale de la France dans les instances de normalisation en la confiant totalement à AFNOR. Jusqu’à présent, la France était représentée d’une part par l’AFNOR dans la filière dite généraliste, qui couvre toutes les normes sauf les normes électriques (comité européen de normalisation – CEN – et organisation internationale de normalisation – ISO), d’autre part par l’Union technique de l’électricité (UTE) dans la filière électrique (comité européen de normalisation électrique – CENELEC – et commission électrotechnique internationale – CEI). Désormais, l’UTE, qui est une association indépendante d’AFNOR portée par la fédération des industries électriques, électroniques et de communication (FIEEC), est agréée par les pouvoirs publics en tant que bureau de normalisation sectoriel, comme vingt-quatre autres organismes dans différents secteurs.

Cette organisation, en cours de mise en œuvre, donnera plus de visibilité à la France dans les travaux de normalisation et permettra de garantir que les positions exprimées dans ces instances internationales sont bien le fruit d’une concertation entre l’ensemble des parties prenantes et non le résultat de négociations entre les grands acteurs d’un secteur.

• *Quel est l’impact budgétaire de cette réforme ?*

Il semble aujourd’hui que l’équilibre budgétaire de l’AFNOR soit sous tension pour l’année 2011. Cette tension résulte pour une partie seulement de la baisse de la subvention de l’État qui passe de 17 millions d’euros en 2010 à 13 millions d’euros en 2011 ; le budget 2010 de l’AFNOR démontre par ailleurs la dégradation de plusieurs postes qui sont étrangers à cette subvention.

Ainsi, les produits financiers de l’AFNOR ont considérablement chuté en 2001 de 1,5 million d’euros à 460 000 euros, situation qui devrait s’améliorer dans le contexte actuel de reprise. Par ailleurs, une charge nouvelle, de l’ordre de 700 000 euros, résulte du nouveau cadre légal prévu par le décret n° 2009-697 prévoyant que l’AFNOR doit verser une rémunération à l’ensemble des bureaux de normalisation au titre des droits de reproduction et des droits d’auteur.

Par ailleurs, 700 000 euros de taxes locales nouvelles résultent à la fois de la nouvelle contribution économique territoriale et de l'acquisition à Saint-Denis, au début de l'année 2009, d'un nouvel immeuble ayant entraîné un accroissement des charges fiscales.

Ces éléments pèsent sur le budget de l'AFNOR, autant que la réduction de la subvention versée par l'État.

Le Rapporteur spécial estime cependant que plusieurs mesures ambitieuses devraient permettre d'améliorer la situation financière de l'AFNOR dans les années qui viennent.

En premier lieu, il incombe à l'AFNOR d'utiliser ses fonds propres pour dynamiser sa croissance externe, en s'appuyant pour cela sur une véritable stratégie. Pour établir une telle stratégie, il pourrait être utile de s'appuyer sur des professionnels de ce secteur.

En outre, il revient à l'État de revenir sur un principe qui pèse beaucoup sur les comptes de l'AFNOR : le décret du 16 juin 2009 précité a institué un principe de gratuité d'accès aux normes d'application obligatoire pour les entreprises, qui peuvent les consulter en ligne, en rappelant le caractère d'intérêt général de ces normes.

D'après les informations fournies au Rapporteur spécial, ce principe fait perdre annuellement 500 000 euros à l'association (100 000 euros pour l'adhésion et 400 000 euros pour l'achat de ses prestations).

En revenant sur ce principe de gratuite, l'État pourrait contribuer à améliorer la situation financière de l'AFNOR tout en poursuivant l'objectif légitime de redressement des comptes publics.

B.- SOUTENIR L'INDUSTRIE FRANÇAISE EN SUIVANT LES ORIENTATIONS DES ÉTATS GÉNÉRAUX DE L'INDUSTRIE

L'une des quatre préconisations du rapport final des États généraux de l'industrie propose de rendre plus efficace les aides et les services de l'État pour l'industrie et les compléter par des actions propres à amplifier les atouts de l'industrie française ou à remédier à ses handicaps spécifiques.

Plusieurs des nouveaux acteurs de la réindustrialisation de la France, qui ont été créés en 2009 ou en 2010, auront précisément pour objectif de rationaliser les soutiens que l'État apporte au secteur industriel, mais aussi, dans de nombreux cas, de mieux les coordonner, notamment par la création d'un guichet unique.

1.– Les nouveaux acteurs de la réindustrialisation de la France

a) Les commissaires à la réindustrialisation

Le 24 mars 2009, le Président de la République a annoncé à Saint-Quentin dans l'Aisne la mise en place de commissaires à la réindustrialisation dans les régions les plus touchées par la crise ⁽¹⁾. De mars à juillet 2009, dix commissaires ont été nommés et installés auprès des préfets de région en Bretagne, Haute-Normandie, Picardie, Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne, Lorraine, Franche-Comté, Rhône-Alpes, Poitou-Charentes et Midi-Pyrénées.

Ces commissaires sont placés sous l'autorité des deux ministres chargés du suivi des restructurations : le ministre chargé de l'aménagement du territoire et le ministre chargé de l'industrie.

• *Les missions des commissaires à la réindustrialisation*

Ces dix commissaires ont vocation à intervenir dans les territoires les plus en difficulté, pour prévenir les restructurations et pour accompagner les entreprises et les salariés. Ils ont pour objectif le maintien de l'activité et de l'emploi et, lorsque les restructurations sont inévitables, ils doivent favoriser le meilleur accompagnement des salariés licenciés et coordonner l'ensemble des actions permettant la revitalisation des bassins touchés.

Les missions des commissaires à la réindustrialisation sont définies par la circulaire du Premier ministre du 4 mai 2009. Les commissaires ont vocation à intervenir de manière temporaire sur les territoires les plus affectés par la crise, et doivent permettre de renforcer les équipes locales sans se substituer à elles : ils doivent assurer une veille permanente pour anticiper au maximum les annonces relatives aux restructurations, accompagner les entreprises dans leur démarche de restructuration en leur prodiguant des conseils et en ayant comme objectif prioritaire le maintien de l'activité et de l'emploi, entretenir des relations suivies avec les représentants des différentes organisations syndicales locales et veiller à la bonne mise en place des dispositifs destinés à l'accompagnement social des salariés licenciés économiques.

Il leur est demandé, par ailleurs, de coordonner les actions de réindustrialisation et de revitalisation des territoires et d'assurer, à cette fin, la mobilisation et la coordination des financements possibles (État, entreprises, fonds européens, collectivités territoriales).

(1) Extrait du discours de Saint-Quentin : « Nous allons donc nommer des « commissaires à la réindustrialisation » dans chaque bassin d'emploi en difficulté. Nous allons leur donner les pleins pouvoirs pour mobiliser tous les acteurs et pour agir car il y a beaucoup de choses qui existent mais comme dans la structure de l'État tout le monde a le pouvoir de dire non et très peu ont le pouvoir de dire oui, c'est beaucoup de moyens pour une déperdition énorme. Je veux des commissaires à la réindustrialisation qui auront les moyens de rassembler tous les moyens de l'État au service de la réindustrialisation de vos bassins ».

Par ailleurs, les lettres de mission adressées par les préfets de région précisent aux commissaires à la réindustrialisation des priorités d'intervention (en matière notamment de territoires et de filières), liées au contexte à la fois économique et humain propre à chaque région.

- *Les moyens d'action des commissaires à la réindustrialisation*

Pour mener à bien leur action, les commissaires à la réindustrialisation s'appuient sur l'ensemble des services de l'État compétents, en particulier les secrétariats généraux aux affaires régionales et les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

Ils travaillent en liaison étroite avec l'ensemble des acteurs, notamment les collectivités territoriales, les services consulaires et les partenaires sociaux.

Ils s'appuient, plus spécifiquement, sur l'expertise du comité interministériel de restructuration industrielle (pour les entreprises de plus de 400 salariés) et des comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (pour les entreprises de moins de 400 salariés), ainsi que sur la Banque de France (médiation du crédit).

Ils peuvent mobiliser les différents moyens prévus, par exemple dans le cadre des contrats de site existants ou du fonds national de revitalisation des territoires (FNRT) ou encore à mobiliser les moyens disponibles sur les territoires dans le cadre des conventions légales de revitalisation.

- *Pour quel bilan ?*

Huit mois après la prise de fonction des commissaires, les ministres ont souhaité dresser un premier bilan du fonctionnement et des résultats de l'action des commissaires. Une mission d'audit a été consacrée à l'évaluation de l'efficacité de ce dispositif.

On notera que dans la totalité des cas, les commissaires à la réindustrialisation sont des fonctionnaires déjà en poste : sous-préfet, secrétaire général de préfecture, sous-directeur à la DGCL, etc. La création des commissaires à la réindustrialisation a donc été rendue possible par la mise à contribution de moyens et de personnel préexistants.

Depuis leur prise de fonction, les dix commissaires sont intervenus sur près de 500 entreprises qui connaissaient toutes des situations difficiles. La pérennité de certaines d'entre elles était fortement remise en cause. Au total, les entreprises concernées représentent environ 80 000 emplois.

L'intervention des commissaires prend plusieurs formes : la recherche de solutions pour le maintien de l'activité, le sauvetage d'entreprises en péril, la recherche de repreneurs, la préparation et le suivi de la revitalisation des territoires, la promotion d'outils régionaux de financement des entreprises et, ponctuellement, leur implication dans la résolution des conflits sociaux.

La mission d’audit a en particulier salué leur réactivité en matière de gestion de crise et de médiation, dans le cas des dossiers sensibles et de contribution à la restructuration financière des entreprises.

Par ailleurs, le rapport note que le lien direct des commissaires avec les ministres et leurs cabinets est un atout incontestable et un gage d’efficacité de leur action. Les commissaires bénéficient ainsi de relais précieux pour le traitement de leurs dossiers les plus difficiles.

La mission d’audit a, par ailleurs, formulé des propositions, afin de clarifier et d’optimiser le rôle des commissaires. Tout d’abord, elle a souligné le caractère temporaire du dispositif lié à la crise et suggéré une fin de mission au plus tard à la fin de l’année 2011.

Par ailleurs, elle recommande que le champ d’intervention des commissaires soit recentré autour de trois missions principales, où leur utilité paraît maximale :

– **la détection des entreprises conjonctuellement en péril et de celles qui sont sous la menace des mutations économiques ;**

– **l’action rapide au service des entreprises et des territoires fragiles : recherche de financements, médiation sociale, mobilisation des dispositifs d’intervention ;**

– **la revitalisation des territoires touchés par la crise, en tant que conseil du préfet.**

b) Le Conseil général de l’industrie, de l’énergie et des technologies (action n° 8)

Le Conseil général de l’industrie, de l’énergie et des technologies (CGIET) a été créé par décret du 1^{er} février 2009 par la fusion du Conseil général des mines et du Conseil général des technologies de l’information. Le CGIET est compétent dans les domaines :

– du développement économique et innovation ;

– des technologies de l’information, des communications électroniques, de l’informatique, des techniques audiovisuelles, de l’espace et du secteur postal ;

– de l’énergie, des ressources minières et minérales et de l’utilisation du sous-sol ;

– de la gestion des risques.

Le conseil peut être appelé à conduire, pour le compte des ministres chargés des domaines correspondants, des missions de conseil et des missions d’expertise, d’évaluation et des études. Le conseil est également compétent pour

toutes les activités se rattachant à ces domaines, notamment en matière de services associés, de technologie, de recherche, de formation, de métrologie, de sécurité industrielle et de risques technologiques.

Les principales actions menées par le CGIET cette année ont été les suivantes :

– dans le domaine du développement économique, son activité principale a consisté, à compter du mois de septembre 2009, à suivre et à animer les États généraux de l'industrie, lancés par le président de la République. À cet effet, plusieurs membres du CGIET ont été désignés en qualité de membres des groupes de travail thématiques ou sectoriels nationaux. En outre, M. Pascal Faure, vice-président du CGIET, s'est vu confier la fonction de rapporteur général du comité national des États généraux de l'industrie.

Une mission a également été confiée au CGIET sur le projet Campus cancer de Toulouse afin d'analyser, à partir d'un exemple concret, l'articulation des différents outils créés depuis quelques années par l'État en matière de recherche et d'innovation (fondations de recherche, fondations de coopération scientifique, pôles de compétitivité).

Enfin, le CGIET a conduit plusieurs missions dans le secteur postal, contribuant à la préparation de l'ouverture totale du marché du courrier à la concurrence prévue le 1^{er} janvier 2011, et à celle de la transformation de La Poste en une société anonyme à compter du 1^{er} mars 2010. Le CGIET a ainsi conduit une mission sur les conditions d'exécution du service postal dans les collectivités et territoires d'outre-mer visant à faire le lien entre cette évolution profonde du marché postal et la création, en 2007, des nouvelles collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, l'actualisation du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon et la départementalisation de Mayotte en 2011 ;

– dans le domaine de l'énergie, le CGIET s'est concentré en 2009 sur la mise en œuvre du troisième paquet climat-énergie européen et sur les évolutions du marché de l'électricité. Un membre du CGIET a notamment été mandaté pour expertiser les opportunités d'initiatives franco-allemandes dans le secteur des énergies renouvelables. Une seconde mission a porté sur la sécurisation de l'approvisionnement du marché gazier, dans un contexte de crises récurrentes entre la Russie et l'Ukraine sur ce sujet. Deux missions complémentaires ont été menées sur le prix de l'énergie et sur les moyens de réduire le coût des carburants en outre-mer. Le CGIET s'est en particulier penché sur la possibilité d'un approvisionnement de la Corse en gaz naturel ;

– dans le domaine des technologies de l'information, le CGIET s'est impliqué dans le débat sur la neutralité de l'Internet dans un contexte d'augmentation croissante du trafic. Une mission spéciale a été réalisée sur la mise en œuvre de la loi HADOPI ;

– enfin, dans le domaine de la gestion des risques, le CGIET a contribué à une mission sur l’application de la législation des installations classées pour la protection de l’environnement. Cette mission visait à améliorer l’efficacité de l’instruction des dossiers – délais d’instruction, notamment pour les petits et les moyens dossiers, traitement des dossiers à fort contenu d’innovation, dialogue entre les acteurs économiques et les inspecteurs, prise en compte des autres législations – ainsi que l’efficacité des contrôles de mise en œuvre des mesures de préventions nécessaires.

Dans ce domaine, le CGIET a réalisé également des missions ciblées, notamment sur la résorption des décharges non autorisées en Guyane ou sur les mesures de réduction et de valorisation des émissions anthropiques de méthane, un puissant gaz à effet de serre.

En 2011, les crédits du CGIET seront portés à 19,5 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en CP, contre 19,1 millions d'euros en 2010 et 17,9 millions d'euros en 2009. Le Rapporteur spécial se félicite de cette évolution qui démontre l'importance de la question industrielle dans la politique actuelle du gouvernement.

Toutefois, l'activité du CGIET mériterait de faire l'objet d'indicateurs de performance permettant de juger de son efficacité.

2.– Un nouveau cadre stratégique : les États généraux de l’industrie

Les États généraux de l’industrie ont été lancés par le Président de la République le 15 octobre 2009, afin de dresser un état des lieux du secteur industriel dans notre pays et de formuler des propositions visant à mieux le soutenir.

Ces États généraux, organisés par le ministre chargé de l’industrie, ont débuté avec un volet national piloté par le comité national des États généraux et composé de groupes de travail thématiques⁽¹⁾. Le volet national a débouché sur la formulation de propositions en janvier 2010, qui ont ensuite fait l’objet de débats régionaux et de concertation sur Internet. Le rapport final des États généraux a été rendu public en mars 2010.

En conclusion de ce travail de concertation, le Président de la République a annoncé le 4 mars 2010 un ensemble d’actions visant à un renouveau industriel en France, qui comprend 23 mesures.

Ces mesures sont articulées autour de 5 principes :

– mettre l’industrie au cœur d’un grand projet commun ;

(1) 1. Biens intermédiaires, biens d’équipement et environnement, 2. Industrie de santé, 3. Industrie des TIC, 4. Matériel de transport, 5. Biens de consommation 6. Innovation et entrepreneuriat, 7. Emploi et formation, 8. Accès au financement, 9. Compétitivité et croissance verte, 10. Politique des filières.

- développer l’emploi et les compétences sur les territoires ;
- consolider la structuration des filières industrielles françaises ;
- renforcer la compétitivité des entreprises et l’innovation ;
- assurer le financement de l’industrie.

Le Président de la République a par ailleurs défini 11 filières stratégiques, porteuses de croissance et d’emplois : automobile, aéronautique et spatial, ferroviaire, naval, éco-industries, services et technologies de l’information et de la communication, technologies et industries de santé, luxe et mode, biens de consommation, agro-alimentaire et agro-industrie, chimie et matériaux.

D’après les informations du ministère, la mise en œuvre des 23 mesures est engagée et devrait entrer dans une phase opérationnelle d’ici début 2011, soit au plus tard un an après la conclusion des EGI. Début septembre 2010, 9 des 23 mesures préconisées à l’issue des États généraux sont opérationnelles, 12 sont engagées avec un calendrier et des modalités de mise en œuvre précis, 2 font l’objet d’une expertise approfondie.

Comme le Président de la République l’a annoncé dans son discours du 4 mars 2010, **un milliard d’euros sera dédié à la mise en œuvre des mesures prises en conclusion des États généraux de l’industrie.**

Ces crédits sont mobilisés dans le cadre des investissements d’avenir financés par le grand emprunt, et se répartissent de la manière suivante :

– 500 millions d’euros sont dédiés à la mise en place d’un **dispositif de prêts verts bonifiés**, visant à financer des projets améliorant les performances environnementales et économiques des entreprises (réduction de la consommation d’énergie, d’eau, de la production de déchets, etc...). Ces 500 millions d’euros se répartissent en 300 millions d’euros finançant des prêts accordés aux entreprises aux côtés d’établissements bancaires privés, et de 200 millions d’euros finançant la bonification de ces prêts et permettant de garantir des prêts verts octroyés par ailleurs aux entreprises. Ces prêts, distribués par Oséo jusqu’à la fin de l’année 2013, sont opérationnels depuis le 8 juillet 2010 ;

– 200 millions d’euros d’avances remboursables destinés à un **dispositif d’aide à la réindustrialisation**. Ce dernier accompagne le financement de projets à caractère industriel permettant la création d’emplois sur le territoire national. Le dispositif, géré Oséo, est également opérationnel depuis le 8 juillet dernier ;

– 300 millions d’euros destinés au renforcement des onze filières industrielles stratégiques définies dans le cadre des États généraux de l’industrie. Sur cette enveloppe, 231 millions d’euros serviront au renforcement des capacités financières des entreprises (par le biais du fonds de garantie Oséo).

En outre, 69 millions d'euros sont dédiés au financement de projets structurants pour ces filières dans le cadre d'un appel à projets qui sera lancé en septembre 2010 par Oséo. Ces crédits ne sont pas répartis par filière mais seront mobilisés à l'appui de projets retenus en fonction de leurs perspectives de croissance et d'emplois. Ces 69 millions d'euros permettront de mobiliser au total 300 millions d'euros pour ces projets par effet de levier.

Ces mesures ainsi que les crédits supplémentaires qui ont été annoncés relèveront de l'action 1 « *Financement des entreprises innovantes* » du programme 322 « *Croissance des petites et moyennes entreprises* ».

Deux autres mesures issues des États généraux de l'industrie mobilisent, par ailleurs, des fonds dans le cadre des investissements d'avenir :

– la mesure 17, visant à financer des projets d'entreprises innovantes issus de grandes écoles et universités mobilise 100 millions d'euros, sur les 400 millions d'euros du fonds national d'amorçage ;

– la mesure 20, mobilisant 50 millions d'euros pour créer un fonds d'investissement « *France Brevets* », aux côtés de la CDC qui apporte également 50 millions d'euros. « *France Brevets* » est une structure d'investissement qui a vocation à acquérir des droits sur les brevets issus de la recherche publique et privée, à les regrouper en grappes technologiques et à les licencier, à des conditions de marché, auprès des entreprises, tant pour augmenter les revenus issus de la propriété intellectuelle que pour apporter aux entreprises les moyens de sécuriser leurs droits d'exploitation.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES MESURES DES ÉTATS GÉNÉRAUX DE L'INDUSTRIE

Mesure 1 : Créer une conférence nationale de l'industrie
Mesure 2 : Impulser un pacte pour une Europe industrielle
Mesure 3 : Valoriser le « made in France »
Mesure 4 : Créer une « semaine de l'industrie »
Mesure 5 : Renforcer les liens entre industrie, éducation nationale et enseignement supérieur
Mesure 6 : Revaloriser le rôle « industriel » de l'État actionnaire
Mesure 7 : Inciter à la réindustrialisation et promouvoir l'emploi sur les territoires
Mesure 8 : Mettre en place un dispositif « biseau seniors juniors » pour la transmission des savoirs industriels stratégiques
Mesure 9 : Fédérer la gestion de l'emploi et des compétences au niveau territorial
Mesure 10 : Améliorer l'évaluation, l'efficacité et la conditionnalité des aides publiques
Mesure 11 : Créer des comités stratégiques filières
Mesure 12 : Désigner un médiateur de la sous-traitance
Mesure 13 : Lancer un appel à projets « projets structurants en région »
Mesure 14 : Mettre en place des prêts verts bonifiés
Mesure 15 : Simplifier la réglementation
Mesure 16 : Mettre en place une procédure unifiée d'information et d'orientation des PME en région
Mesure 17 : Créer un fonds start-up universités grandes écoles
Mesure 18 : Pérenniser le remboursement anticipé du Crédit Impôt Recherche pour les PME
Mesure 19 : Instaurer une fiscalité incitative à l'exploitation en France des brevets
Mesure 20 : Créer un fonds d'investissement France Brevets
Mesure 21 : Orienter l'épargne des Français et le crédit bancaire vers l'industrie
Mesure 22 : Création d'un observatoire du financement de l'industrie rattaché au Médiateur du Crédit
Mesure 23 : Assurer le financement de l'industrie par les établissements bancaires en phase de sortie de crise

Source : Rapport général des États généraux de l'industrie.

3.— L'amélioration de la dimension territoriale de la politique industrielle : les pôles de compétitivité

La politique nationale des pôles de compétitivité, initiée par le Gouvernement en 2004, s'inscrit dans le cadre d'une politique économique fondée sur le renforcement de la compétitivité de l'économie française par l'accroissement des efforts d'innovation et de recherche et développement.

En 2010, la France compte 71 pôles de compétitivité, dont sept pôles mondiaux et onze à vocation mondiale. Les pôles de compétitivité, issus d'initiatives locales, concernent la plupart des secteurs d'activité (domaines technologiques en émergence, domaines plus matures tels que l'automobile ou l'aéronautique), y compris les éco-technologies depuis la labellisation de six nouveaux pôles par le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 11 mai 2010.

En 2008, à la fin de la première phase des pôles de compétitivité, le Gouvernement a confié à deux cabinets de conseil extérieurs (Boston Consulting Group et CM International) une évaluation du dispositif national des pôles de compétitivité, ainsi que de chacun des 71 pôles. Cette évaluation a souligné le succès de la politique des pôles de compétitivité de l'État, à laquelle sont associés de nombreux partenaires, en particulier les collectivités territoriales qui apportent un important soutien financier.

SYNTHÈSE DES FINANCEMENTS DES PÔLES POUR LA PHASE 1.0 (2006-2008)

Financier/finalités	Animation	Intervention	Total
Fonds unique interministériel / Appel à projets de R&D des pôles	33	732	765
ANR / appel à projets (1/3 recherche amont ; 2/3 recherche industrielle)		367	367
OSÉO-AII / soutien direct au projet à finalité industrielle ou proche du marché		163+242	405
CDC / soutien indirect via les fonds de fonds sur projet labellisés			nc
Exonérations fiscales	-	-	160
Total	36	1 694	1 697

Source : DIACT.

Tirant les enseignements de cette évaluation de la politique des pôles de compétitivité, le Gouvernement a décidé, le 23 juin 2008, de pérenniser cette dynamique pour une nouvelle période de trois ans, dite phase « *Pôles 2.0* ». Cette reconduction a été accompagnée d'une enveloppe de 1,5 milliard d'euros, constituée à hauteur de 650 millions d'euros de crédits budgétaires regroupés dans le Fonds unique interministériel (FUI) et de 850 millions d'euros de crédits des agences (ANR, Oséo, CDC).

SYNTHÈSE DES FINANCEMENTS DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

(en millions d'euros)

	Période 2006-2008	Période 2009-2011
Crédits affectés (FUI) ⁽¹⁾	812	650
<i>Animation</i>	69	50
Ministères	66	50
Agence nationale de la recherche	3	-
<i>Intervention</i>	743	600
Projets R&D	708	495
<i>Projets structurants</i>	-	105
Autres	35	-
Exonérations fiscales (2)	160	-
Crédits non directement affectés	575	850
Ministères	75	-
Agence nationale de la recherche	500	600
Oséo, Caisse des dépôts		250
Total	1 547	1 500

Source : DIACT

(1) Fonds unique interministériel

(2) Pour mémoire, les exonérations fiscales prévues à l'article 24 de la loi de finances pour 2005 ont été abrogées concernant la période 2009-2011

a) *Un premier bilan en demi-teinte des pôles de compétitivité 2.0 (2008-2010)*

- *Le nombre des projets soutenus est satisfaisant*

Entre 2008 et 2010, l'ensemble des appels à projets du fonds unique interministériel (FUI) a permis de soutenir 481 projets labellisés par les pôles de compétitivité, date du lancement de la phase « Pôles 2.0 ». Ces projets représentent un montant de dépenses de recherche et développement de plus de 2 milliards d'euros et un financement public de 900 millions d'euros, dont 563 millions d'euros par l'État.

Par l'intermédiaire de leurs procédures usuelles, les agences (ANR et Oséo) ont, depuis le lancement de la phase 2.0 en 2008, soutenu financièrement 1 570 projets labellisés par les pôles de compétitivité, pour 715 millions d'euros d'aides.

**SOUTIEN FINANCIER DES AGENCES DE L'ÉTAT (ANR ET OSEO) AUX PROJETS LABELLISÉS
PAR LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ SUR LA PÉRIODE 2008-2009**

(en millions d'euros)

	2008		2009		TOTAL 2008-2009	
	Montant	Projets	Montant	Projets	Montant	Projets
ANR	177,7	234	192	251	369,7	485
OSEO Procédures usuelles	76,8	513	70	554	146,8	1 067
Ex All puis procédure ISI (OSEO)	142	6	89	13	231	19
TOTAL Agences	396,5	735	351	818	747,5	1 571

Source : Agences.

- *Le rapport de la MEC définit plusieurs pistes d'amélioration possibles*

Au-delà de ces chiffres satisfaisants, le rapport de la MEC du 23 septembre 2009 consacré aux perspectives des pôles de compétitivité⁽¹⁾ pointe plusieurs dysfonctionnements ainsi que des pistes possibles d'amélioration de la gestion des pôles de compétitivité.

Le rapport met surtout en avant la complexité du paysage administratif et financier dans lequel sont gérés les pôles de compétitivité ; entre la DGCIS et la DIACT, des logiques différentes, tantôt de compétitivité et tantôt d'aménagement du territoire, semblent parfois s'opposer. Il en résulte une insuffisance de pilotage national qui nuit grandement à l'efficacité de cette politique.

De même, le rapport souligne la complexité du système de financement : à la dualité de financement entre le fonds unique interministériel et les agences, s'ajoute parfois un cofinancement des collectivités locales. En effet, d'après le rapport, sur la période 2005-2008, les aides allouées par les collectivités s'élevaient à 383 millions d'euros, soit près de 20 % de l'ensemble des financements publics des pôles.

Cette complexité a un impact certain sur la consommation des crédits ; en effet les restes à payer pour les aides engagées entre 2005 et décembre 2008 s'élevaient à cette date à 559,6 millions d'euros, soit 76,6 % des crédits de paiement.

Le Rapporteur spécial estime par conséquent que, dans la perspective d'une prolongation de cette politique, une clarification du pilotage et du financement des pôles de compétitivité est souhaitable.

(1) Rapport d'information n° 1930 déposé par la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les perspectives des pôles de compétitivité, présenté par MM. Alain Claeys, Jean-Pierre Gorges et Pierre Lasbordes, députés, MM. Georges Tron et David Habib, présidents, 23 septembre 2009.

b) La prorogation d'une année des pôles 2.0 est accompagnée par de nouveaux crédits issus du grand emprunt

La durée de la seconde phase, initialement prévue sur la période 2009-2011, a été prolongée d'un an par le Comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIADT) du 11 mai 2010. La fin de la phase 2.0 est donc reportée à la fin de l'année 2012 et sera accompagnée par la réalisation d'une évaluation externe.

Dans le cadre de ce prolongement, l'État souhaite renforcer l'animation et le pilotage stratégique des pôles de compétitivité, notamment en :

– demandant aux pôles de définir ou d'actualiser leur feuille de route stratégique pour les trois à cinq ans à venir, ainsi que des plans d'actions annuels qui comprennent des objectifs prioritaires simples, accompagnés de valeurs cibles et d'indicateurs de suivi et de résultats ;

– signant des contrats de performance avec les pôles et les collectivités territoriales intégrant pleinement le développement des petites et moyennes entreprises (PME) ;

– rappelant le rôle des correspondants de l'État et des comités de coordination des pôles qui accompagnent et suivent la progression des pôles vers leurs objectifs.

Dans le cadre du grand emprunt, de nouveaux financements seront accordés à la politique des pôles de compétitivité. Ils sont en effet concernés directement par deux mesures du programme d'investissements d'avenir d'une enveloppe globale de 500 millions d'euros.

Il s'agit du développement de projets de recherche et développement structurants et de celui de plates-formes mutualisées d'innovation. Les fonds correspondants seront gérés, pour le compte de l'État, respectivement par Oséo et par la CDC. Ces financements seront indépendants de ceux octroyés par l'intermédiaire du fonds unique interministériel, dans le cadre de la phase 2.0 de la politique des pôles de compétitivité.

La mise en œuvre de ces mesures se fera en étroite coordination avec la conduite générale de la politique des pôles de compétitivité. La sélection des projets sera organisée avec l'appui du groupe de travail interministériel (GTI). Le secrétariat du GTI sera représenté dans ses deux composantes au comité de pilotage de ces mesures. Les calendriers des différents appels à projets relatifs aux investissements d'avenir seront également coordonnés avec ceux des appels à projets du Fonds unique interministériel.

De nombreuses autres mesures du programme d'investissements d'avenir sont étroitement liées à l'activité des pôles de compétitivité. En particulier, les instituts de recherche technologique (IRT) et les instituts d'excellence en matière d'énergies décarbonées (IEED) visent à « *renforcer les écosystèmes constitués par les pôles de compétitivité* ».

Ces futurs instituts sont des projets complets associant des laboratoires, des industriels et des centres de formation, allant jusqu'à la valorisation économique des projets de recherche. Ils proposeront des équipements modernes et des équipes de haute qualité, en association étroite avec les membres des pôles de compétitivité. Les IEED seront spécifiquement dédiés aux énergies décarbonées. Quatre à six instituts de recherche technologique et dix IEED devraient voir le jour.

Ces projets devront être labellisés par les pôles de compétitivité pour être éligibles aux différents appels à projets. Dans le cas de ces mesures, la coordination avec la politique des pôles sera notamment assurée par la présence du secrétariat du GTI au comité de pilotage.

Plus généralement, les pôles de compétitivité sont concernés, directement ou indirectement, par les cinq domaines prioritaires du programme d'investissements d'avenir : l'enseignement supérieur et la formation, la recherche, l'industrie et les petites et moyennes entreprises, le numérique et le développement durable. Une analyse fine des mesures sectorielles de ce programme d'investissements révèle que les pôles de compétitivité et leurs membres peuvent être concernés par un grand nombre d'entre elles. Ainsi, au moins neuf pôles de compétitivité sont intéressés directement par les thématiques du développement durable.

*

* *

QUATRIÈME PARTIE : LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE

I.– LA POURSUITE DE LA RECOMPOSITION DU SECTEUR DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES

A.– LES MOYENS CONSACRÉS À LA STIMULATION DE CES SECTEURS (ACTION N° 4 ET N° 13)

L'action n° 4 relative au développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information peut être rapprochée de l'action n° 13 relative à la régulation des communications électroniques et postes, pour juger d'une manière globale des moyens de l'État destinés au domaine des postes, télécommunications et du numérique.

• **Les crédits demandés pour l'action n° 4 Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information pour 2011 s'établissent à 209,8 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit 19,8 % du total du programme n° 134. Ceci représente une diminution de 0,7 % par rapport à 2010.**

La baisse des demandes de crédits pour 2010 est largement ciblée sur des dépenses d'intervention.

AUTORISATION D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT DE L'ACTION N° 4 POUR 2010 ET 2011

(en euros)

		Titre III Dépenses de fonctionnement	Titre VI Dépenses d'intervention	Total général
Action n° 4 Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	LFI 2010	37 136 464	174 304 175	211 440 639
	PLF 2011	36 400 000	173 404 175	209 804 175
	Écart (%)	-2	-0,5	-0,7

Source : projet annuel de performances 2011.

Les dépenses de fonctionnement correspondent à la subvention pour charges de service public versée à l'Agence nationale des fréquences (ANFr), dont les activités sont principalement régaliennes (planification du spectre, négociations internationales, contrôle et police des fréquences...).

Les principales dépenses d'intervention correspondent à 159 millions d'euros d'aide au transport de presse versés à La Poste (auxquels il faut ajouter 83 millions d'euros financés sur le programme *Presse* de la mission *Médias*). Comme il a déjà eu l'occasion de le mentionner plusieurs fois, **le Rapporteur**

spécial estime que le maintien d'une partition de l'aide au transport de presse versée à La Poste entre deux missions budgétaires distinctes n'est pas souhaitable. Aussi faudrait-il enfin prévoir son regroupement au sein du programme 180.

S'ajoutent à ces dépenses d'intervention 1,77 million d'euros de remboursement des courriers des particuliers adressés en franchise postale et 4,2 millions d'euros au titre de la compensation des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires à La Poste (dépense nouvelle en 2010). Les autres dépenses d'intervention, d'un montant de 8,3 millions d'euros, correspondent aux subventions versées aux organisations internationales du secteur, auxquelles il faut ajouter 1 million d'euros de subventions versé à certaines associations d'utilisateurs (forum des droits sur Internet...).

Enfin, s'y ajoute la compensation à La Poste des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires prévues par la loi TEPA (à hauteur de 4,2 millions d'euros).

• L'action n° 13 Régulation des communications électroniques et des postes, mise en œuvre par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), vise :

– dans le secteur des communications électroniques, à favoriser l'exercice de la concurrence, à veiller à la fourniture du financement public, à favoriser le développement de l'emploi, de l'innovation et de la compétitivité, tout en prenant en compte l'intérêt des territoires et des utilisateurs ;

– en matière de régulation postale, à concilier l'existence et la viabilité du service universel avec l'introduction graduelle de la concurrence.

L'action n° 13 représente 2,2 % des autorisations d'engagement de l'ensemble du programme n° 134. Elle devait enregistrer une augmentation de 0,4 % en 2011.

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT DE L'ACTION N° 13
POUR 2010 ET 2011**

(en euros)

		Titre II Dépenses de personnel	Titre III Dépenses de fonctionnement	Total général
Action n° 13	LFI 2010	15 045 696	8 100 000	23 085 898
Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	PLF 2011	15 528 885	7 557 013	23 145 696
	<i>Écart (%)</i>	+2,59	-1,22	+0,4

Source : projet annuel de performances 2011.

B.– L'ARCEP DOIT ACCOMPAGNER LA RECOMPOSITION DU SECTEUR POSTAL

1.– L'amélioration des résultats de La Poste au service de sa mutation

a) Le compte d'exploitation de La Poste en 2009 : un dividende versé à l'État

En 2009, le chiffre d'affaires du groupe La Poste a atteint 20,54 milliards d'euros, soit une décroissance de - 1,3 % par rapport à 2008 (- 2 % à périmètre et changes constants). Le résultat d'exploitation du groupe a atteint 757 millions d'euros en 2009, contre 886 millions d'euros en 2008, soit une baisse de 15 %. Le résultat net part du groupe a atteint 531 millions d'euros en 2009, contre 529 millions d'euros en 2008.

En 2009, la baisse du volume de courrier s'est poursuivie (- 5,3 %). La baisse du chiffre d'affaires en résultant n'a été que partiellement compensée par la hausse du chiffre d'affaires de Sofipost, la filiale de La Poste dans l'activité courrier, du fait de sa croissance externe. Le chiffre d'affaires de la branche courrier (incluant Sofipost) est ainsi passé de 12,02 milliards d'euros en 2008 à 11,66 milliards d'euros en 2009, soit une baisse de 358 millions d'euros (- 3 %).

Le chiffre d'affaires de la branche colis-express a aussi significativement baissé et est passé de 4,703 milliards d'euros à 4,479 milliards d'euros, soit une décroissance du chiffre d'affaires de -5 % (-224 millions d'euros). Cette décroissance a cependant été compensée par une croissance presque équivalente du produit net bancaire de La Banque Postale de 4 % (+ 204 millions d'euros).

Au total, chacun des métiers de La Poste – y compris le courrier – a en 2009 dégagé un résultat d'exploitation positif. Avec un résultat d'exploitation de 612 millions d'euros, La Banque Postale a été le premier métier contributeur au résultat d'exploitation du groupe, devant la branche colis-express (324 millions d'euros) et la branche courrier (174 millions d'euros).

En conséquence, l'opérateur public a proposé en mars 2010 à son conseil d'administration de verser un dividende d'environ 110 millions d'euros à l'État.

b) Des perspectives satisfaisantes pour 2010

D'après les comptes semestriels fournis au 30 juin 2010, le chiffre d'affaires consolidé du groupe La Poste a atteint 10,59 milliards d'euros, en progression de 3,1 % par rapport aux six premiers mois de l'année 2009. La baisse significative du volume du courrier s'est poursuivie, mais la forte progression de l'activité colis-express et de La Banque Postale, conjuguée à la bonne maîtrise des résultats d'exploitation du groupe, a conduit à une amélioration sensible de la rentabilité du groupe.

Au 30 juin 2010, le résultat d'exploitation du groupe a ainsi atteint 678 millions d'euros et le résultat net 478 millions d'euros. Le résultat d'exploitation et le résultat net du groupe ont été en progression respectivement de 49,8 % et de 23,2 % sur les six premiers mois de l'année 2010, grâce notamment à une stabilisation des charges d'exploitation. Cette forte amélioration de la rentabilité d'exploitation marque un retour aux résultats semestriels enregistrés en 2008, et traduit une bonne « résistance » du groupe à la crise, malgré la poursuite de la baisse des volumes du courrier.

La baisse du chiffre d'affaires de l'activité courrier (incluant Sofipost) a été moindre que prévue, avec -0,8 % sur les six premiers mois de l'année 2010 par rapport à la même période de 2009 (-0,9 % hors variations de périmètre et de change). L'évolution structurelle à la baisse du volume de courrier s'est cependant poursuivie à un rythme notable (-3,7 % sur la même période de référence et -4,4 % en tendance annuelle).

L'amélioration de la rentabilité du groupe La Poste est due pour l'essentiel à la branche colis- express et à La Banque Postale.

L'augmentation de l'activité a été notable dans le secteur de l'express et du colis avec une progression très marquée du chiffre d'affaires de 9,9 % (+ 173 millions d'euros). Hors variations de périmètre et de change, la progression est de 6,2 %. Le résultat d'exploitation de la branche colis express (représentée par la filiale Géopost et par la branche interne de La Poste Colisposte), de 171 millions d'euros a progressé de 10 %.

Pour sa part, la progression du produit net bancaire (PNB) de La Banque Postale a été de 7,4 % (+ 181 millions d'euros) sur les six premiers mois de l'année 2010 par rapport aux six premiers mois de l'année 2009, en passant de 2,459 milliards d'euros à 2,640 milliards d'euros, ce qui constitue un résultat très satisfaisant. Sur les six premiers mois de l'année 2010, **le résultat d'exploitation de La Banque Postale atteint 426 millions d'euros**, soit une augmentation de 40 %.

L'objectif du budget 2010 est un chiffre d'affaires consolidé du groupe de 20,782 milliards d'euros (en incluant l'incidence de la croissance externe), avec une progression de l'ordre de 1 % par rapport à 2009. L'objectif de résultat d'exploitation est de 372 millions d'euros. Si la tendance observée en ce début d'année se poursuit, La Poste devrait largement les dépasser.

Les années 2009 et 2010 n'en marquent pas moins un tournant majeur dans l'évolution du groupe avec une **décroissance sans précédent de volume du courrier** et la perte prévisible de près de 450 millions d'euros de chiffre d'affaires sur ces deux années (-358 millions d'euros en 2009 et une réduction probable d'au moins 100 millions d'euro en 2010). Les perspectives pour 2011 seront actualisées dans le cadre de la préparation du budget 2011, en fin d'année 2010.

2.– Consolider la mutation de La Poste dans un secteur en recomposition

a) La transformation de l'entreprise en société anonyme : une réussite à confirmer

● *La transformation de La Poste en société anonyme*

La loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales a transformé l'entreprise en société anonyme le 1^{er} janvier 2010, dont le capital est détenu à 100 % par des personnes publiques.

Les quatre missions de service public du groupe sont rappelées dans un article unique du projet de loi, ce qui constitue une nouveauté et rappelle l'importance de ces missions : service universel postal ; contribution à l'aménagement du territoire ; transport postal et distribution de la presse ; accessibilité bancaire.

Les droits et statuts des fonctionnaires travaillant dans le groupe La Poste demeurent inchangés. Affectés à la société La Poste, ils sont placés sous l'autorité de son président qui dispose des pouvoirs de nomination et de gestion à leur égard. Les droits des salariés travaillant pour La Poste demeurent également inchangés.

Le projet de loi ouvre également la possibilité au groupe La Poste de réaliser des opérations d'actionnariat salarié au bénéfice de ses agents.

Le projet de loi prévoit enfin que La Poste sera désignée comme le seul prestataire du service universel du courrier pour une durée de 15 ans à partir de 2011. La mission de service universel postal sera financée par une taxe au chiffre d'affaires sur les nouveaux entrants.

Le changement de statut vise à permettre à La Poste de se doter d'un nouveau statut de société anonyme, lui permettant ensuite de réaliser une augmentation de capital qui lui permettra de bénéficier de financements complémentaires. Lors du vote de la loi, a été évoquée une augmentation de capital de 1,2 milliard d'euros par l'État et à hauteur de 1,5 milliard d'euros par la Caisse des dépôts et consignations.

Le changement du statut de La Poste ne devrait donc pas remettre en question les objectifs de qualité de service, dont la trajectoire a été définie jusqu'en 2010 dans le cadre du contrat de service public entre La Poste et l'État. Les performances réalisées par l'opérateur et améliorées par la poursuite du déploiement du programme de modernisation «CAP Qualité Courrier» n'ont aucune raison d'être remises en cause. Cette trajectoire prévoit un objectif de distribution de 85 % des lettres en J+1 au niveau national en 2010 (contre un ratio de 83,9 % réalisé pour l'année 2009). Un arrêté annuel est pris par le ministre chargé des Postes pour préciser l'objectif attendu pour l'année à venir.

En outre, le changement de statut de La Poste s'accompagne de l'engagement du Gouvernement que **les droits et statuts des postiers ainsi que les conditions de départ en retraite seront intégralement préservés.**

- *La mise en œuvre de cette réforme doit encore être confirmée*

Le 1^{er} mars 2010 s'est tenu le premier conseil d'administration de l'entreprise en tant que société anonyme. Comme l'a relaté la presse, la CDC n'était pas encore, à cette date, représentée au sein du conseil d'administration. Les termes de l'augmentation de capital de la Poste ne sont donc pas encore bouclés, les discussions entre l'État et la CDC se poursuivant notamment sur la valorisation de l'entreprise, estimée par la CDC à 3 ou 4 milliards d'euros, chiffre moins élevé que les 8 à 12 milliards avancés avant la crise économique. Rappelons que cette augmentation de capital est cruciale pour le groupe : sans elle, son endettement passerait de 5,5 milliards d'euros à 7,4 milliards d'euros en 2015.

En attendant que cette opération financière soit bouclée, le groupe a affiché ses perspectives dans le plan stratégique 2010-2015, prévoyant notamment d'investir 9 milliards d'euros en six ans, dont 1,6 milliard sera consacré à la croissance externe. Les sommes engagées devraient aussi permettre la modernisation de tous les bureaux du réseau.

- *Les préconisations de la Cour des comptes doivent être prises en compte*

Compte tenu de cette période importante pour le groupe, le Rapporteur spécial se félicite de constater que la Cour des comptes a réalisé un travail particulièrement important dans ce domaine.

En effet, dans les cinq derniers mois, pas moins de trois rapports ont été consacrés à l'entreprise :

– un rapport public thématique « *La Poste : un service public face à un défi sans précédent, une mutation nécessaire* » de juillet 2010 ;

– deux rapports particuliers consacrés respectivement à l'activité et la gestion du colis au sein de La Poste (Coliposte), daté du 8 juin 2010 et à la politique de gestion des ressources humaines à La Poste daté du 2 septembre 2010.

Sans rentrer dans le détail des rapports, on soulignera le fait que le rapport public thématique, tout en rappelant l'effort de transformation réalisé par l'entreprise depuis 2008, estime que les perspectives dressées dans le plan stratégique 2010-2015 sont relativement « volontaristes » qui pourraient placer l'entreprise « sous une forte tension ».

**EXTRAIT DU RAPPORT PUBLIC THÉMATIQUE DE LA COUR DES COMPTES « LA POSTE :
UN SERVICE PUBLIC FACE À UN DÉFI SANS PRÉCÉDENT, UNE MUTATION NÉCESSAIRE »**

« La trajectoire 2015 a sa propre cohérence mais elle repose, pour partie, sur des hypothèses volontaristes. En effet, ce scénario implique de placer l'entreprise sous une forte tension, car elle devra absorber une perte du chiffre d'affaires du courrier de l'ordre de 2 millions d'euros au moins. La Poste prévoit de limiter cet impact à 1,5 million d'euros par une revalorisation tarifaire, le développement de nouveaux produits, une contribution plus forte des métiers connexes et un transfert de la charge au titre de l'accessibilité du service universel (500 millions d'euros) sur les comptes du groupe. Or, les marges de manœuvre dont dispose La Poste sur l'ensemble de ces paramètres doivent être considérées avec prudence pour les raisons déjà évoquées.

Au total, le chiffre d'affaires du courrier diminuerait de 11,6 millions d'euros en 2009 à 10,1 millions d'euros en 2015, soit une baisse moyenne annuelle de 2,4 % quasiment équivalente à la baisse moyenne annuelle entre 2007 et 2009. Alors que sur la période 2007-2009, le résultat d'exploitation du courrier a été divisé par plus de quatre, il resterait globalement constant entre 2009 et 2015, ce qui suppose une forte réduction des charges d'exploitation. En 2015, le Courrier ne représenterait plus que 44 % du chiffre d'affaires du groupe, et 6 % de son résultat d'exploitation (contre respectivement 55 % et 16 % en 2009). »

Le second élément important du rapport concerne l'obligation de livraison du courrier à J+1. Tout en relevant qu' « *au cours de la période récente, la qualité de la distribution à J+1 de la lettre égrenée prioritaire a sensiblement progressé, passant de 69,6 % en 2003, à 84,4 % en 2009* », le rapport note toutefois qu' « *elle demeure inférieure à celle des grandes postes européennes et semble se heurter désormais à une barrière difficilement franchissable. Ce constat est décevant car les investissements massifs de modernisation de l'outil industriel du courrier auraient dû se traduire par une amélioration plus nette de la qualité de service.* »

Le rapport propose donc un aménagement de la règle de la livraison à 85 % à J+1, en remontant paradoxalement ce pourcentage à 95 %. Toutefois, l'obligation ne pèserait que sur une partie du territoire à définir : « constatant que dans un périmètre moins étendu que la France entière, les lettres prioritaires sont déjà effectivement distribuées dans le délai de J+1 dans 95 % des cas, l'objectif de qualité pourrait être relevé de 85 % à 95 % dans des parties de territoire à définir. Le même engagement s'appliquerait dans chaque zone pour respecter une égalité de traitement de tous les usagers. »

b) Les nouvelles étapes de la régulation du secteur postal

• *Une concurrence encore trop peu développée*

La Poste, qui a été désignée comme le prestataire du service postal universel en France pour une durée de 15 ans par la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales, bénéficie jusqu'au 31 décembre 2010 d'un secteur réservé pour les envois de

correspondances d'un poids inférieur à 50 grammes et dont le prix est inférieur à 2 fois et demi le tarif de base, ce qui représente 83,5 % des envois de correspondance.

Vingt opérateurs sont aujourd'hui détenteurs d'autorisations délivrées par l'ARCEP pour assurer la distribution de correspondance en France et vers le monde entier. **La Poste reste l'acteur dominant du marché de courrier adressé puisqu'elle détient plus de 99 % des parts de marché.**

Devant le report de la date de libéralisation des marchés postaux initialement prévue au 1^{er} janvier 2009, Adrexo, seul concurrent à dimension nationale, a arrêté le programme de développement de cette activité pour se recentrer autour des segments colis, catalogues et annuaires.

Le marché du courrier non adressé est également partagé à parts égales entre Médiapost, filiale de La Poste, et Adrexo, opérateur concurrent. La distribution de la presse est assurée par La Poste à hauteur de 33 % tandis que 48 % est vendu au numéro en kiosque et 19 % porté à domicile. Sur le marché des colis ordinaires, la filiale Coliposte de La Poste réalise 60 % du marché, et trois opérateurs, Kiala, Sogep et Distrihome se partagent les 40 % restants. Enfin, La Poste reste le leader sur le marché du colis express avec 30 % détenu par sa filiale Geopost. Les opérateurs concurrents détiennent les 70 % restant, notamment DHL, Geodis, UPS et Extand.

RÉPARTITION SECTORIELLE DES ACTIVITÉS POSTALES (REVENUS)

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	Évolution 2007-2008 (en %)
Secteur réservé	7 013	6 201	6 269	6 170	- 1,6
Secteur en concurrence	1 457	2 234	2 312	2 211	- 4,4
Total envois de correspondances	8 470	8 435	8 581	8 382	- 2,3

Source : Arcep, Observatoire des activités postales.

RÉPARTITION SECTORIELLE DES ACTIVITÉS POSTALES (VOLUMES)

(en millions d'objets)

	2005	2006	2007	2008	Évolution 2007-2008 (en %)
Secteur réservé	15 429	13 804	13 789	13 470	- 2,3
Secteur en concurrence	1 377	2 736	2 827	2 684	- 5,1
Total envois de correspondances	16 806	16 540	16 616	16 154	- 2,8

Source : Arcep, Observatoire des activités postales.

– *Les prochaines étapes de la régulation du secteur postal*

Le marché du courrier évolue rapidement sous l'effet conjugué de la rationalisation des courriers de gestion des entreprises et de la dématérialisation des échanges qui a généré en France une baisse de 1 % environ de volume chaque année jusqu'en 2007 et de plus de 3 % en 2008.

Cette libéralisation ne devrait toutefois pas, *a priori*, modifier sensiblement le panorama du secteur, en termes d'acteurs, à brève échéance. En effet, les expériences étrangères montrent qu'il faut du temps et de la pratique pour que la concurrence puisse se développer sur le marché postal. La mise en place d'un réseau dédié à la distribution du courrier adressé, particulièrement sur un territoire comme la France, nécessite des investissements et des compétences dont les nouveaux entrants ne disposent pas immédiatement.

De ce fait, les opérateurs postaux historiques européens représentent les concurrents les plus sérieux pour La Poste, les autres opérateurs entrants développant généralement des stratégies de niches ou sur des marchés géographiquement limités. Ainsi, il est probable que Deutsche Post et TNT, qui ont basé leur développement sur la croissance à l'international, renforcent leur stratégie en investissant sur le marché français.

Pour faire face à ces nouveaux défis, La Poste doit mener, dans les années qui viennent, une politique active de développement en accroissant sa compétitivité, sa dimension européenne, tout en élargissant son offre et en améliorant la qualité de ses prestations. C'est l'objet du plan stratégique qu'elle s'est fixée à horizon 2015. Les volumes courrier des entreprises représentant 85 % des volumes totaux, La Poste cherche à renforcer sa position auprès de ces dernières en proposant des offres de services élargies intégrant l'ensemble de la chaîne de valeur du courrier (conception, édition, préparation, distribution).

Dans la perspective de l'ouverture totale du marché à la concurrence, les opérateurs postaux historiques ont traditionnellement construit leur analyse concurrentielle sur l'arrivée de nouveaux opérateurs entrants. Ils ont ainsi développé, de manière dominante, des stratégies défensives minorant généralement les ruptures technologiques et la concurrence électronique. Or en 2009, sous l'effet de la substitution électronique, les prestataires du service universel postal ont enregistré des baisses de volume courrier allant de 26 milliards à 177 milliards d'objets distribués.

La concurrence électronique constitue une sérieuse menace pour la viabilité des opérateurs postaux historiques. En effet, ces derniers ont basé leurs modèles économiques sur des économies d'échelle en termes de distribution postale. Or de tels modèles perdent de leur pertinence dans le cas des médias électroniques. À l'inverse, on peut observer au niveau international que de nouveaux opérateurs entrants, de taille modeste, prennent davantage en compte ces mutations en cours pour développer de nouveaux modèles économiques comme des prestations innovantes.

C.– L'ACTION DÉTERMINANTE DE L'ARCEP DANS LA RÉGULATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

1.– Les crédits de l'ARCEP dédiés à une meilleure régulation du secteur

Pour 2011, l'ARCEP se voit attribuer près de **15 millions d'euros de crédits de paiement pour ses dépenses de personnel**, soit 65 % de ses dépenses totales.

Les dépenses relatives à l'activité des services s'élèvent à 3,16 millions d'euros et se décomposent de la manière suivante :

– 1,6 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,5 million d'euros en crédits de paiement au titre des commandes d'analyses et d'études externes sur cahiers des charges spécifiques et d'études multi-clients. Les dépenses d'études revêtent une importance stratégique pour l'autorité qui ne dispose pas toujours des compétences très pointues ou des moyens d'enquêtes nécessaires à l'accomplissement de ses missions de régulation. À cet égard, il faut relever un effort certain de l'ARCEP pour réduire le coût de ces dépenses par une mutualisation des frais avec d'autres organismes (CREDOC, CGIET...);

– 950 000 euros au titre de la communication (rapport d'activité, lettre de l'Autorité, organisation de diverses manifestations), de la formation des personnels, des colloques et de l'ensemble des dépenses liées à l'affirmation de la présence et du rôle du régulateur notamment au plan européen ;

– 960 000 euros de dépenses informatiques ;

– 580 000 euros de dépenses de logistique (dépenses relatives aux télécommunications, frais postaux, parc automobile, impression et reprographie, achats de documentation et fournitures diverses) ;

– 360 000 euros au titre des missions et déplacements ;

– 250 000 euros au titre des frais sociaux liés au personnel (médecine de prévention, restauration collective, association du personnel).

Les dépenses immobilières s'élèvent à 2,85 millions d'euros soit beaucoup moins que les 3,34 millions d'euros prévus en 2010. L'ARCEP a en effet signé en 2010 une convention sous l'égide de France Domaine qui lui permet de renégocier son bail en réduisant sensiblement son montant.

2.– Un besoin croissant de régulation dans le secteur des communications électroniques

Compte tenu des perspectives dressées par le Rapporteur spécial s'agissant du secteur postal, notamment l'ouverture à la concurrence à compter de 2011 du courrier de moins de 50 grammes, il est évident que l'action de l'ARCEP dans ce domaine restera importante.

Toutefois, la demande de régulation émanant des opérateurs du secteur semble se développer de plus en plus dans le domaine des communications électroniques, domaine dans lequel les moyens de l'autorité de régulation sont de plus en plus concentrés.

a) L'aboutissement de la procédure d'attribution d'une quatrième licence mobile de troisième génération

Prenant acte du caractère infructueux de l'appel à candidatures pour la 4^{ème} licence 3G lancé le 8 mars 2007, le Parlement, en adoptant l'article 22 de la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs, a ouvert la voie à la fixation de nouvelles modalités de redevances pour la bande 2,1 GHz. Il a donné la possibilité au Gouvernement de fixer de nouvelles dispositions relatives à la redevance par voie réglementaire, après un débat parlementaire.

L'attribution des fréquences disponibles de la bande 2,1 GHz, correspondant à une largeur de bande de 2 x 14,8 MHz, a été réalisée selon deux procédures distinctes et successives : un premier appel à candidatures concernant un lot de 2 x 5 MHz réservé à un nouvel entrant (4^{ème} licence 3G), puis l'attribution, lors d'un second appel à candidatures, du reste des fréquences disponibles dans la même bande.

On notera toutefois que les conditions d'attribution de cette licence ont fait l'objet d'un recours de la part des autres opérateurs (Orange, SFR et Bouygues Telecom) devant la Commission européenne et devant le Conseil d'État. Selon les termes de ce recours, l'État français aurait réservé de nombreux avantages au nouvel entrant, comme le droit de faire acheminer par un concurrent ses communications le temps que son propre réseau couvre toute la France, le droit d'installer des équipements (notamment des antennes) sur le site d'un opérateur existant ou le droit de se voir rétrocéder une partie des fréquences détenues par ses concurrents. **Enfin, les plaignants contestent le prix même de la licence – 240 millions d'euros contre 619 millions d'euros au début des années 2000 pour les trois autres opérateurs – qui pourrait, selon les trois opérateurs, être assimilée à une aide d'État. Ils demandent par conséquent que le prix de leur licence de troisième génération soit, *a posteriori*, revu à la baisse. Rappelons en effet qu'en 2002, Orange et SFR avaient déjà obtenu que le prix de leur licence soit ramené à 619 millions d'euros alors que l'acquisition initiale avait été rendue possible pour un montant de 4,95 milliards d'euros par licence.**

À ce stade, il semblerait que la Commission européenne n'ait pas été convaincue par les arguments des plaignants, dans la mesure où ses services ont envoyé le 28 juin 2010 une lettre dite de rejet administratif, cette procédure n'étant pas, pour autant, le caractère d'une décision définitive.

S'agissant de la procédure en cours devant le Conseil d'État, engagée uniquement par Bouygues et SFR avec le soutien du troisième opérateur, on notera que le Conseil a sollicité l'avis de la Commission des participations et des transferts afin d'obtenir des éclaircissements sur les modalités de détermination du prix. Le Conseil d'État pourrait rendre sa décision avant la fin de l'année 2010.

On notera enfin que, le 18 mai 2010, Orange et SFR ont remporté chacun un bloc de fréquences de téléphonie mobile de troisième génération mises aux enchères par le gouvernement. Le prix acquitté par Orange atteint 300 millions d'euros et 280 millions d'euros par SFR. Ces nouvelles fréquences vont leur permettre de disposer de capacités supplémentaires dans un contexte d'explosion du trafic sur leur réseau existant.

Au total, l'État a donc perçu 820 millions d'euros de la vente de ses fréquences au cours de l'année 2009-2010.

b) Le manque de concurrence dans le domaine du mobile dénoncé par l'ARCEP

Malgré les résultats obtenus dans le domaine de l'attribution des licences de téléphonie mobile de troisième génération, on ne peut pas dire pour autant que la concurrence se développe de manière décisive dans le domaine de la téléphonie mobile.

Cette appréciation résulte d'un rapport de l'ARCEP remis au Parlement le 30 juillet 2010 en application de l'article 17 de la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs (dite « loi Chatel ») ayant introduit dans le code de la consommation les articles L. 121-84-6 et L. 121-84-7.

Ces articles ont pour objectif de réduire certains freins au changement d'opérateur et d'améliorer la fluidité des marchés de détail de communications électroniques en agissant sur deux leviers principaux : les durées d'engagement des consommateurs auprès de leur opérateur et les frais de résiliation.

D'après ce rapport, plusieurs freins au développement de la concurrence peuvent être identifiés.

- *Sur le marché de la téléphonie mobile*

Les dispositions de la loi n'ont été que partiellement appliquées par les opérateurs et les modalités de leur mise en œuvre appellent certaines critiques. L'Autorité constate par ailleurs que la concurrence demeure limitée, les consommateurs restant majoritairement engagés sur des périodes longues chez leurs opérateurs.

- *Sur le marché de la téléphonie et de l'accès à l'Internet haut débit fixe*

La loi n'ayant pas entraîné d'évolution des frais de résiliation, son impact sur la fluidité du marché de détail n'est pas significatif. Cette fluidité est toutefois supérieure à celle du marché mobile, mais l'apparition d'offres couplées (fixe et mobile) peut conduire à rigidifier les marchés de détail.

Afin de renforcer la concurrence dans le domaine du mobile, le rapport de l'ARCEP propose plusieurs mesures :

- **mention des frais de résiliation sur les factures ;**
- **encadrement des modalités de résiliation avant un an ;**
- **mention de la procédure et du code de déverrouillage des terminaux mobiles sur les factures.**

Le Rapporteur spécial appelle à une mise en œuvre rapide de ces préconisations afin d'améliorer la fluidité de ce secteur.

c) Les réseaux Internet entre neutralité, fiscalisation et régulation

Le monde de l'Internet est également traversé par des débats similaires sur le nécessaire développement de la concurrence et la régulation, dans lesquels l'ARCEP est amenée à intervenir de manière croissante. **Le Rapporteur spécial note que, dans ce domaine, le Gouvernement adopte des positions contradictoires, entre neutralité et interventionnisme, qui suscitent la suspicion des opérateurs et l'incompréhension d'un grand public très attentif dans ces domaines.**

- *Le débat sur la neutralité de l'Internet*

Adopté à l'initiative du Parlement, l'article 33 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique dispose que « dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un **rapport sur la question de la neutralité des réseaux de communications électroniques**, notamment lorsque ceux-ci bénéficient d'aides publiques ».

Ce rapport⁽¹⁾ a été remis au Parlement le 16 juillet 2010, soit à quelques jours près dans le délai imparti par la loi, ce qui est suffisamment rare pour que le Rapporteur spécial exprime sa satisfaction.

Au-delà de l'analyse du paysage actuel de l'Internet, le Rapporteur spécial retient de ce rapport par ailleurs très intéressant un **appel fort à davantage de régulation de la part de l'État.**

(1) « *La neutralité de l'Internet, un atout pour le développement de l'économie numérique* », Secrétariat chargé de la prospective et du développement de l'économie numérique, 16 juillet 2010.

Ainsi la conclusion du rapport indique-t-elle que « *le développement d'un Internet ouvert sur le long terme suppose la mise en place d'un cadre favorable, ce qui passe par :*

– *la promotion d'une concurrence dynamique sur le marché de l'accès et plus largement sur les différents marchés concernés;*

– *une transparence accrue vis-à-vis des utilisateurs finals ;*

– *la surveillance des marchés présentant des risques de déséquilibres concurrentiels et, le cas échéant, l'application de mesures correctrices ;*

– *le développement de bonnes pratiques entre les acteurs en matière d'usages ;*

– *l'accroissement des capacités de réseaux disponibles ».*

D'après le rapport, c'est à l'ARCEP que reviendrait la charge de veiller à cette meilleure neutralité de l'Internet. Le rapport envisage notamment de donner à l'Autorité d'avantage de pouvoirs pour résoudre les litiges entre opérateurs ou entre utilisateurs et opérateurs. Si de nombreuses prérogatives existent dans ce domaine, le rapport rappelle qu'elles sont déjà anciennes ; elles mériteraient d'être modernisées et inscrites dans la loi pour avoir une autorité accrue.

De fait, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'État en charge de la prospective et du développement de l'économie numérique, a plaidé, lors de la remise de ce rapport, pour l'élaboration d'un texte législatif intégrant la transposition du troisième paquet télécom.

Le Rapporteur spécial note que ce rapport a été entouré de très nombreuses contributions des acteurs du secteur⁽¹⁾, visant pour l'essentiel à défendre la liberté de l'Internet. L'Association des services Internet communautaires (ASIC) a même demandé l'inscription dans la loi du principe de non-discrimination des contenus sur l'Internet. Cette demande fait suite à un conflit récent entre le fournisseur d'accès Neuf ayant bloqué l'accès de ses abonnés aux vidéos hébergées par Dailymotion dans le cadre de négociations commerciales sur le coût de la bande passante.

● *Le débat sur la taxation de l'offre « triple play »*

Alors que d'un côté, le secrétariat d'État chargé de la prospective et du développement de l'économie numérique prête une oreille attentive aux demandes des professionnels de l'Internet visant à assurer une plus grande neutralité de l'Internet, le ministère de l'Économie propose un relèvement du taux de TVA à 19,6 % sur les forfaits Internet *triple play*, sans que ces mêmes professionnels soient, à ce stade, définitivement fixés.

(1) Selon la presse, 121 contributions ont été remises à l'occasion de l'élaboration de ce rapport.

Selon les informations fournies au Rapporteur spécial, le produit attendu de cette mesure avoisinerait les 500 millions d'euros ; d'après les fournisseurs d'accès à Internet, ce relèvement mettrait automatiquement fin à l'offre *triple play* à moins de 30 euros, dans la mesure où la répercussion de ce relèvement équivaut à 2 ou 3 euros supplémentaires par facture.

- *Le régulateur au service du très haut débit dans les zones peu denses*

Le régulateur est, enfin, sollicité afin de développer le très haut débit dans les zones peu denses, sachant que le financement de ce développement dans les zones blanches pose encore un problème important.

Lors de son audition devant la commission des affaires économiques le 8 septembre 2010, M. Jean-Ludovic Silicani, président de l'Autorité, interrogé par les parlementaires sur une éventuelle taxation de la paire de cuivre⁽¹⁾ pour financer le déploiement de la fibre optique, a indiqué qu'il s'agissait d'une « *fausse bonne idée* » car, paradoxalement, elle désavantagerait les foyers vivant dans les zones les moins denses qui utiliseront longtemps la paire de cuivre taxée, alors que ceux vivant dans les zones denses, où la fibre optique se déploiera le plus vite, ne seront que peu soumis à cette taxe.

Interrogé sur un financement alternatif de la fibre optique, le président de l'ARCEP a rappelé que, pendant plusieurs années, le soutien de l'État à la fibre optique dans les zones peu denses sera apporté par le fonds d'aménagement numérique, financé par le grand emprunt. Par ailleurs, il a indiqué qu'il n'était pas favorable, d'une façon générale, à la création de nouvelles taxes affectées et que, si un soutien de l'État devait être apporté de façon durable au déploiement de la fibre, il devrait plutôt être financé par les recettes des impôts existants.

Interrogé à nouveau sur l'hypothèse d'une taxe nouvelle, le président de l'ARCEP a répondu que, dans cette hypothèse – qu'il ne recommande pas, surtout au moment où il est envisagé de soumettre les offres *triple play* à une TVA à 19,6 % – la moins mauvaise solution serait une taxe très faible assise sur une assiette large, celle de tous les abonnements fixes et mobiles (soit 80 millions d'abonnements) qui, si elle était fixée, par exemple, à 5 euros par an, rapporterait 400 millions d'euros.

II.– LA RÉGULATION DES MARCHÉS DE L'ÉNERGIE (ACTION N° 14)

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) concourt au bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel. La CRE sera, en 2010, confrontée à un nouvel élargissement de ses compétences, d'une part en raison de l'adoption définitive par le Parlement européen du « troisième paquet » de directives européennes dans le domaine de l'énergie et, d'autre part, en raison de la mise en œuvre prochaine des conclusions du rapport Champsaur à travers le projet de loi sur la nouvelle organisation du marché de l'électricité (« Loi NOME »).

(1) La paire de cuivre désigne le réseau actuel reliant le client au nœud de raccordement.

**A.– DANS UN CONTEXTE D'ÉLARGISSEMENT DE SES COMPÉTENCES,
LES MOYENS DE LA CRE SONT EN LÉGÈRE BAISSÉ**

1.– Une légère réduction des moyens de la CRE

Les demandes de crédits pour l'action n° 14 *Régulation et contrôle des marchés de l'énergie* s'élèvent pour 2011, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, à 19,6 millions d'euros (-2 %) Cette action représente 1,9 % du total du programme n° 134.

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT DE L'ACTION N° 14
POUR 2010 ET 2011**

(en euros)

		Titre II Dépenses de personnel	Titre III Dépenses de fonctionnement	Total général
Action n° 14 Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	LFI 2010	11 978 826	8 100 000	20 078 826
	PLF 2011	11 967 910	7 651 475	19 619 385
	Écart (%)	-0,1	-5,5	-2,0

Source : projet annuel de performances 2011.

La CRE s'appuiera, en 2011 comme en 2010, sur 131 ETPT dans le contexte d'une activité en fort développement.

En 2010, les dépenses directement liées à l'activité de la CRE s'élèveront à 3,58 millions d'euros, soit beaucoup plus que les 3,31 millions d'euros autorisés l'année dernière, et représenteront un peu plus de 47 % des crédits du budget de fonctionnement. Elles concerneront en particulier les crédits qui lui permettent de développer l'expertise externe nécessaire dans des domaines où elle ne dispose pas des moyens techniques suffisants pour exercer des missions de contrôle et d'audit prévues par la loi, ainsi que pour faire réaliser les études et les enquêtes liées à la surveillance des marchés de l'électricité et du gaz. Le reste des crédits se répartit entre les actions de communication, les frais de déplacements, la documentation, la formation des personnels et le paiement des honoraires de conseils.

Les dépenses immobilières de la CRE s'élèveront à 2,79 millions d'euros, en replis par rapport aux 3,2 millions d'euros en 2010. Cette réduction du loyer permet de ramener cette dépense incompressible à 36 % des crédits de fonctionnement (contre 44 % l'année dernière).

Les dépenses de fonctionnement courant s'élèveront à 900 000 euros. Ces dépenses représentent 14 % des crédits de fonctionnement et sont en légère augmentation en 2010 en raison du renouvellement d'un certain nombre de marchés, relatifs aux véhicules, aux carburants, aux impressions, à la réparation et aux achats de mobiliers, aux photocopieurs. Enfin, les dépenses informatiques s'élèveront à 370 000 euros.

2.– Ces moyens doivent permettre à la CRE de mener à bien ses nouvelles compétences

Deux réformes législatives majeures vont avoir pour effet d'étendre les compétences de la CRE dès 2010 :

– d'une part, **la transposition en droit national du « troisième paquet énergie »** formellement adopté par le Parlement européen et le Conseil le 13 juillet 2009 et publié au *Journal officiel de l'Union européenne* le 14 août 2009 (voir encadré), qui doit intervenir avant la fin de l'année 2011 ;

– d'autre part, **l'examen en 2010 du projet de loi relatif à la nouvelle organisation du marché de l'électricité** (« Loi NOME »), faisant suite aux recommandations du rapport de M. Paul Champsaur portant sur les volets amont et aval du marché de l'électricité *« coordonné par un même régulateur et un même processus institutionnel »* : en amont, un droit d'accès des fournisseurs à la production d'électricité du parc nucléaire historique à un prix régulé et, en aval, suppression des tarifs réglementés pour les consommateurs industriels (Tartam, tarifs verts et une partie des tarifs jaunes) et maintien des tarifs réglementés pour les petits consommateurs. Tous les fournisseurs pourraient proposer des tarifs réglementés et la réversibilité serait totale.

Le Rapporteur spécial relève notamment que **les pouvoirs de la CRE seront élargis** en matière d'élaboration des tarifs d'accès aux réseaux, de règlement des différends et de sanction compte tenu des décisions contraignantes qui pourraient être adoptées par la future agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER), ou encore au regard des pouvoirs de fixation ou d'approbation des conditions de raccordement.

De nouveaux pouvoirs devraient également lui être confiés : fixer ou approuver les capacités d'allocation pour les importations journalières aux frontières en électricité et gaz ; approuver ou fixer des règles de gestion des congestions en électricité et en gaz ; mettre en œuvre une procédure de certification des gestionnaires de réseaux de transport (GRT) ; veiller à l'indépendance des personnels et des dirigeants des GRT ; participer au conseil des régulateurs de l'ACER.

Enfin, la CRE pourrait se voir confier de nouvelles missions, seule ou conjointement avec d'autres autorités de régulation ou de médiation, en matière de concurrence, de protection des consommateurs, de sécurité d'approvisionnement ou de surveillance de plans d'investissement.

LE « TROISIÈME PAQUET ÉNERGIE »

Les marchés européens de l'énergie vont être davantage ouverts à la concurrence car les compagnies devront désormais dissocier les activités d'approvisionnement et de production. Le vaste paquet législatif adopté par le Parlement européen et le Conseil européen le 13 juillet 2009 renforcera les pouvoirs des régulateurs nationaux et améliorera également les droits des consommateurs qui pourront notamment changer de fournisseur plus facilement. Ce paquet est constitué de plusieurs textes législatifs : une directive concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité ; une directive concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel ; un règlement sur les conditions d'accès au réseau d'électricité ; un règlement sur les conditions d'accès au réseau de gaz naturel ; et un règlement instituant une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie. **La transposition des directives devra se faire en moins de 18 mois soit fin 2011 au plus tard.**

Dissocier les activités d'approvisionnement et de production de la gestion des réseaux

Les États membres ont la possibilité de choisir entre trois options pour dissocier les activités d'approvisionnement et de production de la gestion des réseaux sur les marchés du gaz et de l'électricité :

La « dissociation intégrale des structures de propriété » devrait contraindre les compagnies énergétiques intégrées à vendre leurs réseaux de gaz et d'électricité ce qui impliquerait la mise en place de gestionnaires séparés des réseaux de transport qui seraient chargés de la gestion de l'ensemble du réseau. Dans une telle option, une société de fourniture et de production ne pourrait pas détenir une part majoritaire dans une firme de gestion du réseau de transport, selon le texte de compromis.

L'option "d'un gestionnaire de réseau indépendant" constitue une alternative à la dissociation intégrale des structures de propriété. Elle permettrait aux compagnies énergétiques de conserver la propriété de leurs réseaux de transport. Ainsi, pour libéraliser leurs marchés de l'énergie, les États membres pourraient, par exemple, contraindre les sociétés à confier la gestion de leurs réseaux de transport à un organisme spécifique désigné à cette fin, le gestionnaire indépendant de réseau.

La troisième option, celle du "gestionnaire de transport indépendant", maintient la possibilité de sociétés intégrées d'approvisionnement et de transport mais oblige ces dernières à se conformer à certaines pour garantir que ces deux branches d'activité fonctionnent de manière réellement indépendante.

Les droits des consommateurs renforcés

La nouvelle législation devrait garantir aux consommateurs le droit de :

- changer de fournisseur de gaz et d'électricité dans un délai de trois semaines et sans frais ;
- recevoir un décompte de clôture final au plus tard six semaines après le changement de fournisseur ;
- recevoir toutes les données relatives à sa consommation de gaz et d'électricité ;
- recourir à des filières indépendantes pour traiter efficacement les plaintes et régler hors des tribunaux les litiges (comme un médiateur pour l'énergie ou une organisation des consommateurs) ;
- obtenir une réparation si les niveaux de qualité du service fourni ne sont pas atteints (par exemple, si des factures sont inexactes ou transmises avec retard) ;
- recevoir des informations relatives à ses droits avec ses factures ou par le biais des sites Internet des compagnies.

Le texte prévoit que la Commission européenne devra présenter un "aide-mémoire du consommateur d'énergie", clair et concis, contenant toutes les informations pratiques relatives aux droits du consommateur. Et, sous réserve des résultats d'une évaluation économique, 80 % des consommateurs devraient avoir accès d'ici à 2020 à des systèmes intelligents de contrôle de la consommation.

Garantir un service universel de fourniture d'électricité

La nouvelle législation devrait aussi contraindre les États membres à garantir un service universel à tous les clients résidentiels et, si nécessaire, aux petites entreprises employant moins de 50 personnes et avec chiffre d'affaire annuel ou un bilan de moins de 10 millions d'euros. Ces clients auraient ainsi le droit à être approvisionnés en électricité de qualité spécifique à des prix raisonnables, facilement comparables, transparents et non-discriminatoires.

Protéger les consommateurs vulnérables

La nouvelle législation prévoit des mesures spécifiques pour protéger les consommateurs vulnérables. Les États membres devraient prendre des "mesures appropriées" contre la "pauvreté énergétique", telles que l'adoption de plans d'action nationaux pour l'énergie ou l'utilisation des systèmes de sécurité sociale pour garantir l'approvisionnement en énergie nécessaire des consommateurs vulnérables ou pour améliorer l'efficacité énergétique, selon le compromis.

Compagnies non communautaires

Le paquet législatif comprend également des dispositions destinées à éviter que des réseaux de transport ou leurs propriétaires soient contrôlés par des compagnies de pays non-membres de l'UE, tant qu'elles ne remplissent pas certaines conditions. Ainsi, un régulateur national aura le droit de refuser la certification à un gestionnaire de réseau de transport contrôlé par un ou des ressortissants de pays tiers si cette compagnie ne respecte pas les obligations en matière de découplage et si son entrée sur le marché mettrait en péril la sécurité de l'approvisionnement de l'État membre ou de l'UE. Les États membres de l'UE auront trois ans et demi pour mettre en application les dispositions concernant les compagnies non communautaires.

Mesures complémentaires

Les deux directives et les trois règlements faisant partie du "troisième paquet énergie" comportent par ailleurs les points suivants :

- la création d'une agence communautaire de coopération des régulateurs de l'énergie qui fixera des lignes directrices non-contraignantes ;
- l'adoption par la Commission européenne des codes de réseau contraignants basés sur les lignes directrices de l'Agence – par exemple sur les procédures à suivre en cas de situations d'urgence ;
- l'établissement de réseaux européens de gestionnaires de réseaux de transport d'électricité et de gaz chargés notamment d'appliquer les codes de réseaux ;
- une obligation pour les gestionnaires des réseaux de transport de soumettre tous les 2 ans aux autorités nationales de régulation un plan de développement des réseaux sur 10 ans ;
- des mesures pour améliorer la coopération régionale entre les différents régulateurs nationaux,
- des mesures pour renforcer l'indépendance des régulateurs nationaux.

Source : www.europarl.europa.eu

B.— LA PERFORMANCE DE LA CRE DÉMONTRÉE DANS LES DÉBATS SUR LA RÉGULATION DU PRIX DE L'ÉNERGIE

La CRE a été amenée, ces derniers mois, à intervenir dans des débats particulièrement complexes et politiquement épineux sur le tarif de l'achat de l'électricité et du gaz.

1.— Une prise de position courageuse sur les tarifs de rachat de l'électricité photovoltaïque

La CRE a été saisie, le 30 août 2010, d'un projet d'arrêté fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie radiative du soleil. L'arrêté définitif est paru au Journal officiel le 1^{er} septembre 2010.

Le tarif d'achat applicable à l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie radiative du soleil a été diminué, une première fois, par un arrêté du 12 janvier 2010, destiné à maîtriser la dynamique constatée dans le développement de la filière. Saisie pour avis sur ce projet de texte, la CRE avait recommandé une nouvelle segmentation tarifaire, mieux adaptée aux spécificités propres à chaque type d'installation, ainsi qu'une diminution tarifaire plus prononcée.

Depuis lors, le rythme de croissance de la filière ne s'est que modérément ralenti. Ainsi, la puissance cumulée des installations ayant fait l'objet d'une demande de raccordement au cours du deuxième trimestre 2010, proche de 600 MWc, conduit à un développement très supérieur à l'objectif ambitieux défini par la programmation pluriannuelle des investissements, qui repose sur le raccordement de 500 MWc par an. En conséquence, les ministres respectivement chargés de l'économie et de l'énergie ont saisi la CRE d'un **nouveau projet d'arrêté tarifaire visant à réduire de 12 % l'ensemble des tarifs d'achat, à l'exception de celui applicable aux installations intégrées au bâti de moins de 3 kWc qui reste inchangé.**

Dans son avis du 3 décembre 2009 sur un projet d'arrêté qui visait à modifier la structure tarifaire instaurée en 2006, la CRE avait recommandé de distinguer les bâtiments à usage d'habitation, qui présentent de plus fortes contraintes d'intégration, des autres constructions pour le montant de la prime d'intégration. En outre, compte tenu de la part prépondérante des coûts d'investissements dans le coût complet de production, elle avait également proposé une augmentation de la part fixe du coefficient d'indexation qui définit, pour une installation donnée, l'évolution du tarif d'achat d'année en année sur la durée du contrat, pour la porter à 80 %. L'arrêté du 1^{er} septembre 2010 conserve ces deux propositions, qui avaient été entérinées dès l'arrêté du 12 janvier 2010.

D'après la CRE, le tarif envisagé dans l'arrêté du 1^{er} septembre 2010 conduit, dans la plupart des cas, à une rémunération normale des investissements, mais sa dégressivité devrait intervenir dès 2011 afin d'anticiper la diminution attendue des coûts de production.

Les niveaux tarifaires ainsi que les rentabilités des projets situés en France qui résultent de l'arrêté sont indiqués dans le tableau suivant. Les plages de variation des rentabilités traduisent les différences d'ensoleillement observées sur le territoire (de 900 kWh/kWc dans le nord à 1 400 kWh/kWc dans le sud).

TARIFS APPLICABLES AU RACHAT DE L'ÉLECTRICITÉ PHOTOVOLTAÏQUE

Type d'installation		Tarif d'achat envisagé en c€/kWh (entre parenthèses, TRI projet)		
		Bâtiments à usage d'habitation	Bâtiments à usage d'enseignement et de santé	Autres bâtiments
Intégration au bâti	Installations sur bâtiment			
	P ≤ 3 kWc	58,0 (9,0 % - 16,7 %)	51,0 (1,7 % - 6,7 %)	44,0 (3,1 % - 8,6 %)
	3 kWc < P = 250 Kwc	51,0 (2,5 % - 7,9 %)	51,0 (2,5 % - 7,9 %)	44,0 (3,1 % - 8,6 %)
Opération simplifiée	P ≤ 3 kWc	37 (8,3 % - 15,8 %)	Non représentatif	
	P > 3kWc		37,0 (3,2 % - 9,2 %)	
Surimposition	P ≤ 250 kWc	27,6 (5,8 % - 12,6 %)	27,6 (-0,3 % - 4,1 %)	
	P > 250 kWc	de 27,6 à 33,1 (selon le département d'implantation) (3,1 % - 6,9 %)		
Installations au sol		de 27,6 à 33,1 (selon le département d'implantation) (5,1 % - 9,1 %)		

Source : Commission de régulation de l'énergie, avis du 31 août 2010.

Malgré la diminution des tarifs envisagée, **la CRE souligne que le coût du dispositif reste très élevé et ses conséquences préjudiciables pour la stabilité des réseaux insulaires devraient être mieux mesurées.**

Sur la base du scénario envisagé dans la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité en vigueur, qui conduit à une augmentation progressive de la capacité installée pour atteindre 1 100 MWc en 2012 et 5 400 MWc en 2020, **les charges annuelles de service public induites par les tarifs proposés sont estimées à environ 1,4 milliard d'euros à l'horizon 2020 – soit 19 euros par an pour un client résidentiel moyen.**

Ce montant n'est inférieur que de 5 % aux charges qui seraient induites, pour le même scénario, par la grille tarifaire actuellement en vigueur. Ce faible écart est principalement dû à la part importante d'installations intégrées au bâti pour lesquelles le tarif d'achat proposé reste inchangé.

Cependant, le rythme de développement actuel de la filière ne correspond pas à ce scénario. Selon le taux de réalisation des projets déjà en attente de raccordement, qui totalisaient plus de 3 000 MWc de puissance cumulée en juin 2010, et en supposant à partir de 2011 un rythme de croissance de la filière photovoltaïque moins soutenu, de 500 MWc par an, **les charges annuelles imputables au développement de la filière pourraient atteindre 2,5 milliards d'euros à l'horizon 2020**. Ce montant correspond, en moyenne, à un coût pour les consommateurs d'électricité de 35 euros par pour un client résidentiel soit 90 euros par an pour un client équipé du chauffage électrique.

Cette situation est porteuse de risques pour la sécurité d'approvisionnement, notamment en outre-mer et en Corse. En effet, avec l'augmentation de la puissance installée, la capacité du système à suppléer une baisse brutale de la production photovoltaïque n'est plus garantie. Malgré les adaptations engagées par les gestionnaires de réseaux, il pourrait en résulter des défaillances plus fréquentes de ces systèmes électriques insulaires.

Dans ces conditions, la CRE rappelle la nécessité d'examiner la question du maintien de l'obligation d'achat pour les installations photovoltaïques outre-mer et en Corse. Si elle devait être maintenue, l'éligibilité des projets aux dispositifs de défiscalisation applicables aux investissements en outre-mer ou aux souscriptions au capital d'une PME pourrait être abrogée.

Le Rapporteur spécial souscrit tout à fait à cette analyse. Les objectifs en matière d'électricité photovoltaïque ne doivent, ni conduire à une charge disproportionnée pour les consommateurs, ni, bien sûr, menacer la sécurité du réseau.

2.— Une régulation efficace des prérogatives de l'opérateur historique dans le domaine du prix du gaz

Le décret n° 2009-1603 du 18 décembre 2009 qui encadre la fixation des tarifs réglementés de vente de gaz prévoit que les coûts d'approvisionnement du gaz à couvrir par les tarifs sont estimés par une formule.

La formule actuellement utilisée par GDF Suez a été établie par l'opérateur et transmise à la CRE le 21 juillet 2008. Elle a été conçue pour s'appliquer sur les années 2008, 2009 et 2010. Cette formule avait fait l'objet d'un audit par la CRE dont les conclusions avaient été rendues publiques par délibération du 17 décembre 2008.

Le 31 août 2010, la CRE a toutefois rendu public un audit de la formule pour les années 2008 et 2009. D'après cet audit, il ressort que GDF Suez dispose d'un portefeuille d'approvisionnement diversifié qui lui procure un potentiel d'optimisation et d'arbitrage important. **Compte tenu de la flexibilité offerte par les différentes clauses de ces contrats, ces arbitrages peuvent s'opérer entre les différents contrats de long terme ou entre les contrats de long terme, d'une part, et des achats sur le marché de gros, d'autre part.**

Dans le contexte de décorrélation entre les prix du gaz sur le marché de gros et les prix des contrats de long terme indexés sur les produits pétroliers, GDF Suez a accru ses achats de gaz à court terme sur les marchés de gros et a réduit ses enlèvements de gaz issu de ses contrats de long terme. L'opérateur s'est également engagé dans des renégociations avec ses fournisseurs afin d'introduire, dans les prix des contrats, une part d'indexation sur le marché de gros gazier ou de réviser à la baisse son volume d'engagement.

Le périmètre d'approvisionnement retenu pour estimer la formule actuellement en vigueur est construit sur la base des contrats de long terme de gaz importé en France, conformément aux dispositions du contrat de service public (CSP) liant l'État et GDF Suez. La formule actuelle est évaluée en considérant les valeurs moyennes des quantités contractuelles indiquées dans les clauses de *take-or-pay*. Elle est indexée sur les prix des produits pétroliers moyennés sur les six mois passés, avec un décalage d'un mois, et s'applique pendant trois mois.

Cette méthode de construction de la formule tarifaire conduit mécaniquement à des écarts entre la formule et les coûts réellement supportés par GDF Suez. Dans ce contexte, l'audit mené par la CRE s'est concentré sur la mesure des écarts entre la formule et les coûts d'approvisionnement réels, ainsi que sur l'analyse des renégociations abouties et engagées par GDF Suez avec ses fournisseurs dans un contexte de prix bas sur les marchés de gros.

L'écart constaté entre la formule et le prix moyen d'importation (PMI) résultant des contrats de long terme de gaz importé en France est d'environ 3,1 % sur la totalité de la période sous revue dans le cadre de cet audit (janvier 2008 à juin 2010). Il est plus important sur 2009 en raison des effets dynamiques d'application de la formule dans le contexte très particulier de forte variation des cours pétroliers en 2008 (forte hausse jusqu'en juillet 2008 suivie d'une baisse très brutale jusqu'à fin 2008). La formule a, en revanche, fourni une bonne approximation des coûts d'approvisionnement de gaz importé via des contrats de long terme sur le premier semestre 2010, l'écart entre la formule et les coûts d'approvisionnement réels de ces contrats étant de seulement 0,3 %.

Au total, la CRE considère que la formule actuelle a fourni, sur la totalité de la période audité, une approximation correcte des coûts d'approvisionnement de GDF Suez, dans le cadre du périmètre du contrat de service public, à savoir les contrats de long terme de gaz importé en France.

Elle recommande toutefois que le cours au jour le jour soit pris en compte dans le calcul des tarifs réglementés. D'après la CRE, « *compte tenu de la part d'indexation sur les prix des marchés de gros gaziers contenue dans certains contrats, une nouvelle formule incluant cette part permettrait de mieux refléter les évolutions contractuelles* ». Elle met toutefois en garde contre la volatilité des tarifs réglementés qui peut être induite par une telle révision de la formule.

Le Rapporteur spécial souscrit à cette approche dans un domaine où la concurrence doit, à l'évidence, réaliser d'importants progrès.

III.– LES MOYENS CONSACRÉS AU DÉVELOPPEMENT DE LA CONCURRENCE ET À LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

A.– L'ACTION DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (ACTION N° 15)

Rappelons que la loi relative à la modernisation de l'économie n° 2008-776 du 4 août 2008 (LME) a transformé le Conseil de la concurrence en Autorité de la concurrence en renforçant ses pouvoirs afin, notamment, de rapprocher le système français de régulation de la concurrence du modèle en vigueur partout ailleurs en Europe. Pour cela, elle a rassemblé les attributions (instruction des plaintes relatives à des pratiques anticoncurrentielles, contrôle des concentrations, demande d'avis) et les moyens (service d'enquête et service d'instruction) au sein d'une autorité indépendante unique. **L'Autorité de la concurrence a officiellement succédé au Conseil de la concurrence le 2 mars 2009.**

L'Autorité, qualifiée par la loi d'autorité administrative indépendante, conserve intégralement, tout en la modernisant, l'organisation passée du Conseil, caractérisée depuis 2001 par une séparation complète des fonctions d'instruction et de décision. Afin de renforcer le principe de séparation des fonctions et de disposer d'un contre pouvoir interne, la LME a instauré un « conseiller auditeur » possédant la qualité de magistrat. Nommé par arrêté du ministre chargé de l'économie après avis du collège de l'Autorité, il est chargé de veiller au respect des procédures selon des modalités fixées par décret.

1.– Les moyens de l'Autorité de la concurrence

a) Des crédits en légère hausse

L'Autorité de la concurrence se voit doter de 20,4 millions d'euros en 2010 et bénéficie de la plus forte augmentation du programme (+ 2 %), même si l'action n° 15 ne représente que 1,8 % des autorisations d'engagement de l'ensemble du programme n° 134.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT DE L'ACTION N° 15 POUR 2010 ET 2011

(en euros)

		Titre II Dépenses de personnel	Titre III Dépenses de fonctionnement	Total général
Action n° 15	LFI 2010	15 003 654	5 000 000	20 003 654
Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	PLF 2011	15 299 992	5 100 983	20 400 975
	Écart (%)	+ 1,9	+ 2	+ 2

Source : projet annuel de performances 2011.

Les dépenses immobilières de l’Autorité de la concurrence sont évaluées à 2,5 millions d’euros en 2011. Depuis janvier 2009, l’Autorité de la concurrence est installée sur 3 sites : deux sont des bâtiments loués à des propriétaires privés pour des loyers annuels de 1,6 million d’euros (les sites du 11 rue de l’Échelle et du 3 place de Valois) et le troisième est un immeuble domanial pour lequel aucun loyer budgétaire n’a encore été fixé (le 6 avenue de l’Opéra). Il faut y ajouter un million d’euros au titre des dépenses de nettoyage, de gardiennage, de maintenance, d’énergie, d’eau et de travaux pour les trois sites.

Les dépenses d’expertise, de conseil, de documentation et de communication sont évaluées à 850 000 euros et correspondent principalement à des prestations intellectuelles directement liées à l’activité. Le recours aux expertises économiques et juridiques est nécessaire à l’instruction des dossiers et à la sécurisation des procédures. Ce poste comprend également les honoraires d’avocat pour la représentation juridique de l’Autorité devant la Cour de cassation et le Conseil d’État.

Les dépenses de fonctionnement courant s’élèvent à 750 000 euros et correspondent aux achats de fournitures de bureau, de papier, des matériels et équipements, y compris leur maintenance, les frais de correspondance, les dépenses de téléphonie et diverses prestations de service externalisées.

Les dépenses de représentation et de déplacement atteignent 400 000 euros. Enfin, les dépenses d’informatique s’élèvent à 900 000 euros contre 550 000 euros afin de permettre à l’Autorité de poursuivre le développement de l’application PEGASE pour la gestion des dossiers. Les dépenses vont concerner essentiellement la chaîne de numérisation et la création d’un extranet pour les parties à la procédure et les rapporteurs.

b) Le cadre d’intervention de l’Autorité de la concurrence a été précisé

- *Les précisions apportées à la loi de modernisation de l’économie*

La réforme issue de la LME a fait l’objet, cette année, de plusieurs précisions particulièrement importantes dans le domaine de l’application droit de la concurrence par l’Autorité de la concurrence.

Ainsi, la LME avait mis en place de nouveaux seuils de contrôle pour les opérations concernant **les magasins de commerce au détail** et pour les activités exercées dans les **départements et certaines collectivités d’outre-mer**. Cette réforme imposait une actualisation rapide des lignes directrices auparavant publiées par la DGCCRF.

À cet effet, un premier document a été soumis à une consultation publique le 15 juillet 2009. Les contributions reçues dans ce cadre ont permis de nombreuses clarifications. Le document définitif a été publié sur le site de l’Autorité le 16 décembre 2009.

En **matière de procédure**, les lignes directrices donnent des précisions pratiques relatives à la computation des délais d'examen, exprimés depuis l'entrée en vigueur de la LME en jours ouvrés et non plus en jours calendaires. Il est ainsi précisé que la phase 1 de la procédure débute le jour ouvré suivant la date de réception par l'Autorité du dossier de notification complet et dure 25 jours ouvrés. Cette date est matérialisée par un accusé de réception du dossier complet adressé aux parties.

En ce qui concerne le **commerce de détail**, les lignes directrices précisent que, pour vérifier qu'une opération excède le seuil de 75 millions d'euros, seuil entraînant l'application des dispositions relatives au contrôle des concentrations, il est nécessaire de prendre en considération le chiffre d'affaires mondial de l'ensemble des entreprises quelles que soient les activités des entreprises concernées, et pas seulement de celles de commerce de détail.

Les lignes directrices précisent par ailleurs que la notion de commerce de détail doit être définie par référence aux règles applicables en matière d'équipement commercial. **Un magasin de commerce de détail s'entend comme un magasin qui effectue essentiellement, c'est-à-dire pour plus de la moitié de son chiffre d'affaires, de la vente de marchandises à des consommateurs pour leur usage domestique** ; est incluse la vente d'objets d'occasion (brocante ou dépôt-vente par exemple). Sont traditionnellement assimilées à du commerce de détail, bien que ne constituant pas de la vente de marchandises, un certain nombre de prestations de service à caractère artisanal (pressing, coiffure et esthétique, cordonnerie, photographie, entretien de véhicules et montage de pneus).

Sont toujours exclues les prestations de service à caractère immatériel ou intellectuel (comme les banques, l'assurance ou les agences de voyage) ainsi que les établissements de service ou de location de matériel (comme les laveries automatiques ou les vidéothèques) et les restaurants. Sont aussi exclues les entreprises qui réalisent la totalité de leurs ventes en ligne.

- *Un souci de simplification des procédures pour les entreprises*

Plusieurs innovations introduites dans les lignes directrices montrent que l'Autorité a fait siennes les préoccupations exprimées par les entreprises dans le cadre de la consultation publique en matière de **simplification de la procédure et de clarification de certaines approches** et qu'elle a privilégié le besoin de sécurité juridique des entreprises.

Ainsi, à la demande des entreprises, les lignes directrices introduisent la possibilité de notifier au service des concentrations de l'Autorité un **dossier simplifié** par rapport à celui exigé dans le cas d'un contrôle approfondi, pour des opérations simples qui ne posent *a priori* aucun problème de concurrence. Cependant, un dossier complet, conforme aux dispositions du code de commerce, peut toujours être demandé aux parties par le service des concentrations si les spécificités de l'espèce le justifient.

D'autre part, dans le secteur de la distribution, lorsque l'une des parties à l'opération a un chiffre d'affaires compris entre 15 et 50 millions d'euros, **la notification ne comporte pas la définition des marchés de l'approvisionnement et l'évaluation des parts de marché de l'acquéreur et de la cible sur ces marchés amont**. En effet, les opérations notifiées à ce titre concernent souvent un seul magasin et ne sont pas susceptibles d'avoir d'effet sur le marché.

Deuxièmement, un dossier simplifié peut être déposé lorsque l'opération n'entraîne pas un changement d enseigne du ou des magasins de commerce de détail concernés. Enfin, les entreprises concernées peuvent déposer en début d'année un dossier de notification formant tronc commun contenant les informations générales susceptibles d'être répétées dans toutes les notifications de l'année à venir, lesquelles peuvent ensuite être limitées aux informations spécifiques à l'opération.

La possibilité de déposer un dossier de notification simplifié pour les acquisitions réalisées par des fonds d'investissement, qui existait déjà dans les précédentes lignes directrices, a été maintenue. Cette pratique fera l'objet d'un bilan au bout d'un an de mise en œuvre afin de vérifier, d'une part, qu'elle concerne un nombre suffisant de dossiers pour alléger les charges administratives qui pèsent sur les entreprises et, d'autre part, qu'elle ne conduit pas à un alourdissement du travail d'examen des dossiers.

2.– Une activité de l'Autorité en forte hausse en 2009-2010

Conformément à l'esprit de la réforme entreprise dans le cadre de la loi LME, les compétences de l'Autorité ont été renforcées, ce qui s'est traduit par une augmentation de son volume d'activité.

En 2009, le rapport d'activité de l'Autorité de la concurrence fait état de 47 saisines au fond (plus 8 saisines d'office), 15 demandes de mesures conservatoires, 65 demandes d'avis (dont 34 concernent les délais de paiement).

L'Autorité a rendu 40 décisions contentieuses (12 faisant suite à une saisine du ministre) ayant fait l'objet d'une instruction au fond, (15 sanctions, 5 engagements, 10 non lieu et 10 rejets de mesures conservatoires) et 2 décisions octroyant des mesures conservatoires.

Elle a prononcé 15 décisions de sanction (6 faisant suite à une saisine du ministre) pour un montant total de 206,6 millions d'euros. Trois affaires correspondent à 185 millions d'euros, soit 90 % du total des sanctions : l'une portant sur le travail temporaire sur saisine ministérielle, deux affaires portant sur l'activité de France Télécom dans les DOM ayant fait l'objet d'enquêtes par la DGCCRF.

Les sociétés ont formé des recours en appel pour onze de ces quinze affaires. La Cour d'appel de Paris a rejeté ces recours dans six affaires et réformé deux décisions, trois recours étant encore à l'examen. Des pourvois en cassation ont été formés dans deux affaires (travail temporaire et transport maritime corse).

**ÉVOLUTION DU NOMBRE D'AFFAIRES TRAITÉES PAR LE CONSEIL,
PUIS L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Stock au 1 ^{er} janvier	296	254	198	180	155	176
Affaires nouvelles	100	105	103	92	117	137
Affaires terminées	142	161	121	117	96	145
Variation du stock	-42	-56	-18	-25	+21	-8
Stock au 31 décembre	254	198	180	155	176	168

Le nombre de saisines au fond est en hausse en 2009, notamment du fait de l'augmentation des saisines ministérielles et des saisines d'office.

ÉVOLUTION DES SAISINES AU FOND PAR ORIGINE

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ministre chargé de l'Économie	10	15	17	13	6	4
Entreprises	31	23	29	32	36	39
Organisations professionnelles	0	1	0	2	1	2
Associations de consommateurs	0	1	0	3	0	0
Collectivités territoriales	0	1	3	1	0	0
Autres (y compris irrecevables)	0	1	2	3	1	1
Saisines d'office	6	9	9	3	6	8
Respect d'injonction	5	0	0	2	1	1
Total	53	56	60	59	51	55

**B.- L'ACTION DÉTERMINANTE DE LA DGCCRF EN MATIÈRE DE
CONCURRENCE ET DE PROTECTION DU CONSOMMATEUR
(ACTIONS N° 16 À 18)**

La régulation économique mise en œuvre par la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes – DGCCRF – comporte deux volets majeurs.

Le premier volet porte sur la *Régulation concurrentielle des marchés* (action n° 16), qui a pour finalité de déterminer et de faire respecter les règles de concurrence afin de favoriser le développement d'un marché ouvert et loyal en luttant contre les pratiques restrictives de concurrence et les pratiques anticoncurrentielles d'incidence locale.

En second lieu, la protection du consommateur s'exerce dans deux directions :

– *la protection économique du consommateur* (action n° 17) qui consiste à veiller à la qualité de produits et services, à la loyauté de l'information et à la régularité des transactions ;

– la *sécurité du consommateur* (action n° 18) c'est-à-dire la préservation de la sécurité physique du consommateur et de la confiance dans l'acte d'achat.

En 2011, ce sont **160,2 millions d'euros** qui seront alloués à la protection du consommateur au sens large (actions n° 17 et 18) alors que ces crédits étaient 178,1 millions d'euros en 2010 (–10 %).

1.– Une évolution contrastée des moyens de la DGCCRF

Les moyens dévolus à la DGCCRF, que l'on peut calculer en additionnant les crédits des actions n° 16, 17 et 18, présente des évolutions très contrastées, tandis que la tendance globale de ces moyens est à la baisse (230 millions d'euros prévus en 2011 soit une baisse de 8,7 % par rapport à 2010).

Alors que les moyens destinés à la régulation concurrentielle des marchés sont en baisse de 6,5 %, baisse que l'on peut globalement expliquer par un accroissement des compétences de l'Autorité de la concurrence dont les moyens sont en augmentation cette année, de même que ceux destinés à la protection économique du consommateur (–15,3 %), ceux destinés à la sécurité du consommateur augmentent de 9,4 %.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE L'ACTION N° 16 POUR 2010 ET 2011

(en euros)

		Titre II Dépenses de personnel	Titre III Dépenses de fonctionnement	Titre V Dépenses d'investissement	Total général
Action n° 16 Régulation concurrentielle des marchés	LFI 2010	67 535 044	6 550 913	56 402	74 163 500
	PLF 2011	66 412 309	2 476 941	869 701	69 758 951
	Écart (%)	–1,6	–62,1	+1 440	–5,7

Source : projet annuel de performances 2011.

CRÉDITS DE PAIEMENT DE L'ACTION N° 16 POUR 2010 ET 2011

(en euros)

		Titre II Dépenses de personnel	Titre III Dépenses de fonctionnement	Titre V Dépenses d'investissement	Total général
Action n° 16 Régulation concurrentielle des marchés	LFI 2010	67 535 044	7 155 363	56 402	74 746 809
	PLF 2011	66 412 309	2 476 941	869 701	69 758 951
	Écart (%)	–1,6	–11,09	+1 440	–6,5

Source : projet annuel de performances 2011.

L'action n° 16 enregistre d'importants mouvements de crédits qui tirent les conséquences de la réorganisation de la DGCCRF. À compter du 1^{er} janvier 2011, les crédits de fonctionnement courant des directions départementales interministérielles et des crédits immobiliser à la charge de l'occupant et de leurs unités seront regroupés au sein d'un nouveau programme 333 rattaché aux services du Premier ministre.

Seuls demeurent sur le programme 134 les crédits de fonctionnement de l'administration centrale, des services à compétence nationale qui lui sont rattachés et des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Ces crédits correspondent essentiellement à la formation, à la communication, à l'informatique et au pilotage, ainsi qu'au fonctionnement courant des DIRECCTE.

Les crédits d'investissement correspondent aux dépenses d'investissement du service informatique de la DGCCRF. Ils enregistrent cette année une forte augmentation car ils regroupent cette année des crédits auparavant répartis au sein des actions 16, 17 et 18.

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE L'ACTION N° 17
POUR 2010 ET 2011**

(en euros)

		Titre II Dépenses de personnel	Titre III Dépenses de fonctionnement	Titre V Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total général
Action n° 17 Protection économique du consommateur	LFI 2010	111 244 217	15 499 240	115 771	12 100 000	138 059 228
	PLF 2011	101 337 813	3 868 746	1 358 390	13 546 000	120 110 949
	Écart (%)	-8,9	-75	+1 080	+11,9	-13

Source : projet annuel de performances 2011.

**CRÉDITS DE PAIEMENT DE L'ACTION N° 17
POUR 2010 ET 2011**

(en euros)

		Titre II Dépenses de personnel	Titre III Dépenses de fonctionnement	Titre V Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total général
Action n° 17 Protection économique du consommateur	LFI 2010	111 244 217	16 534 690	115 671	12 200 000	139 994 678
	PLF 2011	101 337 813	3 868 746	1 358 390	11 846 000	118 410 949
	Écart (%)	-8,9	-76	+1 081	-2,9	-15,3

Source : projet annuel de performances 2011.

L'important mouvement enregistré au titre des dépenses d'investissement provient également du regroupement de crédits auparavant éclatés entre les actions 16,17 et 18. Les mouvements constatés au niveau des dépenses d'intervention, qui servent essentiellement à subventionner les associations de défense des consommateurs, résultent de la redéfinition de leur financement par le décret n° 2010-801 du 13 juillet relatif à la représentation des associations de défense des consommateurs, qui tend à redéfinir les missions de ces associations. Le décret distingue davantage les missions d'intérêt général de ces associations, qui justifient le versement d'une subvention de service public, de leurs missions privées. Ont été définies comme relevant du service public :

- l'organisation de l'accueil des consommateurs ;

– l’activité de traitement amiable des réclamations et de participation aux modes alternatifs de règlement des litiges ;

– l’activité de communication externe, à l’exclusion d’une activité commerciale de presse.

Les demandes de crédits pour l’action n° 18 *Sécurité du consommateur*, s’élèvent pour 2011 à 41,8 millions d’euros en autorisations d’engagement comme en crédits de paiement. Elle enregistre une augmentation de 9,7 % des crédits en autorisations d’engagement et de 9,4 % en crédits de paiement.

**AUTORISATIONS D’ENGAGEMENT DE L’ACTION N° 18
POUR 2010 ET 2011**

(en euros)

		Titre II Dépenses de personnel	Titre III Dépenses de fonctionnement	Titre V Dépenses d’investissement	Titre VI Dépenses d’intervention	Total général
Action n° 18 Sécurité consommateur	du LFI 2010	34 332 267	3 724 275	25 727	0	38 082 269
	PLF 2011	39 495 157	1 517 618	532 864	252 000	41 797 639
	Écart (%)	+15	- 59	+1 971		+9,7

Source : projet annuel de performances 2011.

**CRÉDITS DE PAIEMENT DE L’ACTION N° 18
POUR 2010 ET 2011**

(en euros)

		Titre II Dépenses de personnel	Titre III Dépenses de fonctionnement	Titre V Dépenses d’investissement	Titre VI Dépenses d’intervention	Total général
Action n° 18 Sécurité du consommateur	LFI 2010	34 332 267	3 854 375	25 727		38 212 369
	PLF 2011	39 495 157	1 517 618	532 864	252 000	41 797 639
	Écart (%)	+15	-57	+1 971		+9,4

Source : projet annuel de performances 2011.

2.– L’activité de la DGCCRF soutenue en 2010 malgré le ralentissement de l’économie

L’activité de la DGCCRF peut être évaluée dans deux domaines distincts que sont la régulation des marchés et la protection des consommateurs. Alors que l’activité de cette direction s’est tassée en 2010, du fait du ralentissement de l’économie et du transfert de certaines compétences à l’Autorité de la concurrence, celle-ci est restée très forte dans le domaine de la protection du consommateur.

a) Une activité en repli dans le domaine de la régulation concurrentielle des marchés

L’objectif principal de la DGCCRF en 2010 consiste à participer au fonctionnement loyal et sécurisé des marchés à travers la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles et le non-respect des règles de sécurité et de loyauté qui sapent la confiance du consommateur dans l’acte d’achat (objectif n° 4).

**INDICATEURS DE PERFORMANCE DE L'OBJECTIF N° 4
ASSURER LE FONCTIONNEMENT LOYAL ET SECURISÉ DES MARCHÉS**

(en %)

Indicateur	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Prévision PAP 2010	2010 Prévision actualisée	2011 Prévision	2013 Cible
4.1 Taux de suite opérationnelle des indices transmis par les DDCCRF aux Brigades interrégionales de concurrence (BIEC) (en %)	41,4	38,4	39	39	40	41
4.2 Pourcentage d'enquêtes suite à plaintes traitées dans un délai de deux mois (en %)	63,3	64,8	65	65	66	67
4.3 Temps consacré aux enquêtes rapporté au temps total travaillé (en %)	74,5	72,8	75	72	73	75

Source : projet annuel de performances 2011.

Le premier indicateur mesurait, jusqu'à cette année, la part des pompes à essence trouvées conformes lors de la vérification périodique. Cet indicateur n'avait que peu de lien avec l'objectif n° 4 destiné à mesurer les progrès réalisés dans le domaine du fonctionnement loyal et sécurisé des marchés. Cet indicateur a donc été supprimé tandis que les trois autres ont été conservés.

Pour l'année 2011, le premier indicateur renseignera donc sur la qualité des observations de terrain des contrôleurs. Les indicateurs 4.2 et 4.3 ont quant à eux pour objet de mesurer si les usagers bénéficient d'un service de qualité en apportant des réponses rapides et satisfaisantes à travers la priorité qui doit être donnée au travail sur le terrain de la part des enquêteurs et l'ouverture d'enquêtes rapide à la suite d'une plainte.

Le Rapporteur spécial constate une progression satisfaisante de l'ensemble des indicateurs de performance s'appliquant à la DGCCRF ; toutefois, l'on constate que l'indicateur 4.3, mesurant le temps consacré aux enquêtes rapporté au temps total travaillé donc la présence réelle des agents sur le terrain, est en assez net recul. Il ne faudrait pas que la dégradation de cet indicateur montre que la DGCCRF laisse une place trop importante aux tâches administratives.

L'évolution de l'indicateur s'explique par deux éléments que sont la réforme de l'Autorité de la concurrence, qui a amené la DGCCRF à prendre le temps de penser ses propres missions mais aussi par le tassement de l'activité économique en 2009 et 2010, qui a un impact important sur le nombre d'affaires signalées à la DGCCRF.

En 2009, 118 360 actions relatives à la mission de régulation concurrentielle des marchés ont été effectuées. Elles ont révélé un taux d'anomalie de 4,1 % et permis de mettre à jour 1 075 infractions.

Au titre des actions spécifiques en matière de concurrence, 414 indices de pratiques anticoncurrentielles (ententes, abus de position dominante) ont été détectés (contre 530 en 2008), 65 enquêtes effectuées sur initiative ministérielle ont été achevées (contre 73 en 2008).

Par ailleurs, **81 projets d'enquête ont été transmis à l'administration centrale** par les brigades interrégionales de concurrence (BIEC). Sur ces projets d'enquête, 30 ont été transmis à l'Autorité de la concurrence (soit 37 % du total). L'Autorité sélectionne les projets notamment en fonction de l'importance du secteur et de la taille des entreprises en cause, de l'ampleur des pratiques supposées, de l'intérêt jurisprudentiel.

Les services de la DGCCRF ont réalisé 65 rapports d'enquête en 2009, dont 46 ont été transmis à l'Autorité de la concurrence, 21 pour information lorsque l'enquête n'avait pas permis de caractériser de pratiques, 25 apportant des preuves de pratiques anticoncurrentielles. L'Autorité s'est saisie de 6 dossiers, soit 22 % des enquêtes concluant à des pratiques anticoncurrentielles.

Le bilan provisoire au 31 juillet 2010 s'établit comme suit :

– 43 projets d'enquête ont été transmis à l'administration centrale et proposés à l'Autorité de la concurrence. Cette dernière, qui a donné une réponse pour 35 dossiers, en a pris en charge 11. Les 24 projets refusés par l'Autorité feront l'objet d'une enquête par la DGCCRF ;

– les services de la DGCCRF ont réalisé 25 enquêtes, dont 11 ont permis de recueillir des preuves de pratiques anticoncurrentielles. Les résultats de ces enquêtes ont été transmis à l'Autorité de la concurrence qui s'est saisie de 4 dossiers.

b) Une efficacité nécessaire dans le domaine de la protection du consommateur

Dans le domaine de la protection du consommateur, il faut rappeler le rôle central de la DGCCRF et de ses agents à la fois dans le domaine de l'élaboration des normes applicable et dans leur contrôle.

En cas d'infractions à la réglementation nationale et communautaire, la DGCCRF dispose de pouvoirs de police judiciaire (établissement de procès-verbaux transmis aux parquets, consignation et saisie de produits dans certaines conditions), et de pouvoirs de police administrative (demande de mise en œuvre d'actions correctives visant à la mise en conformité). Elle peut également proposer aux préfets et aux ministres de prendre des mesures d'interdiction (injonctions ministérielles, arrêtés d'urgence ministériels et préfectoraux de cessation de fabrication et de commercialisation de produits dangereux ou susceptibles de l'être). Les contrôles font l'objet d'une programmation nationale, régionale et départementale.

Les actions de contrôles occupent d'ailleurs une place de plus en plus importante dans le budget de la DGCCRF.

MOYENS FINANCIERS CONSACRÉS À L'ACTION SÉCURITÉ DU CONSOMMATEUR

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009
Dépenses de personnel	34,30	28,53	37,53
Pourcentage de la dotation de la DGCCRF (en %)	14,89	12,78	17,28
Nombre d'ETPT rémunérés	577	448	597
Crédits de fonctionnement et d'investissement	26,75	22,56	23,2
Budget alloué à la Commission de sécurité des consommateurs (CSC)	0,25	0,25	0,26

Ces moyens se traduisent par une augmentation tendancielle des activités de contrôles dont le Rapporteur spécial se félicite.

ACTIONS DE CONTRÔLE SUR LA SÉCURITÉ DES PRODUITS ET DES SERVICES RÉALISÉES PAR LA DGCCRF EN 2006, 2007 ET AU 1^{ER} SEMESTRE 2008

	2007	2008	2009	1 ^{er} semestre 2010
Vérification des contrôles des entreprises	13 464	12 688	10 512	4 679
Règles d'hygiène et de sécurité alimentaire	163 846	198 551	184 925	74 443
Additifs, contaminants, polluants	26 990	30 579	26 960	12 685
Sécurité des produits non alimentaires	42 865	51 358	50 856	25 424
Sécurité des prestations de service (hors cafés, hôtels, restaurants)	7 104	8 009	8 004	2 794
Total	254 269	301 185	281 257	120 025

En outre, la DGCCRF est compétente pour la réception des notifications ou signalements émis par les entreprises conformément à l'obligation qui leur est faite d'informer les pouvoirs publics des accidents et des risques qu'ils identifient sur les produits qu'ils mettent sur le marché (article L. 221-1-3 du code de la consommation).

**NOTIFICATIONS DE PRODUITS DANGEREUX REÇUS
PAR LA DGCCRF**

	Produits alimentaires			Produits non alimentaires		
	Alertes	Signalements	FID ⁽¹⁾	Alertes	Signalements	FID
2006	934	43	42	892	113	160
2007	953	42	30	1 355	189	221
2008	841	64	54	1 866	143	213
2009	1 790	57	22	1 993	161	279
1^{er} semestre 2010	834	28	22	1 074	82	121

La DGCCRF lutte également contre la mise à consommation de produits contrefaits et participe ainsi activement à la priorité du Gouvernement de lutter contre la contrefaçon.

La DGCCRF intervient également pour protéger les consommateurs les plus vulnérables, qui doivent être en mesure d'effectuer des choix éclairés parmi les offres commerciales et ne pas subir de comportements déloyaux. Elle détecte et sanctionne les pratiques préjudiciables aux consommateurs (publicité mensongère, faux rabais, ventes liées), notamment sur la base de leurs plaintes. Elle vérifie les règles de la publicité des prix, notamment la sincérité des annonces de réduction de prix, les conditions d'affichage des prix...

Enfin, la DGCCRF participe au contrôle de la réglementation des produits chimiques. Les contrôles prévus par la circulaire interministérielle signée le 16 février 2009 entre les administrations concernées (DGPR, DGT, DGS, DGCCRF, DGDDI) seront maintenus en 2010. Pour la DGCCRF, ces contrôles concernent, pour l'essentiel, les produits destinés au consommateur final et portent principalement sur la composition des produits (utilisation de substances autorisées au niveau communautaire) et la bonne information de l'utilisateur quant aux risques et aux précautions d'emploi du fait de la présence de substances dangereuses dans ces produits. Deux plans de contrôles annuels concernant les produits biocides et les produits phytopharmaceutiques sont programmés au niveau national, les autres secteurs relevant des tâches nationales ponctuelles et de la programmation locale.

*

* *

(1) Les FID sont des fiches d'indices de danger établies par la DGCCRF sur la base de ses propres constatations dans le cadre de son activité de surveillance du marché. Elles peuvent, lorsque le produit concerné est ou est susceptible d'être commercialisé hors de France, faire l'objet d'une notification sur les réseaux d'alerte européens.

COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 25 OCTOBRE 2010 À 21 HEURES (application de l'article 117, alinéa 2, du Règlement)

M. le président Jérôme Cahuzac. Madame la secrétaire d'État chargée du commerce extérieur, monsieur le secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la consommation, je suis heureux de vous accueillir avec M. Patrick Ollier, président de la Commission des affaires économiques.

Le président de la Commission des affaires étrangères, M. Axel Poniatowski, vous prie d'excuser son absence.

Comme vous le savez, la procédure de commission élargie est destinée à permettre un dialogue vivant et direct entre le Gouvernement et les députés.

Les rapporteurs spéciaux de la Commission des finances ont mis leurs projets de rapports écrits à disposition de nos collègues. Ils poseront donc leurs questions sans exposé liminaire, et de manière concise. Nous entendrons ensuite les porte-paroles des groupes. Après que vous aurez apporté vos réponses, les députés qui le souhaitent pourront à leur tour vous interroger.

M. le président Patrick Ollier. Je vous souhaite à mon tour la bienvenue. J'invite chacun des intervenants à respecter son temps de parole.

M. Olivier Carré, suppléant M. Jérôme Chartier, rapporteur spécial de la Commission des finances pour le programme « Développement des entreprises et de l'emploi ». M. Jérôme Chartier m'a demandé de souligner les éléments du programme 134 qui ont retenu son attention, notamment la baisse régulière des crédits affectés aux PME. Toutefois, celle-ci doit être mise en regard avec les efforts consacrés au soutien à l'investissement des entreprises dans le cadre du « grand emprunt ».

À ce sujet, pourriez-vous nous préciser l'état d'avancement du programme national des investissements d'avenir, et décrire les conventions qui lient la Caisse des dépôts et consignations à Oséo ?

Comment appréhendez-vous la gouvernance du Grand emprunt ? Un protocole a été esquissé par le Conseil de surveillance des investissements d'avenir, dont je suis membre, mais il paraît encore flou et n'est pas identifié comme tel par les acteurs.

Alors que l'aide aux PME et aux commerçants est essentielle, les crédits du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) sont en recul. Pouvez-vous apporter des éléments d'explication sur cette baisse et faire le point sur le statut de l'auto-entrepreneur, avancée majeure pour le tissu économique français ainsi que sur la mise en place du régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL) ?

Enfin, les États généraux de l'industrie ont ouvert la voie de la structuration des filières industrielles. Là encore, le Grand emprunt sera un moyen de financement privilégié. Quels dispositifs seront mis en œuvre en 2011 pour promouvoir le label « *made in France* » ?

M. Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial pour le programme « Tourisme ». Le programme « Tourisme » est en légère diminution, trop sans doute pour les acteurs qui avaient besoin de crédits d'investissement pour préparer l'avenir. Il est à craindre que cette baisse se poursuive dans les années qui viennent, alors que les résultats de la saison, malgré la crise, sont plutôt encourageants.

Née de la fusion de Maison de la France et d'ODIT France, Atout France est devenu l'unique opérateur de l'État en matière de tourisme. Le contrat d'objectifs entre l'État et cette agence est-il enfin signé ? Atout France n'a pas les moyens dont elle devrait disposer, eu égard aux missions qui lui sont assignées et aux ambitions qui ont présidé à sa création.

Conformément aux recommandations du comité interministériel d'audit des programmes, l'action 4 a été supprimée et ses crédits rattachés au programme « Développement des entreprises et de l'emploi ». Le comité souhaitait que les trois actions restantes soient définies en cohérence avec des priorités de projets annuels de performance. Pourquoi cela n'a-t-il pas été fait ? Il est regrettable qu'aucun indicateur ne porte sur les créations d'emplois.

La loi de développement et de modernisation des services touristiques de 2009 a permis l'extension du dispositif des chèques vacances aux entreprises de moins de 50 salariés, fixant un objectif de 500 000 porteurs pour 2011 et prévoyant le recours par l'Agence nationale pour les chèques vacances (ANCV) à d'autres opérateurs pour assurer la distribution des titres. Les premiers partenariats n'ont pu être finalisés qu'au mois de juin. Quand l'objectif fixé par la loi sera-t-il atteint ?

Un Fonds d'investissement pour le financement des équipements du tourisme social a été lancé après qu'un état des lieux a souligné des besoins importants dans ce domaine. 1 500 établissements seraient concernés, pour une somme de 500 millions d'euros. Confirmez-vous cette estimation ? Selon quels mécanismes le Fonds interviendra-t-il ? Pourra-t-il financer l'ensemble des projets de rénovation du milieu associatif ?

Enfin, plus d'un an après l'entrée en vigueur de la TVA réduite dans la restauration, pourriez-vous chiffrer le coût de cette mesure ? Alors qu'une première évaluation semble conclure à son efficacité, pouvez-vous en dresser un bilan ?

M. Olivier Carré, suppléant M. Camille de Rocca Serra, rapporteur spécial pour le programme « Participations financières de l'État ». Conformément aux recommandations du rapport Roussely, il a été décidé de réorganiser la filière nucléaire. Le positionnement d'EDF comme chef de file et sa prise de participation dans le capital d'Areva ne sont-ils pas à même de compromettre l'indépendance et la crédibilité d'Areva auprès de ses clients étrangers ?

GDF Suez constitue un atout pour la France, notamment sur les marchés dont EDF est absent. L'État compte-t-il autoriser la construction d'un réacteur de moyenne puissance Atmea ? Exploité par GDF Suez, celui-ci constituerait une aide à l'exportation pour l'électricien.

Faisant suite au vote par le Parlement de la réforme de la Poste, une augmentation de capital devrait intervenir prochainement. Quel est le calendrier de cette opération et quelles sont les sommes qui seront mobilisées par l'État et la CDC ? La prise de participation nécessitera-t-elle une cession d'actifs ?

M. Jean-Claude Mathis, rapporteur spécial pour les programmes « Statistiques et études économiques » et « Stratégie économique et fiscale ». Les budgets des programmes « Statistiques et études économiques et Stratégie économique et fiscale » sont tous deux en augmentation, mais pour des raisons différentes. Cette évolution m'inspire un commentaire et une question.

Le budget du programme 305 progresse de 46,7 %. Cette hausse correspond à l'inscription en loi de finances initiale, à sa juste valeur, de la dotation destinée au remboursement des missions de service public de la Banque de France, somme autrefois sous-estimée, ce qui conduisait chaque année à des redéploiements en fin d'exercice et à des abondements en loi de finances rectificative.

En outre, pour se conformer à la réglementation européenne, les prestations de la Banque de France seront désormais rémunérées au « coût complet » et non plus sur la base d'un « coût direct ». Cette modification comptable sera neutre pour le budget de la nation car compensée par une hausse du dividende versé par la banque à son unique actionnaire, l'État. Je me félicite qu'il soit ainsi mis fin à cette situation contraire au principe de sincérité budgétaire et non conforme aux normes européennes.

L'INSEE prépare l'implantation d'un centre de la statistique à Metz, conformément à l'engagement du Président de la République de compenser les pertes d'emplois dues à la réforme des armées dans cette ville : le budget de l'Institut est donc en légère hausse et, fait rare, 100 postes supplémentaires doivent être ouverts.

Mais pour des raisons immobilières, ce projet semble s'enliser au point de faire douter certains de la volonté de le mener à son terme. L'incertitude s'est emparée des employés volontaires pour partir en Lorraine et des personnels nouvellement recrutés, qui craignent d'être affectés en région parisienne. Il est étonnant que la difficulté de trouver des locaux suffise à ralentir un projet porteur, sur quatre ans, de 625 emplois hautement qualifiés. Pouvez-vous apporter des assurances et confirmer que le site sera choisi en 2011 ?

Enfin, permettez-moi d'ajouter une question concernant le statut d'auto-entrepreneur, réponse adéquate au désir profond qu'ont les Français d'entreprendre. Le succès de ce statut est dû à sa simplicité et à la lisibilité du prélèvement des cotisations fiscales et sociales. Toutefois, certains représentants d'artisans se sont inquiétés du risque de distorsion de concurrence qu'il représente. Une évaluation est en cours. Quelles en sont les premières conclusions et quelles intentions le Gouvernement nourrit-il dans ce domaine ?

Mme Laure de La Raudière, rapporteure pour avis pour le programme « Développement des entreprises et de l'emploi ». Le programme 134 bénéficie de dotations substantielles, même s'il subit une diminution de 6,34 %.

La pression fiscale sur les entreprises augmente de 2,4 milliards d'euros. Pouvez-vous préciser les causes de cette évolution et la répartition des nouvelles impositions ? Confirmez-vous que seules les entreprises les plus à même de supporter cette charge seront concernées ? Les PME innovantes, soumises à une forte concurrence internationale, doivent être, autant que possible, préservées.

Alors que le dispositif Cap est prolongé jusqu'au 30 juin, Cap+ prendra fin le 31 décembre. Pourtant, cette mesure de soutien au marché de l'assurance-crédit, mise en place dans le cadre du plan de relance et ouvrant l'accès à la garantie des pouvoirs publics en cas de refus ou de résiliation sur un acheteur s'est révélée efficace. Envisagez-vous un dispositif de remplacement ? Sinon, comment les entreprises, notamment les PME, pourront-elles se prémunir contre le risque relatif à l'assurance-crédit ?

L'agence française pour les investissements internationaux (AFII) voit ses moyens diminuer. Même si elle est d'une utilité incontestable pour promouvoir l'attractivité de notre territoire, certaines de ses missions peuvent sembler redondantes avec celles assignées à Ubifrance. Pourriez-vous cerner plus précisément le rôle de l'AFII, afin qu'une partie de ses crédits ne soient pas utilisés pour des missions déjà remplies par Ubifrance ?

Enfin, pourquoi avoir choisi de réduire de façon aussi drastique les crédits du FISAC, outil très apprécié ?

M. François Loos, rapporteur pour avis pour le programme « Développement international et compétitivité des territoires ». Les exportations sont reparties à la hausse, notamment dans les secteurs pharmaceutique et aéronautique. Même le secteur automobile évolue positivement. La hausse des exportations vers les pays émergents est plus importante que celle des exportations vers les pays membres de l'UE. Des « gros » contrats sont signés. Ces signes encourageants laissent entrevoir une reprise en 2011.

Toutefois, les PME ne réalisent que 17 % des exportations. D'où l'importance de la mission d'Ubifrance, qui voit son budget augmenter de 14 %.

Pourriez-vous nous faire part de votre position sur la « guerre des monnaies » ? Les discussions internationales, même lorsqu'elles aboutissent, n'incitent-elles pas nos entreprises à trop de prudence ? Existerait-il une valeur de l'euro, bonne pour tous les secteurs ?

Vous avez créé l'Équipe de France de l'export, confiant aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) la tâche de recruter davantage de PME. Avez-vous le sentiment qu'elles atteindront l'objectif que vous leur avez fixé ?

Les accords de libre-échange tendent à se multiplier dans le monde. L'UE négocierait avec le Mercosur un accord dans lequel elle consentirait à des avancées dans le domaine de l'agriculture en contrepartie de concessions dans le domaine industriel. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur les discussions en cours ? Par ailleurs, pensez-vous que l'accord passé entre l'UE et la Corée du Sud dans le domaine de l'automobile soit favorable à l'industrie française ?

Les délocalisations sont une réalité quotidienne. Ce phénomène fait-il l'objet d'études ou d'estimations ?

M. Alfred Trassy-Paillogues, rapporteur pour avis de la Commission des affaires économiques pour les communications et les postes. Pour ce qui est des chiffres, les revenus du marché postal ont augmenté de 0,2 %, les revenus des communications électroniques ont stagné et le budget des postes et communications électroniques de la mission Économie est maîtrisé, en baisse de 0,8 %.

Mes questions visent à améliorer les relations entre les consommateurs et les opérateurs mobiles. L'ARCEP, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, a en effet dans son rapport

de juillet dressé un bilan mitigé des résultats de la loi Chatel de 2008 et émis plusieurs recommandations afin de mieux protéger les consommateurs. La Fédération française des télécoms a pris quelques engagements dès le 23 septembre.

La première recommandation de l'ARCEP est de faire figurer sur les factures le montant des frais de résiliation anticipée. La FFT s'est engagée à créer un module internet permettant d'accomplir le calcul, ce qui semble une solution bien compliquée pour le consommateur. Le coût de cette précision sur la facture ne constitue pas non plus un argument. Envisagez-vous de la rendre obligatoire ?

Deuxième recommandation : le plafonnement des frais de résiliation anticipée. Les opérateurs se sont engagés à appliquer la règle, mais poussent à des engagements de vingt-quatre mois pour s'attacher la clientèle et geler le marché avant l'entrée du quatrième opérateur, Free – les offres quadruple play favorisant ce verrouillage. Ne convient-il pas de limiter à douze mois l'engagement maximum de façon à rendre véritablement possible la rotation entre les opérateurs ?

La troisième recommandation concerne le blocage de la carte SIM des terminaux, qui n'est pas nécessaire pour éviter le vol des portables. Les opérateurs se prévalent de fournir le code, sur demande, au bout de trois mois mais l'argument ne paraît pas fondé puisqu'il est complètement déconnecté de la durée d'amortissement du terminal. Faut-il continuer à autoriser le blocage ?

Par ailleurs, les terminaux étant un facteur d'attractivité pour les opérateurs, on peut se demander si les clients qui ont des terminaux peu coûteux ne financent pas en partie les terminaux plus performants des autres. Ne devrait-on pas obliger les opérateurs à distinguer, dans les contrats, le prix des communications de celui du terminal ?

Enfin, les parts de marché des mobiles semblent complètement figées depuis des années. Vous souhaitez, monsieur le ministre, développer la concurrence. Ne pensez-vous pas que les distributeurs sont instrumentalisés par les opérateurs pour réguler le marché ?

M. Jean Gaubert, rapporteur pour avis de la Commission des affaires économiques pour la consommation. Le budget de la consommation connaît une baisse de 8 %. Une des raisons en serait un changement de rattachement de certains agents, mais les explications sont loin d'être claires. Qu'en est-il plus précisément ?

Le champ d'action de la DGCCRF, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, s'est considérablement élargi : Internet, les télécoms, l'électricité, le contrôle de l'application de la loi de modernisation de l'économie... La réforme que vous lancez va-t-elle lui permettre de faire son travail ? La DGCCRF est en effet confrontée à un problème de forme : un double rattachement, d'une part à la DIRECCTE – direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi – d'autre part à la DDPP ou à la DDCSPP – direction départementale de la protection des populations ou direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations. Avec ça, nos concitoyens seront bien renseignés ! Mais surtout, sur le fond, il semblerait que les ex-DGCCRF soient mobilisés dans leurs nouvelles directions pour d'autres actions que leurs missions d'origine, mais que la réciproque ne soit pas toujours vraie. J'espère que vous veillerez à ce qu'il en soit autrement.

Vous avez par ailleurs promis une réforme très importante du mouvement consommériste, qui semble pour l'instant se résumer à une distinction entre ceux qui feront partie du Bureau du Conseil national de la consommation et ceux qui seront uniquement au Conseil. J'espère que vous allez nous faire part d'autres éléments.

Pour ce qui est de la tarification bancaire, une mission a été confiée à M. Constans et à M. Pauget – un expert puisque c'est lui qui, à la tête du Crédit agricole, avait instauré certaines des tarifications contestées. Les pêcheurs font d'excellents confesseurs... On sait que le système de tarification qui prévaut depuis un certain nombre d'années a pour conséquence de faire payer des prestations réalisées pour des gens aisés, qui peuvent faire jouer la concurrence, par les plus modestes, qui ne seront pas acceptés dans une autre banque. A la suite de ce rapport, le ministère souhaite-t-il chercher avec les banques un moyen de faire payer à chacun la vraie valeur de la prestation dont il bénéficie ?

Enfin, aurez-vous encore le temps, avant la fin programmée de ce Gouvernement, de penser à l'action de groupe ou faudra-t-il attendre le suivant pour développer ce concept – dont un illustre de vos collègues avait théorisé l'intérêt en 2005, avant de prendre ses fonctions et de changer d'avis ?

M. Bernard Reynès, suppléant M. Daniel Fasquelle, rapporteur pour avis de la Commission des affaires économiques pour le tourisme. La baisse de presque 10 % des crédits du programme « Tourisme » pour 2011 concerne pour l'essentiel deux postes de dépenses : le financement de l'Exposition universelle de Shanghai, qui fermera ses portes fin octobre – ce qui explique déjà 40 % de la baisse – et les crédits des contrats de plan État-régions 2007-2013, qui portent à la fois sur les actions 2 – le tourisme, acteur du développement durable – et 3 – l'accessibilité. La baisse de ces crédits contractualisés s'inscrit-elle dans un cycle normal ? Le volet du tourisme a été intégré tardivement dans les contrats de plan État-régions 2007-2013 et il a fallu en outre, jusqu'à l'an dernier, solder les engagements pris lors de la période 2000-2006. Pouvez-vous dresser un bilan d'étape des contrats de plan État-régions s'agissant du tourisme ?

Dans le contexte de baisse générale des subventions aux opérateurs du budget de l'État, il faut se féliciter du maintien de la subvention pour charges de service public d'Atout France – 34,8 millions. Il faut également se réjouir des bonnes conditions dans lesquelles l'agence s'est constituée, après la fusion entre Maison de la France et ODIT France, et de la bonne tenue de ses partenariats. Mais pérenniser les moyens de l'agence est une absolue nécessité, en particulier pour ses missions de promotion, qui ne doivent pas être considérées comme des coûts mais comme un investissement. Par ailleurs, vous avez récemment annoncé la relance du projet de plateforme numérique rassemblant l'ensemble des données sur les séjours en France, pour lequel Atout France va solliciter des crédits du Grand emprunt. Quel est l'état d'avancement des choses ?

Le soutien de l'État à la politique du tourisme dépasse nettement le cadre du programme « Tourisme » : d'autres ministères y contribuent largement, sans compter la forte implication des collectivités locales. Mais l'absence de ligne spécifique dans leur budget rend difficile de recenser précisément ces crédits. Une évaluation générale est en cours. A-t-on déjà quelques ordres de grandeur ? J'insiste sur le fait que l'inscription du tourisme au cœur des politiques publiques – une convention a été signée avec le ministre de la culture par exemple, ou une démarche « Vignobles et découverte » entreprise avec le ministère de l'agriculture – doit aller de pair avec la traçabilité budgétaire des actions.

Enfin, la rénovation de l'offre d'hébergement touristique est un enjeu majeur. Deux rapports demandés par le Parlement au Gouvernement doivent être rendus bientôt, sur la mise aux normes des établissements hôteliers en matière de sécurité incendie et d'accessibilité et sur l'état du parc immobilier touristique, deux sujets qui vous tiennent à cœur, monsieur le ministre. Quelles conséquences concrètes comptez-vous leur donner afin que nos territoires ne perdent pas leur attractivité ?

M. Jean-Paul Bacquet, rapporteur pour avis de la Commission des affaires étrangères pour le commerce extérieur. Le déficit du commerce extérieur a connu une embellie en 2009, ramené de 56 à 44 milliards. Mais abstraction faite de la facture énergétique, il est en fait passé de 12 à 17,5 milliards et s'établit déjà à 9 milliards pour le premier semestre 2010. Et cela dans un contexte particulier : le commerce extérieur diminue bien sûr en même temps que les échanges. Or, on a connu une baisse du marché de 12 % en 2009, alors qu'on peut tabler aujourd'hui sur une hausse de 8 %.

Les exportations françaises ont baissé de 17,8 % entre 2008 et 2009, et les importations de 17,6 %. Le déficit du commerce extérieur français n'est pas conjoncturel, comme on l'a dit beaucoup trop longtemps, c'est-à-dire dû à la facture pétrolière et à la parité par rapport au dollar, mais structurel. La preuve en est que l'Allemagne, qui n'a pas plus de pétrole que nous et qui fait partie de la zone euro, a connu une baisse de 18 % en 2009 mais en est déjà à une augmentation de 20 % pour 2010.

Ce déficit structurel s'explique parce que 93 % de nos exportations sont le fait des grands groupes. Nos PME sont quasiment absentes du commerce extérieur. Pire, plus de 70 % des primo-exportants ne continuent pas une deuxième année. C'est le véritable problème !

La réforme d'Ubifrance est incontestablement un succès majeur. Ses habitudes de travail ont été modifiées. Mais il faudrait aller plus loin – qu'elle ne pousse pas seulement l'entreprise en lui trouvant des marchés, mais qu'elle trouve des marchés et les apporte aux entreprises capables d'y répondre. Pour cela, il ne faut se contenter d'une véritable fusion avec les chambres de commerce, déjà réussie à certains endroits : il faut aller plus loin, en particulier avec Oséo, et il faut une politique volontariste de la Coface.

Or, à ce propos, le mécontentement est général. La Coface manifeste une grande passivité en matière de commerce extérieur dès lors que le secteur privé, qui représente plus de 90 % de son chiffre, est florissant. Dans ces conditions, la garantie d'État ne peut pas rester dans sa main : elle doit lui être retirée au profit d'Oséo – d'autant que les préoccupations de la Coface sont très éloignées de l'Équipe de France de l'export. Celle-ci est incontestablement une remise en question heureuse de la politique des pays cibles. Les chiffres pour 2010 sont de + 19 % pour le continent asiatique et + 15 % pour l'Amérique mais seulement + 4 % pour l'Union

européenne. Or, dès lors qu'on ne se focalise pas sur les pays cibles, on comprend que c'est vers des pays de proximité qu'il faut diriger les primo-exportants.

Les acteurs locaux continuent souvent de souffrir d'un manque de coordination. Le niveau régional est le plus pertinent à condition que cette coordination soit assurée, en particulier entre la chambre de commerce internationale, les chambres de commerce à l'étranger et les conseils régionaux. Or il existe des inégalités territoriales flagrantes.

Que proposez-vous, monsieur le ministre, pour augmenter le nombre des primo exportateurs et faire en sorte qu'ils continuent au-delà de la première année ? Quelle coordination envisagez-vous en matière d'innovation et de recherche, qui sont essentielles pour l'export, comme cela est évident en Allemagne ?

Ubifrance et l'Agence française pour les investissements internationaux fonctionnent très bien ensemble, contrairement à ce que j'ai entendu tout à l'heure. Je souhaite que Coface et Oséo fassent un aussi bon mariage et que l'on retire la partie publique de la Coface pour la donner à Oséo.

Enfin, les pays qui exportent beaucoup, tels l'Allemagne, deuxième exportateur mondial, ont souvent évité de délocaliser, ou alors seulement des produits sans valeur ajoutée. Nous avons fait l'inverse, ce qui se ressent à l'export.

M. Olivier Dassault, rapporteur spécial pour le commerce extérieur. « – Où en sommes-nous, ma pauvre Électre, où en sommes-nous ? Comment cela s'appelle-t-il, quand le jour se lève, comme aujourd'hui, et que tout est gâché, et que l'air pourtant se respire ? – Demande au mendiant. Il le sait. » répond Électre à la femme Narsès. La voix du mendiant s'élève : « Cela a un très beau nom, femme Narsès. Cela s'appelle l'aurore ».

L'Électre de Jean Giraudoux jette un regard poétique et plein d'espoir sur la situation de notre commerce extérieur au moment où nous voyons poindre l'aurore. Après les ténèbres de la crise de l'automne 2008, qui a fait sombrer notre déficit commercial à 56 milliards, l'année 2009 a été marquée par une contraction sans précédent du commerce mondial. La France a subi les effets de cette lame de fond, mais elle a maintenu son cap.

Avec vaillance, madame la ministre, vous avez tenu la barre. Vous n'avez cessé d'arpenter le globe pour encourager nos exportateurs, stimuler nos prospecteurs, fidéliser nos partenaires et séduire nos clients, ce qui rend encore plus appréciable votre présence aujourd'hui. Je tiens à souligner la qualité et l'implication de vos services – votre cabinet, l'administration centrale, les services décentralisés ou Ubifrance. Le ministère a su répondre dans les temps à toutes les questions qui lui étaient posées.

Nous voyons donc poindre l'aurore dans les résultats de 2009. Malgré la dégradation de la situation mondiale, nous sommes parvenus à ramener notre déficit commercial à 44 milliards. Nous avons conservé globalement nos parts de marché, maintenu notre rang de grande puissance exportatrice et consolidé notre attractivité en défendant notre position stratégique en Europe pour l'accueil des investissements internationaux. La réforme du crédit impôt recherche y a largement contribué. La France a mieux traversé la crise que la plupart de ses partenaires européens et la stratégie de soutien aux exportations mise en œuvre par le Gouvernement depuis l'ambitieuse réforme de 2008 s'en trouve confortée.

Il ne faut pas relâcher l'effort. L'opportunité de tirer profit de la reprise amorcée au premier semestre 2010 est à portée de main. En témoignent le rebond des exportations, de 10 %, et la progression du nombre d'entreprises exportatrices : après une décrue ininterrompue depuis 2002, ce sont 3 400 entreprises supplémentaires, de toutes tailles, qui se sont lancées à la conquête des marchés extérieurs avec courage et détermination.

Le soutien au développement à l'international des entreprises s'affiche clairement dans l'action 7 « Développement international et compétitivité des territoires » : les moyens des deux opérateurs de l'État, Ubifrance et l'Agence française pour les investissements internationaux, sont passés de 49 à 120 millions entre 2008 et 2011. La dotation budgétaire couvre 87 % de la subvention de l'État à Ubifrance, laquelle a continué en 2010 à se voir attribuer du personnel des missions économiques, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

M. le président Jérôme Cahuzac. Je rappelle que chacun des rapporteurs ne dispose que de cinq minutes...

M. Olivier Dassault, rapporteur spécial. Ce qui est absolument insuffisant, surtout lorsqu'un sujet de cette importance est traité dans le cadre d'une commission élargie !

M. le président Jérôme Cahuzac. Tous vos collègues se sont néanmoins pliés à cette règle... Je vous prie d'en venir à vos questions.

M. Olivier Dassault, rapporteur spécial. Il a déjà été question de l'Allemagne, qui a été exceptionnellement en déficit l'année dernière mais est redevenue le deuxième exportateur mondial cette année – bref, qui réussit nettement mieux que nous. Comment se fait-il, alors que nous fabriquons des produits de haute technologie et de très grande qualité, et que beaucoup de nos grandes entreprises sont parmi les premières au monde, que nous soyons si en retard sur elle ? Plusieurs facteurs sont souvent évoqués, à commencer par la taille des entreprises, mais il me semble que la faiblesse des entreprises françaises est qu'elles se trouvent finalement assez bien dans leur pré carré. Comme personne ne vient les aider à se porter sur les marchés extérieurs, à participer à l'effort de conquête de parts de croissance, elles restent dans cette situation de relatif confort.

Je tiens par ailleurs à évoquer le problème, que nous avons déjà soulevé en privé, des frais commerciaux. La France ne s'est pas contentée de transposer les règles de l'OCDE : elles les a durcies et elle perd maintenant quantité de contrats, grands, moyens et petits, parce qu'elle ne peut plus faire ce que les autres pays continuent à s'autoriser.

Enfin, à propos de la stratégie d'internationalisation des pôles de compétitivité, compte-vous promouvoir des partenariats technologiques avec des clusters étrangers ?

M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la consommation. Je commencerai par les questions d'Olivier Carré sur le Grand emprunt. Les trente-cinq actions du programme Investissements d'avenir sont chacune gérée par un opérateur chargé de distribuer les fonds du Grand emprunt et qui assure le rôle de guichet opérationnel. La sélection des lauréats s'effectue sous le contrôle d'un comité de pilotage qui réunit les ministères concernés. Après avis du Commissariat général à l'investissement, c'est *in fine* le Premier ministre qui décide de l'attribution des aides.

Trente-deux conventions sur trente-cinq ont été signées avec les opérateurs, lesquels tiennent l'ensemble des documents qui y sont relatifs à la disposition du Parlement. Les premiers appels à projets – quatorze entre la mi-juin et le mois de septembre – ont été lancés par les opérateurs en vue de la sélection, sur des sujets aussi divers que les infrastructures de biotechnologies, les instituts hospitalo-universitaires, les laboratoires d'excellence ou encore les instituts de recherche technologique.

Six nouveaux appels à projet et quatre nouveaux appels à manifestation d'intérêt seront lancés en octobre. Celui consacré à « la ville de demain », par exemple, aura la Caisse des dépôts pour opérateur et sera doté d'1 milliard d'euros. La préoccupation centrale concerne la date de déblocage des fonds : celui-ci devrait débuter début 2011, en fonction des sélections consécutives aux appels à projets.

La deuxième question de M. Carré portait sur la baisse des crédits du FISAC, sujet également abordé par Mme de La Raudière et M. Reynès. Force est de reconnaître que la diminution enregistrée est importante mais, vous le savez, le budget 2011 est fondé sur une réduction des déficits publics, qui passe par une diminution de toutes les dépenses d'intervention, à laquelle le FISAC ne peut échapper. Le Premier ministre, dans son cadrage, a fixé le taux global de réduction des dépenses d'intervention à 10 % sur trois ans, dont 5 % dès 2011. Pour compenser l'augmentation mécanique de certaines dépenses d'intervention, comme celle de l'allocation adulte handicapé, ou encore, dans le programme 134, la budgétisation des dotations à OSEO, des économies plus substantielles doivent être réalisées sur d'autres dispositifs. C'est le cas du FISAC, nul ne le conteste, pas même votre secrétaire d'État.

Dans ce contexte de réduction faciale, le FISAC financera en priorité des actions innovantes et non répétitives. J'ai choisi de préserver au maximum le volet « action territoriale » du FISAC, qui rend les services les plus éminents aux collectivités locales. Un rapport consacré au FISAC de sa création à 2009, à votre disposition à la sortie de la salle, démontre son utilité. Il n'en demeure pas moins que les actions nationales du FISAC seront réduites graduellement, qu'il s'agisse des crédits de formation versés aux chambres régionales de métiers et de l'artisanat ou de la dotation annuelle allouée à l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux, l'EPARECA, chargé de la réhabilitation de centres commerciaux en difficulté. Mais je comprends les interrogations des parlementaires, que je sais très attachés au dispositif du FISAC.

La troisième question de M. Carré avait trait à l'auto-entrepreneur, et j'en profiterai pour répondre à la question posée par M. Mathis sur le même thème. Un bilan après une année de mise en œuvre de ce régime, que j'ai déjà présenté devant la Commission des affaires économiques, est aussi à votre disposition à la sortie de la salle. Je précise d'emblée que ce bilan n'est pas celui du ministre ni même du ministère ; il a été rédigé sous l'égide d'un comité de pilotage pluraliste, qui comprenait des représentants de nombre d'organisations professionnelles, comme l'UPA – Union professionnelle artisanale – ou encore des chambres de métiers et de l'artisanat. Je ne vous lirai pas les cent pages du document – je ne vous en ferai pas même la synthèse –, mais je vous recommande de le faire car vous serez ainsi informés des dernières données chiffrées, sur un sujet qui a suscité des polémiques. Il s'appuie en effet sur des chiffres objectifs de l'INSEE et de l'ACOSS – l'Institut national de la statistique et des études économiques et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale. L'étude, qui m'a été remise le 14 octobre dernier, permet de mieux cerner les motivations des auto-entrepreneurs.

Près de la moitié d'entre eux s'inscrivent dans une optique de complément de revenu ; ces auto-entrepreneurs à temps partiel s'accrochent très bien et durablement des plafonds de chiffre d'affaires de 32 000 et de 80 000 euros. Pour les autres, qui représentent plus de la moitié du total, l'objectif, à terme, est de développer une entreprise à part entière ; ils se situent donc dans une logique de développement.

Autre enseignement de cette étude, les auto-entrepreneurs, paradoxalement, sont davantage diplômés que les créateurs d'entreprise individuelle.

Sur le plan social, l'étude dégage également des constats importants, battant en brèche quelques idées reçues.

Très peu d'auto-entrepreneurs – seulement 1,5 % d'entre eux – affirment avoir créé leur entreprise à la demande de leur ancien ou de leur futur employeur. Vous vous souvenez tous de la polémique née de l'idée que des entrepreneurs peu scrupuleux – il peut en exister – pourraient licencier leurs salariés pour les faire travailler sous le statut d'auto-entrepreneur. Ce taux très faible ne signifie cependant pas que les contrôles doivent être relâchés. Il est hors de question de laisser se développer la pratique des faux entrepreneurs, comme celle des faux sous-traitants, des faux mandataires ou toute autre forme de salariat déguisé. L'arsenal jurisprudentiel pour combattre ces dérives n'a pas attendu l'institution de l'auto-entrepreneur pour se construire et se consolider.

Un autre chiffre se passe de commentaires : 23 % des auto-entrepreneurs déclarent avoir professionnalisé une activité déjà exercée. Vous comprenez ce que cela signifie : le régime de l'auto-entrepreneur constitue la meilleure arme contre le travail au noir.

Ce régime a aussi permis à des chômeurs de retrouver une activité puisque ceux-ci représentent 15 % des créations d'auto-entrepreneurs.

Au-delà de ce premier bilan, je souhaite apporter quelques améliorations utiles.

La première devrait être rapidement mise en œuvre. L'application de la règle du *prorata temporis* prévue pour apprécier, sur le premier exercice, le respect des seuils de chiffre d'affaires a fait sortir du régime un grand nombre d'auto-entrepreneurs. Par mesure de simplicité et de lisibilité, le Gouvernement a décidé que les chiffres d'affaires ne seraient plus « proratisés » pour les années de création et de cessation d'activité. La loi sera prochainement modifiée dans ce sens.

Afin de sécuriser le régime, des mesures législatives et réglementaires pourraient être adoptées en vue d'instaurer une obligation annuelle de déclaration de chiffre d'affaires, même si celui-ci est nul, de créer un mécanisme de sanction en cas de défaut de cette déclaration et de réduire de trente-six à vingt-quatre mois la période durant laquelle il est possible de rester dans le régime sans réaliser de chiffre d'affaires.

Comme je l'avais annoncé, un décret élargira très prochainement la liste des activités que les fonctionnaires seront autorisés à exercer en dehors de leurs fonctions.

Enfin, le régime sera étendu aux militaires en activité ; les travaux d'adaptation du code de la défense allant dans ce sens sont en cours.

La quatrième question de M. Carré était relative à l'entreprise individuelle à responsabilité limitée et, à deux mois de l'entrée en vigueur de ce nouveau statut, à l'état d'avancement des travaux préparatoires. Soyez rassuré, monsieur Carré, nous tiendrons les délais. La loi a été promulguée le 15 juin dernier et le régime, vous le savez, doit entrer en application au 1^{er} janvier 2011. Le 6 septembre, j'ai installé un comité de pilotage pour

examiner les textes à adopter, notamment l'ordonnance tendant à mettre en conformité le statut de l'EIRL avec les procédures collectives du livre VI du code de commerce et avec les règles applicables au surendettement des particuliers.

Les travaux avec la chancellerie ont bien avancé puisque les projets d'ordonnance et de textes d'application ont été transmis au Conseil d'État la semaine dernière. Le décret en Conseil d'État devrait pouvoir être publié en décembre prochain. D'autres décrets à caractère technique, relatifs aux tarifs des formalités ou à la détermination du seuil de la valeur des biens déclenchant l'intervention d'un commissaire aux apports, ont été également mis au point et seront publiés avant la fin de l'année. Quant au projet d'ordonnance, il pourrait être examiné par l'assemblée générale du Conseil d'État avant fin novembre et être présenté à l'ordre du jour du conseil des ministres le 1^{er} décembre, avant d'être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Le délai de six mois assigné au Gouvernement par le Parlement devrait donc être tenu. Il sera ainsi possible à chacun de créer son entreprise individuelle à responsabilité limitée dès le début de 2011.

La cinquième question de M. Carré concernait les filières industrielles et les actions concrètes financées sur les crédits du grand emprunt. J'ai déjà répondu partiellement mais je vais compléter.

Certains programmes d'investissement d'avenir ont un impact direct sur les filières industrielles : 3 milliards d'euros seront consacrés à la création d'instituts de recherche technologique et d'instituts d'excellence en matière d'énergies décarbonées – IRT et IEED –, qui permettront de faire émerger, sur des secteurs industriels bien précis, une douzaine de campus d'innovation technologique ; 2 milliards d'euros sont alloués au secteur aéronautique et spatial ; 1 milliard d'euros sont destinés à financer des projets de démonstrateurs et de plateformes expérimentales dans le domaine de la mobilité durable.

Par ailleurs, sur les 3,5 milliards d'euros visant à soutenir les PME innovantes – dont vous avez parlé, monsieur le rapporteur spécial – et à renforcer les pôles de compétitivité, 1 milliard financent les mesures tirées des États généraux de l'industrie, dont 300 millions d'euros, confiés à Oséo, sont spécifiquement affectés au renforcement des capacités financières des entreprises industrielles et de la compétitivité des filières stratégiques françaises.

Il convient enfin de rappeler que les 35 milliards d'euros de crédits du Grand emprunt ont été ouverts, en février dernier, dans le projet de loi de finances rectificative.

M. Dumont m'a ensuite posé quatre questions précises à propos des crédits consacrés au tourisme, dont certaines recourent celles formulées dans le rapport pour avis préparé par Daniel Fasquelle et présenté par Bernard Reynès.

La question de M. Dumont relative aux moyens d'Atout France et à la convention d'objectifs et de moyens tombe bien : j'ai signé la convention aujourd'hui même et elle sera cosignée par le ministre de l'économie et du ministre du budget. Ce n'est pas arrivé aujourd'hui à cause de votre question, monsieur Dumont – je ne savais pas que vous me la poseriez –, mais parce qu'il fallait le faire et que les choses étaient prêtes. C'est une satisfaction puisque cela signifie que les moyens d'Atout France sont préservés.

En dépit du contexte de réduction générale des dépenses de fonctionnement de l'État, la subvention versée par l'État à l'opérateur, à périmètre constant, progresse de 0,6 % par rapport à 2010 : elle est portée à 34,8 millions d'euros dans le PLF pour 2011.

Une deuxième satisfaction concerne les effectifs. Alors que le cadrage des finances publiques prévoit aussi, vous le savez, une diminution de 1,5 % des effectifs, le nombre des emplois rémunérés par l'opérateur Atout France progresse de 4 % entre 2010 et 2011, tout simplement parce que le Parlement, dans sa grande sagesse, lui a confié des missions complémentaires, notamment la tenue des registres des agents de voyages et l'actualisation des référentiels de classement des hébergements touristiques.

Tous ces éléments sont satisfaisants, dans le contexte de réduction générale que les uns et les autres ont rappelé. Malgré la tension sur les budgets et la stagnation des financements, Atout France a jusqu'à présent maintenu le volume total des partenariats destinés à la promotion de la destination France, tout en augmentant significativement l'effet de levier de ses crédits consacrés à la promotion, la contraction de sa mise de fonds étant compensée, et au-delà, par une augmentation de celles de ses partenaires. Les récentes rencontres organisées par l'agence laissent penser qu'il en sera de même l'année prochaine et que les différentes campagnes prévues seront au niveau de celles des années précédentes.

M. Dumont a estimé que le rapport remis par le comité interministériel d'audit des programmes, le CIAP, n'avait pas été ou avait peu été suivi d'effets. Il faut dire que le comité s'est penché sur le programme 223 postérieurement au débat d'orientation des finances publiques, ce qui ne lui a pas permis d'élaborer des propositions étayées par des méthodologies et des modes de calcul opérationnels et fiables dans le cadre du PLF 2011. Certains indicateurs proposés par les auditeurs seront toutefois présentés dans le cadre des négociations pour 2012, je m'y engage, et intégrés dans le projet annuel de performance que vous demandez pour 2011, sous réserve de l'accord de la direction du budget. Vous obtiendrez par conséquent pour 2012 ce que vous demandiez pour 2011.

Par ailleurs, la proposition du CIAP visant à rattacher au programme 223 la mesure fiscale de TVA réduite à 5,5 % dans la restauration n'a pas été retenue. Cette mesure, pour 2011, reste rattachée au programme 134, « Développement des entreprises et de l'emploi ». J'aurai l'occasion d'y revenir car cela suscite l'intérêt d'un certain nombre de parlementaires.

Vous avez raison, monsieur Dumont, de vous interroger sur l'objectif d'extension du dispositif des chèques-vacances aux entreprises de moins de cinquante salariés, que nous nous étions fixé dans la loi. Consécutivement à l'adoption d'un amendement dont M. Michel Bouvard, si je ne me trompe, était l'auteur, la même loi prévoit du reste une alternative au cas où cet objectif ne serait pas atteint : d'autres modalités de diffusion des chèques-vacances pourront être envisagées, d'autres opérateurs que l'Agence nationale des chèques-vacances – l'ANCV – pourront être autorisées à en émettre. Mais vous aurez l'occasion d'en rediscuter le moment venu.

Je veux tout de même vous donner quelques informations montrant que le dispositif que nous avons imaginé ensemble commence à produire ses effets.

Vous avez fait allusion, monsieur Dumont, à la signature, en juin dernier, des accords de distribution conclus avec cinq prestataires privés, à laquelle vous avez assisté. Ils vont permettre aux près de 6 millions de salariés des entreprises de moins de cinquante employés, dépourvus de comité d'entreprise, d'accéder à cet avantage social qu'est le chèques-vacances. Le rythme de développement de la diffusion des chèques-vacances s'accélère : en 2009, 35 000 salariés des entreprises de moins de cinquante employés en ont bénéficié ; ils seront 70 000 en 2010 et 150 000 en 2011. Nous n'atteindrons toutefois pas l'objectif fixé, qui était de 500 000 à la fin de 2011, vous l'avez rappelé. Eu égard à la close de revoyure introduite dans la loi, le Parlement devra en délibérer.

La création d'un fonds d'investissement dédié au financement des actifs du tourisme social constitue un sujet majeur. En effet, sur tous nos territoires, nous assistons à la dégradation du parc immobilier du tourisme social, qui a été construit dans les années soixante ou soixante-dix. Lors des rencontres nationales du tourisme d'octobre 2009, vous l'avez rappelé, monsieur Dumont, j'avais annoncé la création d'un fonds d'investissement spécifique, appelé TSI, ou Tourisme social investissement.

Cet instrument a pour objectif d'intervenir en fonds propres dans des sociétés immobilières à créer ou à reprendre, afin de mener des travaux de remise à niveau d'équipements immobiliers du tourisme associatif et familial. La Caisse des dépôts et l'ANCV, dont les excédents sont affectés aux politiques sociales du tourisme, sont les principaux acteurs de ce fonds d'investissement, mais l'intervention d'autres partenaires a été programmée dès le lancement du projet. Les partenaires envisagés sont les acteurs des secteurs financier et assurantiel. Depuis lors, les échanges entre la Caisse des dépôts et l'ANCV ont permis d'élaborer un schéma d'intervention très précis. Un premier dispositif sera lancé pour une période de cinq ans, à l'issue de laquelle un bilan sera dressé. Un second dispositif, tirant les conséquences de ce bilan, prendra le relais pour cinq années supplémentaires. La Caisse des dépôts et l'ANCV, pendant les cinq premières années, apporteront chacune au fonds TSI 5 millions d'euros par an, soit un total garanti de 50 millions pour toute la période. L'entrée d'autres investisseurs devrait permettre de porter cette somme à 15 millions d'euros par an, soit un total de 75 millions d'euros. Considérant que ces fonds ne constitueront que 30 % de l'apport global des tours de table et que le financement sera complété par emprunt, 1 milliard d'euros environ pourrait être dégagé, sur dix ans, en faveur de la rénovation de l'immobilier du secteur touristique associatif et familial.

Ce projet, soumis au conseil d'administration de l'ANCV –, dans lequel siègent de représentants de tous les syndicats représentatifs –, a reçu son approbation.

TSI ne mobilisera pas pour autant toutes les ressources de l'ANCV. Il est prévu que l'agence affectera simultanément chaque année 3 millions d'euros à son propre dispositif de subvention. Autrement dit, l'action de TSI se conjuguera avec celle de l'ANCV.

Enfin, monsieur Dumont, tout comme d'autres, vous m'avez interrogé à propos du bilan de la baisse de la TVA dans la restauration. Pour ne pas avoir à faire un exposé trop long et fastidieux, j'ai apporté un petit document dressant le bilan d'un an d'application de cette mesure ; il est à votre disposition à la sortie de la salle.

M. le président Jérôme Cahuzac. Veuillez ne pas être trop long, monsieur le secrétaire d'État.

M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la consommation. Les questions étaient précises et je me dois de l'être tout autant.

Le rapporteur général a suivi cette affaire de très près et a lui aussi reçu ce bilan. Comme il l'a lu, il sait qu'il convient, pour être exact, de retrancher du coût de 3 milliards les 600 millions d'euros d'allègements de charge logiquement supprimés dans le même temps par les pouvoirs publics. Par ailleurs, le contrat d'avenir signé avec neuf organisations professionnelles du secteur ne couvre pas un certain nombre d'établissements bénéficiaires de la baisse de TVA, par exemple les coins restauration des stations services ou des grandes surfaces ; pour être tout à fait complet et avoir une vision claire du respect des engagements par les restaurateurs, il importe par conséquent aussi de soustraire les 400 000 millions d'euros de gains enregistrés par les restaurateurs bénéficiaires de cette baisse sans être parties prenantes de l'accord connu sous le nom de « contrat d'avenir ». Nous arrivons ainsi à une somme de 2 milliards. Regardons alors si les restaurateurs ont tenu leurs engagements.

En matière d'emploi, en une seule année, entre juillet 2009 et juin 2010 – ce sont les derniers chiffres disponibles –, près de 30 000 emplois nets, 29 500 exactement hors intérim, ont été créés, soit une croissance des effectifs de 3,1 %, la plus forte de l'économie française, tous secteurs confondus. Pour être plus précis encore, durant cette même période, dans l'ensemble de l'économie française, l'emploi a stagné ; l'effet TVA a donc été très net, alors que le secteur, au début de la crise économique, à l'automne 2008, avait détruit 14 000 emplois.

En matière sociale, la baisse de la TVA a permis de conclure l'accord le plus important de la profession, le contrat d'avenir, signé le 15 décembre 2009 et applicable depuis le 1^{er} mars 2010. Il se traduit par la redistribution d'1 milliard d'euros par an aux salariés du secteur. Concrètement, en 2010, les salariés de la restauration bénéficieront d'une augmentation moyenne de la grille de salaires de 5 %, soit une hausse moyenne des salaires de 3 %, d'une « prime TVA » de 2 % de leur rémunération annuelle, plafonnée à 500 euros par salarié, de deux jours fériés supplémentaire et de la création d'une mutuelle santé, dont le principe vient d'être acté, le 6 octobre, et qui sera effective dès le 1^{er} janvier 2011. Tout cela a donc bien permis de redistribuer 1 milliard d'euros aux 800 000 salariés de la restauration française. Si certains, d'aventure, pensaient un jour à faire remonter le taux de TVA, ils devraient s'en souvenir, car ces avancées sociales seraient évidemment remises en cause.

Soyons objectifs et transparents, c'est en matière de prix que le contrat d'avenir a été le moins suivi d'effet, puisque moins d'un restaurateur sur deux a respecté l'engagement contenu dans le contrat d'avenir. Néanmoins, un restaurateur sur deux, ce n'est pas totalement négligeable : au cours du premier semestre d'application, la moitié des établissements avaient totalement respecté les engagements du contrat d'avenir, ce qui a abouti à une baisse de 1,4 % des prix au deuxième semestre 2009.

Enfin, en matière d'investissement, quatrième volet du contrat d'avenir, les données disponibles de l'INSEE ne nous permettent pas encore de dresser un bilan consolidé. Il reste que nous avons mis sur pied des outils importants avec les professionnels. Je rappelle qu'une convention a été signée le 15 septembre avec OSEO, afin de bonifier, par l'intermédiaire d'un fonds d'investissement, les prêts visant à moderniser et à mettre aux normes les établissements de restauration commerciale.

Les organisations professionnelles se sont aussi engagées à porter le nombre de maîtres restaurateurs à 3 000 durant la durée d'exécution du contrat d'avenir. Nous avons dépassé le millième titre de maître restaurateur et nous approcherons des 1 500 d'ici à la fin de l'année.

Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État chargée du commerce extérieur. Monsieur Olivier Carré a posé trois questions au nom de M. Camille de Rocca Serra.

La première, relative à la filière nucléaire, est de savoir si Areva conservera son indépendance et son autonomie. Sans rappeler l'ensemble des dispositions arrêtées au mois de juillet dernier par le Conseil de politique nucléaire, sous l'autorité du Président de la République, je puis indiquer que la réponse est évidemment positive. J'en donnerai deux exemples. Tout d'abord, en amont du cycle de combustion – c'est-à-

dire au niveau du combustible – il est prévu que le partenariat entre EDF et Areva permette de sécuriser sur le long terme son approvisionnement, sans que ce partenariat ait pour autant vocation à être exclusif pour aucune des deux parties. Pour ce qui est de l'exportation de centrales nucléaires, il est prévu qu'EDF et Areva mettent en place une organisation plaçant EDF en position de chef de file de la filière, capable de jouer un rôle d'architecte ensemblier, lorsque le client le demande. Areva pourra en revanche s'appuyer sur d'autres partenariats lorsque la présence d'EDF ne sera pas souhaitée ou nécessaire. À l'occasion des discussions en cours sur le partenariat stratégique sera étudiée l'opportunité du type de participation d'EDF au capital d'Areva. Si une telle décision est prise, elle ne devra aucunement affecter les relations des groupes avec leurs autres partenaires et clients.

En réponse à une deuxième question, relative à l'EPR, je précise que nous soutenons GDF-Suez, comme nous l'avons fait par exemple, en notre qualité d'actionnaire, pour la remarquable opération de rapprochement de cette entreprise avec International Power et pour le projet de nucléaire en Jordanie, que nous soutenons notamment pour la recherche de financements innovants.

Quant à la construction d'un ATMEA sur notre territoire, je rappelle que la priorité consiste aujourd'hui à procéder à la certification de ce réacteur – processus dans lequel EDF jouera un rôle de pilotage et de soutien – et à réaliser les deux EPR prévus, dont l'un est en construction et l'autre en projet.

Pour ce qui est de La Poste, il est prévu que l'État participe pour 1,2 milliard d'euros et la Caisse des dépôts et consignations pour 1,7 milliard à l'augmentation de capital de 2,7 milliards d'euros. Ces moyens nouveaux ont pour objectif de permettre au groupe de financer son plan d'affaires, avec pour objectif de devenir le numéro 1 du colis express en Europe.

Les formalités à achever pour cette augmentation de capital sont les suivantes. Il nous faut tout d'abord recueillir l'avis de la Commission des participations et des transferts sur la conformité des conditions d'ensemble de cette opération avec les intérêts patrimoniaux de l'État. Ce dernier et la Caisse des dépôts et consignations doivent ensuite engager avec la Commission européenne des échanges – qui dureront probablement plusieurs semaines – afin de lever tous les doutes sur le fait que ces investissements sont avisés. Une fois finalisée la documentation juridique de cette opération, l'État et la Caisse s'engageront irrévocablement avant la fin de l'année – sous réserve du moins que les échanges avec la Commission européenne soient bien achevés à cette date – à souscrire l'intégralité de l'augmentation de capital de 2,7 milliards d'euros.

Les libérations du capital sur cette base seront progressives au fur et à mesure du développement du groupe La Poste et devraient s'étaler sur les prochaines années. Le calendrier sera établi en fonction des besoins de financement effectifs. Cette progressivité contribue à faire de cet investissement de l'État et de la Caisse des dépôts un investissement avisé. Les ressources du Compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* permettront de faire face à cette première tranche de libérations, qui interviendra à l'extrême fin de 2010 ou au tout début de 2011.

Monsieur Jean-Claude Mathis, je vous remercie d'avoir salué l'évolution de la Banque de France que nous mettons en œuvre. Nous avons suivi ses préconisations, réitérées depuis plusieurs années, ainsi que celles de la Cour des comptes, et respecté les dispositions communautaires qui auraient dû nous empêcher depuis longtemps de sous-facturer chroniquement les services rendus par la Banque de France à l'État.

Pour ce qui est du transfert de l'INSEE à Metz, je vous confirme que la volonté politique est bien réelle et qu'elle se double d'une volonté pratique. Nous butons aujourd'hui sur une question immobilière, faute d'accord avec la ville de Metz sur le choix des bâtiments. Ceux-ci devraient être les plus adaptés au service rendu et au travail du personnel, être bien desservis par les transports publics et présenter les aménagements nécessaires à l'exercice des missions de l'INSEE.

La solution actuellement retenue par la direction de l'INSEE et par le ministère est la rénovation d'un bâtiment qui abrite la direction régionale de la SNCF, laquelle doit déménager. Je puis garantir personnellement que ce bâtiment, de bonne qualité et bien situé, correspond aux caractéristiques que je viens d'évoquer. La mairie de Metz a exprimé une préférence pour un autre site, composé d'un ensemble de trois bâtiments, qui ne nous semble pas convenir car il est trop petit et sa configuration même fait qu'on n'y travaillerait pas bien. Cette solution serait en outre plus chère de 75 % que celle que propose la SNCF. Mme Christine Lagarde a récemment indiqué dans une lettre au maire de Metz que l'acquisition du site de la SNCF aurait lieu dans les prochaines semaines, à moins qu'une proposition revue de la mairie ne puisse entrer valablement en compétition avec ce site. La situation est donc loin d'être enlisée et des avancées sont à prévoir très prochainement.

Madame Laure de La Raudière, vous avez évoqué, sur la base des documents budgétaires, une augmentation de 4,3 milliards d'euros de l'imposition sur les entreprises. Il convient de rappeler que ce chiffre correspond pour moitié – soit pour 2,1 milliards d'euros – à des mesures concernant les banques et assurances, qui sont tout à fait capables de supporter cette charge. Le montant évoqué inclut en outre la suppression de 300 millions d'euros d'aides liées aux plateaux-repas. Je rappelle par ailleurs que la réforme de la taxe professionnelle représente un allègement de 4,8 milliards d'euros nets pour les entreprises. Je rappelle également, puisque vous avez évoqué les entreprises innovantes, que le crédit d'impôt recherche, consolidé par les débats que vous avez tenus voici quelques heures, bénéficie à hauteur de 800 millions d'euros aux PME. Les pôles de compétitivité sont en outre dotés de 200 millions d'euros au titre de la mission « Recherche » et Oséo innovation de 285 millions d'euros pour cette même mission, tandis que 6,5 milliards d'euros seront mobilisés pour les filières et les PME au titre des dépenses d'avenir.

J'en viens aux dispositifs Cap et Cap +, en me limitant à cette échelle domestique. De fait, nous avons demandé à la Commission européenne de pouvoir reconduire en 2011 le bénéfice de Cap Export, comme l'ont également fait huit autres pays de l'Union européenne.

Cap + a coûté environ 40 millions d'euros et affiche une très forte sinistralité – trois fois supérieure aux primes –, ce qui nous a conduits à nous interroger sur la tarification et sur le risque d'une moindre vigilance des entreprises à l'égard des clients du fait de la garantie publique apportée par le dispositif. Il n'est donc pas proposé de le prolonger. Cap, en revanche, sera prolongé, étant entendu par ailleurs que la probabilité de sa mise en jeu est relativement limitée.

Parallèlement, les assureurs crédit structurent de nouvelles offres et affirment qu'ils auront la capacité de reprendre des risques couverts par Cap et Cap + pendant la période de la crise, sans toutefois préciser encore selon quelles modalités. Nous y veillons.

Vous avez par ailleurs évoqué une optimisation des moyens de l'Agence française pour les investissements internationaux – l'AFII – et d'Ubifrance. Je rappelle que, si l'AFII est chargée de promouvoir la France auprès des investisseurs étrangers et de les attirer, Ubifrance assure, quant à elle, la promotion des entreprises françaises à l'étranger. Bien que, dans certains pays, comme en Allemagne, un même organisme s'acquitte des deux missions, nous n'avons pas l'intention de fusionner les deux organismes, notamment parce que la réforme d'Ubifrance, évoquée par M. Bacquet et M. Dassault, doit être consolidée jusqu'en 2012. Nous n'en travaillons pas moins à cette « optimisation des moyens », en recourant notamment au partage des locaux à Paris. À l'étranger, la représentation de l'AFII, dont Mme Lagarde et moi-même décidons, est le plus souvent confiée, dans les mêmes locaux, à des agents des services économiques auprès des ambassades.

Monsieur François Loos, nous n'employons guère le terme de « guerre des monnaies », car nous souhaitons au contraire lutter contre l'évaluation compétitive et toutes les formes de compétitivité qui pourraient résulter de l'évolution de la monnaie, comme cela a d'ailleurs été décidé lors de la récente réunion en Corée du G 20 Finances. Les taux de change ne doivent pas être instrumentalisés pour augmenter artificiellement la compétitivité d'un pays.

Pour ce qui est de l'impact de l'évolution de l'euro sur le solde de la balance commerciale, nous avons observé dans les six premiers mois une dégradation, liée en particulier à la facture énergétique et aux importations, exprimées en dollars. Malgré les progrès des exportations, que vous avez bien voulu saluer, l'impact ne se laisse pas encore percevoir.

Au-delà des conjectures selon lesquelles l'évolution de l'euro pourrait avoir un impact favorable sur la croissance, comme on l'a vu ces derniers mois, le phénomène le plus dangereux est la volatilité des changes, qui ne permet ni aux investisseurs, ni aux acteurs du commerce international, de faire des prévisions économiquement saines. C'est la raison pour laquelle le Président de la République a inscrit la réforme du système monétaire parmi les priorités de la présidence française du G 20, qui débutera à la mi-novembre. Il s'agit de lutter contre la vulnérabilité qu'engendre la volatilité des flux de capitaux, en particulier pour les pays émergents, et contre les problèmes qui pourraient résulter de l'insuffisance d'actifs de réserve sûrs. Nous souhaitons donc une coordination des politiques des différents pays.

L'accord commercial entre la Commission européenne et la Corée, dont la France a soutenu la conclusion après avoir été très active dans sa négociation, est bon pour notre pays. Il ouvre de nouveaux marchés, non seulement pour le secteur agricole et agroalimentaire, où ce sera le cas très rapidement, mais aussi pour l'ensemble de nos industriels. Nous sommes parvenus à mettre en place des sauvegardes exemplaires pour le cas où, dans le secteur automobile notamment, nous serions confrontés à une augmentation trop forte des importations. La France était en outre particulièrement préoccupée par la situation du cinéma et a

réussi à maintenir hors du champ de la négociation, au nom de la diversité culturelle, les questions liées à la production cinématographique et télévisuelle.

Avec le Mercosur, les négociations, interrompues depuis 2002 – époque où il avait été jugé que le cycle de Doha pourrait rendre moins intéressantes des négociations bilatérales – ont été relancées sous la présidence espagnole. Nous souhaitons bien évidemment que l'accord soit équilibré, alors même qu'il n'est pas très facile de faire converger de part et d'autre intérêts industriels et agricoles. Une deuxième session de négociation a eu lieu ces derniers jours à Bruxelles. Les sujets les plus difficiles – les tarifs, liés à des intérêts offensifs en matière de stratégies industrielles, et les contingents agricoles, notamment pour le bœuf, qui ont une importance cruciale pour garantir nos intérêts défensifs dans ce domaine – n'ont pas encore été abordés. D'autres sujets très importants pour la France sont, outre la question du bœuf, l'éthanol, l'accès aux marchés publics et la protection de la propriété intellectuelle, notamment pour les indications géographiques.

Pour ce qui concerne les délocalisations, je ne dispose pas d'analyse globale. Cependant, une analyse des conséquences des délocalisations et des investissements étrangers en France que j'ai fait réaliser voici quelques mois par le Conseil d'analyse économique semble montrer que deux tiers des délocalisations résultent du souhait ou du besoin des entreprises de se rapprocher de leurs marchés, tandis que les entreprises qui investissent à l'étranger sont le plus souvent des entreprises particulièrement performantes en termes de valeur ajoutée.

Monsieur Bacquet, je vous trouve bien sévère avec la Coface...

M. Jean-Paul Bacquet, rapporteur pour avis. Je n'ai fait que rapporter ce que disent les entrepreneurs...

Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État chargée du commerce extérieur. ...dont la gestion est tout à fait étanche. La confusion est fréquente entre ce qui relève de l'activité d'assureur crédit domestique qu'elle exerce en concurrence avec d'autres, qui représente 95 % de son activité, et les 5 % correspondant à son action, pour le compte de l'État dans le cadre des différentes procédures à l'exportation qui font l'objet d'une garantie publique et d'engagements budgétaires. Durant la crise, Mme Lagarde et moi-même avons tenu à mener une politique très proactive et contracyclique, propre à éviter que certains marchés ne soient perdus pour des raisons de financement. Ainsi, nous n'aurions pas pu soutenir et accompagner aussi fortement l'activité exportatrice d'Airbus sans les systèmes de financement que nous avons mis en place *via* la Coface. Il en va de même pour certaines PME – j'ai personnellement le souvenir de l'aide que nous avons apportée à des entreprises pour mener des projets en Ouzbékistan ou au Turkménistan.

Nous avons également développé, notamment depuis la crise, l'activité d'assurance prospection de la Coface, qui suit aujourd'hui 7 000 dossiers de ce type. Les circuits de commercialisation ont été rénovés et j'ai notamment souhaité qu'ils passent de plus en plus par les banques. Le taux des primes a été abaissé de 3 % à 2 % et un système de réponse beaucoup plus rapide a été mis en place. Il a en outre décidé que la Coface devait intervenir spécifiquement pour les entreprises innovantes, avec un système de primes facilité et une quotité majorée.

La Coface doit être une compagnie d'assurance et ses concurrents, notamment allemands ou hollandais, seraient fondés à s'interroger si les procédures d'assurance-crédit étaient gérées pour le compte de l'État par une entité d'une autre nature. Nous renégocions du reste la convention financière entre la Coface et l'État, qui se traduira par une réduction de la rémunération de la Coface. Celle-ci n'en doit pas moins faire preuve, comme tout organisme public, de plus de transparence et de réactivité. Vos questions sont une invitation à œuvrer en ce sens.

Pour ce qui est des primo-exportateurs, nous nous sommes réjouis, avec Ubifrance et les chambres de commerce – sur lesquelles M Loos s'est interrogé – de voir augmenter le nombre d'entreprises accompagnées par l'Équipe de France, qui sont désormais près de 20 000, chiffre qui était l'objectif pour 2011, ainsi que le nombre d'entreprises exportatrices. La courbe, qui était en baisse depuis 2002, a commencé à se redresser en 2009, avec une augmentation du nombre de primo-exportateurs, notamment de ceux qui sont identifiés par les chambres de commerce.

J'ai demandé à l'Équipe de France de se consacrer à ce que les entreprises accompagnées à l'étranger deviennent exportatrices et à ce que les entreprises primo-exportatrices deviennent fidèlement exportatrices. Nous travaillons actuellement, avec Ubifrance et les autres acteurs aux moyens d'assurer cet ancrage de l'exportation dans la durée – au moyen par exemple du fichier des douanes ou d'enquêtes *ad hoc*. Cette démarche s'inscrit dans la foulée des bons résultats obtenus en termes d'accompagnement et de nombre d'entreprises exportatrices.

La relation entre innovation et exportation, évoquée également par M. Olivier Dassault, est bien connue et une entreprise innovante a dix fois plus d'occurrences d'exportations qu'une entreprise qui n'innove pas. Nous avons dédié des dispositifs spécifiques et encore plus incitatifs de la Coface à l'accompagnement des entreprises innovantes. Il en va de même de l'ensemble des dispositifs d'Ubifrance. Je tiens à signaler que, pour les pôles de compétitivité, nous avons demandé à la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services – la DGCIS – de mettre en place des financements spécifiques pour aider les pôles de compétitivité français à s'internationaliser et à conclure des conventions avec des pays étrangers, notamment avec des clusters de pays tiers, par exemple en Allemagne, en Suède, en Italie, en Espagne, aux États-Unis, au Japon, en Israël et en Tunisie. J'ai moi-même participé à plusieurs de ces opérations, qui manifestent qu'il existe une « marque France » des pôles de compétitivité et que les partenariats conclus à cette occasion sont dynamiques et intéressants. En outre, dans l'internationalisation des pôles de compétitivité, nous avons accepté, depuis le septième appel à projets du Fonds unique interministériel – le FUI –, que des entreprises étrangères puissent être associées aux projets de recherche et développement des pôles. Cela va de pair avec un engagement précis et sérieux en matière de protection de la propriété industrielle.

Monsieur Olivier Dassault, l'Allemagne est en effet, avec sa balance structurellement excédentaire, un cas unique en Europe. Lorsqu'il occupait les fonctions que j'occupe aujourd'hui après Christine Lagarde, M. Loos disait souvent que la bataille se gagne à l'intérieur. Sans énumérer toutes les raisons pour lesquelles l'Allemagne diffère de la France, je rappellerai d'abord le différentiel de compétitivité qui s'est accru depuis le début des années 2000. Un autre bloc de raisons est lié à la structure de l'appareil industriel. On peut notamment citer à ce propos la taille des entreprises, les entreprises à taille intermédiaire étant encore peu nombreuses en France, en particulier tant que les États généraux de l'industrie n'ont pas produit tout leur impact. On peut aussi citer la spécialisation industrielle, la France ayant pour champions en ce domaine l'agroalimentaire, la pharmacie et les biens d'équipement et d'infrastructure – des transports à l'accompagnement durable –, tandis que l'Allemagne est mieux positionnée sur les biens industriels dont les développements ont grand besoin au stade actuel de leur développement.

Plus spécifiquement, l'Allemagne a commencé avant la France son effort de réorientation vers les pays extérieurs à l'Union européenne. On considère généralement que la différence d'orientation géographique entre la France et l'Allemagne explique un peu moins d'un cinquième du différentiel de croissance des exportations entre les deux pays depuis 2000. Alors que 60 % des exportations françaises sont aujourd'hui destinées à l'Union européenne, la politique que j'impulse tend à ce que 60 % des exportations de notre pays se fassent désormais dans des pays extérieurs à l'Union européenne.

La comparaison entre la France et l'Allemagne est très complexe et nous souhaitons améliorer les axes de cohérence en termes tant de politiques industrielles que de rapprochement de nos systèmes de compétitivité, fiscalité comprise.

J'ajoute pour finir qu'il est très important de protéger les entreprises par des règles de l'OCDE qui s'appliquent à tous, concernant aussi bien la lutte contre la corruption que le financement des exportations. Nous souhaitons plutôt consolider le *level playing field* que remédier à d'éventuelles imperfections telles que celles que vous avez évoquées.

M. le président Patrick Ollier. Je vous remercie : les précisions que vous avez apportées d'avance éviteront quelques redondances dans les questions.

M. Jean-Pierre Nicolas. Dans un cadre budgétaire nécessairement contraint, l'exercice consistant à doter la mission « économie » de crédits suffisants pour conforter notre socle économique s'avérait délicat mais, pourtant, indispensable.

À l'évidence les enjeux ont été mesurés et intégrés puisque, globalement, les crédits de la mission *économie* sont en augmentation : 2,06 milliards d'euros contre 1,93 milliard en 2010.

On peut certes objecter que les crédits diminueront ensuite pour 2012 et 2013 mais cette diminution trouve son explication dans la modification des périmètres d'action, des changements structurels et des efforts d'efficacité des opérateurs de l'État dans le soutien aux entreprises, dont le développement et la compétitivité constituent des enjeux majeurs pour la croissance et pour l'emploi.

Ce budget décline donc logiquement les lois adoptées par le Parlement : il est en cohérence avec notre action législative.

Globalement, la mission *économie* est composée de quatre programmes, eux-mêmes déclinés en plusieurs actions. Je voudrais, m'attachant à quelques points particuliers, formuler une remarque et poser deux questions.

On constate que les crédits dévolus au programme « statistiques et études économiques » et au programme « stratégie économique et fiscale » augmentent, alors que ceux dédiés au développement des entreprises et de l'emploi et au tourisme diminuent.

N'était-il pas plus efficient d'allouer des crédits à des actions opérationnelles plutôt qu'à la réalisation d'études ? Aussi, pouvez-vous nous préciser les fondements de la ventilation des crédits de la mission *économie* entre ces quatre programmes ?

Il convient néanmoins de constater que ce budget est résolument tourné vers nos entreprises, en particulier nos PME, de façon à être en cohérence avec les nécessités de notre économie, dans laquelle les PME représentent plus de 98% du champ d'action « industrie, commerce et services ».

La première action du programme « développement des entreprises et de l'emploi » agit sur leur environnement économique, réglementaire, social et financier, afin de favoriser et de soutenir leur développement, leur pérennité et l'amélioration de leur compétitivité, notamment dans le domaine industriel.

À eux seuls, le soutien et l'accompagnement à la création d'entreprises bénéficient de 25,1 millions d'euros, avec l'appui d'opérateurs bien connus, tels que les chambres des métiers, les chambres de commerce et les centres de formation des apprentis.

J'avais, moi aussi, une question sur le FISAC mais vous y avez déjà répondu, Monsieur le secrétaire d'État, s'agissant d'un arbitrage budgétaire destiné à privilégier les actions locales aux actions nationales.

Deux dispositifs méritent une attention spéciale : le renforcement des missions d'Oséo, en particulier en matière de garantie. L'action de cet organisme fut essentielle au moment de la crise. Les financements et les garanties qu'il accorde renforcent l'efficacité du financement des PME, à tout moment de leur vie.

Oséo intervient soit en cofinçant les PME, à côté des établissements financiers, soit en octroyant des garanties auprès des banques dans le cadre de la gestion des fonds de garantie. Ceux-ci sont abondés et l'ensemble des crédits intégrant les ressources intérieures d'Oséo permettra de garantir 5,7 milliards de prêts.

L'aide aux entreprises à l'international s'appuie sur un renforcement d'Ubifrance. Il est fondamental de disposer ainsi d'un outil aidant nos entreprises à s'implanter à l'étranger et à conquérir des marchés. Afin de rationaliser et de centraliser l'aide aux entreprises à l'international au sein d'un même opérateur, le Gouvernement transfère les missions économiques à Ubifrance. Ce mouvement, déjà bien engagé, doit se poursuivre jusqu'au début de 2012. C'est essentiel pour combler notre déficit, par exemple, vis-à-vis de l'Allemagne qui, avec 300 000 entreprises exportatrices, a conquis 8,9% du marché mondial, alors que nous n'en détenons que 3,7%, avec 100 000 entreprises. En doublant seulement le nombre de ces entreprises, la marge de progression de nos parts de marché serait conséquente : c'est tout l'enjeu de la mission d'Ubifrance, qui bénéficie, pour 2011, de pratiquement 78 millions d'euros.

Je voudrais rapidement évoquer le budget consacré au tourisme. Nous nous réjouissons que l'action d'Atout-France soit mise au centre de nos préoccupations et que cet organisme bénéficie ainsi de 34,8 millions d'euros.

La question du développement des télécommunications, des postes et de l'information a déjà été remarquablement traitée par notre collègue Alfred Trassy-Paillogues.

En conclusion, j'ai plaisir à souligner qu'après un plan de relance dont on mesure chaque jour la pertinence pour minimiser les effets de la crise économique et financière, le projet du Gouvernement pour la mission « économie » met résolument l'accent, en dépit des contraintes, sur l'indispensable développement économique de notre pays. Il est conçu pour mettre en place un environnement favorable à la compétitivité des entreprises, avec un volet international que j'ai plaisir à souligner et qui doit apporter une contribution significative à la promotion de notre territoire, donc de notre économie et de notre emploi. C'est un projet sous-tendu par la détermination et par la responsabilité. Le groupe UMP s'en félicite.

Mme Corinne Erhel. La baisse globale des dotations soulève plusieurs questions de notre part.

Le statut de l'auto-entrepreneur suscite de fortes interrogations. Vous avez produit un bilan statistique, qui a été examiné en Commission des affaires économiques, mais nous devons nous préoccuper des effets pervers et collatéraux de ce statut, soulignés à maintes reprises, notamment par les chambres de métiers et les organisations professionnelles.

Concernant la régulation des communications électroniques et des postes, le document budgétaire mentionne le déploiement du très haut débit. Il s'agit d'un enjeu majeur, sociétal, d'aménagement du territoire et industriel, pour lequel l'État et les collectivités publiques partagent d'importantes responsabilités. Les 2 milliards d'euros provenant du grand emprunt vont certes alimenter le fonds d'aménagement numérique mais aucun autre canal de financement n'est envisagé. Or le coût du déploiement du très haut débit en France est estimé à 27 milliards d'euros par l'ARCEP. Quelles mesures de financement complémentaire prévoyez-vous pour abonder le fonds d'aménagement numérique ? Sans cela, le service ne sera pas accessible à tous dans des délais raisonnables et sur l'ensemble du territoire, qui ne comprend pas que des zones urbaines.

Jean-Paul Bacquet l'a dit, nous devons conserver en France une forte capacité de recherche et d'innovation, non seulement dans les technologies de l'information et de la communication mais aussi dans toutes les filières stratégiques : c'est un enjeu vital.

Dans le secteur du tourisme, on peut regretter qu'en période de crise, avec un accroissement continu de la précarité, vous n'avez pas décidé de réaliser un effort plus important pour développer le tourisme social. Je reprendrai aussi les interrogations de notre collègue Jean-Louis Dumont quant à l'impact de la baisse de la TVA dans le secteur de la restauration sur l'évolution des prix, sur le niveau d'investissement et, ce qui est très attendu, sur la création d'emplois. Le coût de la mesure était estimé à 3 milliards d'euros, vous nous avez indiqué qu'il était plutôt de 2 milliards, ce qui n'est tout de même pas négligeable en période de restrictions budgétaires... C'est une question d'efficacité de la dépense publique : les résultats doivent donc être au rendez-vous.

Enfin, vous n'avez pas répondu à la question de Jean Gaubert sur l'action de groupe. Nous attendons, depuis de nombreuses années, qu'on légifère enfin sur ce sujet d'importance. Les promesses qu'avait faites M. Luc Chatel dans les débats sur le développement de la concurrence au profit des consommateurs et sur la loi de modernisation de l'économie (LME) seront-elles tenues ?

M. Michel Bouvard. Dans le secteur du tourisme, une question se pose concernant Atout-France. Les moyens octroyés à la direction d'étude et d'aménagement touristique de la montagne provenaient jusqu'à maintenant de plusieurs ministères, qui éprouvent de plus en plus de difficultés à mettre des personnels à disposition, ce qui remet en cause la transversalité des actions de cet organisme. Que peut-on faire pour y remédier ?

Concernant le financement de l'investissement au capital de La Poste, la montée de la part de l'État doit se faire en parallèle avec celle de la Caisse des Dépôts et Consignations. Si des versements interviennent avant la fin de l'année, peut-on utiliser une partie des 300 millions de réserves cumulées au cours des dernières années ? Il serait souhaitable que nous connaissions le plus tôt possible le calendrier de ces versements. Plusieurs opérations sont prévues pour 2011 dans le compte de privatisations : une participation financière de l'État pour 890 millions ; une intervention de La Poste à hauteur de 1,2 milliard, 165 millions d'augmentation de la SFTRF. Il faut prévoir aussi une tranche pour le fonds stratégique d'investissement et l'augmentation de capital des banques régionales et de développement. Dans ces conditions, tout ne peut être inscrit en 2011 et il est donc impératif d'arrêter un calendrier.

Mme Geneviève Fioraso. La situation économique de notre pays est préoccupante. Nous avons le taux de chômage le plus élevé d'Europe pour les moins de 25 ans et les demandeurs d'emploi de longue durée de plus de 50 ans. Nous connaissons aussi une baisse significative du nombre d'emplois industriels, une croissance insuffisante des PMI et des PME, trop petites par rapport à celles de pays voisins tels que l'Allemagne et l'Italie, des contre-performances à l'export, un décrochage en matière d'innovation, notre pays se situant loin derrière les pays scandinaves, l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche, le Japon, les Etats-Unis, la Corée du Sud, Singapour. Dans le domaine de la recherche, nous sommes passés de la 7^{ème} à la 14^{ème} place en quinze ans. Or on connaît les liens étroits qui existent entre le dynamisme de la recherche et de l'innovation, le nombre d'entreprises de taille intermédiaire (ETI), la compétitivité de l'industrie et les résultats à l'exportation.

Personne ne peut, bien sûr, se réjouir de ce contexte national assez dévastateur. Mais le projet de budget de la mission « économie » pour 2011 offre peu de pistes de progrès.

Le budget des aides à l'innovation d'Oséo, très apprécié des entreprises et bien utilisé par les PMI et PME dans le cadre des pôles de compétitivité, a été réduit de 10 millions d'euros. Un rétablissement au moins

au niveau de 2010 constituerait un message fort en direction des PMI et PME susceptibles d'exporter davantage. L'envisagez-vous ?

Dans le secteur de l'énergie, l'un des rares qui soient encore, dans notre pays, performants à l'export, comment ne pas déplorer - comme le fait d'ailleurs M. François Roussey dans son rapport - à la fois le désordre, la cacophonie et l'inadéquation de l'offre des acteurs de la filière à l'exportation, qui explique en partie l'échec d'Abu Dhabi et notre manque de compétitivité. Quelles mesures figurent dans le budget pour 2011 afin d'améliorer la cohérence et l'adéquation de notre offre industrielle dans ce secteur essentiel pour l'exportation ?

Le photovoltaïque constitue un véritable gâchis. Il existe de nombreuses aides publiques pour la recherche, pour le rachat de l'électricité et pour la vente de panneaux, à plus de 90 %, chinois.

Les crédits du FISAC se réduisent mais les délais d'attribution de ses aides s'allongent, atteignant jusqu'à deux ans et obligeant les collectivités locales à accorder des avances relais. Or on connaît l'importance de la contribution de l'artisanat et du commerce au lien social, comme à l'économie en général. Bientôt, nous ne serons plus qu'une destination touristique pour les asiatiques...

M. Daniel Fasquelle, rapporteur pour avis de la Commission des affaires économiques pour le tourisme. Je me soucie beaucoup de l'avenir de l'hébergement touristique, en particulier de l'hôtellerie indépendante française, confrontée aux problèmes posés par les mises aux normes de ses locaux. Or nous avons absolument besoin de ce réseau pour conserver notre capacité d'attraction et d'accueil des touristes étrangers. Vous avez, Monsieur le secrétaire d'Etat, prononcé lundi dernier un discours encourageant à ce sujet. J'aimerais que vous y reveniez.

La réponse que vous avez apportée à notre collègue Jean-Louis Dumont concernant la situation d'Atout-France ne nous satisfait pas complètement. Nous avons, l'année dernière, pour la création de cet organisme, fruit de la fusion d'IT France et de la Maison de la France, voté un budget qui additionnait ceux des deux structures ainsi rassemblées alors qu'Atout-France devait remplir des missions supplémentaires. Il a donc fallu ajouter 1,3 millions d'euros en cours d'exercice. Or, vous nous présentez cette année le même budget que l'année dernière. Devrons-nous procéder à la même opération financière au cours de l'année 2011 ?

Vous avez heureusement préservé les moyens de la promotion touristique à l'étranger. Mais il existe des marchés émergents, comme celui de la Chine et d'autres. Ne faut-il pas envisager d'augmenter ces moyens ? Nous traversons certes une période de disette budgétaire mais il faudrait calculer ce que chaque euro investi dans Destination-France peut rapporter à l'économie nationale.

M. Robert Lecou. L'agriculture a pour première mission d'assurer notre autosuffisance alimentaire. Mais elle sert aussi à entretenir nos espaces, donc à maintenir l'attrait touristique de notre pays. Socle fondamental du secteur agro-alimentaire, elle contribue fortement à notre commerce extérieur. Or notre rapporteur spécial fait état d'un net repli des exportations agricoles, avec une chute de plus de 11 % et un recul du solde positif des échanges. Quel jugement portez-vous, Madame la secrétaire d'Etat, sur ce constat : n'est-il que conjoncturel ou résulte-t-il d'une concurrence plus performante des autres pays exportateurs de produits agricoles, dessinant ainsi une nouvelle tendance ?

M. Hervé Novelli, secrétaire d'Etat chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la consommation. Je réponds d'abord aux questions de M. Alfred Trassy-Paillogues sur les télécommunications.

L'ARCEP, dont il fait siennes les conclusions, avait recommandé que les opérateurs fassent figurer sur leurs factures les sommes dues en cas de résiliation. L'argument du coût ne saurait être balayé d'un revers de la main car l'impression des sommes correspondantes sur les factures pourrait entraîner des coûts élevés de modification des logiciels de facturation. Mais je partage votre souci de la bonne information des consommateurs. C'est pourquoi, après de nombreux échanges avec la Fédération française des opérateurs de télécommunications, j'ai souhaité que ceux-ci s'engagent à un certain nombre d'avancées, notamment à mettre à la disposition des consommateurs, sur leur site Internet, un outil pratique permettant d'estimer le montant du forfait restant dû en cas de résiliation anticipée, ce qu'ils ont fait le 23 septembre dernier. Cela me paraît une bonne solution, y compris pour le coût à la charge de l'opérateur. Les effets de cet engagement vont être évalués. Si l'information des consommateurs n'est pas totale, nous envisagerons de mettre en œuvre les recommandations de l'ARCEP.

Vous m'avez interrogé sur le passage à 12 mois de la durée maximale d'engagement, qui est aujourd'hui de 24 mois. C'est une formule envisageable. Mais il faut rappeler que la durée des périodes

contractuelles d'engagement est la contrepartie du subventionnement des téléphones mobiles, qui permet de proposer des tarifs d'abonnement plus bas. Limiter à 12 mois la durée d'engagement du client entraînerait donc un risque de hausse des prix. Le consommateur doit pouvoir choisir entre plusieurs durées d'engagement. Depuis la loi du 3 janvier 2008, pour toute offre de 24 mois, il existe une offre de 12 mois équivalente. Le 23 septembre dernier, la Fédération française des opérateurs a également accepté de proposer au moins une offre sans engagement, et que tout consommateur qui, au terme de son engagement, souhaite migrer vers une autre offre de son choix dans le catalogue de son opérateur, ait toujours la possibilité de le faire sans devoir acquérir un autre terminal.

Vous avez ensuite évoqué l'offre de *quadruple play* en demandant comment pourrait lui être étendu le verrouillage, aujourd'hui limité aux téléphones portables, et quelles en seraient les conséquences. Le couplage des offres de téléphonie mobile et d'accès à Internet peut comporter des effets positifs de réduction des coûts et de facilité d'usage. Mais il comporte aussi, s'il est trop rigide, le risque de réduire la fluidité du marché. L'ARCEP et l'Autorité de la concurrence s'accordent sur cette analyse. La première a formulé des recommandations pour éviter que le couplage des offres soit trop rigide. La deuxième a ouvert une enquête pour vérifier la conformité des offres aux règles de la concurrence. Nous portons donc une attention particulière à ce dossier afin que la fluidité du marché ne se trouve pas mise en danger.

Le verrouillage des terminaux par les opérateurs leur permet de s'assurer que leurs appareils ne peuvent être utilisés que pour leur réseau, donc de se prémunir contre des comportements frauduleux. Mais la contrainte du déverrouillage représente un coût de sortie pour les abonnés. C'est encore le 23 septembre dernier que les opérateurs de télécommunications se sont engagés à assurer la gratuité de déverrouillage des téléphones mobiles au bout de trois mois, contre six mois auparavant : c'est un progrès sensible. Faut-il aller plus loin ? Rien ne l'interdit mais attendons de mesurer les incidences de l'engagement que viennent de prendre les opérateurs. Le bilan pourra en être fait après un an à compter de sa mise en œuvre.

Pourquoi ne pas envisager, lors de la signature du contrat, d'imposer une distinction entre le prix du forfait et celui du terminal ? Aujourd'hui, les terminaux peuvent aussi être achetés nus, c'est-à-dire sans forfait. Les marges pouvant varier entre la vente sans forfait et la vente avec forfait, deux prix pourraient coexister pour le même terminal. La proposition évoquée par M. Alfred Trassy-Paillogues aurait probablement pour conséquence de distinguer le remboursement de la subvention du terminal et le paiement du forfait, ce qui n'aurait d'intérêt que pour favoriser une baisse du prix de celui-ci. Les opérateurs pourraient toutefois maintenir le niveau actuel des forfaits et y ajouter le remboursement des terminaux, ce qui provoquerait une hausse des prix. Nous allons néanmoins expertiser cette idée et les conditions de son éventuelle mise en œuvre.

Vous vous êtes enfin interrogé sur le rôle des distributeurs dans l'équilibrage des parts du marché de la téléphonie mobile. Les forfaits de télécommunications sont aujourd'hui distribués par des réseaux classiques, ceux de la grande distribution, par des réseaux spécialisés comme *Phone House*, et par des réseaux propres aux opérateurs. Mes services n'ont pas, à ce jour, été alertés par des distorsions de concurrence ou par des comportements répréhensibles dus à la vente de forfaits par le secteur de la grande distribution. Des questions demeurent toutefois concernant les agissements de certains vendeurs. Je rappelle qu'un vendeur peut toujours promouvoir un produit de préférence à un autre, sous réserve de ne pas commettre un refus de vente et de ne pas tromper le consommateur. C'est pourquoi, des vendeurs de la grande distribution peuvent mettre en avant les forfaits proposés par leurs enseignes, ce que nous constatons actuellement.

J'en viens aux questions de M. Jean Gaubert sur la consommation. Il s'est interrogé sur le nouveau périmètre de la DGCCRF et sur la mise en place de la réforme territoriale de l'État, les missions de la direction étant exercées au niveau régional par les directions régionales des entreprises, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECTE) et au niveau départemental par les directions départementales de la protection de la population. Il n'existe pas de dérive de l'action des agents de la DGCCRF au profit d'autres activités. Quand vous êtes intégré dans une nouvelle direction, vous profitez des apports des autres agents. C'est donc une chance et l'occasion de renforcer le potentiel des agents concernés.

La baisse des crédits est indiscutable mais elle est, pour une large part, faciale. Les crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles et les dépenses immobilières des directions départementales comme de certaines directions régionales sont désormais regroupées au sein d'un nouveau programme 333, sous l'autorité du Premier ministre. Un effet périmètre joue donc dans la présentation et dans la diminution des crédits.

Au programme 134, ne demeurent que les crédits de fonctionnement et d'investissement de l'administration centrale. Les crédits de fonctionnement des DIRECTE seront transférés en gestion sur le programme support du ministère chargé du travail et les crédits métiers de la DGCCRF.

La réforme de la consommation, que vous avez qualifiée à la fois d'« ambitieuse » et de « croupion », conserve ses objectifs. L'agrément spécifique a pour but de renforcer la capacité d'action d'un certain nombre d'associations de consommateurs, les plus représentatives, sans pour autant exercer une action punitive qui consisterait à retirer des agréments à des associations moins représentatives. L'agrément spécifique ne donne pas seulement le droit de siéger au bureau du Conseil national de la consommation, il permet aussi d'être membre de droit de toutes les institutions internationales intervenant dans le domaine de la consommation.

M. le président Jérôme Cahuzac. Monsieur le secrétaire d'État, je vous engage à répondre plus brièvement.

M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la consommation. Madame Erhel, j'ai toujours été favorable à l'action de groupe, pour peu que soient réunis certains préalables : la création d'un agrément spécifique, condition désormais remplie ; l'espoir d'une sortie de la crise, qui semble réalisé ; la généralisation de la médiation, qui a déjà débuté et se prolongera jusqu'en 2012 ; enfin la cohérence avec les actions communautaires. Autant dire que nous sommes loin de renoncer à l'action de groupe.

La dernière question de M. Gaubert porte sur les frais bancaires. Certaines actions ont été menées après la remise du rapport Pauget-Constats. Les avancées qui seront finalisées dans le cadre du comité consultatif du secteur financier concernent la transparence des frais – avec une liste standard de dix tarifs –, l'adaptation des forfaits aux besoins des consommateurs et la facilitation des paiements au quotidien. Enfin, dans le domaine des frais pour incidents, un effort particulier sera consenti en direction des clientèles les plus fragiles. Le respect de ces engagements sera vérifié par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et l'autorité de contrôle prudentiel.

M. Fasquelle m'a interrogé sur le financement de la promotion de l'offre touristique française et sur la pérennité de celui-ci. Malgré la tension qui s'exerce sur certains budgets et malgré la stagnation des crédits, Atout France a maintenu jusqu'à présent le volume total des partenariats consacrés à la promotion de la destination France.

M. Fasquelle m'a également questionné sur la baisse des crédits des contractualisations. L'effort a porté en priorité sur les crédits d'intervention devant financer des opérations contractualisées en région, dont la programmation a pris du retard en raison de l'intégration tardive des volets tourisme à l'actuelle génération 2007-2013. La réduction en 2011 des crédits de contractualisation locale intervient néanmoins après deux années supérieures à l'annuité théorique.

Je terminerai sur les rapports très importants prévus par la loi tourisme, sur lesquels plusieurs d'entre vous m'ont interrogé. Compte tenu des difficultés qu'elle pose dans les établissements hôteliers, j'ai demandé au Premier ministre de bien vouloir reporter à 2015 l'échéance sur la sécurité incendie, qui mettra les établissements en cohérence avec les normes d'accessibilité pour les handicapés. L'article 14 de la loi tourisme prévoit que, deux ans après la promulgation de la loi, le Gouvernement déposera sur le bureau du Sénat un rapport relatif au classement dans l'ensemble des hébergements touristiques marchands. Ledit rapport sera déposé à l'été 2011.

S'agissant enfin de la question de Michel Bouvard sur la direction de l'étude et d'aménagement touristique de la montagne, je lui indique que les moyens affectés à la DEATM seront maintenus et que ses missions seront assurées, même si une rationalisation devra être opérée par la fermeture de différentes implantations et regroupement des personnels de la direction à Chambéry.

Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État chargée du commerce extérieur. À mon tour de répondre à M. Bouvard, qui m'a interrogée sur La Poste. Pour faire face à l'échéance de 2010, des fonds sont disponibles sur le compte d'affectation spéciale, à hauteur de plus de 300 millions d'euros. Cette somme provient de divers reports et de reliquats qui remontent à l'ancien mode de calcul du budget, antérieur à la LOLF.

Pour les prochaines années – puisque nous accompagnerons le plan de développement de La Poste pendant la période 2010-2015 –, il faudra que l'État, la Caisse des dépôts et La Poste s'accordent sur un calendrier commun. Je suis confiante à cet égard.

Monsieur Nicolas, je conviens qu'un déséquilibre facial semble apparaître entre, d'une part, les programmes « Stratégie économique et fiscale » et « Statistiques et études économiques », d'une part, et, d'autre part, ceux de l'économie réelle, qui vont aux entreprises. Cette situation résulte en grande partie de

l'opération Banque de France, qui sera neutre dans l'ensemble du budget de l'État, puisqu'elle se traduira par une hausse du dividende versé par la Banque de France à son actionnaire unique, l'État.

Madame Fioraso, je ne peux pas laisser dire que nos entreprises réaliseraient des contre-performances à l'exportation. Si nous réalisons de moins bons chiffres que les Allemands, nous sommes exactement en ligne avec nos autres partenaires, ce dont témoigne le fait que nous n'avons pas perdu de parts de marché. Si nous ne pouvons pas prétendre à l'excellence, le terme de contre-performance n'est pas approprié pour un pays dont les exportations ont augmenté de près de 10 % depuis le début de l'année, à l'image de celles de nos principaux concurrents.

Par ailleurs, nous avons considéré que les diverses actions engagées pour renforcer le nucléaire français ne méritaient pas d'engagement budgétaire.

M. Lecou m'a demandé si la baisse des exportations en matière agroalimentaire que nous avons connue l'an dernier et la baisse de l'excédent avaient des causes conjoncturelles ou structurelles. Parmi les causes conjoncturelles, je citerai le fait que les vins et spiritueux, qui représentent entre 20 % et 25 % de nos exportations agroalimentaires selon les années, ont connu une chute importante, due à la crise qui a frappé les marchés anglo-saxons. Ce mouvement s'est traduit par une diminution des volumes et une baisse des prix. Parmi les causes structurelles figure la concurrence de l'Allemagne qui, du fait de sa forte compétitivité dans l'industrie agroalimentaire, augmente ses parts de marchés sur plusieurs autres produits. Je redéfinis en ce moment avec M. Le Maire un nouveau plan stratégique des exportations agroalimentaires, qui se fixera d'autres cibles que celles que nous visions au début des années 2000 et prendra en compte la concurrence des pays émergents. Par ailleurs, nous travaillons sur les facteurs de compétitivité dans l'agroalimentaire, que les exportations peuvent révéler.

M. le président Jérôme Cahuzac. Merci beaucoup.

Nous en avons terminé avec la réunion de la commission élargie.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Monsieur Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du Commerce, de l'artisanat, des PME, du tourisme, des services et de la consommation, et de Madame Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État chargée du Commerce extérieur, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 25 octobre 2010), sur la mission Économie, la commission des Finances examine les crédits de cette mission.

M. Jérôme Cahuzac, Président. Sur les crédits de la mission, je suis saisi de deux amendements. Sur l'amendement n° II-CF-70 rectifié de M. Victorin Lurel, quel est l'avis du Rapporteur spécial ?

M. Olivier Carré, Rapporteur spécial. Défavorable.

La Commission rejette l'amendement II-CF-70 rectifié de M. Victorin Lurel.

M. Jérôme Cahuzac, Président. Je voudrais vous indiquer que cet amendement de notre collègue Victorin Lurel consistait à mettre en cause le remboursement pour solde de tout compte par l'État aux compagnies pétrolières de la somme de 81 millions d'euros à la suite du moratoire sur les prix à la pompe que celles-ci avaient accepté de mettre en œuvre lors de la crise que nos départements d'outre-mer ont pu connaître. Voici donc une bonne nouvelle pour les compagnies pétrolières.

La Commission examine ensuite l'amendement n° II-CF-72 de M. Michel Bouvard.

M. Michel Bouvard. Cet amendement est destiné à compenser la forte réduction des crédits de l'AFNOR qui dispose certes de réserves, mais destinées en priorité à des opérations de croissance externe. Outre que le « coup de rabot » sur l'AFNOR semble un peu fort, ce n'est pas encourager une gestion vertueuse que de réduire la contribution de l'État dès lors que le résultat devient positif.

Sur l'avis défavorable du Rapporteur spécial, la Commission rejette l'amendement n° II-CF-72 de M. Michel Bouvard.

Suivant l'avis favorable de MM. Jérôme Chartier, Olivier Dassault et Jean-Claude Mathis, Rapporteurs spéciaux, et contrairement à l'avis défavorable de M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur spécial, la Commission des finances adopte les crédits de la mission Économie, sans modification.

Puis, conformément à l'avis favorable de M. Jean-Claude Mathis, Rapporteur spécial, elle **adopte** les crédits du compte spécial Accords monétaires internationaux, **sans modification**.

Conformément à l'avis favorable de M. Olivier Carré, suppléant M. Camille de Rocca Serra, elle **adopte** les crédits du compte de Participations financières de l'État ainsi que les crédits du compte d'Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics, **sans modification**.

*

* *

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Caisse des dépôts et consignation

- **M. Philippe Braidy**, Directeur du Développement Territorial et du Réseau de la CDC,
- **M. Marc Desjardins**, responsable de la Mission Emprunt National

Commissariat général à l’investissement

- **M. Jean-Luc Tavernier**, commissaire général adjoint
- **M. Florent Massou**, directeur financier
- **M. Mickael Reynier**, conseiller en stratégie industrielle
- **Mme Céline Finon**, conseillère parlementaire

Assemblée permanente des chambres de métiers – APCM

- **Mme Béatrice Saillard**, directeur du département des relations institutionnelles

Association française de normalisation – AFNOR

- **M. Olivier Peyrat**, directeur général
- **Mme Florence Nicolas**, directrice des affaires internationales
- **M. Jean-Philippe Suzanna**, directeur financier