



N° 3805

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

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 2012** (n° 3775),

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	9
PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION <i>ÉCONOMIE</i> AU CŒUR DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DU GOUVERNEMENT DEPUIS 2007	11
I.– 2007–2012 : L'ESPRIT D'ENTREPRISE ET D'INNOVATION, FONDEMENT DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DU GOUVERNEMENT	11
A.– REVALORISER LE TRAVAIL ET INCITER À LA CRÉATION D'ENTREPRISES.....	11
B.– RÉINDUSTRIALISER L'ÉCONOMIE FRANÇAISE	12
C.– PRÉPARER L'AVENIR POUR FAIRE FACE À LA CRISE.....	13
II.– 2007–2012 : LA MISSION <i>ÉCONOMIE</i>, UNE MISSION STRATÉGIQUE POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE	14
A.– UNE MISSION DÉDIÉE AVEC SUCCÈS AU DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES	14
1.– Les mesures en faveur de la création d'entreprises	14
2.– Les dispositifs favorisant l'accès au crédit.....	16
3.– Le soutien des entreprises à l'exportation	16
B.– UNE MISSION EXEMPLAIRE DANS SON APPLICATION DE LA RGPP	17
1.– L'amélioration de l'environnement administratif des entreprises	17
2.– La modernisation de l'organisation et du fonctionnement des services constitutifs de la mission	17
DEUXIÈME PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION <i>ÉCONOMIE</i> ET DU PROGRAMME N° 134 <i>DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI</i>	21
I.– LA MISSION <i>ÉCONOMIE</i> ET LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES 2011-2013	21
A.– L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION <i>ÉCONOMIE</i> EST CONFORME À LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE.....	21
B.– L'ÉVOLUTION DU PROGRAMME N° 134 AU SEIN DE LA MISSION	23
1.– Le poids prépondérant du programme n° 134 au sein de la mission <i>Économie</i>	23
2.– Les principales évolutions budgétaires du programme n° 134	25
3.– Diminution des effectifs : l'effort notable des administrations centrales.....	29
C.– LES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME PAR OBJECTIF	30

II.– LES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME	31
A.– LES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME REPRÉSENTENT SIX FOIS LE MONTANT DES CRÉDITS	32
B.– LES DÉPENSES FISCALES ET L'INFORMATION DU PARLEMENT.....	34
1.– Un écart croissant entre les prévisions de dépense fiscale et leur réalisation	34
2.– L'évaluation très difficile du périmètre et de l'évolution des dépenses fiscales	34
3.– Les conclusions de l'inspection générale des finances (IGF).....	35
a) <i>La mission Économie est la deuxième mission budgétaire du budget de l'État ayant le plus recours aux dépenses fiscales</i>	<i>35</i>
b) <i>L'efficience des dépenses fiscales de la mission Économie.....</i>	<i>37</i>
 TROISIÈME PARTIE : LES ACTIONS DE SOUTIEN EN FAVEUR DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI.....	 41
I.– LA RATIONALISATION DES MOYENS EN FAVEUR DES PME (ACTION N° 2).....	41
1.– La poursuite de la diminution des crédits de fonctionnement.....	41
2.– Une forte réduction des crédits d'intervention qui concerne surtout la branche « garanties financières aux entreprises »	41
a) <i>La branche « Soutien au développement des PME »</i>	<i>41</i>
b) <i>La branche « Garanties financières aux entreprises ».....</i>	<i>44</i>
II.– UN DISPOSITIF QUI CONNAÎT UN RÉEL SUCCÈS : LES AUTO-ENTREPRENEURS	45
1.– Les résultats très encourageants du régime de l'auto-entrepreneur	45
a) <i>Un statut reposant sur la simplification des formalités</i>	<i>45</i>
b) <i>La population des auto-entrepreneurs : en hausse et dans tous les secteurs.....</i>	<i>50</i>
c) <i>Le bilan du régime des auto-entrepreneurs pour les comptes sociaux</i>	<i>51</i>
2.– Le nouveau régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL).....	52
III.– LE RÔLE FONDAMENTAL D'OSÉO EN FAVEUR DES PME EN DIFFICULTÉ ET DES PME INNOVANTES	54
1.– Un bilan positif du plan de relance.....	55
2.– L'activité classique d'Oséo : une forte progression	56
3.– Le rôle croissant du médiateur du crédit	58
IV.– LES ENGAGEMENTS EN FAVEUR DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES (ACTIONS N° 3 ET N° 8)	60
A.– DES MOYENS RATIONALISÉS ET RÉORGANISÉS.....	60
1.– Des crédits rationalisés en faveur de l'industrie	61
3.– La réforme de l'AFNOR	61

B.– LE SOUTIEN À L'INDUSTRIE FRANÇAISE RÉORIENTÉ PAR LES ÉTATS GÉNÉRAUX DE L'INDUSTRIE	64
1.– Un nouveau cadre stratégique : les États généraux de l'industrie	65
2.– La déclinaison en région des mesures adoptées suite aux États généraux de l'industrie.....	69
3.– Le soutien aux pôles de compétitivité	69
a) <i>La phase « Pôles 2.0 » : une nouvelle étape de la politique des pôles de compétitivité.....</i>	70
b) <i>La phase 2.0 est l'occasion d'un soutien à une forte dynamique de projets innovants</i>	71
c) <i>Des crédits stables malgré le contexte de forte contrainte budgétaire</i>	73
C.– L'EXPERTISE DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE ET DES TECHNOLOGIES	73
1.– Une mission de conseil qui s'est beaucoup développée.....	73
a) <i>Les missions d'expertise et de conseil</i>	74
b) <i>Les missions d'appui</i>	75
2.– Une mission d'inspection et d'audit.....	75
3.– Des fonctions particulières	76
IV.– LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DES ENTREPRISES (ACTION N° 7)	76
A.– L'ÉVOLUTION MAÎTRISÉE DES CRÉDITS	77
B.– LA DERNIÈRE ÉTAPE DE MODERNISATION DU RÉSEAU INTERNATIONAL DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR EN 2012.....	77
QUATRIÈME PARTIE : LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE	79
I.– LA RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES (ACTION N° 4 ET ACTION N° 13)	79
A.– LA RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES (ACTION N° 13).....	79
1.– Des demandes de crédits quasi-stables (+ 1 %).....	79
2.– Une autorité administrative indépendante vertueuse budgétairement	81
3.– L'ARCEP accompagne la recomposition du secteur postal	82
a) <i>L'amélioration des résultats de La Poste</i>	82
b) <i>La libéralisation totale du marché postal à compter du 1^{er} janvier 2011</i>	83
4.– Faire face au besoin croissant de régulation dans le secteur des communications électroniques.....	85
a) <i>Les marchés de la téléphonie fixe, du haut débit et du très haut débit</i>	85
b) <i>Un manque de concurrence préoccupant sur le secteur mobile jusqu'à l'arrivée de Free Mobile.....</i>	89
c) <i>L'ARCEP et la régulation d'Internet : le début du processus</i>	92

B.– LE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES DE COMMUNICATION ÉLECTRONIQUE ET L'ESSOR DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION (ACTION N° 4).....	95
1.– Les dépenses de fonctionnement : l'Agence nationale des fréquences (ANFR).....	96
2.– Des dépenses d'intervention en baisse de 4 %	97
II.– LA RÉGULATION DES MARCHÉS DE L'ÉNERGIE (ACTION N° 14).....	98
A.– LES MOYENS DE LA CRE SONT EN LÉGÈRE AUGMENTATION.....	98
B.– UN ÉLARGISSEMENT DES COMPÉTENCES ET UNE ACTIVITÉ ACCRUE DE LA CRE EN RAISON DE LA NOUVELLE ORGANISATION DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ (NOME)	99
<i>a) Les conséquences de la mise en place de l'ARENH sur l'activité de la CRE</i>	<i>99</i>
<i>b) De nouvelles compétences au sein des services de la CRE</i>	<i>100</i>
<i>c) Les conséquences de la création d'une obligation de capacités sur les fournisseurs français d'électricité</i>	<i>101</i>
III.– LES MOYENS CONSACRÉS AU DÉVELOPPEMENT DE LA CONCURRENCE ET À LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS (ACTIONS N° 15 A 18)	101
A.– L'ACTION DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (ACTION N° 15)	101
1.– Les moyens de l'Autorité de la concurrence	102
<i>a) Des crédits en légère hausse</i>	<i>102</i>
<i>b) Le cadre d'intervention de l'Autorité de la concurrence</i>	<i>103</i>
2.– Une intense activité en 2010-2011	104
3.– Les décisions et avis les plus notables de l'Autorité en 2011	105
<i>a) Les sanctions en matière de pratiques anticoncurrentielles</i>	<i>105</i>
<i>b) Les procédures négociées en matière de pratiques anticoncurrentielles.....</i>	<i>106</i>
<i>c) Les avis et enquêtes sectorielles</i>	<i>106</i>
<i>d) Le contrôle des concentrations</i>	<i>106</i>
B.– L'ACTION DÉTERMINANTE DE LA DGCCRF EN MATIÈRE DE CONCURRENCE ET DE PROTECTION DU CONSOMMATEUR (ACTIONS N° 16 À 18)	107
1.– Les crédits demandés pour 2012 pour les actions n° 16, 17 et 18	107
2.– L'activité de la DGCCRF dans le domaine de la régulation concurrentielle des marchés	109
<i>a) De bons indicateurs de performance</i>	<i>110</i>
<i>b) La nouvelle répartition des rôles entre la DGCCRF et l'autorité de la concurrence en matière de régulation concurrentielle</i>	<i>110</i>
<i>b) Une efficacité nécessaire dans le domaine de la protection du consommateur</i>	<i>115</i>
EXAMEN EN COMMISSION	119
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	127

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 2011, 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 134 *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.

Par ailleurs, le présent rapport spécial porte sur le compte de *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*.

Les crédits proposés pour la **mission *Économie*** s'élèvent à **2,1 milliards d'euros** en 2012, à comparer à 2,06 milliards d'euros en loi de finances initiale 2011.

En premier lieu, le Rapporteur spécial note que la programmation triennale des crédits de la mission 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 en 2012 9,3 millions d'euros avec 239 ETPT en moins ;

2.– l'application des règles transversales concernant les dépenses de fonctionnement et d'intervention de l'État et de ses opérateurs : baisse des dépenses de fonctionnement et d'intervention de 2,5% en 2012, après une baisse de 5% en 2011 et baisse des emplois sous plafond des opérateurs de 1,5 % par an.

L'accentuation des efforts par rapport à l'annuité 2012 prévue dans la loi de programmation triennale correspond à :

– une révision des crédits destinés à Oséo au titre de l'activité de garantie. Le groupe Oséo dispose de ressources propres suffisantes issues de dotations passées permettant de maintenir son niveau d'activité sans qu'il soit nécessaire en 2012 de dégager une dotation complémentaire ;

– un transfert des crédits dédiés aux activités de recherche du Laboratoire de métrologie et d'essais (LNE) du programme 134 vers le programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*.

En 2012, le **programme 134** devrait représenter 1 milliard d'euros en crédits de paiement contre 1,06 en 2011 (– 3,8%) ; au titre des autorisations d'engagements, les crédits devraient être de 1,06 milliard d'euros en 2012 contre 1,12 en 2011.

Cette évolution représente par conséquent un repli relativement important : – 2,61% à périmètre courant.

Cette évolution résulte essentiellement des éléments suivants :

– la baisse très 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* (– 26 %) ;

– la baisse importante de l'action 3 *Actions en faveur des entreprises industrielles* (– 9 %).

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.

Les crédits demandés au titre de l'action 2 à destination des PME, de l'artisanat et du commerce pour 2012 s'établissent à 137,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement contre 184,9 millions d'euros en 2011.

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.

La forte diminution des dépenses de fonctionnement est en grande partie due à l'application d'un taux de réduction significatif à la subvention pour charges de service public versée à l'agence nationale des services à la personne.

Les demandes de crédits de l'action 3 à destination des **entreprises industrielles** pour 2012 s'établissent à 209 millions d'euros en autorisations d'engagement et 220,5 millions d'euros en crédits de paiement, s'inscrivant en baisse de 9% en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Les crédits destinés à la **régulation du secteur des télécommunications** connaissent une légère diminution. En effet, les crédits l'action 4 *Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information* pour 2012 sont en diminution de 4 % par rapport à 2011 tandis que l'action 13 finançant les activités de l'ARCEP devrait enregistrer une augmentation de 1 % 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 2012, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, à 19,7 millions d'euros (+ 1 %).

Cette augmentation des crédits doit permettre à la CRE de mener à bien les nouvelles missions qui lui sont confiées par la nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME).

Les moyens dévolus à la DGCCRF, que l'on peut calculer en additionnant les crédits des actions 16, 17 et 18 sont à la baisse (– 3 %). **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 6 fois le montant des crédits budgétaires.

La dépense relative au taux réduit de TVA dans la restauration constitue désormais la troisième plus importante dépense fiscale du budget de l'État (3,2 milliards d'euros en 2010).

PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION *ÉCONOMIE* AU CŒUR DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DU GOUVERNEMENT DEPUIS 2007

Alors que le présent projet de budget est le dernier de la législature, le Rapporteur spécial a souhaité faire un bilan de l'action menée sur la mission *Économie* et particulièrement sur le programme 134.

La mission *Économie* est au cœur de la politique économique menée par le Gouvernement depuis 2007, inspirée par la volonté de stimuler l'esprit d'entreprise et d'innovation.

I.- 2007-2012 : L'ESPRIT D'ENTREPRISE ET D'INNOVATION, FONDAMENT DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DU GOUVERNEMENT

Depuis 2007, le Gouvernement a agi, sous l'impulsion du Président de la République, pour revaloriser le travail, réindustrialiser notre économie et préparer l'avenir pour faire face à la crise.

A.- REVALORISER LE TRAVAIL ET INCITER À LA CRÉATION D'ENTREPRISES

Pour dynamiser la croissance, lutter contre le phénomène des « travailleurs pauvres » et accroître le pouvoir d'achat des Français, la loi « Travail, emploi et pouvoir d'achat » (TEPA) a été adoptée dès l'été 2007.

La principale mesure de ce texte a été la défiscalisation des heures supplémentaires, qui permet un gain annuel de 1 900 euros nets d'impôts pour un salarié au SMIC effectuant 4 heures supplémentaires chaque semaine.

Parallèlement à cette revalorisation du travail, le gouvernement a créé le Revenu de solidarité active (RSA) en juin 2009, étendu aux jeunes actifs de moins de 25 ans en 2010, qui réconcilie la solidarité avec le travail. Le RSA met en effet fin à la situation absurde où une personne qui retrouvait un emploi pouvait voir ses revenus baisser. Désormais, le RSA garantit une augmentation de revenu à la reprise d'un travail.

Enfin, la réforme de la formation professionnelle, qui a été votée en octobre 2009, permet d'affecter plus de moyens vers ceux qui en ont le plus besoin : les salariés les moins qualifiés.

Le Rapporteur spécial constate que la politique menée a visé d'abord à **éviter l'assistanat au profit de l'insertion professionnelle**.

Par ailleurs, l'objectif permanent du Gouvernement depuis 2007 est aussi **de simplifier et d'alléger les contraintes qui pèsent sur les créateurs d'entreprise**. Nombreux étaient en effet ceux qui hésitaient à sauter le pas, alors

même qu'ils avaient mûri leur projet. Et s'ils reculaient ainsi au dernier moment, c'est qu'ils découvraient progressivement le nombre de formalités et d'obligations qui allaient peser sur eux.

Le Rapporteur spécial a la conviction que les Français ne manquent ni d'esprit d'entreprise ni de sens de l'initiative. Le vrai défi était de changer de logique et d'encourager enfin ceux qui prennent le risque de créer leur entreprise.

La création du statut d'auto-entrepreneur et plus récemment, de celui d'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL) s'inscrit dans cette démarche volontariste. Le succès est indiscutable. Entre 2005 et 2010, le nombre de créations d'entreprises a quasiment triplé. Il faut aller plus loin encore, en accompagnant ces toutes nouvelles TPE et PME pour leur permettre de grandir et d'atteindre la taille critique qui leur permettra d'exporter.

Le Rapporteur spécial observe que ses PME exportatrices font partie des atouts décisifs de l'économie allemande. Tout l'enjeu, aujourd'hui, est donc d'accompagner les PME françaises pour qu'elles passent d'une échelle nationale, voire locale, à un rayonnement international.

B.- RÉINDUSTRIALISER L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

À l'été 2008, la loi de modernisation de l'économie (LME) a permis la mise en place d'une stratégie globale, qui concerne tous les acteurs de la chaîne économique. La priorité est donnée à l'innovation et aux nouvelles technologies afin d'améliorer l'attractivité de notre territoire et, donc, de notre économie. Triplement du crédit impôt recherche (CIR), très haut débit, aménagement numérique du territoire, protection de la propriété intellectuelle, autant de mesures pour y contribuer. Grâce à ces mesures, en tout premier lieu à la profonde réforme du CIR, **la France dispose aujourd'hui du dispositif le plus incitatif d'Europe pour innover.**

En mars 2010, la conclusion des États généraux de l'industrie (EGI) s'est traduite par la fixation de 5 grands axes pour un renouveau industriel. Mais, surtout, le premier résultat des EGI a été de permettre l'émergence d'un pacte économique et social, d'un consensus, autour du caractère indispensable de l'industrie pour l'économie et la société françaises.

Concrètement, un milliard d'euros sont – dans le cadre des investissements d'avenir – dédiés à des mesures prises en conclusion des EGI :

– 500 millions d'euros sont dédiés à la mise en place d'un dispositif de prêts verts bonifiés, distribués par Oséo, visant à financer des projets améliorant les performances environnementales et économiques des entreprises ;

– 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, également géré par Oséo, est opérationnel depuis l’été 2010 ;

– 300 millions d’euros destinés au renforcement des onze filières industrielles stratégiques. Sur cette enveloppe, 231 millions d’euros servent au renforcement des capacités financières des entreprises (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 est ouvert depuis septembre 2010.

Deux autres mesures issues des EGI mobilisent par ailleurs des fonds dans le cadre des investissements d’avenir :

– la mesure 17, visant à financer des projets de « start up » issus de grandes écoles et universités et mobilisant 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 Caisse des dépôts et consignations, qui apporte également 50 millions d’euros.

C.– PRÉPARER L’AVENIR POUR FAIRE FACE À LA CRISE

Face à la crise économique mondiale la plus grave depuis les années 1930, le Gouvernement a mis en place un plan de soutien de 22 milliards d’euros pour assurer le financement des PME, confrontées au resserrement brutal du crédit. Il a pris la forme d’un accroissement massif des moyens d’intervention d’Oséo.

Fondé en priorité sur l’investissement, le Plan de relance a été mis en place pour soutenir l’activité d’aujourd’hui tout en préparant la compétitivité de demain.

L’enveloppe de 26 milliards d’euros (11,4 pour la trésorerie des entreprises, 10,5 pour les investissements publics directs, 1,8 destiné au soutien du logement) a permis notamment la mise en place rapide de 1 000 projets à travers toute la France. Deux plans exceptionnels de soutien au bâtiment et à l’automobile (qui comptent 4 millions de salariés à eux deux) ont également été mis en œuvre.

Pour que la France sorte de la crise plus forte qu’elle n’y est entrée, le Président de la République a lancé une réflexion sur nos priorités nationales, financées par un Grand emprunt.

La démarche du Grand emprunt a consisté à déterminer les secteurs porteurs de la croissance pour demain dans lesquels investir massivement pour créer plus de richesses et plus d’emplois. Trois défis majeurs ont émergé : l’économie de la connaissance, la compétitivité des entreprises et les équipements industriels innovants.

Le choix de cinq priorités s'inscrit dans la droite ligne des réformes engagées depuis 2007 : enseignement supérieur et formation (11 milliards d'euros), recherche (8 milliards d'euros), filières industrielles et PME (6,5 milliards d'euros), développement durable (5 milliards d'euros) et économie numérique (4,5 milliards d'euros). Autant d'investissements qui renforcent en ces temps de crise les mesures prises dans le cadre de la LME.

II.- 2007-2012 : LA MISSION *ÉCONOMIE*, UNE MISSION STRATÉGIQUE POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

La mission *Économie* a pour objectif de favoriser la mise en place d'un environnement propice à une croissance forte et durable de l'économie française. Force est de constater que cette mission a été en première ligne depuis 2007 pour « mettre en musique » la politique économique du Gouvernement.

A.- UNE MISSION DÉDIÉE AVEC SUCCÈS AU DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

Les politiques conduites dans le cadre de la mission *Économie* visent à favoriser l'emploi, la compétitivité des entreprises, notamment à l'international, et à garantir la protection et la sécurité des citoyens et des consommateurs. Parallèlement, elles cherchent à promouvoir l'attractivité du territoire français. Ces politiques, développées de manière complémentaire au sein de la mission, sont surtout retracées dans le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*.

En effet, le programme 134 renforce les instruments de soutien aux entreprises, notamment aux PME, des secteurs de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services et assure la garantie d'une concurrence saine entre les acteurs économiques et la protection des consommateurs.

1.- Les mesures en faveur de la création d'entreprises

La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) comporte de nombreuses dispositions visant à faciliter la création des entreprises. Les trois années écoulées depuis la publication de ce texte majeur ont permis d'approfondir les réformes engagées.

Parmi les principales novations issues de ce texte, on retiendra la mise en place du régime de l'auto-entrepreneur, qui a pris pleinement effet le 1^{er} janvier 2009 avec la suppression de l'obligation d'immatriculation au registre de publicité légale (à l'exclusion des entrepreneurs exerçant une activité artisanale à titre principal), dès lors que l'activité concernée génère un faible chiffre d'affaires, et l'application du régime fiscal et social des micro-entreprises. Plusieurs dispositions législatives et réglementaires ont eu pour effet un élargissement de ce dispositif en 2009 et en 2010, en l'ouvrant notamment à tous les entrepreneurs libéraux relevant de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV).

Ce nouveau régime de l'auto-entrepreneur a permis l'émergence d'un très grand nombre de créateurs d'entreprises et a contribué à dynamiser les chiffres de la création d'entreprise. Ainsi, au 31 mars 2011, 687 900 comptes d'auto-entrepreneurs administrativement actifs étaient dénombrés par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos).

La loi n° 2010-658 du 15 juin 2010 relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL) a créé un nouveau statut de l'entrepreneur individuel. Ce statut est très novateur au plan national car il rompt avec le dogme bi-séculaire de l'unicité du patrimoine pour les entrepreneurs individuels, en permettant une séparation de leur patrimoine entre le patrimoine affecté, gage des créanciers professionnels, et le patrimoine non affecté, susceptible de constituer le gage des autres créanciers, sans avoir à passer par la création d'une personne morale. Il s'agit d'un statut particulièrement protecteur pour les entrepreneurs exerçant leur activité en nom propre, seul le patrimoine professionnel étant concerné par les procédures collectives en cas de faillite, ce qui permet de préserver les biens personnels de l'entrepreneur.

Une ordonnance adaptant le droit des entreprises en difficulté et les procédures de surendettement à l'EIRL est entrée en vigueur le 9 décembre 2010 afin d'adapter les dispositions du livre VI du code de commerce et les règles applicables au surendettement des particuliers au cas de l'EIRL. De plus, divers décrets d'application (dont un décret en Conseil d'État du 29 décembre 2010) sont venus compléter le dispositif afin de le rendre opérationnel au début de l'année 2011. Fin août 2011, selon les chiffres consolidés de l'INSEE et de l'Acos, on dénombrait environ 3 900 EIRL (dont environ 1 200 auto-entrepreneurs), répartis comme suit :

- 75 % sont des créateurs d'entreprise ;
- 25 % sont des entrepreneurs déjà en activité ayant opté pour ce régime.

Une autre mesure emblématique de la loi de modernisation de l'économie a consisté en la mise en place du guichet unique pour la création d'entreprise, qui constitue également une mesure de transposition de la directive sur les services dans le marché intérieur. Ce guichet unique participe du double objectif d'allègement des procédures administratives relatives à la création d'entreprises et d'amélioration de l'information des créateurs sur les démarches qui leur incombent, en permettant aux entrepreneurs d'accomplir en un lieu unique l'ensemble des formalités requises pour l'exercice de leur activité professionnelle.

La LME a confié ce rôle de guichet unique aux centres de formalités des entreprises (CFE) qui existaient déjà sur l'ensemble du territoire. Le portail Internet « guichet-entreprises.fr », ouvert depuis janvier 2010, est venu compléter l'action des CFE, tant pour l'information des créateurs d'entreprises que pour l'accomplissement des formalités d'immatriculation.

Le développement du programme « auto-entrepreneurs », notamment grâce à l'Agence pour la création d'entreprises (APCE) et l'extension du « Guichet entreprises » seront poursuivis en 2012. L'effort de simplification pour les entreprises sera poursuivi avec la mise en œuvre de 80 mesures de simplification arrêtées lors des premières Assises nationales de la simplification.

Au niveau local, les directions régionales des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) mettent par ailleurs en place une politique industrielle dynamique dans le domaine de l'innovation et de la compétitivité des entreprises au travers d'interventions ciblées (technologies électroniques sans contact, lean management, design, appui à la gouvernance des pôles de compétitivité...).

Des interventions sectorielles ciblées sont également mises en œuvre par la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) pour soutenir l'investissement et l'innovation (textile-habillement, automobile, mécanique, commerces de proximité), les reprises d'activité (aides au départ, exonération partielle des droits de mutation) ou du coût de diffusion de la presse écrite. Les pôles d'innovation auxquels contribue le FISAC permettent la diffusion de solutions techniques pour les PME et leur adaptation à l'environnement concurrentiel.

2.– Les dispositifs favorisant l'accès au crédit

Les financements et garanties accordés par Oséo permettent de répondre aux défaillances de marché en facilitant l'accès au crédit des entreprises lorsqu'il fait l'objet d'un rationnement.

3.– Le soutien des entreprises à l'exportation

L'aide au développement international des PME s'est considérablement renforcé grâce aux interventions d'Ubifrance, qui bénéficie de la dévolution des moyens issus du réseau international de la direction générale du Trésor.

L'aboutissement de ce transfert en 2012 permettra à Ubifrance d'être l'interlocuteur des PME françaises partout dans le monde, via ses implantations locales ou ses partenaires locaux pour mieux tirer parti des opportunités associées à la croissance observée notamment dans les pays émergents. Le régime du bénéfice mondial ou consolidé de l'impôt sur les sociétés est un autre élément du programme favorisant le développement international des entreprises.

B.– UNE MISSION EXEMPLAIRE DANS SON APPLICATION DE LA RGPP

1.– L'amélioration de l'environnement administratif des entreprises

La RGPP a contribué à l'amélioration de l'environnement administratif des PME par une rationalisation de l'organisation des administrations au contact des entreprises. Au niveau central, la direction générale de la Compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) a été créée en janvier 2009, par le regroupement de trois directions (direction générale des Entreprises, direction du Tourisme et direction du Commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales), afin de mieux soutenir l'activité économique sur le territoire national et de créer un environnement favorable à la création et au développement des entreprises.

Au niveau régional, depuis le début de l'année 2010, ont été créées les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) qui offrent aux acteurs économiques (entreprises, salariés, consommateurs) un interlocuteur unique de l'État là où ils avaient auparavant affaire à huit directions ou services. Ce regroupement permet aux entreprises d'obtenir des réponses plus rapides en matière de droit du travail, de régulation de la concurrence ou encore sur les aides dont elles peuvent bénéficier en fonction de leur situation.

2.– La modernisation de l'organisation et du fonctionnement des services constitutifs de la mission

La première vague de mesures RGPP décidée par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 4 avril 2008, a notamment conduit à d'importantes réformes de structures : réorganisation de services centraux, de services territoriaux dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale, et du réseau international. Seize des mesures de cette première vague ont été ainsi d'ores et déjà menées à terme.

Les mesures conduisant à une transformation des services centraux ont été effectives dès le début de l'année 2009 tandis que la réorganisation du réseau international débutait en janvier 2009 et que celle des services territoriaux a été déployée au début de l'année 2010 en métropole et début 2011 outre-mer.

Les transformations intervenues dès le début 2009 pour améliorer l'efficacité et la lisibilité des interventions des services centraux du ministère ont concerné :

– la création de la direction générale de la Compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) issue de la fusion de la direction générale des Entreprises, de la direction du tourisme et de la direction du Commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales permettant désormais aux entreprises de disposer d'un interlocuteur central unique ;

– le rattachement du service statistique de l'Industrie (SESSI) à l'INSEE conduisant, notamment, à renforcer la maîtrise des enquêtes communes à l'ensemble des secteurs de production et de la charge d'enquête auprès des entreprises industrielles ;

– la création, au sein de la DG Trésor, du service à compétence nationale « Résinter » chargé de la gestion mutualisée des moyens du réseau des services économiques et des opérateurs du ministère à l'étranger ;

– la création du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) regroupant le Conseil général des mines (CGM) et le Conseil général des technologies de l'information (CGTI) à l'issue de la fusion du corps des ingénieurs des Mines et du corps des ingénieurs des Télécoms ;

– la création de l'Autorité de la concurrence dotée de compétences élargies et de moyens renforcés par rapport à l'ancien conseil de la concurrence auquel elle succède ;

– la création de l'Autorité de la statistique publique permettant d'inscrire dans le droit l'indépendance des services de statistiques publiques et d'en garantir le respect ;

– la suppression de l'inspection générale du tourisme et la reprise de ses missions par le Conseil général économique et financier (CGEFi).

Le réseau international du ministère est également profondément remanié par la dévolution progressive à Ubifrance de l'activité commerciale du réseau économique à l'étranger. Ce projet, qui correspond à une spécialisation du réseau d'appui à l'internationalisation des entreprises à travers un transfert depuis les services de la DG Trésor, a été amorcé dès 2009 et sera poursuivi jusqu'au début de l'année 2012. Au total, près de 900 ETP auront été transférés à Ubifrance.

Une nouvelle organisation de services territoriaux du ministère a été mise en place dès le début de l'année 2010 au niveau régional, avec la création des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) regroupant huit services du ministère, et au niveau départemental, avec la création des directions départementales interministérielles (DDI) incluant les ex-unités départementales de la DGCCRF. Dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Pierre et Miquelon, la réforme a pris effet au 1^{er} janvier 2011.

D'autres mesures sont mises en œuvre selon un calendrier adapté aux conditions de leur déploiement :

– la rationalisation de l'organisation administrative des chambres de commerce et des métiers organisée par la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services renforce l'échelon régional afin d'accroître l'efficacité des deux réseaux consulaires et prévoit une baisse de la taxe payée par les entreprises pour financer les chambres ;

– le traitement des dossiers d’aides relevant du fonds d’intervention pour les services, l’artisanat et le commerce (FISAC) a été transféré des préfectures aux DIRECCTE le 1^{er} janvier 2011 avec pour objectif la réduction des délais de traitement dès la fin de l’année 2011 ;

– une nouvelle revalorisation de la tarification des études régionales de l’INSEE est intervenue au 1^{er} janvier 2011 et la prochaine revalorisation de janvier 2012 sera réalisée sur la base d’une méthodologie rénovée issue d’un audit remis le 25 mars 2011, permettant d’affiner l’évaluation du coût de ces études ;

– un guichet unique permet d’ores et déjà une immatriculation dématérialisée pour l’ensemble des activités non réglementées afin de faciliter la création d’entreprises. Un groupement d’intérêt économique (« Guichet entreprises ») a été créé le 21 avril 2011 pour poursuivre le déploiement de ce guichet unique dans le domaine de l’exercice des activités de services réglementées.

Les 4e et 5e CMPP tenus les 30 juin 2010 et 9 mars 2011 ont permis de caractériser le bon avancement de la démarche RGPP au sein du ministère. Ainsi, le rapport d’étape du 9 mars 2011 conclut que 90 % des mesures sont achevées ou caractérisées par un « feu vert » matérialisant un avancement de la réforme au rythme prévu. Seules trois mesures, soit 10 %, sont assorties d’un feu orange témoignant que la réforme satisfait la plupart des exigences mais nécessite des actions correctrices. Par ailleurs, ce rapport prend acte de la conduite à leur terme de sept mesures RGPP depuis le précédent rapport portant à seize le nombre total de mesures RGPP « achevées ».

Lors des CMPP de 2010 et 2011, seize nouvelles réformes à mettre en œuvre par le ministère ont été décidées. Elles s’inscrivent dans les cinq axes structurant les mesures RGPP du ministère : dynamiser les réseaux d’appui aux entreprises, améliorer le dispositif d’aides aux entreprises, simplifier les démarches administratives pour les entreprises, protéger le consommateur et garantir une concurrence loyale, rationaliser l’organisation du ministère et de ses opérateurs.

Au total, 26 mesures RGPP sont actuellement mises en œuvre par le MEFI. Le prochain rapport d’étape sur la mise en œuvre de la RGPP, dont la publication est prévue en fin d’année 2011, permettra de dresser le bilan des réformes engagées depuis 2007 dans le cadre de la RGPP pour poursuivre la dynamique de modernisation de l’organisation et du fonctionnement des services constitutifs de la mission *Économie*.

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

La mission *Économie* a pour objectif de favoriser la mise en place d'un environnement propice à une croissance durable et équilibré de l'économie française. Elle recouvre les moyens d'intervention et de soutien aux entreprises, au développement de leur activité et de l'emploi ainsi qu'à la conduite de l'action économique du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

I.- LA MISSION ÉCONOMIE ET LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES 2011-2013

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.

La loi n° 2010-1645 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, du 28 décembre 2010, 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.

À l'issue des travaux d'élaboration du projet de loi de finances pour 2012, les crédits proposés pour la mission s'élèvent à 2,01 milliards d'euros en 2012, à comparer à 2,06 milliards d'euros en LFI 2011.

Ce montant résulte de la mise en œuvre des mesures de maîtrise de la dépense publique qui avaient été identifiées pour définir l'annuité 2012 de la loi de programmation des finances publiques :

– l'application de la règle gouvernementale du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux (– 239 ETP et – 9,3 milliards d'euros par rapport à 2011 hors compte d'affectation spéciale *Pensions*) ;

– l'application des règles transversales concernant les dépenses de fonctionnement et d'intervention de l'État et de ses opérateurs : baisse des dépenses de fonctionnement et d'intervention de 2,5 % en 2012, après une baisse de 5 % en 2011, baisse des emplois sous plafond des opérateurs de 1,5 % par an.

L'accentuation des efforts par rapport à l'annuité 2012 prévue dans la loi de programmation triennale correspond essentiellement à :

– une révision des crédits destinés à Oséo au titre de l'activité de garantie, suite à l'audit réalisé dans le cadre de la révision générale des politiques publiques qui a mis en évidence que le groupe dispose de ressources propres suffisantes issues de dotations passées permettant de maintenir son niveau d'activité sans qu'il soit nécessaire en 2012 de procéder à une dotation complémentaire ; le groupe a par ailleurs été bénéficiaire de moyens dans le cadre du programme des investissements d'avenir ;

– un ajustement de la dotation du Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE) au titre du programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* ; les crédits dédiés à ses activités de recherche sont regroupés dans le programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*.

Le réajustement des crédits de personnel de la mission pour 2012 au regard de l'exécution 2011 est principalement financé au niveau de la mission par des économies complémentaires sur les crédits hors dépenses de personnel.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'évolution annuelle entre 2011 et 2012 représente – 2,6 % à périmètre courant.

Le Rapporteur spécial constate que les crédits de la mission *Économie* pour 2011 respectent les orientations prévues par la programmation 2011-2014. La vision stratégique des finances publiques a été respectée, de même que l'autorisation donnée par le Parlement, ce qui est suffisamment rare pour que le Rapporteur spécial s'en félicite.

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 2012, 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 2012

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.– Le poids prépondérant 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* ».

Les politiques conduites dans le cadre de cette mission visent à favoriser l’emploi, la compétitivité des entreprises, notamment à l’international, et à garantir la protection et la sécurité des citoyens et des consommateurs. Parallèlement, elles cherchent à promouvoir l’attractivité du territoire français, d’une part auprès des sociétés étrangères susceptibles de s’y implanter, et d’autre part dans le cadre de l’activité touristique.

Ces politiques, développées de manière complémentaire au sein de la mission, sont retracées dans les quatre programmes suivants :

- *Développement des entreprises et de l'emploi* ;
- *Statistiques et études économiques* ;
- *Stratégie économique et fiscale* ;
- *Tourisme*.

Le programme *Développement des entreprises et de l'emploi* renforce les instruments de soutien aux entreprises, notamment des PME, des secteurs de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services

Au sein de la mission *Économie* – d'un montant de 2,01 milliards d'euros en 2012 – le programme n° 134 occupe une place prépondérante puisqu'il représentera à lui seul, en 2012, avec 1,01 milliard d'euros, 54 % 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 445 millions d'euros, le programme *Tourisme* représente 44,7 millions d'euros, tandis que le programme *Stratégie économique et fiscale* représente 506 millions d'euros.

Pour l'année 2012, le poids du programme n° 134 dans l'ensemble de la mission est un peu plus modéré qu'en 2011 du fait d'une plus grande augmentation des crédits du programme n° 305 *Stratégie économique et fiscale* qui passe de 485 millions d'euros en 2011 à 506 millions d'euros en 2012.

Le 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 (MEIE) :

– 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 du 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.

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

En 2012, le programme n° 134 devrait représenter 1 milliard d'euros en crédits de paiement contre 1,08 en 2011 ; au titre des autorisations d'engagements, les crédits devraient être de 1,01 milliard d'euros en 2012 contre 1,09 en 2011. Cette évolution représente donc un repli compte tenu, par ailleurs, de l'inflation prévisible en 2012.

La structure générale du programme reste inchangée, après les fusions de programmes des exercices précédents. Le programme 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, 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 2012, on peut mentionner :

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

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

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

– les autres actions du programme sont stables.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME 134

	LFI 2011	PLF 2012	Évolution 2012-2011
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	184 942 625	137 387 441	- 26 %
Titre 2	35 124 208	33 936 441	- 3 %
Titre 3	19 500 000	15 351 000	- 21 %
Titre 6	130 318 417	88 100 000	- 32 %
Action 3 – Actions en faveur des entreprises industrielles	230 299 372	209 038 408	- 9 %
Titre 2	93 891 637	93 766 726	0 %
Titre 3	41 124 267	23 849 451	- 42 %
Titre 6	95 283 468	91 422 231	- 4 %
Action 4 - Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	209 804 175	202 353 575	- 4 %
Titre 3	36 400 000	35 820 000	- 2 %
Titre 6	173 404 175	166 533 575	- 4 %
Action 7 - Développement international et compétitivité des territoires	119 763 042	120 835 252	1 %
Titre 3	93 198 435	94 250 252	1 %
Titre 6	26 564 607	26 585 000	0 %
Action 8 – Expertise, conseil et inspection	19 521 245	19 476 789	0 %
Titre 2	19 521 245	19 476 789	0 %
Action 13 – ARCEP	23 079 795	23 315 564	1 %
Titre 2	15 528 885	15 957 420	3 %
Titre 3	7 550 910	7 358 144	- 3 %
Action 14 – CRE	19 613 206	19 768 162	1 %
Titre 2	11 967 910	12 318 042	3 %
Titre 3	7 645 296	7 450 120	- 3 %
Action 15 – Autorité de la concurrence	20 396 856	20 503 781	1 %
Titre 2	15 299 992	15 537 034	2 %
Titre 3	5 096 864	4 916 747	- 4 %
Titre 5		50 000	
Actions 16, 17 et 18	231 656 316	224 598 870	- 3 %
Titre 2	207 245 279	204 107 852	- 2 %
Titre 3	7 843 582	7 068 665	- 10 %
Titre 5	2 760 955	2 132 789	- 23 %
Titre 6	13 806 500	11 289 564	- 18 %
Action 19 – Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle	22 807 949	22 855 530	0 %
Titre 2	20 623 618	20 671 435	0 %
Titre 3	2 182 331	2 184 095	0 %
Titre 6	2 000		- 100 %
Total	1 081 884 581	1 000 133 372	- 8 %
Titre 2	419 202 774	415 771 739	- 1 %
Titre 3	220 541 685	198 248 474	- 10 %
Titre 5	2 760 955	2 182 789	- 21 %
Titre 6	439 379 167	383 930 370	- 13 %

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 134

	LFI 2011	PLF 2012	Évolution 2012-2011
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	184 934 923	137 387 441	- 26 %
Titre 2	35 124 208	33 936 441	- 3 %
Titre 3	19 500 000	15 351 000	- 21 %
Titre 6	130 310 715	88 100 000	- 32 %
Action 3 – Actions en faveur des entreprises industrielles	242 753 679	220 537 981	- 9 %
Titre 2	93 891 637	93 766 726	0 %
Titre 3	41 123 289	23 849 024	- 42 %
Titre 6	107 738 753	102 922 231	- 4 %
Action 4 – Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	209 804 175	202 353 575	- 4 %
Titre 3	36 400 000	35 820 000	- 2 %
Titre 6	173 404 175	166 533 575	- 4 %
Action 7 – Développement international et compétitivité des territoires	119 752 418	120 835 252	1 %
Titre 3	93 190 150	94 250 252	1 %
Titre 6	26 562 268	26 585 000	0 %
Action 8 – Expertise, conseil et inspection	19 521 245	19 476 789	0 %
Titre 2	19 521 245	19 476 789	0 %
Action 13 – ARCEP	23 079 233	23 315 564	1 %
Titre 2	15 528 885	15 957 420	3 %
Titre 3	7 550 348	7 358 144	- 3 %
Action 14 – CRE	19 612 637	19 768 162	1 %
Titre 2	11 967 910	12 318 042	3 %
Titre 3	7 644 727	7 450 120	- 3 %
Action 15 – Autorité de la concurrence	20 396 476	20 503 781	1 %
Titre 2	15 299 992	15 537 034	2 %
Titre 3	5 096 484	4 916 747	- 4 %
Titre 5		50 000	
Actions 16, 17 et 18	229 955 998	225 441 714	- 2 %
Titre 2	207 245 279	204 107 852	- 2 %
Titre 3	7 843 264	7 061 509	- 10 %
Titre 5	2 760 955	2 132 789	- 23 %
Titre 6	12 106 500	12 139 564	0 %
Action 19 – Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle	22 807 787	22 855 530	0 %
Titre 2	20 623 618	20 671 435	0 %
Titre 3	2 182 169	2 184 095	0 %
Titre 6	2 000		- 100 %
Total	1 092 618 571	1 012 475 789	- 7 %
Titre 2	419 202 774	415 771 739	- 1 %
Titre 3	220 530 431	198 240 891	- 10 %
Titre 5	2 760 955	2 182 789	- 21 %
Titre 6	450 124 411	396 280 370	- 12 %

3.– Diminution des effectifs : l'effort notable des administrations centrales

Le plafond d'emplois du programme s'élève pour 2012 à 5 613 ETPT alors qu'il s'établissait à 5 772 ETPT en 2011. Cette réduction du plafond d'emploi de 159 ETPT résulte des facteurs suivants :

1° l'effet en année pleine des suppressions d'emplois intervenues en 2011, soit – 67 ETPT ;

2° la suppression de 141 ETP en 2012, soit – 70 ETPT. 216 départs en retraite sont prévus en 2012 ;

3° l'effet des transferts d'emplois, soit – 22 ETPT, qui correspondent à - 19 ETPT en faveur du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* représentant une masse salariale de 1 million d'euros et – 3 ETPT en faveur du programme *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* représentant une masse salariale de 0,2 million d'euros.

Les actions n° 02 et 03 comportent 1 639 ETPT (soit 30 % de l'ensemble des ETPT du programme) correspondant aux emplois de la DGCIS et de son réseau déconcentré réparti dans les DIRECCTE. L'évolution par rapport au plafond d'emplois 2011 (1 700 ETPT soit – 61 ETPT) résulte principalement du contexte global de diminution des effectifs mais aussi des transferts actés pour 2012 (– 20 ETPT).

L'action n° 08 *Expertise, conseil et inspection* comporte 166 ETPT (soit 3 % des ETPT du programme) correspondant aux emplois du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et technologies. L'évolution par rapport au plafond d'emplois 2011 (168 ETPT soit – 2 ETPT) est directement liée au transfert de 2 ETPT vers le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*, programme support ministériel.

L'action n° 13 *Régulation des communications électroniques et des postes* comporte 174 ETPT (soit 3 % des ETPT du programme) correspondant aux emplois de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Ce plafond d'emplois est stable par rapport à 2011.

L'action n° 14 *Régulation et contrôle des marchés de l'énergie* (CRE) comporte 131 ETPT (soit 2 % des ETPT du programme) correspondant aux emplois de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Ce plafond d'emplois est stable par rapport à 2011.

L'action n° 15 *Mise en œuvre du droit de la concurrence* comporte 187 ETPT (soit 3 % des ETPT du programme) correspondant aux emplois de l'Autorité de la concurrence, plafond d'emplois stable par rapport à 2011.

Les actions n° 16, 17 et 18 (*Régulation concurrentielle des marchés, Protection économique du consommateur et Sécurité du consommateur*) correspondent aux activités d'enquête sur les opérateurs économiques menées par la DGCCRF. Elles comportent au total 3 053 ETPT, soit 54 % de l'ensemble des ETPT du programme. L'évolution par rapport au plafond d'emplois 2011 (3 149 ETPT soit – 96 ETPT) résulte principalement de la mise en application des orientations définies par le gouvernement en matière de remplacement des départs en retraite. En 2012, il est prévu de ne remplacer que 72 des 163 départs en retraite.

L'action n° 19 *Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle* comporte 263 ETPT pour 2012 (soit 5 % des ETPT du programme) correspondant aux emplois de la DGEFP, plafond d'emplois stable par rapport à 2011.

Rappelons enfin que la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a été respectée en 2011 sur le programme 134 avec un taux de non remplacement de 67 %.

C.– LES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME PAR OBJECTIF

Le programme n° 134 s'est recentré en 2010 sur cinq objectifs (contre 10 en 2009). Ces objectifs n'ont pas été modifiés depuis lors.

OBJECTIF 1 Renforcer l'efficacité des aides aux entreprises

Indicateur 1.1 Écart entre le taux de croissance des entreprises aidées par Oséo-Garantie et celui des entreprises comparables

Indicateur 1.2 Taux de survie des entreprises aidées

Indicateur 1.3 (nouveau) Suivi des engagements du « contrat d'avenir pour la restauration » dans le cadre de la baisse de la TVA

OBJECTIF 2 Améliorer la qualité et l'efficacité du soutien aux entreprises à l'exportation

Indicateur 2.1 (nouveau) Efficience du dispositif du développement international des entreprises françaises

OBJECTIF 3 Répondre aux besoins des entrepreneurs en simplifiant l'environnement administratif des entreprises

Indicateur 3.1 Complexité administrative ressentie au moment de la création d'entreprise

OBJECTIF 4 Assurer le fonctionnement loyal et sécurisé des marchés

Indicateur 4.1 (nouveau) Part des pompes à essence trouvées conformes lors de leur vérification périodique

Indicateur 4.2 Taux de suite opérationnelle des indices transmis par les unités départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes aux services spécialisés (BIEC)

Indicateur 4.3 (nouveau) Taux de respect de la programmation des contrôles des établissements responsables de la première mise sur le marché

Indicateur 4.4 (nouveau) Pourcentage d'enquêtes suite à plainte traitée dans les deux mois

Indicateur 4.5 (nouveau) Temps consacré aux enquêtes (concurrence et marchés publics, protection économique du consommateur, qualité, loyauté, sécurité du consommateur rapporté au temps total travaillé (DGCCRF))

OBJECTIF 5 Rendre des décisions de qualité dans les délais

Indicateur 5.1 (nouveau) Délai moyen de réponse aux demandes d'avis

Indicateur 5.2 (nouveau) Délai de traitement des différends et plaintes.

Le Rapporteur spécial évaluera les résultats des performances des administrations ou organisations concernées par objectif ainsi que les cibles visées pour 2010 et 2011 à l'occasion de l'analyse des crédits demandés en faveur du développement des entreprises (deuxième partie) et de la régulation économique (troisième partie).

II.- LES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME

Le programme compte 74 mesures fiscales dont 6 seulement sont d'un coût évalué supérieur à 200 millions d'euros et représentent un montant estimé pour 2012 à 6,62 milliards d'euros.

La difficulté avérée de l'exercice consistant à évaluer *ex ante*, l'efficacité attendue des dépenses fiscales a donné lieu à divers constats de la part de la Cour des comptes, des parlementaires ou de missions d'audit de modernisation, notamment dans son rapport sur les aides publiques aux entreprises, ainsi qu'à des préconisations visant à améliorer les outils disponibles en la matière.

Le coût total de ces trop nombreuses dépenses fiscales est en repli cette année. Le chiffrage de l'an dernier est de 7,14 milliards d'euros. La totalité de ce montant porte en 2012, sur les dépenses fiscales de l'État, les dépenses fiscales

liées à des impôts locaux arrivant à échéance⁽¹⁾ et les dépenses fiscales subsidiaires sur impôts d'État. Le Rapporteur spécial note que cette année toutes les 73 dépenses fiscales sont retracées dans le PAP 2012, alors que l'année dernière seules 34 dépenses sur 79 étaient présentes dans ce document budgétaire essentiel à l'information du Parlement.

A.– LES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME REPRÉSENTENT SIX FOIS LE MONTANT DES CRÉDITS

Compte tenu du nombre de ces dépenses fiscales, il serait fastidieux de les présenter dans leur ensemble. Il peut être intéressant en revanche de porter un regard critique sur celles d'entre elles qui ont un coût supérieur à 200 millions d'euros.

Plus de 80 % de la dépense fiscale résulte des six mesures mentionnées dans le présent tableau tandis que 20 mesures auront un coût inférieur à 500 000 euros.

(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.

**PRÉSENTATION DES MESURES FISCALES INSCRITES DANS LES PAP AINSI QUE LEUR
CHIFFRAGE POUR 2010, 2011 ET 2012**

(en millions d'euros)

	Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale	Chiffrage pour 2010	Chiffrage pour 2011	Chiffrage pour 2012
730221	<p>Taux de 5,5 % applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques Taxe sur la valeur ajoutée <i>Objectif : Favoriser l'emploi dans le secteur de la restauration</i> <i>Bénéficiaires 2010 : (nombre non déterminé) entreprises - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données autres que fiscales - Fiabilité : Ordre de grandeur - Création : 2009 - Dernière modification : 2009 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 279-m</i></p>	3 000	3 100	3 200
400202	<p>Réduction d'impôt au titre des investissements au capital des PME Impôt de solidarité sur la fortune <i>Objectif : Orienter l'épargne vers le capital des PME</i> <i>Bénéficiaires 2010 : 92 400 ménages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : Très bonne - Création : 2007 - Dernière modification : 2009 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 885-0 V bis-I, II, III et IV</i></p>	783	754	511
520110	<p>Exonération partielle, sous certaines conditions, de droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme individuelle ou détenues sous forme sociale Droits d'enregistrement et de timbre <i>Objectif : Favoriser les reprises d'entreprises</i> <i>Bénéficiaires 2010 : (nombre non déterminé) entreprises et ménages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : Ordre de grandeur - Création : 1999 - Dernière modification : 2009 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 787 B, 787 C</i></p>	500	500	500
140201	<p>Abattement forfaitaire sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères Impôt sur le revenu <i>Objectif : Orienter l'épargne vers le capital des entreprises</i> <i>Bénéficiaires 2010 : 9 716 000 ménages - Méthode de chiffrage : Simulation - Fiabilité : Très bonne - Création : 1965 - Dernière modification : 2007 - Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - Fin du fait générateur : dépense fiscale non-bornée - CGI : 158-3-5°</i></p>	345	345	350
150515	<p>Abattement pour durée de détention applicable aux cessions de titres ou droits par les dirigeants de PME partant à la retraite Impôt sur le revenu <i>Objectif : Aider les dirigeants de PME partant à la retraite</i> <i>Bénéficiaires 2010 : 2 070 entreprises et ménages - Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales - Fiabilité : Très bonne - Création : 2005 - Dernière modification : 2008 - Fin d'incidence budgétaire : 2014 - Fin du fait générateur : 2013 - CGI : 150-0 D ter</i></p>	260	260	275
110216	<p>Réduction d'impôt au titre de l'ensemble des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés Impôt sur le revenu <i>Objectif : Développer le financement des entreprises sur capitaux</i> <i>Bénéficiaires 2010 : 114 000 ménages - Méthode de chiffrage : Simulation - Fiabilité : Très bonne - Création : 1994 - Dernière modification : 2009 - Fin d'incidence budgétaire : 2013 - Fin du fait générateur : 2012 - CGI : 199 terdecies-0 A-I à V</i></p>	225	235	210

B.– LES DÉPENSES FISCALES ET L'INFORMATION DU PARLEMENT

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 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 en exécution.

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.– L'évaluation très difficile du périmètre et de l'évolution des dépenses fiscales

Le périmètre des dépenses fiscales concernant les entreprises est difficile à évaluer. Les dépenses fiscales du programme n'ont pas de définition claire et précise.

La Cour des comptes a ainsi constaté dans un référé de janvier 2011 ⁽¹⁾ qu'il existait **une grande latitude pour qualifier ou non une mesure en dépense fiscale ou pour la reclasser en modalités de calcul de l'impôt**. En conséquence, le périmètre des dépenses fiscales évolue beaucoup. Le déclassement peut concerner des mesures anciennes à fort impact budgétaire parce qu'elles sont considérées comme devenant progressivement la norme, ou même de nouvelles mesures qui deviennent, après une brève période, des modalités de calcul de l'impôt. La Cour considère donc que *« la modification de la liste des dépenses fiscales et les reclassements en modalités de l'impôt représentent un enjeu considérable, tant en termes de transparence de l'information du Parlement et du citoyen, qu'en termes d'évaluation du coût des dispositifs dérogatoires applicables aux entreprises »*.

De surcroît, les dépenses fiscales du programme 134 ne représentent en réalité qu'une part limitée des mesures fiscales dérogatoires bénéficiant aux entreprises. De nombreuses dépenses fiscales plus massives sont rattachées à d'autres programmes :

- le programme *Énergie* pour les entreprises du bâtiment ;
- le programme *Développement et amélioration de l'offre de logements* pour les entreprises du bâtiment ;

(1) Référé n° 59413 au 7 janvier 2011 transmis à la cour des Finances de l'Assemblée nationale en application de l'article L.135-5 du code des juridictions financières.

– le programme *Recherche scientifique et technologique* pour les entreprises effectuant des dépenses de recherche (crédit impôt recherche).

Enfin, les rapporteurs spéciaux sur la mission *Économie* n'ont pu que constater la difficulté à évaluer *a priori* les dépenses fiscales. Les différences entre les évaluations *a priori* et l'application des mesures nouvelles sont flagrantes et importantes.

D'une part, ces différences s'expliquent par le concept même de dépenses fiscales. D'ailleurs, le coût total des dépenses fiscales est indiqué comme le rappelle le PAP comme ordre de grandeur dans la mesure où le coût total constitue une « *somme de dépenses fiscales dont les niveaux de fiabilité peuvent ne pas être identiques* ».

D'autre part, ces différences s'expliquent en partie par les pratiques d'optimisation mises en œuvre de manière rapide par les entreprises. De telles possibilités d'optimisation devraient être mieux anticipées dès l'élaboration des lois fiscales.

3.– Les conclusions de l'inspection générale des finances (IGF)

Par lettre du 23 avril 2010, les ministres du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État ont confié à Henri Guillaume, inspecteur général des finances, la présidence d'un comité d'évaluation de l'ensemble du stock existant des dépenses fiscales et des niches sociales. Ce comité a pour mission d'évaluer le coût et l'efficacité de l'ensemble des dépenses fiscales et des niches sociales avant le 30 juin 2011, conformément à la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2011.

Ce rapport est d'une grande aide pour les rapporteurs spéciaux dans leur travail d'examen des crédits demandés pour 2012. Par son volume, la revue d'évaluation effectuée par les membres du comité d'évaluation est unique. Elle porte en effet sur 538 mesures dérogatoires fiscales et sociales, représentant près de 104 milliards d'euros.

a) La mission Économie est la deuxième mission budgétaire du budget de l'État ayant le plus recours aux dépenses fiscales

Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a mis en perspective le coût des dépenses fiscales avec celui des crédits de paiement des missions auxquelles elles se rattachent. Ces chiffres sont particulièrement instructifs pour la mission *Économie*, grande « consommatrice » de dépenses fiscales.

L'inspection générale des finances a recensé 452 dépenses fiscales et niches sociales au sens strict de la définition pour un coût total de 65 milliards d'euros en 2011. La mission *Économie* fait l'objet de 73 dépenses fiscales pour un montant estimé à 4,802 milliards d'euros.

Les dépenses fiscales représentent 233 % des crédits de paiement de la mission et 6 fois les crédits de paiement du programme 134.

La mission *Économie* a donc construit son modèle d'intervention essentiellement sur les dépenses fiscales. **L'IGF constate donc que le niveau d'efficacité de la politique publique menée par la mission est « intrinsèquement lié à celui de la dépense fiscale ».**

La mission *Économie* est au deuxième rang derrière la mission Sport, jeunesse et vie associative (371 %) pour la part des dépenses fiscales rapportées aux crédits de paiement de la mission.

RÉPARTITION DES DÉPENSES FISCALES PAR MISSION BUDGÉTAIRE ⁽¹⁾

Mission principale	En nombre de dépenses fiscales	En enjeux financiers (millions d'euros)	Montant total des CP ⁽²⁾ de la mission	Part [%] des DF rapportées aux CP de la mission (en %)
Ville et logement	56	12 507	7 632	164 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	31	12 159	12 366	98 %
Travail et emploi	33	10 901	11 575	94 %
Écologie, développement et aménagement durables	37	6 424	9 512	68 %
Économie	72	4 802	2 063	233 %
Engagements financiers de l'État	30	3 708	46 926	8 %
Outre-mer	40	3 537	1 977	179 %
Recherche et enseignement supérieur	16	3 291	25 184	13 %
Santé	15	2 496	1 222	204 %
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	43	1 704	3 669	46 %
Sport, jeunesse et vie associative	13	1 596	430	371 %
Avances à l'audiovisuel public	4	740	3 222	23 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	5	430	3 319	13 %
Politique des territoires	24	397	322	123 %
Culture	25	322	2 682	12 %
Enseignement scolaire	2	270	61 794	0 %
Médias	5	191	1 454	13 %
Justice	2	48	7 138	1 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	2	40	11 747	0 %
Défense	6	35	37 409	0 %
Sécurité civile	2	20	435	5 %
Relations avec les collectivités territoriales	1	15	2 639	1 %
Aide publique au développement	2	0	3 334	0 %
Immigration, asile et intégration	1	0	561	0 %
Total	470	65 633	258 612	25 %

Source : Comité d'évaluation, étude effectuée sur le champ des dépenses fiscales (470 dépenses fiscales recensées et non recensées) effectivement étudiées par le Comité.

(1) Chiffres du PLF 2011. Sont en gras les missions pour lesquelles le montant total des dépenses fiscales est supérieur à celui des crédits de paiement. Pour les dépenses fiscales non recensées, une mission de rattachement a été attribuée par le Comité, en fonction de l'objectif principal de la mesure.

(2) Crédits de paiement. Source : Direction du budget.

b) L'efficacité des dépenses fiscales de la mission Économie

Parmi les six missions qui ont construit leur modèle d'intervention essentiellement sur les dépenses fiscales, la mission Économie a un niveau intermédiaire entre la mission *Politique des territoires* aux résultats particulièrement dégradés (dépenses fiscales relatives à la Corse et zones de revitalisation rurale) et la mission *Recherche et enseignement supérieur* qui connaît le taux d'efficacité le plus fort marqué.

**ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES ET DES NICHES SOCIALES COMPENSÉES,
PAR MISSION BUDGÉTAIRE DE RATTACHEMENT**

Mission principale	Approche en nombre de mesures					Approche en enjeux financiers cumulés (M€)				
	Score 0	Score 1	Score 2	Score 3	Non évaluées	Score 0	Score 1	Score 2	Score 3	Non évaluées
Économie	16	10	3	19	27	158	1 934	119	1 092	1 499
Total	130	108	48	70	136	11 982	30 140	12 592	9 326	5 098

Source : Comité d'évaluation, étude effectuée sur le champ des mesures (470 dépenses fiscales et 22 niches sociales compensées, recensées et non recensées) effectivement étudiées par le Comité.

Une évaluation de l'IGF sur des dépenses fiscales rattachées à la mission : évaluation des dépenses fiscales relatives au capital investissement dans les PME

Outre les montants des dispositifs d'investissements publics en fonds propres (400 millions d'euros pour le FNA, 200 millions d'euros pour Avenir Entreprises, etc.), le montant de la dépense fiscale pour l'État s'élevait à plus de 1,1 milliard d'euros en 2009 - soit un montant ayant quadruplé depuis 2006 (290 millions d'euros), suite à l'adoption de la loi TEPA.

Si le principe d'un soutien public au renforcement en fonds propres des PME constitue une démarche légitime, sa mise en œuvre appelle toutefois une vigilance accrue quant à la cible des PME investies. À cet égard, il convient de souligner que toutes les PME ne nécessitent pas un soutien public, sous peine de les inciter à prendre des risques excessifs et d'induire des effets distorsifs sur le marché. En effet, l'intervention de l'État n'est justifiée qu'en présence de défaillances de marché concernant principalement deux types d'entreprises :

- les entreprises qui présentent un niveau de risque très important en raison du caractère innovant de leur activité ;
- les jeunes entreprises en phase d'amorçage ou les entreprises en phase d'expansion.

L'étude des dispositifs créés en soutien à l'augmentation des fonds propres des PME conduit à un certain paradoxe : **celui d'une architecture à la fois très favorable** (12,7 milliards d'euros de fonds levés en 2008 par les fonds d'investissement, plaçant la France juste derrière le Royaume-Uni au niveau européen) **mais qui manque de lisibilité et d'efficacité**, pour cinq motifs principaux :

- les véhicules fiscaux sont complexes car à la fois trop nombreux, régis par des règles de fonctionnement disparates et peu justifiées économiquement, cette complexité rendant en outre difficile l'effectivité du contrôle des services fiscaux ;
- une partie des flux d'investissement est captée par les sociétés de gestion et les intermédiaires financiers, du fait de frais de gestion élevés, au détriment des PME et des souscripteurs ;
- des effets d'aubaine importants existent, de même que de mauvaises pratiques dans les stratégies d'investissement ;

– l'échec des FIP à assurer un accompagnement de proximité génère un besoin persistant de « petites tickets » pour les PME confrontées à un déficit de fonds propres inférieur à 500 000 euros ;

– la relative méconnaissance de l'impact de ces dépenses fiscales par les pouvoirs publics, en l'absence de tout dispositif de traçabilité ou de suivi.

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

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

Les crédits demandés au titre de l'action n° 2 pour 2012 s'établissent à 137,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ceci représente une baisse de 26 % en autorisations d'engagement et crédits de paiement par rapport à 2011. Cette forte réduction des moyens affecte les dépenses de fonctionnement mais surtout les dépenses d'intervention. L'action n° 2 représente 13,7 % de la mission.

1.— La poursuite de la diminution des crédits de fonctionnement

Les dépenses d'intervention de l'action n° 2 continuent de baisser fortement cette année à hauteur de 15,1 %, alors qu'elles avaient déjà enregistré une baisse de 21 % en crédits de paiement et de 17 % en autorisations de programme l'année dernière.

La réduction des moyens 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 il y a deux ans, cette subvention sera en 2012 de 15 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Dans son rapport du projet de loi de finances pour 2010, le Rapporteur spécial avait souligné le coût de fonctionnement important de cette agence et ne peut donc que se satisfaire de l'effort de gestion demandé à l'ANSP depuis deux ans.

La réduction de la subvention pour charges de service public versée à l'agence devrait dans les missions de celle-ci toucher les dépenses en faveur de la professionnalisation des salariés, les dépenses de développement de l'offre (conventions de partenariat avec les organisations professionnelles) et les dépenses de communication.

2.— Une forte réduction des crédits d'intervention qui concerne surtout la branche « garanties financières aux entreprises »

a) La branche « Soutien au développement des PME »

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 des PME ;

– le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC).

Comme pour toutes les dépenses d'intervention de l'État, le gouvernement doit envisager son évolution en valeur au regard de l'ensemble de la politique budgétaire. Celle-ci est actuellement fondée sur une réduction impérative des déficits publics qui passe par une diminution des dépenses d'intervention à laquelle le FISAC ne peut échapper.

• Les moyens destinés à l'aide au départ des commerçants et des artisans sont les mêmes que l'an dernier, soit 18 millions d'euros en 2012 en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

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.

En 2010, 2 366 demandes d'indemnités de départ ont été examinées et 1 767 d'entre elles ont été agréées, dont 616 pour des personnes isolées, 1 075 pour des ménages et 76 pour des personnes dont la situation matrimoniale a changé au cours des cinq années de référence. Le montant moyen attribué pour ces indemnités, toutes catégories confondues, a été de 10 822 euros.

• S'agissant du développement et des initiatives en faveur des PME, le présent projet de loi de finances prévoit 23,3 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, ce qui représente un léger repli par rapport à l'année dernière (25,1 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement).

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 concrétisées 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. Au titre du quatrième appel à projet lancé en juillet 2010, sept associations ont été sélectionnées et conventionnées pour un total prévisionnel de subvention de 685 000 euros pour la période 2011-2013.

– 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⁾ ;

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

– 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).

● Alors que le FISAC a été doté de 64 millions d’euros en crédits de paiement en 2011, les moyens prévus dans le cadre du présent projet de loi de finances sont de 58,9 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement. La baisse des crédits est moins sévère que l’an dernier.

DOTATIONS FISAC (2007-2012)

(en millions d’euros)

Dotations FISAC	2007	2008	2009	2010	2011	2012
LFI	81,5	70,0	70,0	78,0	64,0	58,9
Régulation budgétaire	- 11,1	- 29,1	7,1	1,5		
Total disponible	70,4	40,9	77,1	79,5	64,0	

Sur la période comprise entre le 1^{er} janvier 2008 et le 30 juin 2011, cinq opérations débouchant sur des aides aux entreprises ont donné lieu à des subventions d’un million d’euros ou plus :

– 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 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. Les montants des aides versées en 2008, 2009 et 2010 s’élèvent respectivement à 207 527 euros (15 subventions attribuées), 201 265 euros (13 subventions attribuées) et 143 769 euros (10 subventions attribuées en 2010 : celles-ci correspondent aux derniers dossiers déposés en 2009) ;

– 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 à taux 0 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 à taux 0, 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-mars 2010**. Une provision globale de 3,98 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.

Les indicateurs de performance du programme démontrent encore cette année la 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 %, ce qui est considérable.

Aussi, dans ce contexte de restriction budgétaire, l’utilisation des dotations FISAC devra obéir, selon le Rapporteur spécial un impératif d’efficacité en finançant en priorité les actions innovantes et non répétitives, qui ont l’impact le plus tangible sur les activités commerciales, artisanales et de services et qui reposent sur un réel partenariat avec les collectivités locales et sur des financements équilibrés des différents co-financeurs.

b) La branche « Garanties financières aux entreprises »

Les crédits de la branche « Garanties financières aux entreprises » s’élèvent pour 2012 à 5,9 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement contre 22,9 millions d’euros en 2011.

Cette branche retrace les interventions de l’État au titre de la bonification accordée à des prêts octroyés aux petites et moyennes entreprises en application de conventions passées par l’État avec des organismes prêteurs (principalement la Caisse française de développement industriel). Ces crédits correspondent à d’anciens prêts bonifiés non encore éteints, aucun nouveau prêt n’étant accordé selon ce régime qui est inactif depuis plusieurs années. Dans le présent projet, les crédits demandés pour ces interventions sont de 0,9 million d’euros, comme en LFI 2011 (contre 1,4 million d’euros en 2010 et 2009).

Cette branche retrace également la dotation au fonds de garantie DOM, qui s’élève à 5 millions d’euros. L’objectif de ce fonds dédié aux entreprises ultramarines est de faciliter l’accès aux crédits des TPE-PME d’outre-mer en garantissant les prêts accordés par les banques à ces entreprises à hauteur de 70 % maximum. Le fonds

accompagne les entreprises en phase de création, de développement, de restructuration financière ou de transmission. Il est abondé par l'État et les régions sur fonds propres et via le FEDER. En 2010, 90 millions d'euros de garanties ont ainsi été accordées. Cette dotation n'était pas au préalable individualisée, mais comprise dans les dotations Oséo.

Concernant l'activité « garantie » du groupe Oséo, un audit réalisé dans le cadre de la révision générale des politiques publiques a mis en évidence que le groupe dispose de ressources propres suffisantes issues de dotations passées pour maintenir son niveau d'activité sans qu'il soit nécessaire en 2012 de procéder à une dotation complémentaire. Le groupe Oséo ne fait donc plus partie, d'un point de vue strictement budgétaire, du programme 134 en 2012.

Pour mémoire, le groupe Oséo avait par ailleurs été bénéficiaire de crédits issus du programme d'investissement d'avenir. Les dotations à ce titre ont permis d'augmenter les fonds propres du groupe, d'assurer le refinancement nécessaire pour accorder de nouveaux prêts aux petites et moyennes entreprises (contrats de développement participatifs, prêts verts) et financer des projets d'avenir (projets R&D structurants des pôles de compétitivité, aide à la réindustrialisation, renforcement de la compétitivité des PMI et des filières industrielles stratégiques). Les moyens alloués à Oséo au titre de l'emprunt national en 2010 seront distribués pour partie en 2012 conformément aux conventions signées avec l'État.

II.- UN DISPOSITIF QUI CONNAÎT UN RÉEL SUCCÈS : LES AUTO-ENTREPRENEURS

1.- Les résultats très encourageants du régime de l'auto-entrepreneur

Le régime de l'auto-entrepreneur, créé par la loi de modernisation de l'économie est entré en vigueur pour les artisans et les commerçants à compter du 1^{er} janvier 2009.

a) Un statut reposant sur la simplification des formalités

● 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.

- En 2010 et 2011, il a fait l’objet d’une série d’ajustements législatifs et réglementaires permettant son déploiement mais aussi d’en sécuriser l’utilisation.

Le décret n° 2010-249 du 11 mars 2010 modifiant le décret n° 98-247 du 2 avril 1998 relatif à la qualification artisanale et au répertoire des métiers est venu fixer les conditions dans lesquelles les auto-entrepreneurs, et plus largement tout créateur d’entreprise dans le domaine de l’artisanat, doit attester qu’il possède la qualification professionnelle requise.

La circulaire du ministère de la Culture et de la communication n° 2010-002 du 28 janvier 2010 a précisé le cadre d’application dans lequel doit s’inscrire le régime d’auto-entrepreneur pour les métiers du spectacle vivant et enregistré.

Le décret n° 2010-696 du 24 juin 2010 est venu fixer le montant minimal pour la validation d’un trimestre de retraite.

Le décret n° 2010-733 du 29 juin 2010 a défini la notion d’activité artisanale complémentaire, susceptible d’être dispensée de l’obligation d’immatriculation au répertoire des métiers.

L'article 117 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a imposé une obligation de déclaration de chiffre d'affaires, même nul, en renvoyant à un décret en Conseil d'État la mise en place d'un mécanisme de sanction en cas de défaut de cette déclaration et réduit de 36 à 24 mois le délai maximum de maintien dans le régime sans réalisation de chiffre d'affaires.

La loi de finances pour 2011 a étendu l'exonération de la cotisation foncière des entreprises pour 3 ans à tous les auto-entrepreneurs créateurs pour ne plus limiter cet avantage aux seuls auto-entrepreneurs ayant opté pour le versement libératoire de l'impôt sur le revenu. Cette mesure est applicable à compter de la CFE due au titre de 2010.

Ce même article a instauré pour les auto-entrepreneurs, à compter de 2011, le versement de leur participation à la formation professionnelle simultanément aux cotisations et contributions sociales (et éventuellement à l'impôt sur le revenu), par une contribution additionnelle. Les taux de cette contribution ont été fixés à 0,1 % du montant annuel de leur chiffre d'affaires pour les commerçants, à 0,2 % du montant annuel de leur chiffre d'affaires pour les professionnels libéraux et à 0,3 % du montant annuel de leur chiffre d'affaires pour les artisans.

Le décret n° 2011-82 du 20 janvier 2011 a élargi la liste des activités que les fonctionnaires sont autorisés à exercer en dehors de leur fonction. Cet élargissement a notamment pour but de leur permettre de créer une entreprise sous le régime de l'auto-entrepreneur dans de nouveaux secteurs, principalement les services à la personne, y compris par aide à domicile auprès d'un ascendant, à un descendant, à son conjoint, à son partenaire lié par un PACS ou à son concubin, permettant à l'agent de percevoir, le cas échéant, les allocations afférentes à cette aide et la vente de biens fabriqués personnellement par l'agent.

- Selon l'INSEE et l'ACOSS, 320 000 entrepreneurs ont été dénombrés en 2009. Parmi eux, 155 000 ont déclaré un chiffre d'affaires positif, représentant un total de 969 millions d'euros enregistrés par le réseau des URSSAF, et un chiffre d'affaires annuel moyen de 6 300 euros.

Le chiffre d'affaires est un peu plus élevé pour les activités de vente (7 000 euros) que dans les activités de prestations (6 000 euros) et que dans celles relevant du champ des professions libérales (5 500 euros). 60 % des auto-entrepreneurs, parmi ceux pouvant déclarer un chiffre d'affaires, avaient un chiffre d'affaires annuel non nul. Près de 1 200 auto-entrepreneurs auraient dépassé le seuil de chiffre d'affaires annuel autorisé pour bénéficier du régime

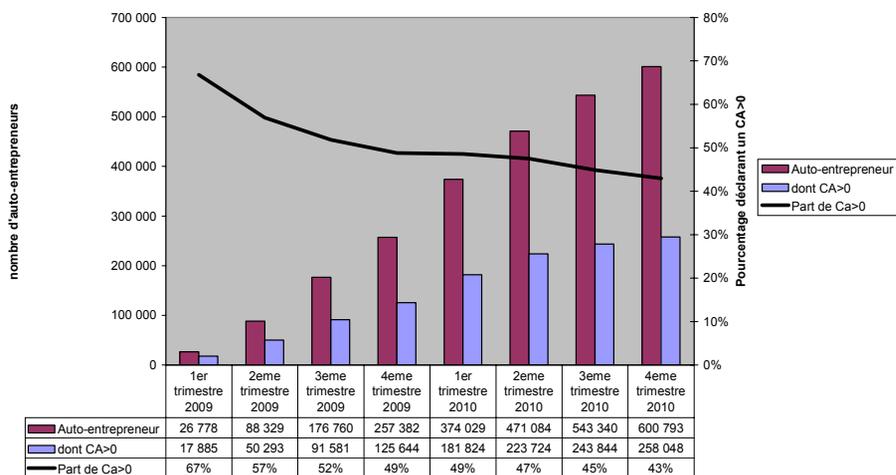
Depuis le 1^{er} janvier 2010, de nouvelles populations sont éligibles au régime de l'auto-entrepreneur, notamment les travailleurs indépendants déjà inscrits et certaines professions libérales (relevant de la CIPAV). Ce nouvel apport a contribué à accroître significativement le nombre d'immatriculations cette année-là.

● Les résultats du régime de l’auto-entrepreneur sont très encourageants, du point de vue tant du nombre d’entreprises bénéficiaires que du chiffre d’affaires associé à ce régime.

Au 31 mars 2011, la branche recouvrement de l’ACOSS dénombrait 687 900 comptes auto-entrepreneurs administrativement actifs, soit plus du double du niveau (314 000) enregistré fin 2009. Le chiffre d’affaires déclaré à ce jour par les auto-entrepreneurs est de 1,01 milliard d’euros pour l’année 2009, de 3,1 milliards en 2010 et de 785 millions au titre du premier trimestre 2011. Au titre de 2010, 373 800 auto-entrepreneurs ont effectué au moins une déclaration de chiffre d’affaires positif, pour 3,1 milliards d’euros de chiffre d’affaires, soit un montant moyen de 8 285 euros. Ces données ont toutefois vocation à être encore révisées à la hausse, compte tenu du reliquat de déclarations retardataires pour cette année.

227 500 des auto-entrepreneurs ont déclaré avoir généré un chiffre d’affaires positif au titre du 1^{er} trimestre 2011. Là encore, ce recensement, effectué par le réseau des URSSAF, a vocation à être révisé à la hausse. Toutefois, cette révision devrait s’avérer plus faible que les trimestres précédents, en raison de l’obligation nouvelle, pour tout auto-entrepreneur, de déclarer au moins une fois par trimestre à compter du 1^{er} janvier 2011, quel que soit le montant de chiffre d’affaires réalisé.

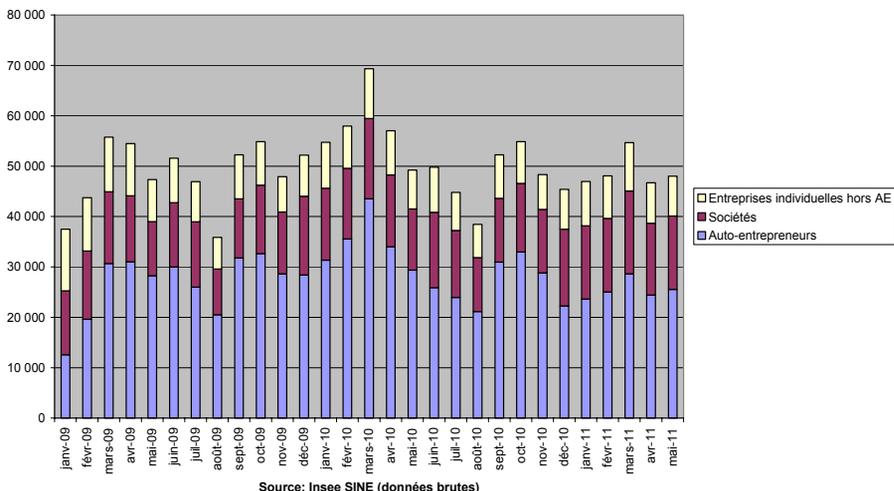
Evolution du nombre d’auto-entrepreneurs



source : ACOSS

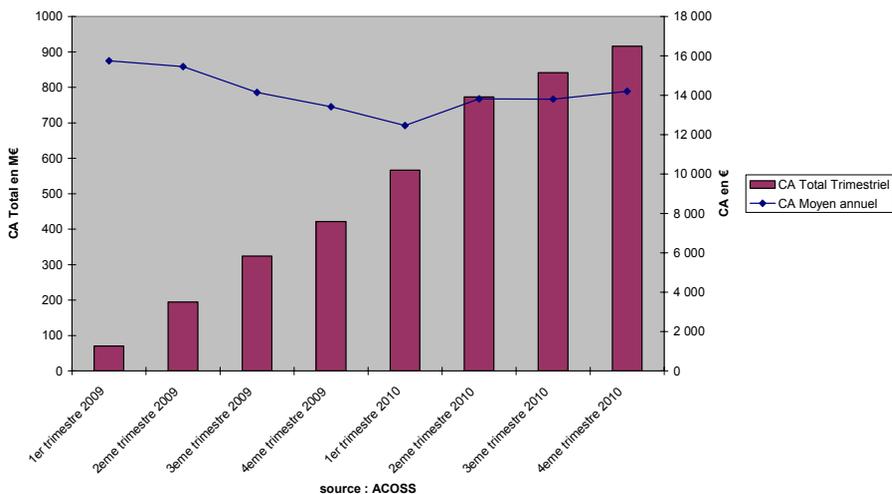
Le rythme des créations d’auto-entreprises reste dynamique, avec plus de 20 000 créations par mois, ce qui représente plus de 250 000 créations par an.

Créations mensuelles d'entreprises depuis Janvier 2009



Le chiffre d'affaires moyen réalisé par les auto-entrepreneurs représente environ 14 000 euros par an et par auto-entrepreneur déclarant (en glissement annuel). Une enquête ultérieure devrait déterminer le revenu effectivement dégagé.

Chiffre d'affaire total et moyen



b) La population des auto-entrepreneurs : en hausse et dans tous les secteurs

Les auto-entrepreneurs sont nombreux dans le commerce, les activités spécialisées, ainsi que dans la construction et les services. Ils ne représentent cependant une proportion importante de l'activité que dans un nombre limité d'activité, comme le design, l'enseignement privé, le commerce sur les marchés.

MÉTIERS EXERCÉS PAR LES AUTO-ENTREPRENEURS

Activité	Nombre d'auto-entrepreneurs actifs	Chiffre d'affaires total en 2009 (en millions d'euros)	Chiffre d'affaires total en 2010 (en millions d'euros)	Chiffre d'affaires moyen pour les déclarants (estimation DGCIS – en euros)
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	149 810	247,3	645,6	13 024
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	107 955	177,1	578,8	16 204
Construction	95 342	136,9	491,7	15 586
Autres activités de services	88 002	102,1	320,9	11 021
Activités de services administratifs et de soutien	46 461	55,0	175,4	11 410
Enseignement	43 945	48,5	193,9	13 335
Information et communication	38 716	46,8	147,4	11 506
Industrie manufacturière	32 253	57,0	153,6	14 393
Arts, spectacles et activités récréatives	30 746	29,3	89,3	8 778
Hébergement et restauration	18 208	64,4	141,6	23 503
Santé humaine et action sociale	17 335	15,6	66,9	11 663
Activités immobilières	6 323	13,5	38,7	18 498
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	5 181	5,2	15,3	8 925
Transports et entreposage	4 483	4,4	14,4	9 708
Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	3 755	4,3	17,6	14 165
Activités financières et d'assurance	3 610	5,7	17,4	14 567
Agriculture, sylviculture et pêche	1 354	2,2	5,8	12 946
Activités extra-territoriales	838	1,5	3,6	12 983
Industries extractives	26	0,1	0,1	11 624
Total	694 343	1 016,9	3 118	13 572

Source : ACCOSS, traitement DGCIS

Une large majorité d'auto-entrepreneurs créateurs – les deux tiers – sont des hommes. Ce constat est encore plus marqué chez les plus jeunes et chez les plus vieux : 68 % chez les moins de 25 ans et 73 % chez les 60 ans et plus.

LES CRÉATIONS D'AUTO-ENTREPRISES EN 2009 SELON L'ÂGE ET LE SEXE

	Créateurs								Ensemble des autorisations d'engagement	
	Ensemble		Hommes			Femmes			Nbre	%
	Nbre	%	Nbre	%	% parmi les créateurs	Nbre	%	% parmi les créateurs		
Ensemble	294 840	100,0	190 166	100,0	64,5	101 363	100,0	34,4	322 152	100
- de 25 ans	25 003	8,5	16 898	8,9	67,6	7 765	7,7	31,1	25 445	7,9
De 25 à 34 ans	89 419	30,3	58 800	30,9	65,8	29 963	29,6	33,5	93 515	29,0
De 35 à 44 ans	82 585	28,0	51 823	27,3	62,8	29 876	29,5	36,2	90 564	28,1
De 45 à 59 ans	72 078	24,4	43 909	23,1	60,9	27 154	26,8	37,7	83 705	26,0
60 ans et +	25 755	8,7	18 736	9,9	72,7	6 605	6,5	25,6	28 923	9,0

Source : Données Acooss, calculs DGCIS.

Si on considère le « groupe professionnel », les hommes sont plus nombreux que les femmes dans chacune des trois catégories. Alors que les hommes exercent le plus fréquemment une activité artisanale, pour les femmes il s'agit le plus souvent d'une activité commerciale. Néanmoins, la répartition des auto-entreprises entre les trois groupes professionnels est assez équilibrée aussi bien pour les femmes que pour les hommes.

c) Le bilan du régime des auto-entrepreneurs pour les comptes sociaux

Une première approche consiste à évaluer la différence entre le montant payé par les auto-entrepreneurs dans leur régime et les charges qu'ils auraient payées dans le régime de droit commun. Ainsi, alors que 80 % des auto-entrepreneurs n'auraient pas créé d'entreprise sans la création du régime, il est considéré que l'écart entre leurs charges dans le régime de l'auto-entrepreneur et ce qu'elles auraient été, calculées comme dans le régime de droit commun constitue une perte de ressources pour la sécurité sociale. En outre, il est supposé qu'un auto-entrepreneur ayant un chiffre d'affaires nul ou faible aurait payé les charges au niveau plancher, c'est-à-dire 1 400 euros par an ⁽¹⁾.

Le coût brut de la mesure est alors évalué à 147 millions d'euros pour 2009, la compensation de l'État à la sécurité sociale, calculée sur un principe similaire, s'étant montée à 161,2 millions d'euros en 2009.

(1) Cette approche sommaire n'est de toute façon plus adéquate, puisque les compensations pour 2010 et 2011 ne prendront plus en compte les auto-entrepreneurs au chiffre d'affaires nul.

Une seconde approche, plus économique, consiste à calculer, le coût net de la mesure, en comparant les charges prélevées avec le régime de l'auto-entrepreneur à celles qui auraient été prélevées en l'absence de ce régime. Il s'agit alors de compter négativement les pertes de cotisation de ceux qui auraient créé de toute façon leur activité mais de prendre en compte positivement les cotisations des nouveaux créateurs, puisque ceux-ci n'auraient par définition pas créé d'entreprise et donc pas versé de cotisation. Cette évaluation conduit à un gain net de 100 millions d'euros pour les finances publiques au titre de 2009 et de 300 millions d'euros pour les deux années suivantes, soit, au total, 700 millions d'euros sur la période 2009-2010. Il faut y ajouter le gain en termes de rentrées fiscales. Bien que plus complexe à établir, celui-ci apparaît comme positif (une fois encore car la plupart – 80 % – des auto-entrepreneurs n'aurait pas créé leur activité sans la mise en place du régime), de l'ordre de 100 millions d'euros sur la période 2009-2011.

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).

2.– 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.

III.- LE RÔLE FONDAMENTAL D'OSÉO EN FAVEUR DES PME EN DIFFICULTÉ ET DES PME INNOVANTES

Oséo accompagne les PME lors de leur création, de leur transmission et tout au long de leur développement en favorisant leur accès au financement. Les interventions sous forme de garanties ou de cofinancements permettent de combler les défaillances de marché pour le financement des entreprises. Elles assurent un effet de levier en faveur du financement des prêts les plus risqués en évitant tout effet de substitution avec les acteurs privés. Les entreprises innovantes, qui présentent des risques supplémentaires, bénéficient d'appuis spécifiques, avec notamment un fonds nouvellement dédié.

1.— Un bilan positif du plan de relance

Dans le cadre du plan de relance, l'intervention d'Oséo s'est traduite à l'automne 2008 par la mise en place de deux fonds de garantie conjoncturels, « Renforcement de la Trésorerie » (RT) et « Lignes de crédits confirmées » (LCC), à destination des Petites et Moyennes Entreprises, mais aussi des Entreprises de Taille Intermédiaire et portant sur des quotités garanties pouvant atteindre 90 %.

Une étude d'impact réalisée par Oséo en septembre 2009 a révélé que le plan de relance avait un effet direct sur la préservation de l'emploi pour plus des 80 % des entreprises soutenues par Oséo, une entreprise sur deux déclarant avoir ainsi été sauvegardée.

Compte tenu de leur efficacité et de la persistance du besoin, ces dispositifs ont été prolongés en 2010, mais non reconduits en 2011. Une sortie progressive a donc été mise en œuvre avec une réduction de la surgarantie portée de 90 % à 70 %.

Au total, 25 388 entreprises, dont 989 ETI, ont bénéficié de l'intervention de ces deux dispositifs, garantissant plus de 6 milliards d'euros de crédits bancaires avec une quotité garantie moyenne de 58 %. Le coût budgétaire global des deux dispositifs est évalué à 684 millions d'euros dont 147 millions d'euros pour l'année 2010.

L'activité garantie a connu en 2010 un niveau élevé, très proche de celui de 2009.

ACTIVITÉ D'OSÉO GRANTIE ET FINANCEMENT

	2007	2008	2009	2010
I.- GARANTIE				
nombre d'entreprises accompagnées	47 580	59 892	81 256	80 713
création	34 700	44 779	46 773	53 449
<i>dont prêt à la création d'entreprise (PCE)</i>	<i>23 296</i>	<i>24 012</i>	<i>19 181</i>	<i>17 816</i>
transmission	3 450	4 296	4 497	4 937
développement	8 800	9 293	16 756	15 176
<i>dont innovation</i>	<i>1 170</i>	<i>1 443</i>	<i>1 530</i>	<i>825</i>
<i>dont international</i>	<i>455</i>	<i>642</i>	<i>853</i>	<i>427</i>
renforcement des capitaux permanents	630	1 524	13 230	7 151
nombre de concours garantis	72 300	88 936	104 293	100 088
montant des concours garantis (millions d'euros)	5 850	6 861	11 267	10 883
création	2 039	2 479	2 800	3 139
transmission	1 466	1 569	1 560	1 754
développement	2 188	2 535	4 333	4 347
<i>dont innovation</i>		<i>646</i>	<i>623</i>	<i>314</i>
<i>dont international</i>		<i>432</i>	<i>475</i>	<i>323</i>
renforcement des capitaux permanents	157	278	2 574	1 644
montant net des risques couverts (millions d'euros)	2 707	3 219	5 752	5 326
encours total des risques au 31 décembre (millions d'euros)	6 540	7 335	10 242	11 955
II.- FINANCEMENT				
cofinancement de l'investissement (millions d'euros)				
production nouvelle	1 910	2 072	2 581	3 233
encours au 31 décembre	7 211	7 887	8 927	10 318
détail de la production nouvelle		2 071	2 581	3 233
PMLT		831	1 325	1 204
Produits mezzanine		217	262	771
<i>dont Contrat Développement Participatif</i>		<i>0</i>	<i>2</i>	<i>542</i>
Crédit-bail immobilier		315	439	812
Crédit-bail mobilier		575	452	343
Crédit relais TVA		1	5	10
PCE		132	99	92
financement court terme (millions d'euros)				
avances	5 015	5 003	5 126	5 401
crédits et cautions	815	823	855	859

2.- L'activité classique d'Oséo : une forte progression

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.

L'activité au titre des fonds de garantie « classiques » (création, transmission) a continué à progresser de façon spectaculaire et représente **près de 50 % du total de l'activité**.

Les opérations de développement ont été stables avec une diminution des contributions des fonds « innovation » et « international ».

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.

Cette évolution s'explique, pour une grande partie, par un effet de transfert au profit des Contrats de Développement Participatifs dont le but est de renforcer la structure financière des entreprises en phase d'innovation ou d'internationalisation.

L'activité financement a connu une forte progression de la production nouvelle des interventions de cofinancement (+ 25 %) qui atteignent 3,2 milliards d'euros et une stabilité des financements court terme.

Pour l'activité innovation, l'ensemble des données sont regroupées dans le tableau suivant :

ACTIVITÉ INNOVATION D'OSÉO (TOUS FINANCEMENTS HORS PROGRAMME ISI/PMII)

Taille d'entreprise	2007		2008		2009		2010	
	Nombre d'entreprises aidées	Montants (en millions d'euros)	Nombre d'entreprises aidées	Montants (en millions d'euros)	Nbre d'entreprises aidées	Montants (en millions d'euros)	Nombre d'entreprises aidées	Montants (en millions d'euros)
– de 50	2 568	265,8	2 589	338,9	2 102	268,71	2 226	290,27
De 50 à 100	227	34,7	246	44,3	246	57,76	284	74,14
De 100 à 249	208	35,9	184	49,2	211	51,30	212	55,65
De 250 à 999	98	19,9	72	20,1	73	25,66	113	46,83
De 1 000 à 2 449	22	7,4	16	4,3	16	5,03	58	24,17
2 500 et plus	6	1,7	8	3,1	11	2,15	48	18,94

Source : ????

Les indicateurs de performance concernant Oséo ont été revus à la baisse dans le PAP 2012 pour 2011 que l'an dernier que ce soit pour l'objectif n° 1 3 *Renforcer l'efficacité des aides aux entreprises*, l'indicateur 1.1 *Écart entre le taux de croissance de la valeur ajoutée des entreprises aidées par Oséo et le taux de croissance de la valeur ajoutée des entreprises comparables* ou l'indicateur 1.2 3 *Taux de pérennité à 3 ans des entreprises aidées*. La baisse générale de l'activité des entreprises entre 2008 et 2010 dans le contexte de la crise économique tend à effacer les différences de performance en termes de valeur ajoutée. Les différentiels en matière de croissance de la valeur ajoutée entre les entreprises aidées par Oséo et celles qui ne l'étaient pas en 2008 et 2009 seront donc réduits en 2011 et doivent l'être dans une moindre mesure pour 2012.

3.– Le rôle croissant du médiateur du crédit

La mission de médiation du crédit existant depuis novembre 2008 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 du ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi est confiée depuis octobre 2009 à M. 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 2011 du médiateur du crédit démontre encore cette année l'importance de son action, y compris en période de sortie de crise.

Depuis novembre 2008, 31 286 dossiers ont été soumis au médiateur du crédit aux entreprises, parmi lesquels 25 624 ont été acceptés. Pour 14 290 de ces dossiers (63 %) l'intervention du médiateur a conduit à l'octroi d'un prêt, pour un montant d'encours de 3,5 milliards d'euros. On peut estimer à 230 000 le nombre d'emplois confortés.

Une baisse sensible du nombre de dossiers soumis au médiateur est constatée depuis le 2^{ème} trimestre 2011 (source : site Internet de la Médiation du Crédit). Cette baisse en volume au cours de l'année 2011 démontre paradoxalement la réussite de l'action de cette nouvelle institution. La médiation constate un recul significatif du nombre de dossiers déposés, notamment en raison du développement de structures de pré-médiation par certains établissements de crédit, de la progression des enveloppes de crédit pour les PME indépendantes et d'un impact de la crise sur les bilans 2010 moins fort que ce que l'on pouvait redouter.

Le resserrement du crédit aux PME s'est traduit, sauf pour les entreprises industrielles, par une baisse de la croissance des encours (sans diminution des encours) aux 3 premiers trimestres de 2009. La croissance des encours a de nouveau progressé dès le dernier trimestre 2009. En revanche, l'évolution des crédits aux entreprises industrielles reste négative depuis le second semestre 2009. Un chantier spécifique a donc été lancé sur le financement de l'industrie.

Ces bons résultats, hors secteur industriel ont été obtenus avec le soutien des réseaux professionnels (chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers et de l'artisanat, MEDEF, CGPME, UPA, APCE et réseaux professionnels d'accompagnement à la création/reprise d'entreprises, Union Nationale des Professions Libérales, Experts comptables, CNER, avocats), qui ont mis à disposition des chefs d'entreprise des « tiers de confiance de la médiation » pour les accompagner dans leurs démarches et ont ainsi réglé des situations délicates avant saisine du médiateur.

L'institution du médiateur a donc eu un impact au-delà des médiations qu'il a réalisées.

De plus, le médiateur a été chargé par le Président de la République de veiller au respect des engagements pris par les banques en contrepartie du plan de soutien de 360 milliards d'euros décidé en leur faveur :

– le respect de l'objectif annuel de croissance des encours de crédits en 2009 : si les encours de prêts aux entreprises ont diminué en France en 2009 (- 0,9%), les encours de crédits aux PME ont progressé de 6,4 milliards d'euros ;

– l’affectation à des crédits aux PME des sommes collectées par les réseaux bancaires sur les livrets A et de développement durable non centralisées par la Caisse des dépôts et consignations ⁽¹⁾ : ces encours (85 milliards d’euros fin 2009) sont très inférieurs à l’encours des prêts aux PME, toutefois le renforcement de la législation et de la réglementation doit permettre au médiateur de s’assurer que les fonds ainsi collectés sont bien transformés en prêts supplémentaires aux PME ;

– l’engagement de réduire à 15 jours le délai de réponse aux demandes de prêts des PME : la fédération des banques françaises s’est mobilisée sur cet objectif.

Enfin, le médiateur du crédit préside l’observatoire du financement des entreprises créé en mai 2010. Le premier rapport de cet observatoire publié en mai 2011, suivi d’un rapport sur l’accès au crédit des très petites entreprises (TPE) publié en août 2011, a permis à l’ensemble des acteurs publics (Banque de France, INSEE, ministère de l’économie) et privés, d’identifier des points d’amélioration de l’accès au crédit des PME et TPE.

L’encours des crédits aux PME s’élève au 30 juin 2011 à 286 milliards d’euros dont 47 milliards d’euros de crédits de court terme.

IV.– LES ENGAGEMENTS EN FAVEUR DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES (ACTIONS N° 3 ET N° 8)

A.– DES MOYENS RATIONALISÉS ET RÉORGANISÉS

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 *Expertise, conseil et inspection* vise 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.

(1) L’arrêté du 4 décembre 2008, pris en application de la loi de modernisation de l’économie, prévoit que 80 % des sommes ainsi collectées soient transformées en prêts aux PME. Pour garantir que l’augmentation des sommes collectées fasse bien l’objet de prêts supplémentaires, la loi de régulation bancaire et financière de 2011 prévoit que 75% des encours supplémentaires soient chaque année affectés aux PME, ce qui, au rythme actuel de croissance des encours de ces livrets, conduirait à une augmentation minimum de 3 milliards d’euros des encours de crédit aux PME.

1.— Des crédits rationalisés en faveur de l'industrie

Les demandes de crédits de l'action n° 3 pour 2012 s'établissent à 209 millions d'euros en autorisations d'engagement et 220,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit 21 % du total du programme n° 134 s'inscrivant en baisse de 9 % en autorisations d'engagement et de 9 % en crédits de paiement. Les effectifs sont en baisse de 41 ETPT en raison principalement du contexte global de diminution des effectifs mais aussi des transferts décidés pour 2012 (– 20 ETPT).

Par ailleurs, au sein des crédits de l'action n° 8, les dépenses de personnel du Conseil général de l'industrie et des technologies sont stables en 2012 : 19,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour 19, 19,5 millions en 2011. L'évolution par rapport au plafond d'emplois 2011 (168 ETPT, soit – 2 ETPT) est liée au transfert de 2 ETPT vers le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*, programme support ministériel.

S'agissant des crédits de fonctionnement, un transfert des crédits relatifs aux moyens de fonctionnement des directions départementales interministériels (258 003 euros) a été effectué au profit du programme 333 *moyens mutualisés des administrations déconcentrées*.

Pour les subventions versées aux opérateurs, la réduction appliquée au Laboratoire national de métrologie et d'essais (11,4 millions d'euros en 2012 contre 28 millions d'euros en 2011), sera compensée par l'ouverture de crédits (15,6 millions d'euros) sur le programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* pour financer les dépenses de recherche du LNE et maintenir ainsi sa capacité opérationnelle.

Dans le cadre d'une rationalisation d'ensemble des crédits budgétaires disponibles pour la politique en faveur des entreprises industrielles, le Rapporteur spécial constate que ce sont essentiellement les moyens de fonctionnement qui ont été réduits. Les moyens d'intervention ont diminué d'environ 4 % par rapport à la LFI 2011. Cette diminution concerne essentiellement les lignes FNRT et mutations et conversions industrielles, pour l'action 3.

3.— La réforme de l'AFNOR

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, qui n'est plus classée comme opérateur de l'État*

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.

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 l'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 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.

Dans le cadre de la loi de finances pour 2011, l'association AFNOR n'est plus classée comme opérateur de l'État dans la mesure où elle ne répond pas à l'un des critères cumulatifs exigés, à savoir que **son financement n'est pas en majorité assuré par l'État** (subventions, ressources fiscales). C'est pourquoi, les relations contractuelles entre les pouvoirs publics et AFNOR font maintenant l'objet d'une convention de subvention annuelle. Cette convention, qui comprend des objectifs

annuels, repose néanmoins sur un contrat d'objectifs pour la période 2011-2015 qui fait suite au précédent contrat d'objectifs, lequel couvrait la période 2006-2010.

Le nouveau contrat d'objectifs s'articulera autour de 5 axes majeurs, 12 objectifs et 25 actions (pérennes ou à développer) qui doivent être quantifiables et mesurables au travers d'indicateurs existants ou à construire :

- axe 1 : améliorer l'efficacité et la transparence de la normalisation,
- axe 2 : mieux prendre en compte les besoins des entreprises et associer plus étroitement les PME aux travaux de normalisation,
- axe 3 : développer l'influence française à l'international pour faire valoir les intérêts des acteurs économiques français,
- axe 4 : donner plus de visibilité à la normalisation,
- axe 5 : améliorer la gouvernance d'AFNOR.

Ce nouveau contrat d'objectifs n'est pas encore signé. Il ne comporte aucun engagement financier pluriannuel de la part de l'État. Mais, bien qu'il ne soit plus obligatoire en raison de la perte du statut d'opérateur de l'État, les pouvoirs publics et la Cour des comptes ont jugé – à juste raison – utile de le maintenir.

La période 2011-2015 correspond également au plan de développement de la stratégie française de normalisation à l'horizon 2015. Les objectifs sont bien évidemment cohérents ; les réflexions nécessaires à l'élaboration de ces deux documents ont été faites en parallèle, avec le souci de veiller à leur cohérence réciproque.

La convention annuelle de subvention, le contrat d'objectifs et le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 sont les documents de référence qui sous-tendent les relations des pouvoirs publics avec AFNOR. Depuis 2007, un effort particulier a été entrepris pour que le contrat d'objectifs devienne plus qu'une référence mais un véritable outil de travail connu et utilisé.

Les autres objectifs de l'année 2011 sont principalement concentrés sur la mise en œuvre du renforcement de la politique incitative à l'égard des PME, mise en place depuis 2007, afin qu'elles s'investissent davantage dans les travaux de normalisation européens et internationaux ; à cet égard, il faut noter que l'écart entre l'Allemagne et la France, en termes de prises de responsabilités européennes et internationales s'accroît en défaveur de la France malgré les efforts évoqués plus haut d'une contribution effective à la révision en cours de la réglementation européenne en matière de normalisation en insistant sur l'importance de la prise en compte des conclusions du conseil compétitivité du 25 septembre 2008 par la Commission européenne.

Sont également poursuivies les actions de long terme telles que les actions conduites en faveur des pôles de compétitivité et des PME ainsi que celles liées à

l'enseignement et à la promotion de la normalisation en tant qu'outil de développement économique et d'intelligence économique.

Des propositions ont été faites aux pôles de compétitivité pour des actions de sensibilisation, de formation et de veille dans ce domaine. Elles s'appuient sur une convention cadre dédiée signée entre l'État et AFNOR en novembre 2007. La sensibilisation des instances de gouvernance des pôles reste cependant difficile.

Enfin, l'action très ambitieuse, à l'instar des autres pays européens et notamment l'Allemagne, qui vise à favoriser la participation des PME aux travaux de normalisation sera poursuivie. Cette action est fortement encouragée par la Commission européenne et le Conseil de l'Europe. Ce dernier a proposé, sous présidence française de l'Union européenne (25 septembre 2008) des conclusions très incitatives dans ce domaine.

- *Une réelle rationalisation budgétaire*

Depuis cinq ans, la diminution de la subvention versée à l'AFNOR (de 18 millions d'euros en 2006 à 13 millions d'euros en 2011 en LFI) et les mesures de gel budgétaire associées de l'ordre de 0,6 million d'euros chaque année depuis 2007 l'obligent à réorienter certaines affectations de crédits pour pouvoir répondre aux exigences et sollicitations nouvelles des pouvoirs publics.

L'AFNOR fait un effort significatif sur ses charges d'exploitation. Cet effort, mais aussi les excédents réalisés dans les secteurs concurrentiels marchands de ses filiales, notamment la certification, permettent à l'AFNOR d'assurer, et de compléter, le financement de ses missions de service public malgré la baisse de la subvention de l'État de ces dernières années. De 13 millions en 2011, elle sera de 12 millions en 2012. La baisse est moins importante que l'année dernière, la subvention étant passée de 17 à 13 millions.

B.– LE SOUTIEN À L'INDUSTRIE FRANÇAISE RÉORIENTÉ PAR LES 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.– Un nouveau cadre stratégique : les États généraux de l'industrie

Le 4 mars 2010, le Président de la République a annoncé en conclusion des États généraux de l'industrie un ensemble d'actions pour un renouveau industriel en France, qui comprend 23 mesures fondées sur 5 leviers d'actions :

- 1) mettre l'industrie au cœur d'un grand projet commun ;
- 2) développer l'emploi et les compétences sur les territoires ;
- 3) consolider la structuration des filières industrielles françaises ;
- 4) renforcer la compétitivité des entreprises et l'innovation ;
- 5) assurer le financement de l'industrie.

Le premier résultat des États généraux de l'industrie a été de permettre l'émergence d'un pacte économique et social, d'un consensus, autour du caractère indispensable de l'industrie pour l'économie et la société françaises. Par ailleurs, la mise en œuvre de l'ensemble de 23 mesures est quasiment achevée, la quasi-totalité des 23 mesures étant entrées dans une phase opérationnelle avant début 2011. En particulier, un milliard d'euros sont – dans le cadre des investissements d'avenir - destinés à des mesures prises en conclusion des États généraux de l'industrie :

– 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 de prêts accordés aux entreprises aux côtés d'établissements bancaires et 200 millions d'euros consommables finançant pour partie la bonification de ces prêts, et permettant en outre de garantir des prêts verts octroyés par ailleurs par des établissements bancaires aux entreprises. Ces prêts, distribués par Oséo depuis mi 2010, sont accessibles aux entreprises 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 par l'opérateur Oséo, est opérationnel depuis le 8 juillet 2010 et connaît un rythme de consommation satisfaisant, conforme aux prévisions ;

– 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 servent au renforcement des capacités financières des entreprises (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 est ouvert depuis septembre 2010.

Ces actions, et le milliard d'euros correspondant (AE et CP) relèvent du programme 322 *Croissance des petites et moyennes entreprises*, action 01 *Financement des entreprises innovantes*.

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 de « start up » issus de grandes écoles et universités et mobilisant 100 millions d'euros, sur les 400 millions d'euros du fonds national d'amorçage ⁽¹⁾ et la mesure 20 mobilisant 50 millions d'euros ⁽²⁾ pour créer un fonds d'investissement « France Brevets », aux côtés de la CDC qui apporte également 50 millions d'euros.

Le tableau suivant synthétise l'état d'avancement de chacune des 23 mesures.

ÉTAT D'AVANCEMENT DES MESURES DES ÉTATS GÉNÉRAUX DE L'INDUSTRIE

	État d'avancement <i>1 : mesure opérationnelle</i> <i>2 : en cours de mise en œuvre</i>	Modalités de mise en œuvre
METTRE L'INDUSTRIE AU CŒUR D'UN GRAND PROJET COMMUN		
Mesure 1 : créer une conférence nationale de l'industrie	1	Installation en juillet 2010, deux réunions plénières tenues, plus de 50 réunions de groupes de travail et comités stratégiques de filières depuis juillet 2010
Mesure 2 : Impulser un pacte pour une Europe industrielle	1	Ambassadeur de l'industrie nommé depuis le 30 juin 2010. Il a été missionné en mars 2011 sur le sujet spécifique de la réciprocité dans les échanges internationaux
Mesure 3 : Valoriser le « <i>made in France</i> »	1	Nombreuses actions issues du rapport de M. Jégo mises en œuvre. Création de l'association pro France en mai 2010. Yves Jégo a présenté en mai 2011 un label "origine France garantie" que pourront apposer les industriels souhaitant mettre en avant les produits dont l'origine française aura été certifiée.
Mesure 4 : Créer une « semaine de l'industrie »	1	La première édition de la semaine de l'industrie a été organisée du 4 au 10 avril 2011 ; ce fut un succès (près de 1 500 événements labellisés, plus de 100 000 participants, une reprise médiatique notable). Les dates de l'édition 2012 ont été annoncées (19 au 19 mars 2012)
Mesure 5 : Renforcer les liens entre industrie, éducation nationale et enseignement supérieur	1	Cette mesure a été mise en œuvre dans le cadre de la semaine de l'industrie et du travail conjoint réalisé dans ce cadre par les ministères principalement concernés
Mesure 6 : Revaloriser le rôle « industriel » de l'État actionnaire	1	Luc Rousseau, Directeur général de la DGCIS, a été nommé au Conseil d'Administration de Renault en février 2010. Par ailleurs, des réunions entre Ministres compétents et dirigeants des grandes entreprises publiques se tiennent régulièrement depuis juin 2010.
DÉVELOPPER L'EMPLOI ET LES COMPÉTENCES SUR LES TERRITOIRES		
Mesure 7 : Inciter à la réindustrialisation et promouvoir	1	Le dispositif est opérationnel depuis juillet 2010. Les dossiers validés à fin juin 2011 représentent une

(1) Programme 322 « croissance des petites et moyennes entreprises », action « financement des entreprises innovantes »

(2) Programme « pôles d'excellence », action « valorisation »

l'emploi sur les territoires		consommation de l'enveloppe de 34 millions d'euros, pour une création de plus de 650 emplois et plus de 120 M€ d'investissements. Les dossiers en cours d'instruction représentant en outre plus de 600 M€ d'investissements.
Mesure 8 : Mettre en place un dispositif « biseau seniors juniors » pour la transmission des savoirs industriels stratégiques	1	La mesure a été mise en œuvre dans le cadre de la réforme des retraites (soutien à l'emploi des seniors), et des dispositifs récents d'accompagnement à l'emploi des seniors
Mesure 9 : Fédérer la gestion de l'emploi et des compétences au niveau territorial	1	Une circulaire conjointe Économie – Travail – Emploi – Industrie a été signée en juin 2010 pour la mise en œuvre de la mesure d'ici fin 2010. De nombreux projets de GPEC territoriale ont émergé depuis, et une organisation en réseau a été mise en place (localement et au niveau national).
Mesure 10 : Améliorer l'évaluation, l'efficacité et la conditionnalité des aides publiques	1	Une circulaire a été envoyée aux Préfets en mai 2010, la mesure est opérationnelle depuis (insertion de clauses, dans les conventions d'aides impliquant l'État, permettant d'assurer l'information des représentants de salariés et une certaine conditionnalité des aides).
CONSOLIDER LA STRUCTURATION DES FILIÈRES INDUSTRIELLES FRANÇAISES		
Mesure 11 : Créer des comités stratégiques filières	1	Douze comités stratégiques de filières sont créés et opérationnels : tous se sont réunis et ont élaboré une feuille de route, la quasi-totalité ont créé en leur sein des groupes de travail sur des enjeux qui leur sont propres. Ils remettront un rapport à la CNI d'ici fin 2011
Mesure 12 : Désigner un médiateur de la sous-traitance	1	Jean-Claude Volot a été désigné Médiateur des relations inter-entreprises industrielles et de la sous-traitance en avril 2010. Depuis, à fin juin 2011 194 saisies ont été effectuées, représentant 450 000 salariés et 13 000 entreprises (importance des médiations collectives), le rythme des saisies s'accélérait progressivement. 85 % des dossiers déposés trouvent une issue favorable. Par ailleurs, la médiation travaille sur de nombreux sujets de fond relatifs aux relations entre donneurs d'ordres et fournisseurs (propositions remises en septembre 2010 notamment).
Mesure 13 : Lancer un appel à projets « projets structurants en région »	1	La convention cadre encadrant l'appel à projets a été validée en juillet 2010, l'appel à projets a été lancé en septembre 2010 et est ouvert jusqu'à fin 2011. Depuis, plus de 30 projets ont été déposés, représentant un montant d'aides potentielles couvrant la quasi-totalité de l'enveloppe de 69 millions d'euros dédiés à cet appel à projets
RENFORCER LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES ET L'INNOVATION		
Mesure 14 : Mettre en place des prêts verts bonifiés	1	Le dispositif est opérationnel depuis juillet 2010. Le rythme de consommation des crédits est pour le moment modeste, ce qui est en partie lié à la signature tardive de la convention de gestion du fonds de garantie associé. Le rythme de consommation s'accélère depuis avril 2011
Mesure 15 : Simplifier la réglementation	1	La mission confiée à la députée Laure de la Raudière a présenté ses propositions en octobre 2010, largement reprises par le gouvernement (une dizaine de mesures de simplifications). Par ailleurs, le commissaire à la simplification a été nommé en novembre 2010, de d'autres chantiers importants sont actuellement en cours (assises de la simplification et

		mise en œuvre des mesures retenues, missions de M. Warsmann)
Mesure 16 : Mettre en place une procédure unifiée d'information et d'orientation des PME en région	1	Une circulaire a été adressée en mai 2010 aux Préfets de région pour la mise en œuvre de la mesure d'ici fin 2010 : actuellement des correspondants PME sont en place dans tous les départements, des équipes de pilotage sont en place dans la plupart des régions, des outils pour l'accueil sont en place dans près de la moitié des régions (mail, numéro d'appel, base de connaissance des entreprises), un tiers des régions ont effectué une promotion active du dispositif.
Mesure 17 : Créer un fonds <i>start up</i> universités grandes écoles	1	Après une phase importante de préparation et de notification à la Commission Européenne, le dispositif (dans le cadre du fonds national d'amorçage) est sur le point d'être opérationnel (annonce prévue pour juin 2011).
Mesure 18 : Pérenniser le remboursement anticipé du Crédit Impôt Recherche pour les PME	1	La pérennisation du remboursement immédiat du CIR pour les PME est actée dans le projet de loi de finances 2011. Un groupe de travail a par ailleurs permis de clarifier et de simplifier les règles d'utilisation du CIR (révision de l'instruction fiscale).
Mesure 19 : Instaurer une fiscalité incitative à l'exploitation en France des brevets	1	L'utilisation d'un taux d'imposition réduit (15%) pour les sociétés cédant ou concédant leur brevet à leur filiale française est possible depuis 2011 (PLF). La seconde partie de la mesure (étude pour la mise en place d'une patent box) n'a pas été mise en œuvre.
Mesure 20 : Créer un fonds d'investissement France Brevets	1	Après une phase importante de préparation, le fonds est opérationnel : statuts déposés depuis mars 2011, le conseil d'administration s'est réuni à plusieurs reprises et a défini sa stratégie, le DG a été recruté, l'équipe sera au complet en juin, il est doté d'une mise initiale de 2 millions d'euros, des conventions avec les principaux instituts de recherche sont en voie de finalisation.
ASSURER LE FINANCEMENT DE L'INDUSTRIE		
Mesure 21 : Orienter l'épargne des Français et le crédit bancaire vers l'industrie	2	Plusieurs concertations ont été effectuées et différentes options ont été étudiées (assurance-vie, épargne salariale, livret industrie, etc...). La principale mesure retenue est à ce jour est l'abondement du FSI via une mobilisation des fonds épargne de la CDC (1,5 milliard d'euros).
Mesure 22 : Création d'un observatoire du financement de l'industrie rattaché au Médiateur du Crédit	1	L'observatoire a remis un rapport intermédiaire début août 2010, et son premier rapport le 11 mai 2011. Ses travaux se poursuivent dans l'objectif d'identifier les pistes de progrès possibles en matière de connaissance du niveau de financement des entreprises.
Mesure 23 : Assurer le financement de l'industrie par les établissements bancaires en phase de sortie de crise	1	Le groupe de travail, co-présidé par la Médiation du crédit et la Direction générale du Trésor, s'est réuni régulièrement jusqu'à octobre 2010. Il a permis de suivre l'évolution des notations des entreprises suite à la crise, et la diffusion de bonnes pratiques en matière de notation des entreprises (transparence des agences de notation, prise en compte d'éléments non directement financiers notamment)

2.– La déclinaison en région des mesures adoptées suite aux États généraux de l'industrie

Le soutien aux filières et secteurs industriels suite aux États généraux de l'industrie est décliné en région dans le cadre des programmes et porte notamment sur les thématiques suivantes :

– l'accompagnement des grandes filières porteuses d'emplois et des secteurs d'avenir avec des opérations telles que des diagnostics stratégiques de sous traitants de la filière aéronautique ou des actions pour les PME de la filière automobile ;

– le renforcement des collaborations interentreprises et la diffusion des bonnes pratiques auprès des PME en conduisant des actions dans différents domaines particulièrement favorables à leur compétitivité : commercial, marketing, organisation, excellence opérationnelle (*Lean management*), ressources humaines, etc. ;

– le soutien des entreprises œuvrant dans les écotecnologies, afin de développer une offre compétitive française de produits, de procédés ou de services dans ces secteurs à très fort potentiel de croissance ;

– le déploiement des TIC auprès des entreprises pour soutenir l'amélioration des échanges électroniques interentreprises, en privilégiant notamment l'aide à l'usage, dans le cadre de groupements d'entreprises.

À ce titre, les crédits disponibles en 2012 pour les actions en faveur du soutien des filières s'élèvent à 7,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

3.– Le soutien aux 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.

Les pôles de compétitivité animent un réseau d'acteurs économiques et académiques, sur un territoire donné, autour de stratégies communes de développement et de projets partenariaux innovants à fort contenu en valeur ajoutée. Leur objectif est d'accroître les capacités d'innovation de notre tissu économique en dépassant les schémas traditionnels de recherche et de production et en créant de nouvelles relations industrielles par la coopération entre membres. L'originalité de cette approche réside dans la coopération effective de trois types d'acteurs : entreprises, laboratoires de recherche et organismes de formation. Cet objectif de croissance par l'innovation vise tout particulièrement les petites et moyennes entreprises (PME) afin de favoriser leur développement et leur pérennité.

La France compte 71 pôles de compétitivité dont sept pôles mondiaux et onze à vocation mondiale. Ces pôles, 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 écotecnologies depuis la labellisation de six nouveaux pôles par le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 11 mai 2010.

a) La phase « Pôles 2.0 » : une nouvelle étape de la politique des pôles de compétitivité

Une première évaluation, conduite en 2008 par des experts extérieurs, a conclu au succès des premières années de la politique des pôles de compétitivité. Sur cette base, le Gouvernement a décidé à l'été 2008 de pérenniser cette dynamique pour une nouvelle période de trois ans dite « Pôles 2.0 ».

Cette deuxième phase, initialement prévue sur la période 2009-2011, a été prolongée d'un an par le CIADT du 11 mai 2010. La phase 2.0 s'étend donc jusqu'à fin 2012 et sera ponctuée par la réalisation d'une nouvelle évaluation externe.

Outre la poursuite de l'accompagnement de la R&D, cœur de la dynamique des pôles de compétitivité, la phase 2.0 intensifie les exigences en matière de développement d'un écosystème d'innovation et de croissance et d'accompagnement des petites et moyennes entreprises (PME).

Le soutien financier aux efforts de recherche et développement (R&D), par l'intermédiaire du cofinancement de projets de R&D collaboratifs portés par les pôles de compétitivité, demeure le cœur de la phase 2.0 de la politique nationale des pôles.

Ce soutien a été renforcé par la possibilité de déployer des projets structurants. En effet, au cofinancement des projets collaboratifs de R&D s'ajoute celui des équipements mutualisés de pointe, à l'adresse en particulier des PME, à travers des plates-formes d'innovation. Ces plates-formes regroupent des moyens mutualisés (équipements, services et moyens humains) permettant à une communauté ouverte d'utilisateurs, notamment des entreprises, de mener à bien leurs projets de R&D et d'innovation en hébergeant leurs travaux. Ces projets structurants ont ainsi pour objectif d'intensifier les collaborations entre membres des pôles en les inscrivant dans une durée plus longue, dépassant la logique d'un seul projet.

Il est également attendu des pôles de compétitivité qu'ils renforcent leur rôle d'accompagnement des petites et moyennes entreprises (PME). 73 % des entreprises membres des pôles de compétitivité sont en effet des PME et les pôles contribuent à faciliter leur développement par les actions qu'ils mettent en place (*cf. infra*) et leur rôle de conseil.

Enfin, l'un des axes forts de la phase 2.0 concerne le développement d'un écosystème d'innovation et de croissance. Son développement, au service de la R&D des pôles, passe notamment par :

– une intégration accrue des PME au sein des pôles de compétitivité tant dans les structures gouvernance que dans le portage des projets des pôles ;

– l’implication des organismes de financement privés (capitaux risqués, capitaux développeurs, *business angels*, institutions financières et bancaires, etc.) permettant d’assurer à chaque stade de leur développement la croissance des entreprises des pôles ;

– la mise en œuvre, avec le concours des collectivités territoriales, d’incubateurs et de pépinières mais aussi d’une politique de développement urbain, d’infrastructures et de réservations foncières pour accroître les synergies locales et favoriser l’insertion des pôles dans leur territoire.

Au cours de la phase 2.0 de la politique des pôles de compétitivité, 650 millions de crédits budgétaires de l’État auront été affectés à la politique des pôles de compétitivité pour la période 2009 à 2011, au service du renforcement de l’innovation et des écosystèmes des pôles.

Ces crédits se répartissent comme suit :

**RÉPARTITION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE L’ÉTAT
POUR LA PÉRIODE 2009-2011**

(en millions d’euros)

Budget	Montant
Crédits d’animation (financement de structures de gouvernance)	50
Crédits d’intervention du fonds unique interministériel (FUI)	600

Source : Premier ministre.

Le soutien annuel de l’État à l’animation est dégressif. L’objectif est d’aboutir, en fin de phase, à une part plus équilibrée entre financements publics et privés des structures d’animation. Le soutien à des actions spécifiques mutualisées au profit des entreprises des pôles, et notamment des PME (veille technologique, déploiement à l’international, gestion des compétences, intelligence économique, etc.) est renforcé.

b) La phase 2.0 est l’occasion d’un soutien à une forte dynamique de projets innovants

Depuis 2009, date du lancement de la phase « Pôles 2.0 », l’ensemble des appels à projets du fonds unique interministériel (FUI) a permis, en cumulé, de soutenir près de 500 projets labellisés par les pôles de compétitivité. Ces projets représentent un montant de dépenses de R&D de 2 milliards d’euros et un financement public de près de 900 millions d’euros dont 523 millions d’euros par l’État. En cumulé, depuis 2005, plus de 1 000 projets de R&D collaboratifs ont été soutenus pour un montant de 1,3 milliard d’euros au titre du FUI. Ceci représente près de 5 milliards de dépenses de R&D et souligne le dynamisme de l’activité des pôles de compétitivité. Il est à noter que les PME représentent près de 50 % des entreprises impliquées dans les projets des pôles.

À ces financements au titre du FUI s’ajoute, par l’intermédiaire de leurs procédures usuelles, l’appui de l’Agence nationale de la recherche (ANR) et d’Oséo

aux projets situés dans les pôles de compétitivité. Depuis 2009, l'ANR et Oséo ont soutenu financièrement 1 649 projets labellisés par les pôles de compétitivité pour un montant de 820 millions d'euros d'aides.

SOUTIEN FINANCIER DES AGENCES DE L'ÉTAT (ANR ET OSÉO) AUX PROJETS SITUÉS DANS LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ SUR LA PÉRIODE 2009-2010

(en millions d'euros)

	TOTAL 2006-2008		2009		2010		TOTAL 2009-2010	
	Montant	Projets	Montant	Projets	Montant	Projets	Montant	Projets
ANR	546	761	192	251	297	313	489	564
Oséo	239	1 325	70	554	52	503	122	1 057
AII/ISI puis procédure ISI (Oséo)	384	12	89	13	120	15	209	28
TOTAL Agences	1 170	2 098	351	818	469	831	820	1 649

Dans le cadre du premier appel à projets dédié aux plates-formes d'innovation ⁽¹⁾, 86 projets ont été déposés et 35 présélectionnés. Parmi ces derniers, 15 projets ont été conventionnés pour un montant de 33 millions d'euros. Au total, 52 millions d'euros de financement ont été décidés au titre du fonds unique interministériel, les autres projets devant être conventionnés d'ici fin 2011. De même que les projets de R&D collaboratifs, les projets de plates-formes d'innovation s'appuient sur des cofinancements apportés par les collectivités territoriales et peuvent donner lieu à la mobilisation de fonds européens. Ils bénéficient également du soutien de la Caisse des dépôts et consignations.

Un deuxième appel à projets, lancé le 31 mars 2010, a permis de présélectionner 17 nouveaux projets de plates-formes. Après une phase d'ingénierie qui permet leur finalisation, la sélection définitive pour octroi d'une subvention devrait avoir lieu avant fin 2011.

FINANCEMENTS ACCORDÉS AU TITRE DU PREMIER APPEL À PROJETS DÉDIÉ AUX PLATES-FORMES D'INNOVATION SUR LA PÉRIODE 2008-2010

(Données actualisées au 31 juillet 2011, en millions d'euros)

Fonds unique interministériel	Autres concours publics	Caisse des dépôts et consignations	Apport privé
52	26,973	6,303	104,18

Source : DGCIIS.

(1) Une plate-forme d'innovation regroupe des moyens mutualisés (équipements et moyens humains notamment) destinés à offrir des services ou ressources (location d'équipements, prestations, etc.) permettant à une communauté ouverte d'utilisateurs, notamment des entreprises, de mener à bien leurs projets de R&D et d'innovation.

c) Des crédits stables malgré le contexte de forte contrainte budgétaire

Les actions prévues en 2012 en faveur des pôles de compétitivité disposent de 25 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit le même montant qu'en 2011 qui se ventilent de la façon suivante :

– engagements inscrits dans les contrats de projets État-régions 2007-2013 (17 millions d'euros en CPER sur 2012) ;

– dépenses pour la mise en œuvre d'actions spécifiques destinées au tissu des PME des pôles (8 millions d'euros hors CPER sur 2012).

C.– L'EXPERTISE DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE ET DES TECHNOLOGIES

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 et 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.

En 2011, l'effectif du CGIET s'élevait à 168 ETP, dont 84,52 % de catégorie A+, essentiellement des ingénieurs généraux des mines et contrôleurs généraux économiques et financiers, 4,76 % de catégorie A, 7,74 % de catégorie B et 2,98 % de catégorie C. Les crédits de personnel sont destinés au financement des emplois du CGIET, entité composée de cadres de haut niveau à culture scientifique et économique. Ils s'élevaient en LFI 2011 à 19 521 245 euros.

1.– Une mission de conseil qui s'est beaucoup développée

Le CGIET conduit des missions d'étude, de réflexion, d'évaluation ou d'audit ; il émet également des avis dans le cadre du déroulement de certaines procédures, minières notamment, ou à l'occasion de consultation sur des projets de texte.

Le CGIET a réalisé en 2010 environ soixante-dix-sept missions (soit près de 10 % de plus qu'en 2009) qui peuvent être classées en trois grandes catégories : les

missions d'expertise et de conseil, les missions d'appui et les missions d'inspection et d'audit.

a) Les missions d'expertise et de conseil

Les missions d'expertise et de conseil sont demandées essentiellement par le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, par le ministre chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique et par le ministre de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement. Elles sont en général destinées à analyser une problématique sectorielle ou thématique et à émettre des avis et des recommandations permettant de préparer la prise de décisions publiques. Elles présentent généralement un caractère stratégique, voire prospectif.

En 2010, ces missions ont constitué près de 53 % de l'activité du CGIET.

Une dizaine de missions relève d'une thématique de la gestion des risques mais, en 2010, elles portent, pour la plupart, sur la sécurité des transmissions électroniques et ont été regroupées avec les missions relatives aux technologies de l'information. Ces différentes thématiques sont au cœur des domaines de compétence du CGIET, tels qu'ils sont précisés dans le décret du 16 janvier 2009 qui définit son statut.

Les missions d'expertise de conseil et les missions d'appui aux ministres réalisées en 2010 peuvent être regroupées autour de trois thématiques principales : développement économique et industrie, énergie et matières premières, technologies de l'information et secteur postal.

Dans le domaine du développement économique et industrie, le CGIET suit de près les politiques de l'État visant à améliorer la compétitivité de nos entreprises et leur capacité à innover. Le début de l'année 2010 a vu la conclusion des États généraux de l'industrie dans lesquels le CGIET s'était pleinement engagé. En particulier, M. Pascal Faure, vice-président du CGIET, en tant que rapporteur général du comité national, a coordonné le recensement et la synthèse des propositions des différents acteurs, travaux qui ont débouché sur l'annonce par le Président de la République, le 4 mars 2010, d'un ensemble de vingt-trois mesures articulées autour de cinq axes : mettre l'industrie au cœur d'un grand projet commun, 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.

À l'issue de ces États généraux, le CGIET s'est impliqué dans plusieurs missions visant la mise en œuvre des mesures annoncées par le Président de la République. Ainsi, le Conseil est venu en appui de deux missions, l'une confiée à M. Jean-Claude Volot, médiateur des relations interentreprises industrielles et de la sous-traitance, relative au dispositif juridique concernant les relations interentreprises et l'autre confiée à notre collègue Laure de La Raudière, députée d'Eure-et-Loir, sur le thème : simplification de la réglementation et amélioration de la compétitivité industrielle.

Le CGIET est amené à analyser des secteurs industriels particuliers ainsi que les politiques publiques susceptibles de les développer. En 2010, ce fut le cas notamment de la politique spatiale européenne. Le développement des éco-industries a fait également l'objet d'une attention particulière.

Dans le secteur de l'énergie et des matières premières, l'année 2010 aura été une année de transition dans le secteur de l'énergie. En 2010, la France a surtout été marquée par une forte montée de la production d'électricité d'origine éolienne et solaire et par l'ouverture de larges perspectives industrielles pour les acteurs de la filière nucléaire, vingt ans après l'accident de Tchernobyl... et quelques mois avant celui de Fukushima. Le CGIET s'est fortement impliqué dans ce secteur, qui fait partie de ses domaines de compétence traditionnels.

Dans le domaine des technologies de l'information et secteur postal, le CGIET a contribué au débat sur la neutralité d'Internet amorcé dès 2009 qui s'est poursuivi en 2010, notamment dans des travaux parlementaires en apportant des comparaisons internationales, des éléments de droit et des analyses économiques.

La mise en œuvre de la loi sur les jeux en ligne a également fait l'objet d'une mission du CGIET sur le problème général du blocage de sites Internet illégaux et sur sa faisabilité technique, juridique et économique. En outre, comme suite à une demande du Parlement au gouvernement, le CGIET a conduit des travaux sur la facturation d'Internet selon le débit réel.

À la demande du Premier ministre, le CGIET a étudié l'éventualité d'un réseau interministériel sécurisé. C'est à la suite de cette mission que le CGIET a été chargé d'étudier la mise en place éventuelle d'une direction interministérielle des systèmes d'information. Les préconisations du Conseil ont conduit à la création d'une « direction interministérielle des Systèmes d'information et de communication (DISIC) » sous l'autorité du Premier ministre, le 21 février 2011.

Le CGIET a réalisé enfin une mission sur le « cachet de la poste faisant foi » qui figure dans une quinzaine de codes et dans environ 25 000 textes.

b) Les missions d'appui

Les missions d'appui portent généralement sur des questions plus immédiatement opérationnelles.

Elles sont souvent réalisées à court préavis et bref délai, notamment pour contribuer à la résolution de situations d'urgence, à la demande des ministres et en appui à l'action de certaines directions le cas échéant. En 2010, ces missions ont représenté 16 % de l'activité du CGIET.

2.– Une mission d'inspection et d'audit

Le CGIET assure des missions permanentes d'inspection portant sur les services déconcentrés et des établissements publics dont la liste est déterminée par les

ministres concernés. Il peut également mener toute mission d'inspection entrant dans son domaine de compétence.

L'activité d'inspection et d'audit du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies a été placée au cours de l'exercice 2010, dans la continuité de l'année 2009, sous le signe de la poursuite de la réorganisation administrative des services déconcentrés de l'État. Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) nouvellement créées ont connu leurs premières inspections et la mise en place des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) s'est poursuivie.

Des missions d'audit sont demandées également sur des services dont le ministère n'exerce directement aucune tutelle. C'est le cas par exemple, en 2010, des divisions territoriales de l'ASN, à la demande du directeur général de cette autorité indépendante et ainsi que le prévoit le décret constitutif du CGIET.

Ensemble, ces missions d'inspection et d'audit ont représenté 31 % des missions du CGIET en 2010.

3.– Des fonctions particulières

Le CGIET assure la gestion du corps des mines et exerce la tutelle des écoles d'ingénieurs et de management qui relèvent du ministère de l'économie, à savoir six écoles des mines et l'Institut Télécom.

Enfin, le Conseil assure la publication des Annales des Mines, qui visent à diffuser auprès des décideurs des dossiers de synthèse permettant d'explorer largement la problématique de grands sujets couvrant les divers aspects de l'activité économique.

En 2012, les crédits du CGIET seront de 19,4 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, contre 19,5 millions d'euros en 2011. Le Rapporteur spécial se félicite du maintien des crédits d'un organisme qui a su mener à bien sa réforme (réforme de deux conseils) et jouer un rôle important de conseil du gouvernement sur la question industrielle et des nouvelles technologies.

IV.– LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DES ENTREPRISES (ACTION N° 7)

L'action 07 *Développement international et compétitivité des territoires* recouvre deux types d'activité :

– le soutien au développement international des entreprises françaises et la définition de priorités géographiques ou sectorielles, qui passent par l'identification

des attentes des entreprises et la connaissance du tissu économique des pays concernés par Ubifrance ;

– la valorisation de l’image économique de la France à l’étranger et la prospection et l’accompagnement des investissements internationaux en France sont de la compétence à l’Agence française pour les investissements internationaux (AFII).

A.– L’ÉVOLUTION MAÎTRISÉE DES CRÉDITS

Les crédits inscrits pour l’action en 2012 s’élèvent à 120,83 millions euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement pour 2012 contre 119,75 millions d’euros en 2011 (+ 1 %). L’action 07 représente 12,1 % de la mission.

Les dépenses de fonctionnement s’établissent à 94,25 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement et correspondent aux subventions pour charges de service public versées aux deux opérateurs du programme : Ubifrance et l’Agence française pour les investissements internationaux.

Ubifrance est destinataire des crédits d’intervention à hauteur de 26,4 millions d’euros qu’elle distribue aux entreprises pour soutenir leur internationalisation.

Ces crédits financent les procédures de labellisation d’opérations collectives sur les marchés extérieurs pilotées par les opérateurs privés, des actions collectives de promotions d’Ubifrance et des missions économiques (dont les pavillons sur salons), en diminuant le coût de participation des entreprises à ces opérations de promotions collectives (le SIDEX) sur les pays prioritaires de notre commerce extérieur).

B.– LA DERNIÈRE ÉTAPE DE MODERNISATION DU RÉSEAU INTERNATIONAL DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR EN 2012

L’année 2012 sera marquée par la finalisation des transferts budgétaires liés à la quatrième et dernière vague de dévolution des équipes commerciales des missions économiques à l’établissement public Ubifrance.

Au terme de la quatrième vague de dévolution, le champ d’intervention d’Ubifrance aura été étendu à 56 pays (28 en 2009, 16 en 2010, 2 en 2011 et 10 en 2012). La dévolution sera alors totalement achevée. D’ici la fin 2012, Ubifrance sera ainsi l’interlocuteur des PME françaises partout dans le monde, tandis que la DG Trésor conservera, au sein des services économiques (nouvelle appellation des missions économiques pour le réseau régalién) les missions régaliennes de soutien aux entreprises, notamment via le suivi des situations économiques, la surveillance des conditions d’accès au marché et l’appui aux grands contrats.

Ce nouveau mouvement de dévolution en 2012 est accompagné d’un transfert à l’opérateur des moyens budgétaires, humains et matériels issus du réseau international de la DG Trésor.

Au titre de l'année 2012, il recevra ainsi une subvention pour charge de service public de 79,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (contre 77,9 millions d'euros en 2011, 70,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 69,78 millions d'euros en crédits de paiement en 2010 et 54,6 millions d'euros en 2009). Il se verra par ailleurs allouer une enveloppe de 26,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement comme en 2011 (contre 21,56 millions d'euros en 2010 et 19,2 millions d'euros en 2009) dans le cadre du renforcement de ses interventions de promotion collective à l'étranger.

Enfin, UbiFrance assure aussi une part d'autofinancement de son activité par des ressources propres. Pour 2013, le triennal prévoit une dotation de 64,5 millions d'euros (hors effet des dévolutions) au titre de la subvention pour charge de service public, et une enveloppe de 26,4 millions d'euros au titre de ses interventions de promotion collective à l'étranger.

QUATRIÈME PARTIE : LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE

Les finalités de la régulation économique sont, d'abord, de garantir une concurrence saine en luttant contre la contrefaçon, les pratiques anticoncurrentielles, les fraudes douanières et la contrebande, ensuite, de protéger les consommateurs contre les produits présentant des risques pour leur santé ou leur sécurité.

Elle est mise en œuvre par 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) ainsi que par la direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

I.- LA RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES (ACTION N° 4 ET ACTION N° 13)

A.- LA RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES (ACTION N° 13)

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 2,3 % des autorisations d'engagement de l'ensemble du programme n° 134. Elle devait enregistrer une augmentation de 1 % en 2012.

1.- Des demandes de crédits quasi-stables (+ 1 %)

Les crédits inscrits pour l'ARCEP dans le PLF 2012 sont de 7,3 millions d'euros pour les crédits de fonctionnement et de 15,9 millions d'euros pour la masse salariale, soit une dotation totale de 23,3 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement. L'effectif-plafond d'emplois autorisés sera, comme les années précédentes, de 174 ETPT.

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT DE L'ACTION N° 13
POUR 2011 ET 2012**

(en euros)

		Titre II Dépenses de personnel	Titre III Dépenses de fonctionnement	Total général
Action n° 13	LFI 2011	15 528 885	7 550 910	23 079 795
Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	PLF 2012	15 957 420	7 358 144	2 315 564
	<i>Écart (%)</i>	- 3	- 3	+ 1

Source : projet annuel de performances 2012.

Les dépenses liées à l'activité de l'Autorité s'élèvent à 3,05 millions d'euros et se décomposent en trois grandes masses :

- les marchés d'analyses et d'études externes sur cahiers des charges spécifiques et d'études multi-clients (1,6 million d'euros).

Ces derniers s'inscrivent dans le cadre des missions de régulation de l'ARCEP caractérisées par une diversification croissante (montée en puissance du rôle des collectivités locales ; préoccupations d'aménagement du territoire ; meilleure prise en compte des consommateurs-citoyens ; montée en charge de la régulation postale etc.), une complexité technique et juridique (dividende numérique, dossier 3G, 4^{ème} licence notamment) et de forts enjeux industriels et financiers (fibre optique) ;

- la communication institutionnelle (0,9 million d'euros) : édition du rapport annuel d'activité et publication d'autres rapports demandés par le Parlement et le Gouvernement, refonte de la revue de l'Autorité, site Internet, brochures pays ou thématiques éditées régulièrement, organisation de chantiers de réflexion directement liés à l'activité du régulateur et de colloques annuels internationaux. Par ailleurs, elle inclut la participation au groupe des régulateurs européens (BEREC télécoms et GRE postal), ainsi que la formation continue des agents de l'Autorité notamment pour prendre en compte de nouvelles dimensions (aménagement du territoire, défense du consommateur etc.) ;

- les charges de déplacement des membres du collège et des agents (0,3 million d'euros) ainsi que les, dépenses sociales, médecine de prévention, restauration collective, association du personnel (0,25 million d'euros).

Les dépenses immobilières s'élèvent à 2,85 millions d'euros et comprennent le coût du loyer, les charges locatives, l'entretien des locaux et le coût des fluides. Les dépenses informatiques s'élèvent à 900 000 euros et intègrent le coût du réseau interne et externe à l'Autorité, des applications-métiers spécifiques (de plus en plus pointues, notamment en matière de systèmes d'information géographique), de la messagerie, des sites www.arcep.fr et telecom-infoconso.fr, mais aussi le financement de la seconde tranche du schéma directeur informatique adopté en 2011, à la suite d'un audit complet (volet fonctionnement et volet sécurité) des systèmes informatiques-bureautiques de l'ARCEP. Ce schéma directeur vise à optimiser les ressources informatiques à un meilleur coût :

rationalisation des applications, renégociation des contrats de prestations diverses, mutualisation des ressources, dématérialisation – tout en assurant la sécurité des systèmes et la confidentialité des données. Les dépenses logistiques s'élèvent à 558 144 euros et concernent les dépenses relatives aux achats de mobilier et fournitures, télécommunications, frais postaux, parc automobile résiduel etc. Les efforts de maîtrise de ces dépenses se poursuivront en 2012 dans un souci de prise en compte du développement durable.

2.– Une autorité administrative indépendante vertueuse budgétairement

L'exigence de réduction des dépenses publiques est clairement visible dans l'évolution du budget de fonctionnement, en baisse continue sur la période.

Le budget de fonctionnement de l'Autorité respecte la norme fixée par le Premier ministre pour le nouveau cycle triennal 2011-2013 (baisse de 10 % sur la période, répartie en – 5 % pour 2011, – 2,5 % pour 2012 et – 2,5 % pour 2013). La dotation de l'ARCEP est ainsi passée de 7,9 millions d'euros (LFI 2010) à 7,5 millions d'euros (LFI 2011) et 7,3 millions d'euros (PLF 2012).

Ce contexte de réduction des dépenses de fonctionnement s'inscrit dans la suite d'une démarche volontaire de meilleure maîtrise des coûts déjà engagée par l'ARCEP depuis 2007, et saluée par la Cour des comptes lors du contrôle qu'elle a effectuée en juin 2009 au titre de l'article 58–2 de la LOLF.

Cette démarche procède d'un ajustement systématique progressif de tous les postes de dépenses : frais de représentation à partir de 2007, missions et déplacements à partir de 2008, réduction continue du parc automobile à partir de 2009, dépenses de communication à partir de 2010 (mise en concurrence accrue des prestataires, dématérialisation du rapport d'activité, restriction de certaines manifestations type colloques ou remise du rapport d'activité), renégociation du bail qui a abouti en juillet 2010 à la signature d'un avenant contresigné par France Domaine, imposant une réduction d'environ 15 % du loyer (408 euros/m²), actions de dématérialisation transverse à partir de 2011.

Alors que les dépenses de fonctionnement des AAI ont augmenté globalement de 8 % sur les 2 dernières années, l'ARCEP a réussi à les faire baisser de 7 %. Sa politique innovante de ressources humaines et de rémunération lui assure une réelle attractivité en termes de recrutement (ingénieurs des grands corps en sortie d'école d'application, contractuels diplômés de grandes écoles, juristes très qualifiés...).

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.

3.– L'ARCEP accompagne la recomposition du secteur postal

a) *L'amélioration des résultats de La Poste*

La Poste, opérateur en charge du service universel postal, est un groupe diversifié, dont la totalité du chiffre d'affaires est en concurrence depuis le 1^{er} janvier 2011. Malgré une décroissance significative de l'activité courrier depuis 2008, la rentabilité d'exploitation du groupe a pu être préservée au cours des trois dernières années et les perspectives d'activité de l'année 2011 sont satisfaisantes.

Dans le contexte national de croissance très modérée, le chiffre d'affaires du groupe La Poste sur les six premiers mois de l'année 2011 a augmenté de 1,9 % par rapport à la même période de 2010, en passant de 10,590 milliards d'euros à 10,789 milliards d'euros (+ 199 millions d'euros). Hors effet de change et à périmètre constant du groupe, cette progression a été de 1,1 %.

Au 30 juin 2011, le résultat d'exploitation du groupe s'est établi 504 millions d'euros contre 678 millions d'euros en 2010 (– 25,7 %) et le résultat net (part du groupe) à 377 millions d'euros contre 478 millions d'euros en 2010 (– 21,2 %). Cette contraction de la rentabilité résulte principalement des provisions passées par La Banque Postale au titre du risque associé à la dette grecque ⁽¹⁾.

Malgré ce recul, la rentabilité d'exploitation du groupe reste globalement préservée ⁽²⁾. Hors incidence du provisionnement partiel de la valeur des créances de La Banque sur les titres de l'État grec, la performance d'exploitation du groupe aurait été identique à celle enregistrée sur les six premiers mois de l'année 2010. Ces résultats confirment la bonne capacité de « résilience » du groupe, dans un contexte de faible croissance et de crise des dettes souveraines en Europe et malgré la poursuite de la baisse des volumes du courrier.

La stabilisation des charges de personnel participe pour une part notable à la préservation de la rentabilité d'exploitation du groupe. Les comptes consolidés semestriels 2011 continuent de faire apparaître une bonne maîtrise des charges de personnel qui restent stables à 6,381 milliards d'euros par rapport à 2010. Le mouvement de réduction des effectifs de La Poste « maison-mère » devrait encore se poursuivre en 2011 avec d'importants départs en retraite des fonctionnaires de La Poste.

(1) Au 30 juin 2011, La Banque Postale détenait des titres de dette grecque à hauteur de 785 millions d'euros. Dans le cadre de la contribution volontaire du secteur bancaire au plan de financement en faveur de la Grèce, les titres de la dette grecque ont fait l'objet d'une provision à hauteur de 21 % de leur valeur, soit une incidence négative sur le résultat d'exploitation de La Banque Postale et du groupe de 158 millions d'euros. (– 104 millions d'euros après impôts).

(2) Le ratio « résultat d'exploitation consolidé sur chiffre d'affaires » s'est établi ainsi à 4,6 % pour le groupe au 30 juin 2011, contre 6,4 % au 30 juin 2008.

Au regard des résultats du groupe au 30 juin 2011, La Poste anticipe un chiffre d'affaires consolidé de 21,2 milliards d'euros (en progression de 1,4 % par rapport à 2010) et un résultat d'exploitation consolidé compris entre 750 millions d'euros et 900 millions d'euros pour l'exercice 2011.

Pour 2012, le groupe s'efforcera de préserver sa profitabilité et de poursuivre la consolidation de sa structure financière, tout en maintenant une politique d'investissement dynamique. À ce stade, selon les indications données par La Poste, le chiffre d'affaires consolidé du groupe pourrait atteindre 21,5 milliards d'euros et le résultat d'exploitation resterait stable par rapport à 2011. Dans le contexte de la baisse de trafic du courrier, la rentabilité d'exploitation du groupe va dépendre de la croissance de ses principales filiales : Sofipost (nouveaux marchés du courrier), Géopost (express) et la branche Coliposte et surtout La Banque Postale. L'activité colis-express et La Banque Postale constituent en effet des relais de croissance significatifs.

L'augmentation de capital, qui a été souscrite par l'État et la Caisse des dépôts et consignations (CDC), à hauteur respectivement de 1,5 et 1,2 milliards d'euros, le 6 avril 2011, favorisera la stratégie de croissance et de diversification du groupe au cours des prochaines années.

b) La libéralisation totale du marché postal à compter du 1^{er} janvier 2011

La Poste est le prestataire du service postal universel en France depuis la loi du 2 juillet 1990 modifiée relative à l'organisation du service public de la poste et à France télécom. La loi du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique a fixé la durée de cette désignation à 15 ans.

En 2010, le chiffre d'affaires total du groupe La Poste – soit 20,9 milliards d'euros – provenait à 45 % du secteur relevant du service universel postal (soit 9,5 milliards d'euros) : 26 % du chiffre d'affaires du groupe était généré par le secteur réservé⁽¹⁾, et 19 % par le secteur universel concurrentiel.

Par ailleurs, la loi du 9 février 2010 a ouvert totalement à la concurrence la distribution des envois de correspondance, y compris les lettres de moins de 50 grammes à compter du 1^{er} janvier 2011. Depuis cette date, le marché du courrier en France est complètement libéralisé, entraînant de ce fait la disparition de la notion de services réservés.

En juin 2011, vingt-cinq opérateurs disposent d'une autorisation délivrée par l'ARCEP pour assurer la distribution de correspondance en France et vers le monde entier.

(1) Les envois de correspondance de moins de 50 grammes constituaient le secteur réservé jusqu'au 31 décembre 2010.

Dix opérateurs sont positionnés sur le marché du courrier transfrontalier sortant. Il s'agit pour l'essentiel, aux côtés de La Poste, de filiales d'opérateurs historiques étrangers (Allemagne, Pays-Bas, Suisse, Royaume-Uni, Belgique) ou de l'opérateur lui-même (cas de la poste autrichienne). IMX France est le seul opérateur alternatif national intervenant sur ce marché.

Quinze opérateurs sont positionnés sur le marché domestique : ils développent généralement des stratégies de niches. Adrexo est le principal opérateur alternatif : il se positionne notamment sur le marché de la distribution de la publicité non adressée. Les autres opérateurs domestiques sont des PME ou des TPE, implantées dans une localité ou une région, et proposant diverses prestations postales pour des entreprises, dont la distribution d'envois de correspondance non prioritaires.

En 2010, l'ensemble des envois de correspondance représentait en France 14,8 milliards d'objets pour un chiffre d'affaires de près de 7,6 milliards d'euros. En 2010, l'ensemble des marchés du courrier enregistrait une baisse de 3,4 % en volume et de 3,1 % en chiffre d'affaires par rapport à 2009 ⁽¹⁾.

La Poste reste l'acteur dominant sur les principaux marchés postaux domestiques ⁽²⁾ :

– elle occupe une position de quasi-monopole sur le marché du courrier adressé (99 %) ;

– le marché du courrier non adressé est également partagé entre Médiapost (50 %), filiale du groupe La Poste, et Adrexo (50 %), filiale du groupe Spir Communication ;

– la distribution de la presse (circuit postal et portage) est assurée pour 60 % par La Poste ;

– la division Coliposte du groupe La Poste totalise 67 % des volumes du marché des colis ordinaires, et trois opérateurs Kiala, Sogep et Distrihome se partagent les 33 % restants ;

– La Poste est leader sur le marché du colis express avec 28 % des volumes réalisés par sa filiale Geopost. Les opérateurs concurrents – notamment DHL, Geodis, UPS et Extand – détiennent les 72 % restant.

La libéralisation totale des marchés postaux ne devrait pas modifier sensiblement à brève échéance le panorama du secteur postal. En effet, les expériences étrangères montrent que 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.

(1) Source : ARCEP – Observatoire des activités postales – enquête avancée pour 2010, estimation provisoire.

(2) Source : estimations calculées par La Poste - en volumes - à partir des données 2009 collectées par l'Observatoire des marchés postaux (ARCEP).

La Banque Postale : une activité encourageante et une bonne gestion des risques

Depuis sa création le 1^{er} janvier 2006, La Banque Postale a connu un développement satisfaisant et elle contribue de manière importante au résultat d'exploitation du groupe La Poste. En 2010, son produit net bancaire (PNB) a atteint 5,2 milliards d'euros et son résultat d'exploitation a été de 734 millions d'euros.

La Banque Postale compte actuellement plus de 10 millions de clients « actifs » recourant à ses services en qualité de banque principale. Elle joue ainsi un rôle significatif en matière de collecte d'épargne, avec une part de marché de 10,3 % de l'épargne totale en mars 2011. Au 30 juin 2011, l'encours total d'épargne géré par la banque atteignait près de 278 milliards d'euros.

La Banque Postale a adopté une stratégie visant à offrir des produits et des services comparables à ceux offerts par les grandes banques de réseau. Pour cela, elle a noué des partenariats en matière d'assurance dommage, de crédits à la consommation, de mutuelle santé. Avant la fin de l'année 2011, La Banque Postale devrait également développer une offre de crédit aux entreprises.

Le développement de La Banque Postale s'est accompagné d'une bonne maîtrise de ses risques opérationnels et financiers, grâce à une gestion prudente, qui a incontestablement renforcé son capital de confiance auprès du public.

La Banque Postale n'ayant pas souscrit de produits de type *subprime*, ses pertes liées à la crise financière en 2008-2009 ont été très limitées. Ses liquidités font l'objet d'une stratégie de placements très prudente, l'essentiel du portefeuille de la Banque étant placé en fonds d'État en euros. Toutefois en 2011, la crise de la dette souveraine grecque devrait avoir une répercussion sur la rentabilité de La Banque Postale, qui a dû passer des provisions au titre du risque associé la dette grecque, à hauteur de 158 millions d'euros. La fin de l'exercice 2011 dépendra de l'évolution du contexte financier.

4.– Faire face au besoin croissant de régulation dans le secteur des communications électroniques

a) Les marchés de la téléphonie fixe, du haut débit et du très haut débit

En France, la loi du 26 juillet 1996 a ouvert le secteur des télécommunications à une concurrence totale (le secteur de la téléphonie mobile n'a quant à lui jamais été en situation de monopole légal) programmée le 1^{er} janvier 1998, et a créé l'ART (devenue ARCEP avec la loi de régulation des activités postales du 20 mai 2005), mise en place le 5 janvier 1997.

L'un des objectifs poursuivis par le législateur est de favoriser « *l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale* ». La concurrence n'est pas une fin en soi ; elle a pour objectif de fournir aux consommateurs, particuliers ou entreprises, une meilleure qualité de service à de meilleurs prix et une diversité de services répondant à leurs attentes, et la concurrence ne vaut que si elle est un facteur de développement du marché et de l'économie. Le régulateur, dans ses avis et décisions, s'attache à favoriser l'emploi et l'innovation des entreprises du secteur en préservant un environnement favorable à leur compétitivité.

Sur les marchés de la téléphonie fixe, du haut débit et du très haut débit, l'ouverture à la concurrence s'est traduite dans un premier temps par l'émergence de très nombreux acteurs venus concurrencer le monopole historique de France Télécom d'une part sur les communications téléphoniques, d'autre part sur la fourniture d'accès à Internet, la fourniture de l'accès au réseau téléphonique commuté restant assurée exclusivement par France Telecom.

Aujourd'hui, depuis l'ouverture de nouveaux segments d'activité aux opérateurs alternatifs (grâce à l'introduction des prestations du dégroupage total, du bitstream nu et de la vente en gros de l'abonnement téléphonique) et après un important mouvement de concentration capitalistique, les marchés du fixe se sont recomposés autour de quelques acteurs puissants, particulièrement innovants et capables de concurrencer efficacement l'opérateur historique.

Le secteur du câble a été le premier à achever sa consolidation. En 2004, UPC (groupe Liberty Media) et Noos (groupe Suez) se sont rapprochés, tandis que les fonds d'investissement Carlyle et Cinven et le câblo-opérateur Altice rassemblaient les actifs de France Telecom et de Canal + (NC Numéricable) sous la holding Ypso. Depuis juillet 2006 et la fusion des deux ensembles, cette holding concentre sous la marque Numéricable la quasi-intégralité des réseaux câblés en France. Completel a par ailleurs été racheté par Altice en 2007 en vue d'un rapprochement avec les activités de Numericable.

Sur le DSL, les fournisseurs d'accès à Internet (FAI) historiquement présents se sont par ailleurs concentrés autour des acteurs ayant investi le plus tôt dans les infrastructures. L'année 2005 a ainsi été marquée par le rapprochement de Tiscali et de Telecom Italia France, puis par celui de Neuf Telecom et de Cegetel. Ce mouvement s'est poursuivi durant l'année 2006 avec l'acquisition par Neuf Cegetel des activités de FAI d'AOL France, puis de celles de T-Online France (Club Internet). En avril 2008, le ministère de l'Économie a donné son aval au rachat du groupe Neuf Cegetel par SFR (filiale de Vivendi). Enfin, le groupe Iliad, propriétaire de Free, a finalisé en août 2008 l'acquisition auprès de Telecom Italia de son FAI Alice.

Fin 2010, près de 10 millions d'utilisateurs (+1,5 million en un an) avaient délaissé leur abonnement téléphonique à France Telecom et opté pour l'offre haut débit d'un opérateur alternatif. La concurrence s'est ainsi traduite, pour les consommateurs, par l'accès à de nouveaux services via leurs *box* (téléphonie sur large bande, télévision numérique par Internet) et par une baisse des tarifs (le tarif de référence pour les offres « *triple play* » avec appels illimités vers les numéros fixes s'est calé sur le tarif initialement proposé par Free à 29,99 euros). Si les débuts de l'ouverture à la concurrence sur le segment fixe ont parfois été synonymes d'une détérioration de la qualité de service, le législateur et le régulateur ont mis en place des outils permettant d'inciter les opérateurs à de bonnes pratiques.

Suite au mouvement de consolidation du secteur, le segment du haut débit est partagé entre cinq acteurs principaux : France Télécom, SFR, Iliad, Numéricâble et Bouygues Telecom.

Par ailleurs, la typologie des acteurs présents dans la chaîne de valeur du haut débit a évolué au cours des dernières années. Deux nouveaux types d'acteurs ont fait leur entrée sur le marché du haut débit depuis 2007. Il s'agit d'abord de distributeurs qui sont entrés sur le marché du haut débit à travers des partenariats avec des opérateurs.

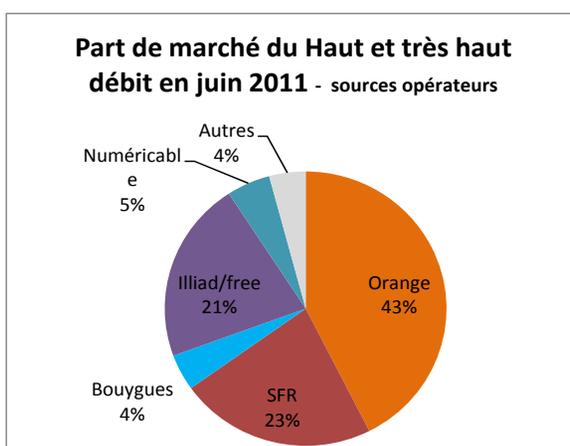
Darty s'est ainsi associé à Completel pour la fourniture d'offres résidentielles multiservices, commercialisées depuis le 31 octobre 2006. The Phone House a également commercialisé des offres ADSL à destination du marché résidentiel sur la base d'un partenariat avec Telecom Italia France. Cette activité a cependant pris fin au premier semestre 2007.

Depuis l'année 2007, les opérateurs mobiles ont fait leur arrivée sur le marché du haut débit afin de fournir des offres convergentes fixe-mobile. Ces offres combinent un accès au réseau mobile et au réseau haut débit, à la différence des offres purement mobiles de type « home zone », qui présentent une tarification avantageuse uniquement lors d'une utilisation au domicile. C'est dans ce sens que doivent être compris les rachats par SFR des activités de téléphonie fixe et d'accès à Internet de Tele2 France, puis de Neuf Cegetel. De même, Bouygues Telecom a négocié avec Neuf Cegetel le rachat, assorti d'une offre de gros commerciale, d'une partie des infrastructures de T-Online France, et a commencé à commercialiser en octobre 2008 une offre convergente de type « quadruple play » avec sa *box*, appelée Bbox. Cette offre a connu, dès le début, un fort succès commercial et depuis Bouygues Telecom affiche des performances supérieures aux autres opérateurs en termes d'acquisitions nettes de clients sur le segment du haut débit, ceci notamment au détriment de France Télécom et du Groupe Iliad. En août 2010, c'est au tour d'Orange de lancer son offre de convergence (Open) qui compte 700 000 clients en juin 2011. SFR riposte en proposant des offres Multi-Packs liant les abonnements mobiles et Internet pour un même foyer et permettant d'obtenir directement des réductions sur les factures mobiles et/ou Internet.

La fin de l'année 2010 est également marquée par le lancement des nouvelles « *boxes* » de SFR (évolution) et Free (Révolution) accompagnées par des évolutions tarifaires et notamment l'inclusion des appels vers les mobiles dans le forfait de la Freebox révolution (+ 5,99 €/mois). En outre, Free a décidé, suite au changement de TVA en début d'année 2011, d'exclure l'accès TV de son forfait de base pour le proposer en option (+ 1,99 €/mois). Free, dont le volume de recrutement était atone au second semestre 2010, a renoué avec une forte croissance de ces souscriptions dès la sortie de sa nouvelle *box*.

Sur le plan tarifaire, les autres opérateurs, à l'exception de Bouygues, ont tous proposé rapidement l'inclusion des appels fixes vers mobiles au départ de leurs *boxes*.

Le graphique ci-dessous montre les parts de marché en abonnés des principaux opérateurs sur le segment du haut débit en juin 2011.



Le nouvel enjeu pour le secteur fixe est le bon déroulement du déploiement de la fibre optique, qui permettra aux opérateurs alternatifs de proposer des services à très haut débit à leurs clients finaux à partir de leur infrastructure propre.

À partir de 2008, l'ARCEP a engagé des travaux sur la définition du cadre réglementaire pour le déploiement du très haut débit ⁽¹⁾ par les opérateurs. Afin d'enclencher la démarche d'ensemble du déploiement du très haut débit fixe sur l'ensemble du territoire et compte tenu des expérimentations menées au cours de l'année 2009, le cadre réglementaire fixé par l'ARCEP dans sa décision en date du 22 décembre 2009 a d'abord concerné principalement les zones du territoire très denses en population.

(1) Ce cadre réglementaire adopté par l'ARCEP le 22 décembre 2009 et homologué le 15 janvier 2010.

En 2010, l'ARCEP, en parallèle de travaux visant à favoriser la montée en débit des réseaux haut débit, a poursuivi ses travaux sur le très haut débit d'une part en définissant les modalités de déploiement du très haut débit en dehors des zones très denses et, d'autre part, définissant les modalités économiques de l'accès aux installations de génie civil de France Télécom.

b) Un manque de concurrence préoccupant sur le secteur mobile jusqu'à l'arrivée de Free Mobile

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 concluait que la concurrence ne se développait pas de manière décisive dans le domaine de la téléphonie mobile.

Le secteur mobile est caractérisé à la fois par des innovations commerciales (offres d'abondance initiées par Bouygues et désormais généralisées à l'ensemble du secteur) et par des innovations techniques (Internet mobile, convergence fixe-mobile).

Des corrections sont apportées à la fois par le législateur (loi Chatel diminuant les freins au changement d'opérateur, changement de TVA), par l'Autorité de la concurrence (qui sanctionne les pratiques anticoncurrentielles) et par le régulateur sectoriel qui, par exemple, définit un encadrement tarifaire pluriannuel pour les tarifs de terminaison d'appel et fixe ainsi les règles du jeu sur les marchés de gros de la téléphonie mobile.

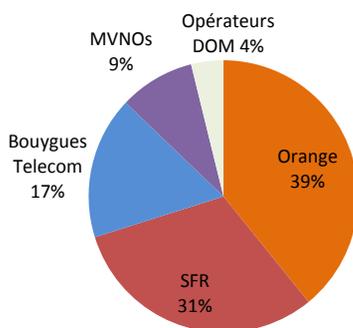
Le nombre de clients aux services mobiles en France était de 65,9 millions en juin 2011, en croissance de 6,5 % par rapport à juin 2010. Sur ce marché, France Telecom occupe une position forte, avec environ 39 % de part de marché, face à deux concurrents d'inégale puissance : SFR détient environ 31 % de part de marché, et Bouygues Telecom 17 %. Les opérateurs mobiles virtuels (MVNO), qui ont fait leur apparition sur le marché mobile en 2005 sont aujourd'hui une vingtaine et se partagent 9 % de part de marché en juin 2011, soit environ 6 millions de lignes, quasiment toutes grand public. Jusqu'en 2009, les MVNO ne paraissaient cependant pas en mesure de proposer des offres d'abondance pour d'autres services que les SMS, faute de conditions de gros adéquates. Toutefois, à partir de fin 2009, Virgin Mobile, Coriolis et NRJ Mobile ont lancé des forfaits illimités en voix et data leur permettant de concurrencer directement les trois opérateurs principaux.

Depuis le début de l'année 2011, les opérateurs de réseaux connaissent une érosion de leur parc de client sur le segment de marché résidentiel au bénéfice des opérateurs virtuels. Les performances des opérateurs de réseau sur le segment destiné aux entreprises sont essentiellement à mettre au compte des cartes « machine to machine » (3,5 millions de cartes).

En parallèle, l'arrivée en milieu d'année 2010 d'opérateurs dits « ethniques », c'est-à-dire spécialisées dans les appels à destination de l'international, a dynamisé le marché mobile. En juin 2011, 40 % des nouveaux clients des MVNOs ont acheté une carte chez l'un de ces opérateurs (Lebara, Ortel, Symacom).

Dans la période 2007-2009, les premières disparitions d'opérateurs virtuels ont eu lieu. En effet, certains MVNO ont fait l'objet de rachats de la part de leurs opérateurs de réseau hôtes. Ces opérateurs perdent de ce fait la qualité de concurrent, et les volumes de prestations de gros consommées par ces derniers relèvent désormais de l'autofourniture.

Part de marchés en nombre de clients des opérateurs mobiles en juin 2011



L'attribution de la 4^{ème} licence de téléphonie de troisième génération (3G) à Free Mobile en 2009 a marqué un événement important pour le marché de la téléphonie mobile français. Cette attribution permettra d'achever la construction d'un marché mobile à quatre opérateurs de réseau, comme c'est le cas dans l'ensemble des principaux pays européens.

En 2009, la France était le seul grand pays de l'Union Européenne à ne compter que 3 opérateurs de réseau. Il y a en effet 4 opérateurs en Espagne, en Italie et en Allemagne et 5 au Royaume-Uni. Le marché français se caractérise également par le revenu annuel le plus élevé et le taux de pénétration le plus bas de l'Union Européenne ⁽¹⁾. La Commission Européenne a ainsi souligné le dynamisme limité du marché français.

Cette nouvelle structure de marché va permettre une plus grande dynamique concurrentielle, faisant bénéficier les consommateurs d'offres claires et innovantes à des tarifs compétitifs, notamment à travers une amélioration des conditions d'accès des opérateurs mobiles virtuels (MVNO). Les opérateurs mobiles en place ont mis en place des stratégies commerciales agressives dès 2011 pour se préparer à cette nouvelle entrée.

(1) Source : 14^{ème} rapport de mise en œuvre de la Commission Européenne-chiffres 2007 – 24 mars 2009.

La candidature de Free Mobile a été retenue par l'ARCEP le 18 décembre 2009. Celle-ci satisfaisait les critères de recevabilité et de qualification et a obtenu la notation de 382 sur 500 au vu des critères de sélection présentés dans le tableau ci-dessous.

Critère de sélection	Note de free mobile	Barème
Offres de services et offres tarifaires	55	65
Couverture du territoire : ampleur et rapidité de déploiement du réseau	64	100
Qualité du service	20	25
Relations avec les fournisseurs de services	54	60
Relations avec les consommateurs	17	25
Actions visant à préserver l'environnement	22	25
Emploi	22	25
Cohérence et crédibilité du plan d'affaires	56	75
Cohérence et crédibilité du projet	72	100
TOTAL	382	500

La 4^{ème} licence mobile a donc été attribuée le 12 janvier 2010 à Free Mobile.

Conformément à son autorisation, Free Mobile doit ouvrir des services commerciaux d'ici au 12 janvier 2012. À cette date, son réseau devra couvrir au moins 25 % de la population afin qu'il puisse bénéficier d'une prestation d'itinérance sur le réseau 2G d'un opérateur existant et proposer ainsi des services sur l'ensemble du territoire. Si les opérateurs sont tenus de proposer au nouvel entrant une prestation d'itinérance sur leur réseau 2G, ils ne sont juridiquement pas tenus de proposer une prestation d'itinérance sur leur réseau 3G.

Dans son avis publié le 14 juin 2010 sur l'utilisation croisée des bases de clientèle, l'Autorité de la Concurrence avançait que le nouvel entrant devrait pouvoir bénéficier rapidement d'une prestation d'itinérance sur les réseaux 3G pour ne pas être contraint dans sa capacité à proposer des offres de convergence. Un accord d'itinérance 2G élargi à la 3G a été signé avec France Télécom le 3 mars 2011

Free Mobile s'est engagé à couvrir 90 % de la population à horizon 2018. Free Mobile a en outre signé, le 23 juillet 2010, un accord de partage d'installations de réseau mobile 3G avec les trois autres opérateurs de réseaux. Cet accord étend à Free Mobile le dispositif qui avait été conclu le 11 février entre les trois opérateurs Orange France, SFR et Bouygues Télécom et qui prévoit le déploiement d'un réseau partagé, notamment sur les communes couvertes par le programme national d'extension de la couverture mobile.

L'entrée d'un 4^{ème} opérateur est de nature à augmenter la concurrence. En effet, Free Mobile a pris des engagements de nature à améliorer la situation :

– Free Mobile devrait proposer des offres d’entrée et de milieu de gamme à des tarifs concurrentiels (par exemple plus de 3h de communication pour moins de 20 euros). Dès l’été 2011, les trois concurrents en place (Orange, SFR et Bouygues Télécom) ont lancé des nouvelles offres de téléphonie mobile à bas coût ;

– Free Mobile ne prévoit pas d’intégrer systématiquement dans les abonnements des frais de subventionnement de terminaux.

S’agissant de la situation des MVNO sur le marché français, au-delà des engagements pris par Free Mobile, la seule attribution de la 4^{ème} licence devrait, selon l’Autorité de la Concurrence, créer une dynamique favorable. Le nouvel entrant sera en effet incité à proposer des conditions favorables aux MVNO pour augmenter le trafic sur son nouveau réseau et rentabiliser ainsi plus rapidement ses investissements.

L’entrée sur le marché de Free mobile représente enfin une opportunité en matière de développement économique pour le secteur des communications électroniques. En janvier 2010, le vice-président d’Iliad annonçait ainsi que le futur opérateur va créer 5 000 emplois d’ici 2018. Le déploiement d’un nouveau réseau (10 000 stations de base) pour environ 1 milliard d’euros constitue en outre une opportunité pour les équipementiers du secteur des communications électroniques. Les opérateurs Nokia Siemens et Alcatel-Lucent pourraient être retenus pour la construction de ce nouveau réseau.

c) L’ARCEP et la régulation d’Internet : le début du processus

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 un appel fort à davantage de régulation de la part de l’État.

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 :*

(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.*

– 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, l'ARCEP devrait avoir 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.

Pour ce qui est des zones très peu denses, le rôle de l'ARCEP est clairement défini par la loi. L'article 22 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique prévoit que l'attribution aux opérateurs de communications électroniques des fréquences de la bande 800 MHz, tirées du dividende numérique, tienne prioritairement compte des impératifs d'aménagement numérique du territoire. La procédure d'attribution de la bande 800 MHz a été lancée par arrêté du 14 juin 2011 suite aux décisions de l'ARCEP n° 2011-0600 et n° 2011-0599 du 31 mai 2011.

Cette procédure prévoit plusieurs critères d'éligibilité en termes de couverture du territoire :

– 99,6 % de la population, ainsi que l'ensemble des axes routiers prioritaires, devront être couverts par l'ensemble des opérateurs d'ici 15 ans ;

– 90 % de la population de chaque département devront être couverts d'ici 12 ans ;

– une zone prioritaire, correspondant aux parties les moins densément peuplées du territoire (18 % de la population et 63 % du territoire métropolitain), est soumise à des obligations de couverture renforcées : 40 % à horizon de 5 ans, 90 % à horizon 10 ans ;

Enfin, un critère de sélection relatif à l'aménagement numérique du territoire permet aux candidats d'améliorer leurs offres en s'engageant à couvrir 95 % de la population de chaque département métropolitain à horizon 15 ans.

Un projet d'ordonnance en 2011 pour la transposition du troisième « paquet télécom » en 2011

Les deux directives « mieux légiférer » et « droit des citoyens », qui modifient les cinq directives du paquet Télécom de 2002, ont été adoptées le 25 novembre 2009 par le Parlement européen et le Conseil.

Les changements introduits par la révision de 2009 ne modifient pas les principes généraux du cadre juridique européen précédent, mais constituent plutôt des aménagements. Les modifications apportées à la directive « cadre » portent principalement sur :

- les objectifs généraux et principes réglementaires, adaptés pour tenir compte des nouveaux défis du secteur et, notamment, du déploiement des réseaux de nouvelle génération ;

- le pouvoir des autorités nationales de régulation avec à la fois la réaffirmation de leur indépendance et un contrôle accru par les pairs et la Commission européenne, puisqu'un des objectifs principaux de cette révision était d'améliorer la cohérence des pratiques et de consolider, ainsi, le marché intérieur des communications électroniques ;

- la politique de gestion du spectre, rendue plus souple et plus efficace avec, notamment, l'introduction du principe de neutralité des services, le renforcement du principe de neutralité technologique, une incitation à délivrer en priorité des autorisations générales plutôt que des licences individuelles et le développement du marché secondaire des fréquences. La coopération avec le Parlement européen a, par ailleurs, été renforcée dans le domaine de la planification stratégique à long terme de l'usage des fréquences à l'échelle européenne, au travers de l'adoption d'un programme pluriannuel de politique du spectre, en codécision avec le Conseil, qui sera proposé par la Commission ;

- enfin, l'introduction de nouvelles dispositions en matière de sécurité et d'intégrité des réseaux, pour tenir compte à la fois de la dépendance croissante de la société à l'égard des systèmes d'information et de l'augmentation des menaces.

La directive « accès » révisée renforce les obligations de transparence et d'accès et introduit une nouvelle obligation, la séparation fonctionnelle, pouvant être imposée en dernier recours par les autorités réglementaires nationales, en cas de persistance des problèmes de concurrence.

La nouvelle directive « autorisation » contient des modifications concernant le régime d'autorisation (procédure d'octroi des autorisations, sanction du non-respect des conditions des autorisations, mise en conformité des autorisations existantes).

La directive « service universel » a fait l'objet d'une révision partielle, puisqu'il avait été décidé que le périmètre des services jugés essentiels et les mécanismes de mise en œuvre ne seraient pas abordés lors de cette négociation. Un considérant relatif aux caractéristiques du raccordement au réseau a, toutefois, été modifié et ouvre la possibilité aux États membres de déterminer les débits nécessaires à un accès fonctionnel à Internet.

Les autres modifications introduites renforcent les dispositions relatives à l'information des consommateurs, à la protection des utilisateurs finals handicapés et à l'accès aux services d'urgence. Les délais de portabilité des numéros et les durées d'engagement prévus dans les contrats sont encadrés. Des dispositions sont introduites en matière de sécurité et d'intégrité.

Les nouvelles dispositions introduites dans la directive « vie privée » renforcent la protection des données personnelles en créant, notamment, une procédure de notification des violations de ces données, en prévoyant un recours renforcé à l'accord préalable des utilisateurs (« *opt in* ») et en renforçant la lutte contre les communications non sollicitées.

La plupart des dispositions nécessitent une transposition quasi-mécanique, du fait de leur caractère technique.

L'échéance de transposition a été fixée dans les deux directives au 25 mai 2011. Tenant compte de cette échéance d'une part, du caractère technique de ces dispositions d'autre part, le gouvernement a demandé au Parlement l'habilitation nécessaire pour adopter ces dispositions par ordonnance. Il l'a obtenu via l'article 17 de la loi n° 2011-302 du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union Européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques. Cette loi l'a également autorisé à prendre des dispositions supplémentaires, notamment pour accroître l'efficacité de la gestion des fréquences radioélectriques (titre II) et pour prévenir et réparer les atteintes graves à la sécurité des systèmes d'information des autorités publiques et des opérateurs dits « d'importance vitale » (titre III).

Ces modifications affectent principalement le code des postes et des communications électroniques mais également plus marginalement le code de la consommation, la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, ainsi que le code pénal.

Ce projet d'ordonnance a été adopté au Conseil des ministres du 24 août 2011.

B.– LE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES DE COMMUNICATION ÉLECTRONIQUE ET L'ESSOR DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION (ACTION N° 4)

Les crédits demandés pour l'action n° 4 *Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information pour 2012* s'établissent à 202,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 20,3 % du total du programme n° 134. Ceci représente une diminution de 4 % par rapport à 2011.

La baisse des demandes de crédits pour 2012 est autant ciblée sur les dépenses d'intervention que les dépenses de fonctionnement.

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT DE L'ACTION N° 4
POUR 2011 ET 2012**

(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 2011	36 400 000	173 404 175	209 804 175
	PLF 2012	35 820 000	166 533 575	202 353 575
	<i>Écart (%)</i>	-2	-4	-4

Source : projet annuel de performances 2012.

1.- Les dépenses de fonctionnement : l'Agence nationale des fréquences (ANFR)

L'Agence nationale des fréquences (ANFR) est un établissement public administratif créé par la loi du 26 juillet 1996 portant réglementation des télécommunications qui a pour mission de gérer les ressources domaniales rares que constituent les fréquences radioélectriques. À cette fin, l'Agence :

- prépare la position française et coordonne l'action de la représentation française dans les négociations internationales relatives aux fréquences radioélectriques ;

- répartit des bandes de fréquences entre catégories de services et entre administrations ou autorités affectataires ;

- établit et tient à jour l'ensemble des documents relatifs à l'emploi des fréquences ;

- organise et coordonne le contrôle de l'utilisation des fréquences, sans préjudice des compétences de contrôle spécifiques exercées par certaines administrations ou autorités affectataires ;

- assure, par l'intermédiaire de conventions, tout ou partie de la gestion des fréquences des administrations et autorités affectataires qui en font la demande ;

- gère le fonds de réaménagement du spectre et le fonds d'accompagnement du numérique.

Conformément à l'article R.20-44-10 du code des postes et des communications électroniques, l'Agence nationale des fréquences est placée auprès du ministre chargé des communications électroniques. Elle exerce son activité en concertation avec les administrations et autorités affectataires de fréquences radioélectriques, qui sont représentées à son conseil d'administration.

La DGCIS et l'ANFR ont signé un contrat de performance qui définit pour la période 2009-2011 les orientations et objectifs stratégiques qui s'appliquent à l'Agence.

ANFR - Budgets primitifs 2009-2011 et 2012

(en milliers d'euros)

	BP 2009	BP 2010	BP 2011	BP 2012*
Personnel	24 200	24 600	24 692	25 300
Fonctionnement	8 911	8 512	7 551	7 500
Investissement	4 180	4 102	4 250	3 127
Budget exécutable	37 291	37 214	36 493	35 927
dont subvention DGCIS programme 134	35 991	36 364	35 651	35 127
dont ressources propres	1 300	850	842	800

* prévisions

2.- Des dépenses d'intervention en baisse de 4 %

Les dépenses d'intervention sont fixées en 2012 à 166,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Les principales dépenses d'intervention correspondent à 152 millions d'euros d'aide au transport de presse versés à La Poste. Cette aide est une compensation par l'État des surcoûts de la mission de service public de transport postal de La Poste, selon le protocole d'accord État-Presse-La Poste signé le 23 juillet 2008. Pour 2012, cette aide est répartie sur le programme 134 à hauteur de 152 millions d'euros et sur le programme 180 *Presse de la mission Médias, livre et industries culturelles* à hauteur de 80 millions d'euros.

Comme il a déjà eu l'occasion de le mentionner plusieurs fois, le Rapporteur spécial estime que la gestion de l'aide qui compense les surcoûts de la mission de service public du transport postal de la presse, devrait être transférée dans son intégralité au programme 134 de la Direction Générale de la Compétitivité de l'Industrie et des Services, chargée de la tutelle de la Poste et accompagne l'opérateur dans cette mission.

S'ajoutent à ces dépenses d'intervention 1,90 million d'euros de remboursement des courriers des particuliers adressés en franchise postale et 4,23 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 prennent la forme de transferts à d'autres collectivités :

- les subventions versées aux organisations internationales du secteur, à hauteur de 8 millions d'euros ;

– subventions versées à certaines associations d'utilisateurs pour 400 000 euros : association française des utilisateurs des télécommunications (AFUTT)...

Enfin, s'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).

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

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) assure une double mission : d'une part, garantir à tous les consommateurs la liberté de choix du fournisseur d'électricité et de gaz et d'autre part, garantir l'accès aux réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz à tous les acteurs du marché.

A.– LES MOYENS DE LA CRE SONT EN LÉGÈRE AUGMENTATION

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 19,7 millions d'euros (+1 %) Cette action représente 1,9 % du total du programme n° 134.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT DE L'ACTION N° 14 POUR 2011 ET 2012

(en euros)

		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Total général
Action n° 14 Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	LFI 2011	11 967 910	7 550 910	20 078 826
	PLF 2012	12 318 042	7 358 144	19 619 385
	Écart (%)	3	- 3	1

Source : projet annuel de performances 2012.

La CRE s'appuiera, en 2012 comme en 2011, 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.

B.– UN ÉLARGISSEMENT DES COMPÉTENCES ET UNE ACTIVITÉ ACCRUE DE LA CRE EN RAISON DE LA NOUVELLE ORGANISATION DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ (NOME)

La nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME) a deux objectifs :

– la mise en place d'un accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) produite par EDF au profit des fournisseurs alternatifs d'électricité, afin de permettre le développement de la concurrence sur le marché de détail en partageant la rente nucléaire ;

– la création d'une obligation de capacité faite à l'ensemble des fournisseurs d'électricité français, destinée à sécuriser à long terme l'approvisionnement en électricité de la France par des incitations à investir dans de nouvelles capacités de production ou, a contrario, dans des mécanismes de maîtrise de la demande.

a) Les conséquences de la mise en place de l'ARENH sur l'activité de la CRE

Pour mettre en œuvre la loi NOME, l'expertise de la CRE a été sollicitée par le Gouvernement sur les questions de conception, d'architecture, de mise en œuvre opérationnelle et d'évaluation des impacts, notamment tarifaires, de la nouvelle organisation du marché de l'électricité.

La CRE a par ailleurs été amenée, conformément aux dispositions de la loi NOME, à rendre formellement un avis motivé sur les principaux textes structurant le dispositif : le décret d'application du 28 avril 2011 définissant les modalités de demande et de calcul d'ARENH, le décret de décompte des droits d'ARENH, les arrêtés relatifs au calcul des droits d'ARENH alloués aux fournisseurs, à la détermination du profil de livraison du produit, au volume global maximal d'électricité devant être cédé par EDF et enfin au prix de l'ARENH à l'horizon 2012. La plupart des observations de la CRE sur ces différents textes, émises avec l'objectif d'améliorer l'équilibre économique global du dispositif, ont été prises en compte par le gouvernement.

La CRE s'est vue également confier par la loi, dès l'entrée en vigueur du dispositif, un rôle opérationnel d'ordonnateur et de maître d'œuvre, chargée d'en organiser les flux physiques et financiers tout en garantissant l'exigence de confidentialité des données protégées par le secret des affaires, en collaboration avec le gestionnaire du réseau français de transport d'électricité (RTE) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC). La CRE a en particulier pour rôle de notifier aux différents acteurs les volumes d'électricité échangés dans le cadre de l'ARENH, ainsi que les flux financiers associés (montants des factures, complément de prix qui assure l'équité économique entre EDF et les fournisseurs alternatifs, etc.)

C'est dans ce cadre qu'elle a été amenée à prendre, en application de la loi NOME et de son décret d'application, plusieurs délibérations à caractère réglementaire destinées à organiser pratiquement le dispositif, à savoir :

– le contenu de l'accord cadre régissant les relations contractuelles entre EDF et les fournisseurs d'électricité bénéficiant de l'ARENH ;

– le contenu de la déclaration permettant l'identification des fournisseurs d'électricité souhaitant bénéficier de l'ARENH ;

– le contenu du dossier de demande d'ARENH ;

– les délais transitoires valables pour la première période de livraison commencée le 1^{er} juillet 2011 ;

– la référence de prix de marché à retenir pour le calcul du complément de prix.

Ces décisions de mise en œuvre opérationnelle ont été prises après consultation des acteurs concernés.

b) De nouvelles compétences au sein des services de la CRE

Pour élaborer ses avis sur des textes très techniques, en particulier ceux qui concernent le prix de l'ARENH, le calcul des droits des fournisseurs et le complément de prix, et élaborer ses décisions de mise en œuvre opérationnelle, la CRE a dû notamment développer ou renforcer ses compétences dans les domaines de la modélisation de marchés, de la production nucléaire, et de la modélisation des coûts de cette filière et de la tarification de l'électricité.

Cela s'est traduit par la création, au cours de l'année 2010, de plusieurs postes au sein des directions de la CRE concernées par la NOME, et le recrutement d'agents de haut niveau, en particulier dans les domaines des mathématiques, de la finance et de la micro-économie.

Le transfert à la CRE des responsabilités de fixation du prix de l'ARENH au 8 décembre 2013 et d'élaboration des grilles tarifaires pour les petits consommateurs, au 1^{er} janvier 2015, prévu par la nouvelle organisation du marché de l'électricité, nécessitera de renforcer encore ces compétences.

Enfin, la NOME donne à la CRE un nouveau pouvoir de surveillance des marchés de détail de l'énergie, avec pour conséquence le développement de nouveaux outils d'analyse et la publication d'indicateurs, dont les premiers d'entre eux verront le jour au second semestre 2011.

c) Les conséquences de la création d'une obligation de capacités sur les fournisseurs français d'électricité

L'obligation faite aux fournisseurs de contribuer à la sécurité d'approvisionnement en électricité prend effet à l'issue d'un délai de 3 ans suivant la publication du décret en Conseil d'État en fixant les modalités d'application, dont la date de publication est aujourd'hui prévue pour le premier semestre 2012.

Compte tenu d'une part, des impacts que cette obligation de capacité pourrait avoir sur la tarification, les prix de l'électricité et le fonctionnement des marchés européens interconnectés et, d'autre part, des missions qui sont et seront confiées à la CRE dans le cadre de la mise en œuvre de ce dispositif, un groupe de travail interne aux services de la CRE a d'ores et déjà été constitué afin d'apporter la contribution du régulateur à la conception de ce mécanisme. Cette activité est susceptible de connaître un développement sensible dans les années à venir, à mesure que le mécanisme se déclinera.

III.- LES MOYENS CONSACRÉS AU DÉVELOPPEMENT DE LA CONCURRENCE ET À LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS (ACTIONS N° 15 A 18)

A.- L'ACTION DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (ACTION N° 15)

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 20,5 millions d'euros en 2012 (+ 2 %). L'action n° 15 représente 2,1 % des autorisations d'engagement de l'ensemble du programme n° 134.

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT DE L'ACTION N° 15
POUR 2011 ET 2012**

(en euros)

		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Total général
Action n° 15	LFI 2011	15 299 992	5 096 864	20 396 856
Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	PLF 2012	15 537 034	4 916 747	20 503 781
	<i>Écart (%)</i>	+ 2	- 4	+ 1

Source : projet annuel de performances 2012.

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 1,5 million d'euros (les sites du 11 rue de l'Échelle et du 3 place de Valois) et le troisième est un immeuble domanial sans loyer budgétaire. 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 800 000 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 350 000 euros. Enfin, les dépenses d'informatique s'élèvent à 800 000 euros afin de permettre à l'Autorité de mener à bien l'application métier 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

L'Autorité de la concurrence est une autorité administrative indépendante, spécialisée dans la régulation de la concurrence sur les marchés, qui intervient pour garantir l'ordre public économique. Elle agit dans le cadre d'une législation nationale et communautaire qui garantit la liberté des prix et de la concurrence. Le droit de la concurrence s'applique à l'ensemble des activités économiques. C'est la nature économique de l'activité, et non la qualité des opérateurs, qui détermine l'applicabilité des règles de concurrence. L'Autorité de la concurrence a donc vocation à intervenir sur tous les marchés.

L'Autorité de la concurrence a trois champs de compétence principaux.

– Le contrôle des opérations de concentration

Les entreprises doivent notifier auprès d'elle toute opération de rapprochement (fusion, absorption, etc.) dépassant une certaine taille. L'Autorité de la concurrence procède selon l'impact supposé sur la concurrence à un examen plus ou moins approfondi des conséquences de l'opération sur le fonctionnement concurrentiel du marché. Elle peut, selon les cas, autoriser l'opération, l'assortir de conditions ou l'interdire.

– La lutte contre les pratiques anticoncurrentielles

L'Autorité a pour mission de prévenir ou de faire cesser les pratiques anticoncurrentielles (ententes et abus de position dominante) en les sanctionnant (injonctions et/ou sanctions pécuniaires) ou en utilisant plus en amont des procédures de droit négocié (transaction, engagements). Elle peut également prononcer des mesures d'urgence « conservatoires », si la nature des pratiques et le cas d'espèce le justifient, en attendant de traiter l'affaire au fond.

Elle peut se saisir d'office ou être saisie par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, par les entreprises ou encore par des organisations professionnelles ou de consommateurs.

L'Autorité dispose de pouvoirs d'enquête (visites, saisies et perquisitions) et d'instruction afin de collecter l'ensemble des éléments nécessaires pour l'instruction des affaires. Elle est dotée également d'un pouvoir spécifique dans le secteur de la distribution, lui permettant d'ordonner des cessions de magasins en cas d'abus de position dominante dans une zone de chalandise.

– L'activité consultative

L'Autorité rend des avis à la demande des pouvoirs publics sur les projets de textes législatifs ayant un impact sur la concurrence. Elle est obligatoirement consultée par le gouvernement sur tous les projets de textes réglementaires relatifs à des questions de concurrence ou visant à introduire une réglementation des prix. Elle peut également être saisie de questions générales de concurrence par les

collectivités locales, par des fédérations professionnelles, des chambres de métiers ou par des associations de consommateurs. Enfin, elle peut également rendre des avis et faire des recommandations au gouvernement de sa propre initiative.

2.– Une intense activité en 2010-2011

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 2010, le rapport d'activité de l'Autorité de la concurrence fait état de 46 saisines au fond (plus 13 saisines d'office), 16 demandes de mesures conservatoires, 32 demandes d'avis.

L'Autorité a rendu 39 décisions contentieuses ayant fait l'objet d'une instruction au fond, (12 sanctions, 6 engagements, 10 non lieu et 10 rejets de mesures conservatoires) et 1 décision octroyant des mesures conservatoires.

Elle a prononcé 12 décisions de sanction (6 faisant suite à une saisine du ministre) pour un montant total de 442,5 millions d'euros. C'est un chiffre élevé comparativement aux années précédentes, à l'exception de l'année 2008 (cartel de l'acier) et l'année 2005 (entente dans le secteur de la téléphonie mobile). Il confirme la tendance engagée avec la loi relative aux nouvelles régulations économiques du 15 mai 2001, par laquelle le législateur avait donné un signal fort pour renforcer le caractère dissuasif des sanctions prononcées par l'Autorité à l'encontre des auteurs de pratiques anticoncurrentielles qui pèsent sur la croissance économique et le pouvoir d'achat des consommateurs. En 2010, deux affaires représentent l'essentiel du montant des sanctions : la décision relative à l'entente entre les banques pour la mise en place d'une commission d'échange image chèque et le cartel dans le secteur de la signalisation routière.

ÉVOLUTION DES SAISINES AU FOND PAR ORIGINE

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ministre chargé de l'Économie	10	15	17	13	6	4	2
Entreprises	31	23	29	32	36	39	32
Organisations professionnelles	0	1	0	2	1	2	7
Associations de consommateurs	0	1	0	3	0	0	0
Collectivités territoriales	0	1	3	1	0	0	1
Autres (y compris irrecevables)	0	1	2	3	1	1	0
Saisines d'office	6	9	9	3	6	8	13
Respect d'injonction	5	0	0	2	1	1	4
Total	53	56	60	59	51	55	59

Le Rapporteur spécial note que pour sa première année de pleine activité, l'Autorité a poursuivi en 2010 le rythme de diminution du stock d'affaires engagé depuis 2001 et qui s'est accéléré à partir de 2005. Elle atteint ainsi son plus bas niveau de stock depuis près de quinze ans.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE D'AFFAIRES TRAITÉES PAR LE CONSEIL,
PUIS L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Stock au 1 ^{er} janvier	296	254	198	180	155	176	169
Affaires nouvelles	100	105	103	92	117	137	110
Affaires terminées	142	161	121	117	96	145	126
Variation du stock	-42	-56	-18	-25	+21	-8	-16
Stock au 31 décembre	254	198	180	155	176	168	153

L'Autorité a rendu 34 avis dont 16 sur les textes législatifs et les questions de concurrence. Comme en 2009, l'activité consultative a donc été soutenue en 2010.

Parmi les avis rendus, trois l'ont été à l'initiative de l'Autorité dans les secteurs des télécoms (utilisation croisée des bases de clientèle) et de la distribution (management catégoriel et contrats d'affiliation des magasins indépendants). L'Autorité souhaite publier souvent ce type de « bilan concurrentiel » de certains secteurs ou pratiques et ainsi formuler des recommandations afin de promouvoir la culture de la concurrence et de prévenir d'éventuels contentieux.

3.– Les décisions et avis les plus notables de l'Autorité en 2011

a) Les sanctions en matière de pratiques anticoncurrentielles

L'Autorité de la concurrence a sanctionné le 26 janvier à hauteur de 10 millions d'euros quatorze entreprises qui s'étaient réparti la quasi-totalité des marchés publics de restauration des monuments historiques passés par les DRAC (églises, cathédrales, abbayes, châteaux, patrimoine des villes...) dans trois régions (Basse-Normandie, Haute-Normandie et Picardie). Des ententes ponctuelles ont également été mises en place dans les régions Aquitaine, Bourgogne, Nord-Pas-de-Calais et Île-de-France. Dès le démantèlement des ententes, les prix des prestations fournies par les mêmes entreprises ont d'ailleurs fortement baissé (de plus de 20 % en moyenne). Les collectivités publiques et les particuliers victimes des ententes, disposent du droit de demander par ailleurs réparation du préjudice qu'ils ont subi auprès des tribunaux compétents. Cette décision permettra le cas échéant d'asseoir leur demande en réparation.

L'Autorité a sanctionné le 24 février quatre sociétés à hauteur de 1 160 100 euros pour s'être concertées sur les prix lors de marchés de travaux de peinture portuaire et d'ouvrages d'art entre 2005 et 2006. Les chantiers concernaient précisément la réfection de quais, grues et écluses des ports de Brest, Nantes Saint-Nazaire et du Havre. D'autres infrastructures (une conduite forcée d'EDF dans les Hautes-Pyrénées et le pont de Varades en Loire-Atlantique) ont été aussi concernées.

Le calendrier des autres décisions de sanctions a dû être repoussé au second semestre en raison de la nécessité de la nomination d'un nouveau conseiller-auditeur, intervenue le 2 août dernier.

b) Les procédures négociées en matière de pratiques anticoncurrentielles

Au terme d'une procédure négociée avec le Groupement des Cartes Bancaires, qui regroupe plus de 130 établissements bancaires, l'Autorité de la concurrence a rendu le 7 juillet 2011 une décision par laquelle elle rend obligatoires les engagements du GIE CB tendant à faire baisser de manière substantielle la plupart des commissions interbancaires liées aux transactions par carte, qui n'avaient pas évolué depuis vingt ans. Les commissions interbancaires de paiement et de retrait, les plus importantes en valeur, voient leur montant respectif baisser sensiblement de -36 % et de -20 %. L'Autorité de la concurrence s'intéressera dans les prochains mois aux commissions interbancaires fixées par d'autres systèmes de paiement par cartes (Mastercard, Visa, etc.) et à celles en vigueur pour les autres moyens de paiement (notamment les prélèvements).

L'Autorité a rendu obligatoires le 27 avril 2011 des engagements de la société Kadéos, qui détient 81 % du marché des titres cadeaux multi-enseignes, permettant de faciliter l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché, et ainsi d'accroître la diversité des cartes offertes et le nombre d'enseignes dans lesquelles les bons cadeaux sont susceptibles d'être utilisés.

c) Les avis et enquêtes sectorielles

L'Autorité a rendu un avis sur les jeux en ligne le 20 janvier 2011, deux avis sur des filières agricoles les 15 février et 18 juillet 2011, sur le tarif social de l'accès Internet haut débit le 8 juillet, et sur la régulation des câbles sous-marins aux Antilles le 10 juin. Par ailleurs, l'Autorité a lancé de sa propre initiative deux enquêtes sectorielles dans les secteurs de la réparation automobile, d'une part, et du commerce électronique, d'autre part, qui seront conclues respectivement en mars et juin 2012.

d) Le contrôle des concentrations

Des décisions d'autorisation sous réserve de mise en œuvre d'engagements préservant la concurrence en prix et/ou en qualité ont été rendues dans des secteurs tels que les réseaux de chaleur urbains (GDF Suez/Ne Varietur), la distribution d'électroménager (HTM-Boulangier/Saturn) et la presse quotidienne régionale (Crédit Mutuel/Est Républicain).

En 2012, selon le programme de travail présenté par le président de l'Autorité, celle-ci poursuivra ses activités de contrôle des concentrations, de recommandation et de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles dans les secteurs structurants de l'économie française, en particulier les services bancaires, les transports, la distribution, les télécommunications, la santé, l'agro-alimentaire et l'énergie.

Elle conclura deux enquêtes sectorielles lancées de sa propre initiative dans les secteurs de la réparation automobile, d'une part, et du commerce électronique, d'autre part.

Elle exercera par ailleurs une vigilance renforcée sur l'exécution de ses décisions en matière de concentrations et de pratiques anticoncurrentielles.

Enfin, elle publiera, à l'issue d'une large consultation publique, un document-cadre sur les programmes de conformité, qui définira et exposera de façon pédagogique la façon dont les entreprises peuvent mettre en place des programmes de prévention des infractions au droit de la concurrence, ainsi qu'un communiqué sur la non-contestation de griefs, afin d'assurer davantage de transparence sur les modalités de mise en œuvre de cette procédure négociée ⁽¹⁾.

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.– Les crédits demandés pour 2012 pour les actions n° 16, 17 et 18

Les moyens dévolus à la DGCCRF, que l'on peut calculer en additionnant les crédits des actions n° 16, 17 et 18 s'établissent à 22,4 millions d'euros pour 2012 en autorisations d'engagement contre 23,1 millions en 2011 (– 3 %)

(1) Le principe en est le suivant : en contrepartie du renoncement de l'entreprise concernée à contester les griefs qui lui ont été notifiés, celle-ci peut obtenir une clôture rapide de l'affaire ainsi qu'une réduction significative de la sanction pécuniaire encourue, souvent d'environ 10%. Si l'entreprise propose en outre des engagements pour l'avenir, il peut en être tenu compte dans la fixation de la sanction. Cette procédure a été instituée par le législateur en 2001 (article L. 464-2, III du code de commerce en vigueur).

et 22,5 millions pour 2012 contre 22,9 millions en 2011 (- 2 %). Ces trois actions représentent 22,4 % des crédits de la mission.

Les trois actions comportent au total 3 053 ETPT, soit 54 % de l'ensemble des ETPT du programme. L'évolution par rapport au plafond d'emplois 2011 (3 149 ETPT, soit - 96 ETPT) résulte principalement de la règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Ainsi, en 2012 il est prévu de ne remplacer que 72 des 163 départs à la retraite.

Indépendamment de l'application des règles transversales d'économie sur les dépenses de fonctionnement, deux transferts ont modifié la dotation 2012 sur ces actions :

– un transfert des crédits de fonctionnement des DDI a été effectué au profit du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* à hauteur de 0,86 million d'euros ;

– un transfert des crédits relatifs aux moyens de fonctionnement alloués aux commissions de sécurité des consommateurs et des clauses abusives du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* vers le programme 134 à hauteur de 0,08 million d'euros. En application du décret n° 2010-1221 du 18 octobre 2010, ces commissions sont désormais rattachées à l'Institut national de la consommation (INC).

Les dépenses de fonctionnement diminuent de 10 % car en 2011 à la suite de la mise en place de la nouvelle organisation territoriale de l'État, les crédits de fonctionnement courant des directions départementales interministérielles et les crédits immobiliers à la charge de l'occupant (loyers externes et budgétaires, petit entretien, fluides...) des directions départementales interministérielles, des préfetures, des SGAR et sous-préfetures, de certaines directions régionales (DREAL, DRAAF, DIRECCTE, DRJSCS, DRAC et DIRM) de leurs unités départementales et des rectorats pour la partie de leurs services installés en cité administrative ont été regroupés au sein du 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 (service informatique, École nationale et service national d'enquêtes) et des DIRECCTE. Cette structure budgétaire reste en vigueur en 2012.

Ces crédits d'un montant total de 7 068 665 euros en autorisations d'engagement et 7 061 509 euros en crédits de paiement sur l'ensemble des actions 16, 17 et 18 correspondent essentiellement à la formation, à la communication, à l'informatique et au pilotage, ainsi qu'au fonctionnement courant et aux frais de déplacement des agents affectés en DIRECCTE. Ils participent à la mise en œuvre des trois actions *Régulation concurrentielle des marchés*, *Protection économique du consommateur* et *Sécurité du consommateur* et ont donc été répartis sur la base des effectifs affectés à chacune des actions, ce

qui conduit aux montants de 2,24 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,23 millions d'euros en crédits de paiement présentés sur l'action 16.

Les dépenses d'investissement diminuent de 23 %. D'u montant total de 2,13 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, elles correspondent essentiellement aux dépenses d'investissement du service informatique de la DGCCRF.

Les dépenses d'intervention restent stables à hauteur de 12,13 millions d'euros. Elles 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 2010 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.

2.– L'activité de la DGCCRF dans le domaine de la régulation concurrentielle des marchés

L'objectif principal de la DGCCRF en 2010 a consisté 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).

a) De bons indicateurs de performance

**INDICATEURS DE PERFORMANCE DE L'OBJECTIF N° 4
ASSURER LE FONCTIONNEMENT LOYAL ET SÉCURISÉ DES MARCHÉS**

(en %)

Indicateur	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Prévision PAP 2010	2010 Réalisation	2011 Prévision	2013 Cible	2012 Prévision
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	40,5
4.2 Pourcentage d'enquêtes suite à plaintes traitées dans un délai de deux mois (en %)	63,3	64,8	65	65	66	67	66,5
4.3 Temps consacré aux enquêtes rapporté au temps total travaillé (en %)	74,5	72,8	75	72	73	75	74,8

Source : projet annuel de performances 2011.

La progression de l'ensemble des indicateurs de performance s'appliquant à la DGCCRF est satisfaisante et notamment toutefois, 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.

b) La nouvelle répartition des rôles entre la DGCCRF et l'autorité de la concurrence en matière de régulation concurrentielle

La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) a créé une nouvelle autorité administrative indépendante, l'Autorité de la concurrence (ADLC), qui remplace le Conseil de la concurrence.

L'ordonnance n° 2008-1161 du 13 novembre 2008 portant modernisation de la régulation de la concurrence et les décrets qui ont été pris pour son application fixent la répartition des rôles entre l'ADLC et la DGCCRF.

Les pratiques anticoncurrentielles

La LME et l'ordonnance n° 2008-1161 du 13 novembre 2008 portant modernisation de la régulation de la concurrence réforment le cadre institutionnel de la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles. Plusieurs décrets, pris en application de la LME et de l'ordonnance du 13 novembre 2008, complètent le dispositif. Un des objectifs de la réforme a été de permettre à l'Autorité de la concurrence de consacrer l'essentiel de son activité aux dossiers qu'elle estime prioritaires, en lui laissant la faculté de déléguer à la DGCCRF le traitement de certaines affaires de portée locale. Cette réforme redéfinit en conséquence l'articulation des compétences entre les deux institutions.

● Premièrement, la DGCCRF conserve dans le dispositif institutionnel la mission essentielle de détecter les indices de pratiques anticoncurrentielles, ce qu'elle peut faire avec efficacité grâce à la répartition territoriale de ses enquêteurs. Les dysfonctionnements de concurrence sont repérés à l'occasion de l'exercice normal des missions de la DGCCRF, lors des enquêtes spécifiques de recherches d'indices de pratiques anticoncurrentielles inscrites à la Directive Nationale d'Orientation.

● Deuxièmement, lorsque des indices de pratiques anticoncurrentielles sont mis en lumière et que la DGCCRF estime qu'une enquête de recueil des preuves peut les confirmer, un projet d'enquête est transmis à l'ADLC en vertu des dispositions de l'article L. 450-5 du Code de commerce. Tous les documents nécessaires à l'appréciation de l'indice y sont joints.

L'Autorité de la concurrence dispose d'un délai d'un mois pour prendre la direction de l'enquête. Lorsqu'elle ne souhaite pas le faire, notamment parce que les pratiques apparaissent de portée locale, ou à défaut de réponse dans un délai de 35 jours, la DGCCRF réalise l'enquête (article D. 450-3 du Code de commerce.).

Au 30 juin 2011, les chiffres sont les suivants :

– projets d'enquêtes transmis par la DGCCRF à l'ADLC : 77 en 2010 + 50 en 2011 ;

– projets d'enquêtes pris en charge par ADLC : 23 en 2010 (30 %) + 13 en 2011 (26 %) ;

– enquêtes confiées à la DGCCRF : 54 en 2010 (70 %) + 37 en 2011 (74 %).

● Troisièmement, les enquêtes laissées à la DGCCRF sont prises en charge par les enquêteurs des Brigades interrégionales d'enquête de concurrence (BIEC). Ce dispositif permet à la DGCCRF de réaliser des enquêtes sur des marchés locaux. Ce dispositif permet également à la DGCCRF de réaliser, pour le compte de l'Autorité de la concurrence, des enquêtes d'envergure nationale que celle-ci n'a pas souhaité effectuer avec ses propres enquêteurs.

Cette assistance portée par la DGCCRF à l'ADLC doit toutefois rester marginale. En effet, la DGCCRF, direction du Ministère de l'économie, n'a pas vocation à jouer le rôle de variable d'ajustement du stock d'enquêtes de l'Autorité. Cette situation irait à l'encontre d'un des objectifs majeurs de la réforme en matière de pratiques anticoncurrentielles consistant à unifier la chaîne enquête-instruction.

Au 30 juin 2011, 63 enquêtes étaient en cours dans les DIRECCTES-BIEC de la DGCCRF, unités spécialisées dans les enquêtes de ce type.

Les enquêtes apportant la preuve de pratiques anticoncurrentielles donnent lieu à un rapport qui comporte une qualification des pratiques au regard des articles L. 420-1, L. 420-2, ou L. 420-5 du code de commerce en fonction du standard de preuve exigé par l'Autorité de la concurrence. Ce rapport impute les pratiques aux opérateurs visés.

L'Autorité de la concurrence est informée des résultats des investigations menées par la DGCCRF. Il s'agit d'une obligation découlant de l'article L. 450-5. Concrètement la DGCCRF transmet une copie du rapport d'enquête et des pièces annexes (procès-verbaux, documents obtenus en copie ou saisis sur la base des pouvoirs des articles L. 450-3 ou L. 450-4 du code de commerce).

Il appartient à l'Autorité de décider dans le délai de deux mois de se saisir ou non de l'affaire.

Au 30 juin 2011, les chiffres sont les suivants :

– rapports transmis par la DGCCRF à l'ADLC : 43 en 2010 (25 rapports classés par la DGCCRF pour absence de pratiques ou pratiques non établies et 18 concluant à la preuve de pratiques soit 42 % des rapports) + 19 en 2011 (10 rapports classés par la DGCCRF pour absence de pratiques ou pratiques non établies et 9 concluant à la preuve de pratiques soit 47 % des rapports) ;

– rapports pris en charge par l'ADLC : 6 en 2010 (33 %) + 3 en 2011 (33 %) ;

– rapports laissés au traitement de la DGCCRF : 12 en 2010 (67 %) + 6 en 2011 (soit 67 %).

Si l'Autorité de la concurrence laisse le dossier à la DGCCRF, celle-ci peut décider de classer l'affaire, délivrer un rappel de réglementation aux entreprises concernées, envisager une suite pénale ou civile si les pratiques relevées le permettent ou procéder à une transaction/injonction (article L. 464-9 du Code de commerce).

• Quatrièmement, La DGCCRF s'est organisée pour mettre en place la procédure de transaction-injonction détaillée par le décret n° 2009-140 du 10 février 2009. Cette phase essentielle pour les opérateurs est scrupuleusement respectée. Elle est déployée sur le terrain par les unités territoriales de la DGCCRF, donc au plus près des entreprises.

Les mesures envisagées et les décisions à notifier à l'issue du contradictoire sont toutefois validées par l'administration centrale de la DGCCRF. Le contrôle de la procédure par l'administration centrale vise à garantir l'adéquation de la procédure à l'espèce, la bonne prise en compte du contradictoire et de l'évolution de la jurisprudence, tant sur le standard de preuves que sur la qualification des pratiques, et la cohérence des décisions prises.

La DGCCRF peut enjoindre aux auteurs de pratiques anticoncurrentielles d'y mettre fin et, le cas échéant, leur proposer une transaction financière. La transaction constitue une sanction dont le montant ne peut excéder 75 000 euros dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires de l'entreprise concernée.

L'injonction et la transaction se distinguent juridiquement : la première est une décision administrative, la seconde un contrat portant sur un règlement financier. Elles peuvent être appliquées séparément ou simultanément en fonction de l'utilité de mettre un terme à des pratiques illicites et de la gravité des pratiques en cause.

L'exécution par les entreprises des obligations résultant de ces procédures éteint toute action devant l'Autorité de la concurrence pour les mêmes faits. Les PME responsables de ces pratiques bénéficient ainsi d'un dispositif leur évitant d'encourir de lourdes amendes dans le cadre de procédures contentieuses. Ces mesures permettent également d'obtenir une cessation rapide des pratiques anticoncurrentielles.

La DGCCRF informe l'Autorité de la concurrence des décisions prises. En cas de refus de la transaction ou d'inexécution des injonctions, la DGCCRF saisit l'Autorité de la concurrence.

Au 30 juin 2011 les rapports d'enquêtes de la DGCCRF dont l'ADLC ne s'est pas saisie ont donné lieu aux décisions suivantes :

– 12 rappels à la loi ;

– 10 transactions/injonctions avec les professionnels concernés ⁽¹⁾ (+ 4 en cours).

Enfin l'ADLC peut requérir l'aide de la DGCCRF pour réaliser les opérations de visite et saisie qu'elle aura décidée pour ses propres enquêtes (article L. 450-6 du code du commerce). Elle formule une demande écrite à la DGCCRF. En 2010, l'ADLC a demandé trois assistances qui ont mobilisé 113 enquêteurs dont 29 de la DGCCRF pendant trois jours ⁽²⁾.

En 2011 l'ADLC a demandé une assistance qui a mobilisé 31 enquêteurs dont 7 de la DGCCRF pendant 3 jours ⁽³⁾.

Les concentrations d'entreprises

Depuis la LME, le contrôle des opérations de concentrations a été transféré à l'ADLC, qui reçoit les notifications des projets de fusions, et autorise ou non l'opération après une analyse concurrentielle de « phase 1 », ou un examen approfondi de « phase 2 », en cas de doute sérieux d'atteinte à la concurrence.

(1) Ce chiffre inclut les suites données à des rapports établis en 2009 et laissés par l'ADLC au traitement de la DGCCRF.

(2) Pour sa part, la DGCCRF a réalisé 10 enquêtes nécessitant des visites et saisies qui ont mobilisé 152 enquêteurs.

(3) Sur la même période, la DGCCRF a réalisé 6 enquêtes avec visite et saisie mobilisant 94 enquêteurs.

L'autorisation peut être subordonnée à la réalisation d'engagements proposés par les entreprises afin de résoudre les effets anticoncurrentiels de l'opération.

Pour autant, le ministre conserve une possibilité de contrôle des opérations de concentrations, à deux stades de la procédure :

– à l'issue de la phase 1, en demandant à l'Autorité de conduire un examen approfondi de phase 2 ;

– à l'issue de la phase 2, en statuant sur l'opération en cause pour des motifs d'intérêt général autres que la concurrence (développement industriel, emploi, compétitivité).

Le rôle de la DGCCRF est de faire connaître à l'Autorité en quoi les opérations qu'elle examine interagissent ou retentissent sur d'autres aspects de la politique gouvernementale. Ceci est particulièrement important pour apprécier l'efficacité et l'impact des engagements proposés par les entreprises dans l'environnement économique dans lequel ils s'inscrivent.

Ce rôle de veille s'exerce essentiellement durant la phase 2, et pour des opérations d'ampleur ayant des répercussions importantes sur une partie cruciale de l'économie. Dans ces cas, il appartient également à la DGCCRF de consolider en tant que de besoin les avis des autres ministères. De ce point de vue, la LME a clarifié le dispositif de décision finale en permettant à chaque partie prenante à la décision d'exprimer de manière transparente ses arguments.

L'ADLC a diffusé des lignes directrices du contrôle qui se sont substituées à celles éditées en 2004 par la DGCCRF, dont elles ont toutefois repris une partie substantielle. Ce document constitue un mode d'emploi complet pour les entreprises, sur la procédure applicable, les critères utilisés pour l'analyse concurrentielle ou les différents types de décisions qui peuvent être prises à l'issue de la procédure.

En 2010, l'Autorité de la concurrence a engagé deux phases 2. Le premier dossier concerne la prise de contrôle exclusif des sociétés NT1 et Monte-Carlo Participations par TF1. La deuxième affaire est relative à la création d'une entreprise commune entre Veolia Environnement et la Caisse des dépôts et consignations sur le marché du transport public urbain et interurbain de voyageurs hors Île-de-France.

Le ministre n'a usé ni de sa faculté de demander à l'Autorité de conduire un examen approfondi, ni de son pouvoir d'évocation.

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)

	2009	2010	2011 (prévision)
Dépenses de personnel	37,53	39,02	39,49
Pourcentage de la dotation DGCCRF	17,28 %	18,14 %	19,06 %
Nombre d'ETPT rémunérés	597	591	607
Crédits de fonctionnement et d'investissement	3,2	3,23	2,05
Budget alloué à la Commission de sécurité des consommateurs (CSC)	0,26	0,22	0,25

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 RÉALISÉS PAR LA DGCCRF

	2010	1 ^{er} semestre 2011
Vérification des autocontrôles des entreprises	10 357	5 445
Règles d'hygiène et de sécurité alimentaire (respect des DLC et des règles de température, traçabilité des produits alimentaires...)	17 060 4	76 725
Additifs, contaminants, résidus, matériaux au contact alimentaire	26 341	12 198
Sécurité des produits non alimentaires	56 004	26 310
Sécurité des prestations de service (hors cafés, hôtels, restaurants)	7 684	3 323
Total	270 990	124 001

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).

La DGCCRF maintiendra en 2012 ses contrôles dans les domaines de la sécurité alimentaire suivants :

– sur les risques biologiques : plan de contrôle de la qualité microbiologique des aliments visant à rationaliser l'activité de ses unités déconcentrées en la matière et actions spécifiques notamment dans le domaine des contaminants microbiologiques en particulier dans les végétaux (salmonelles, listéria et norovirus...);

– sur les risques physico-chimiques : aptitude au contact alimentaire de certains matériaux, addition d'ingrédients à visée technologique ou à but nutritionnel ou physiologique (notamment dans les compléments alimentaires) et contaminants en particuliers contaminants chimiques émergents (aluminium, acrylamide, esters de 3-MCPD);

– sur les risques nutritionnels : plan de contrôle des allégations nutritionnelles et de santé.

La mise en œuvre du dispositif de vigilance sur certaines denrées alimentaires (dont les compléments alimentaires) devrait se poursuivre, voire s'intensifier en 2012.

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
2010	2 170	47	24	1 244	161	253
1^{er} semestre 2011	842	39	15	712	38	169

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.

(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.

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. 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.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 19 octobre 2011 à 9 heures, la Commission examine les crédits du programme Développement des entreprises et de l'emploi de la mission Économie, ainsi que le compte spécial Prêts et avances à des particulier ou à des organismes privés.

M. Jérôme Chartier, Rapporteur spécial pour les crédits du développement des entreprises et de l'emploi de la mission Économie. La mission *Économie* a pour objectif de favoriser la mise en place d'un environnement propice à une croissance durable et équilibrée de l'économie française. Le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* renforce le soutien aux entreprises – notamment les PME – des secteurs de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services. Il garantit la concurrence entre les acteurs économiques en assurant la protection des consommateurs.

Ce programme s'articule autour de cinq objectifs stratégiques : renforcer l'efficacité des aides aux entreprises ; améliorer la qualité et l'efficacité du soutien aux entreprises à l'exportation ; répondre aux besoins des entrepreneurs en simplifiant l'environnement administratif des entreprises ; assurer le fonctionnement loyal et sécurisé des marchés ; prendre des décisions dans les meilleurs délais.

Le programme 134, qui est au cœur de la politique économique menée par le Gouvernement, est inspiré par la volonté de faire renaître en France l'esprit d'entreprise et d'innovation. Je vous indique à cet égard que le mois dernier, le nombre de créations d'entreprise a augmenté de 25 %.

Depuis 2007, d'importantes mesures ont été prises pour simplifier et alléger les contraintes qui pèsent sur les créateurs d'entreprise. Nombreux étaient ceux qui, après avoir mûri leur projet, hésitaient à sauter le pas face au poids insupportable des obligations et des formalités qui allaient peser sur eux. J'ai la conviction que les Français ne manquent ni d'esprit d'entreprise ni de sens de l'initiative. Il fallait simplement changer de logique et encourager ceux qui prennent le risque de créer leur entreprise.

La création du statut d'auto-entrepreneur et, plus récemment, de celui d'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL) s'inscrit dans cette démarche volontariste. Leur succès est indiscutable : entre 2005 et 2010, le nombre de créations d'entreprise a quasiment triplé. Il faut aller plus loin encore en accompagnant les nouvelles TPE et PME pour qu'elles puissent grandir jusqu'à atteindre la taille critique qui leur permettra d'exporter.

La loi de modernisation de l'économie (LME), votée au cours de l'été 2008, a permis de mettre en place une stratégie globale, qui concerne tous les acteurs de la chaîne économique et donne la priorité à l'innovation et aux nouvelles technologies afin d'améliorer l'attractivité de notre territoire et de notre

économie. Parmi les mesures prises, je citerai le triplement du crédit d'impôt recherche (CIR), l'amélioration du réseau très haut débit, l'aménagement numérique du territoire, le renforcement de la protection de la propriété intellectuelle...

En mars 2010, les états généraux de l'industrie (EGI) ont fixé cinq grands axes pour un renouveau industriel, et permis l'émergence d'un pacte économique et social, reposant sur un consensus autour du caractère indispensable de l'industrie pour l'économie française. Ils ont abouti à des investissements d'avenir, à hauteur de 1 milliard d'euros, qui seront utiles pour les vingt ans à venir.

Enfin, face à la crise économique la plus grave depuis celle survenue dans les années 1930, le Gouvernement a mis en place un plan de soutien de 22 milliards d'euros destiné à assurer le financement des PME confrontées au resserrement brutal du crédit, en accroissant massivement les moyens d'intervention d'Oséo. Fondé en priorité sur l'investissement, ce plan de relance vise à soutenir l'activité d'aujourd'hui tout en préparant la compétitivité de demain. L'enveloppe de 26 milliards d'euros a permis notamment la mise en place rapide d'un millier de projets à travers toute la France. Deux plans exceptionnels de soutien au bâtiment et à l'automobile ont également été mis en œuvre.

Pour que la France sorte de la crise plus forte qu'elle n'y est entrée, le Président de la République a engagé une réflexion sur nos priorités nationales, celles-ci devant être financées par un grand emprunt. Parmi les secteurs porteurs de la croissance, trois ont émergé : l'économie de la connaissance, la compétitivité des entreprises et les équipements industriels innovants.

Le choix de cinq priorités s'inscrit dans la droite ligne des réformes engagées depuis 2007 : enseignement supérieur et formation, recherche, filières industrielles et PME, développement durable et économie numérique. Les investissements dans ces domaines renforcent les mesures prises dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie.

La mission *Économie* et tout particulièrement le programme 134 poursuivront cette politique ambitieuse en 2012, tout en maintenant notre effort en matière de réduction des effectifs et de maîtrise de la dépense publique. Les crédits de la mission s'élèvent à 2,1 milliards d'euros, à comparer aux 2,06 milliards en loi de finances initiale pour 2011.

La programmation triennale des crédits démontre l'effort de rationalisation des moyens destinés à cette politique. D'une part, l'application de la règle gouvernementale du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, ce qui représente une réduction de 239 équivalents temps plein travaillés, permet d'économiser 9,3 millions d'euros ; d'autre part, en application des règles transversales, l'État diminuera ses dépenses de fonctionnement et d'intervention

de 2,5 % en 2012, après une diminution de 5 % en 2011, à laquelle s'ajoute une baisse du plafond d'emplois des opérateurs de 1,5 % par an.

L'accentuation des efforts prévue dans la loi de programmation triennale se traduit par deux mesures supplémentaires : la révision des crédits destinés à Oséo au titre de l'activité car le groupe dispose de ressources propres suffisantes ; et le transfert des crédits destinés aux activités de recherche du Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE) du programme 134 vers les programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*.

En 2012, le programme 134 représentera 1 milliard d'euros en crédits de paiement, contre 1,06 milliard en 2011, soit une diminution de 3,8 % ; au titre des autorisations d'engagement, les crédits devraient atteindre 1,06 milliard d'euros en 2012, contre 1,12 milliard en 2011. Cette évolution résulte essentiellement de deux éléments : la baisse de 26 % 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* ainsi que la baisse de 9 % de l'action 3 *Actions en faveur des entreprises industrielles*. Ces mesures démontrent la volonté du Gouvernement de rationaliser les crédits destinés au développement des entreprises et de l'emploi dans un contexte budgétaire tendu.

Les crédits demandés au titre de l'action 2 pour 2012 s'établissent à 137,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ; quant à ceux demandés au titre de l'action 3, ils sont de 209 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 220,5 millions en crédits de paiement, soit une baisse significative de 9 %.

Les crédits destinés à la régulation du secteur des télécommunications connaissent une légère diminution. Les crédits de l'action 4 *Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information* pour 2012 sont en diminution de 4 % par rapport à 2011, tandis que l'action 13 finançant les activités de l'ARCEP devrait enregistrer une augmentation de 1 %.

Les crédits de l'action 14 *Régulation et contrôle des marchés de l'énergie*, qui financent la Commission de régulation de l'énergie (CRE), s'élèvent en 2012 à 19,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ce qui représente une augmentation de 1 %. Celle-ci doit permettre à la CRE de mener à bien les nouvelles missions que lui a confiées la loi relative à la nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME).

La baisse de 3 % des moyens dévolus à la DGCCRF est due à l'accroissement des compétences de l'Autorité de la concurrence qui a entraîné un recentrage de la DGCCRF sur ses missions régaliennes.

Ont été rattachées au programme des dépenses fiscales qui représentent près de sept fois le montant des crédits budgétaires. Avec un montant de 3,2 milliards d'euros, la dépense relative au taux réduit de TVA dans la

restauration constitue désormais la troisième plus importante dépense fiscale du budget de l'État.

Vous l'aurez compris, les mesures de rationalisation proposées dans le projet de budget pour 2012 ne remettent nullement en cause les acquis considérables réalisés depuis 2007.

M. Alain Rodet. Votre rapport ne prenant pas en compte les missions nouvelles confiées à la Banque postale, pouvez-vous nous dire un mot sur les conséquences de la restructuration en cours ?

S'agissant de la rationalisation des moyens en faveur des PME, les crédits sont en forte baisse, en particulier les crédits affectés à l'aide au départ des commerçants et des artisans. Est-ce opportun à un moment où le secteur est très inquiet ? Le président de l'Union professionnelle artisanale (UPA), Jean Lardin, indiquait il y a quelques jours que les banques avaient abandonné l'artisanat en rase campagne.

M. Jean-Claude Mathis. Je salue le succès que rencontre le statut d'auto-entrepreneur, mais sur le terrain, de nombreux artisans se plaignent de la concurrence qui leur est faite. Ne serait-il pas opportun de leur adresser un signal fort afin de les rassurer ?

M. Marc Goua. Le Rapporteur spécial souligne l'importante progression du nombre des auto-entrepreneurs, mais quel est l'effet sur l'emploi dans les entreprises ? Le secteur du bâtiment, par exemple, fait appel de plus en plus fréquemment à des auto-entrepreneurs, pour ne pas recruter, voire, pour supprimer des emplois, afin de comprimer les coûts.

M. Michel Bouvard. Le montant total des aides à la presse, qui figurent dans le programme 134, avoisine le milliard d'euros. Ne serait-il pas préférable de les rattacher à la mission *Médias*, de façon à connaître le coût global de l'action publique en faveur de la presse écrite ?

M. Jean-Pierre Gorges. Il y a quelque temps se sont tenus les entretiens de Chartres. Ces assises nationales de l'artisanat ont permis au monde artisan de dialoguer longuement de la politique menée en direction de leur profession, en présence du secrétaire d'État Frédéric Lefebvre et d'Alain Griset, président de l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM). Les artisans souhaitent que le seuil de 32 000 euros, qui est un atout considérable pour les auto-entrepreneurs, soit généralisé. J'ai été rapporteur spécial de ces crédits pendant plusieurs années et je me sens particulièrement concerné par cette question. À Chartres, devant les artisans, je me suis engagé à poser la question à l'Assemblée nationale : pourquoi ne pas créer un groupe de travail chargé d'étudier la possibilité d'étendre aux artisans l'avantage accordé aux auto-entrepreneurs ?

Mme Arlette Grosskost. Les chefs d'entreprise que j'ai rencontrés se disent satisfaits d'Oséo mais ils se demandent pourquoi prendre une garantie payante alors qu'elle n'est appelée qu'une fois que les cautions personnelles et les hypothèques sont purgées.

M. Michel Vergnier. J'ai lu avec intérêt, monsieur le rapporteur spécial, que vous aviez réfléchi à un taux de TVA intermédiaire pour la restauration. Quel en serait l'intérêt ? Et le taux ?

M. Patrick Lemasle. Dans ma circonscription, les artisans se plaignent de la distorsion de concurrence qu'ils subissent de la part des auto-entrepreneurs. Le problème est double : d'une part, certains utilisent le statut d'auto-entrepreneur comme variable d'ajustement de l'emploi ; d'autre part, les artisans et les commerçants se plaignent d'être pénalisés par des charges excessives. Que proposez-vous, monsieur le Rapporteur spécial, qui n'aggrave pas les déficits sociaux ?

M. Jean-Pierre Balligand. Ma question porte sur l'action n° 7, qui concerne le développement international et la compétitivité des territoires. Il y dix ans, notre pays comptait 200 000 entreprises exportatrices. Selon le rapport d'Olivier Dassault, elles ne seraient plus que 90 000. Lors de son audition il y a une quinzaine de jours, Pierre Lellouche prétendait que les grandes entreprises françaises accompagnent les PME lorsqu'elles vendent des avions ou des trains. C'est absolument faux ! Pour gagner des marchés importants, les grandes entreprises plombent les PME françaises en acceptant des transferts technologiques et une délocalisation de la sous-traitance. C'est comme cela qu'Areva, Alstom ou EADS exportent. Dispose-t-on d'une évaluation qualitative de cette situation ?

M. le Président Jérôme Cahuzac. Les établissements bancaires et financiers ont acquitté une taxe destinée en principe à doter Oséo qui, en pratique, a reçu moins. Ce dispositif, théoriquement temporaire, était-il judicieux ? Pourquoi y a-t-il été mis fin ? Faudrait-il le renouveler ?

M. Jérôme Chartier, Rapporteur spécial. Monsieur Rodet, je ne connais pas les conséquences de la restructuration du groupe Dexia pour les équipes de La Poste. Toutefois, mon sentiment personnel, en tant que rapporteur du projet de loi sur la régulation bancaire et financière, est que l'organisation retenue ne pénalisera pas l'activité de la Banque postale, bien au contraire. Créer un lien entre une banque très implantée dans les territoires et les collectivités territoriales représente un véritable atout, tant commercial qu'économique. Et je souscris à la proposition du rapporteur général de la nommer à nouveau Crédit local de France.

J'ai pris note de vos remarques intéressantes à propos des commerçants, j'y reviendrai au cours de la discussion générale du projet de budget. Les commerçants font l'objet d'un soutien affirmé de la part de l'État. Nous

continuerons, avec les chambres de commerce et d'industrie, à soutenir et à développer les commerces de centre-ville.

Afin de limiter le risque de concurrence déloyale vis-à-vis des artisans, le Gouvernement a fait évoluer le statut d'auto-entrepreneur. En outre, l'inscription obligatoire en chambre des métiers a permis de calmer les tensions générées par la création du statut.

Je remercie Jean-Pierre Gorges qui nous a fait part d'une idée extrêmement intéressante. Je prends l'engagement devant lui d'assister l'an prochain aux entretiens de Chartres. Et s'il m'y autorise, je mentionnerai dans le rapport mon souhait que le Gouvernement crée un groupe de travail ou charge un parlementaire d'une mission sur le sujet. Et j'écrirai au ministre pour qu'il vous désigne, cher collègue.

Monsieur le président, la taxe que vous avez mentionnée est maintenue. Oséo dispose de suffisamment de ressources propres pour se passer de subventions publiques. C'est la raison pour laquelle elles sont réduites dans le projet de budget pour 2012.

En effet, monsieur Bouvard, le soutien à la presse s'apparente davantage à un soutien aux médias, la pluralité de la presse étant un élément essentiel de la démocratie.

En ce qui concerne le développement international des entreprises, monsieur Balligand, je suis d'accord avec vous, nous avons de moins en moins d'entreprises qui exportent et que cela constitue l'un de nos principaux problèmes. En revanche, je pense que les grandes entreprises peuvent entraîner les PME, mais nous ne sommes pas suffisamment organisés pour veiller à ce qu'elles le fassent. Cela relève d'une responsabilité de l'État. Aujourd'hui ce sont les dirigeants des grandes entreprises qui sollicitent les PME lorsqu'ils passent des marchés car une PME qui réalise 10 millions d'euros de chiffre d'affaires ne peut engager seule les dépenses nécessaires pour trouver des marchés extérieurs. Il faut donc organiser ce lien, qui dépend parfois de la rencontre entre deux chefs d'entreprise, en modélisant le parrainage des petites entreprises. Ce serait très utile pour la croissance française et aiderait nos entreprises à exporter.

Monsieur Goua, vous posez une question juste. Le statut d'auto-entrepreneur a créé 250 000 emplois tandis que le secteur de l'artisanat, traditionnellement concurrencé par les auto-entreprises, n'a pas subi de destructions d'emploi. Et, à ma connaissance, les auto-entrepreneurs ne concurrencent pas les grandes entreprises.

M. Marc Goua. L'entreprise – elle emploie tout de même 200 personnes –, qui a réalisé des travaux de peinture à mon domicile, a fait appel à trois auto-entrepreneurs. Ils m'ont expliqué que l'entreprise procédait ainsi pour faire baisser les coûts et qu'elle avait supprimé des emplois.

M. Jérôme Chartier, Rapporteur spécial. Certes, mais reconnaissez qu'une rénovation chez un particulier relève plus d'un artisan que d'une PME de 200 personnes ! Je pense que les auto-entrepreneurs ne concurrencent pas directement les grandes entreprises.

Monsieur Vergnier, je plaide depuis plus de trois ans pour la création d'un taux de TVA intermédiaire de 2,5 % dans la restauration. Lorsque nous en débattions, nombre de nos collègues étaient persuadés que les règles de l'Union européenne ne permettaient la création d'un taux de TVA supplémentaire. J'avais alors signalé que le taux de TVA réduit n'entrait pas dans le périmètre de l'accord parce qu'il lui était antérieur, ce qui laissait place à la création d'un troisième taux. J'avais donc proposé un taux de TVA intermédiaire, de 12,5 %, applicable tant à la restauration à emporter qu'à la restauration sur place, qui aurait mis fin à une forme de concurrence déloyale. Cette solution n'ayant pas été retenue, ramener le taux de TVA à 5,5 % était préférable au *statu quo*. Quoiqu'il en soit, la réflexion sur l'harmonisation des taux de TVA est toujours d'actualité.

M. Gérard Bapt. Le précédent directeur général d'Air France me confiait récemment son inquiétude en constatant que, pour exporter des avions – il s'agissait en l'occurrence de Rafale pour un État du Golfe –, on proposait non seulement des transferts de technologies mais également l'élargissement des créneaux en faveur des compagnies aériennes étrangères. Ces concessions ont provoqué l'effondrement du nombre des vols des trois compagnies européennes vers les pays du Golfe, mais surtout vers le sud-est asiatique. Ainsi, pour obtenir un avantage ponctuel, on prive nos entreprises et leurs sous-traitants de leurs marchés et on avantage leurs concurrents. Il faudrait que les pouvoirs publics s'intéressent à l'emploi et aux entreprises de sous-traitance, nationales et européennes.

Mme Marie-Christine Dalloz. Le contexte financier est tel que nous risquons de devoir encore faire appel à la médiation du crédit, qui a déjà fait la preuve de son utilité pour soutenir la trésorerie de certaines entreprises et les projets de développement des PME. Dans ce but, 80 % des sommes collectées sur les livrets A et les livrets développement durable doivent être affectées au crédit des PME. Je voudrais être certaine que les directeurs départementaux de la Banque de France, qui, depuis la loi de régulation bancaire et financière de 2011, en sont les garants, vérifient qu'il en est bien ainsi.

M. Patrick Lemasle. Je rappelle à Jérôme Chartier que lorsque nous avons voté en commission des Finances la baisse de la TVA sur la restauration, les membres de la majorité présidentielle se sont montrés très indécis, considérant qu'elle n'avait pas de justification économique et que son seul intérêt était de tenir une promesse faite par le président Chirac et reprise par Nicolas Sarkozy.

M. Jérôme Chartier, Rapporteur spécial. En effet, madame Dalloz, le médiateur du crédit a accompli un travail très utile, qui a porté sur un encours de

3,5 milliards d'euros, et permis de sauver nombre d'emplois et d'entreprises. En période de crise financière plus que jamais, le travail de médiation est essentiel.

Monsieur Lemasle, la baisse de la TVA était bien une promesse tenue par le Président de la République. Mais que se serait-il produit si nous avions conservé un taux de TVA à 19,6 % en période de crise financière ? Il est probable qu'un certain nombre de restaurants et d'hôtels auraient fermé, faute de clients. Je rappelle en outre que si les doutes existaient au sein de la majorité, c'était également le cas au sein de l'opposition.

M. le Président Jérôme Cahuzac. Monsieur le Rapporteur spécial, êtes-vous favorable au vote des crédits de la mission *Économie* ?

M. Jérôme Chartier, rapporteur spécial. Oui, monsieur le président.

M. le président Jérôme Cahuzac. Le vote de ces crédits interviendra à l'issue de l'examen des crédits du tourisme, le 24 octobre prochain.

Êtes-vous favorable à l'adoption des crédits du compte spécial *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* ?

M. Jérôme Chartier, rapporteur spécial. Oui, monsieur le président.

La Commission adopte les crédits du compte spécial Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés.

Au cours de sa réunion du 24 octobre 2011, la Commission, suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, adopte les crédits de la mission Économie.

*

* *

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– **M. Jean-Ludovic Silicani**, Président de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ;

– **M. Pierre-Antoine Gailly**, Président de la Chambre de commerce et d’industrie de Paris.