



N° 1967

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009

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 2010** (n° 1946),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 17

ÉCONOMIE

DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI

Rapporteur spécial : M. JÉRÔME CHARTIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION ÉCONOMIE ET DU PROGRAMME N° 134 DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI	13
A.- LE QUASI-RESPECT DE LA PROGRAMMATION DES CRÉDITS 2009-2011 POUR LA MISSION ÉCONOMIE.....	13
B.- LA STRUCTURE GÉNÉRALE DU PROGRAMME N° 134 AU SEIN DE LA MISSION ÉCONOMIE	15
C.- LES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2010 AU TITRE DU PROGRAMME N° 134	18
D.- LA MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE SE POURSUIT EN 2010	24
E.- LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET TERRITORIALE AU SERVICE DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI	24
F.- LES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME N° 134 PAR OBJECTIF	25
DEUXIÈME PARTIE : LE DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI	27
I.- L'EXPANSION CONTINUE DES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME	27
A.- LES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME N° 134 REPRÉSENTENT SEPT FOIS LE MONTANT DES CRÉDITS ET NE SONT PAS TOUJOURS ÉVALUÉES	27
B.- LA BAISSÉ DE LA TVA DANS LA RESTAURATION EN 2010 : UNE RÉPONSE À UNE PROMESSE DE CAMPAGNE BIEN COÛTEUSE	29
II.- LE RECENTRAGE DES MOYENS EN FAVEUR DES PME, DU COMMERCE, DE L'ARTISANAT, DES SERVICES ET DES PROFESSIONS LIBÉRALES (ACTION N° 2)	31
A.- DES DEMANDES DE CRÉDITS TOUJOURS EN BAISSÉ (-4 % EN AE ET -7 % EN CP).....	31
1.- Les crédits demandés en 2010 : une augmentation des dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'intervention	32
2.- Un recentrage des dépenses d'intervention sur les dispositifs d'aides les plus efficaces.....	33
a) Une baisse de 15 % des aides au départ des commerçants	33
b) Le renforcement des crédits FISAC au profit du petit commerce en outre-mer en 2010.....	34
b) Une augmentation de 19 % des aides en faveur du développement et de l'initiative des PME	39
B.- DES RÉFORMES ENGAGÉES EN 2008 TRÈS ENCOURAGEANTES POUR FAIRE FACE A LA RÉCESSION	40
1.- Un bilan positif de la simplification des démarches administratives	40
a) Les avancées du régime de l'auto-entrepreneur qu'il convient toutefois d'aménager	40

<i>b) L'instauration d'un dossier unique pour les créateurs d'entreprise devrait enfin voir le jour fin 2009</i>	42
2.– Un rôle fondamental d'Oséo en faveur des PME en difficulté et des PME innovantes dans le cadre du plan de relance de l'économie.....	43
<i>a) Les mesures du plan de relance de l'économie impliquant Oséo</i>	43
<i>b) Les effets remarquables de l'intervention d'Oséo auprès des PME</i>	45
3.– Une réforme des réseaux consulaires qui doit aboutir en 2010.....	50
III.– UN EFFORT PARTICULIER EN 2010 EN FAVEUR DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES (ACTION N° 3)	51
A.– DES DEMANDES DE CRÉDITS EN HAUSSE DE 2 % EN AE ET 0,01 % EN CP.....	51
B.– UNE ACTION VOLONTARISTE EN FAVEUR DES MUTATIONS INDUSTRIELLES ET DE LA REVITALISATION DES TERRITOIRES.....	52
C.– DES AIDES EN FAVEUR D'ACTIONS COLLECTIVES EN LIEU ET PLACE DES AIDES INDIVIDUELLES AUX ENTREPRISES.....	53
1.– La poursuite de la « phase 2.0 » des pôles de compétitivité centrée sur la performance et les écotecnologie.....	53
2.– Le financement de plans nationaux spécifiques.....	55
IV.– STIMULER LE DÉVELOPPEMENT DES TÉLÉCOMMUNICATIONS, DES POSTES ET DE LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION (ACTION N° 4)	56
A.– DES DEMANDES DE CRÉDITS EN HAUSSE DE 2,11 % EN AE ET CP CIBLÉES SUR DES DÉPENSES D'INTERVENTION.....	56
B.– L'ENJEU 2010 : ASSURER L'AVENIR DE LA POSTE EN PRÉSERVANT SES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC ET LE STATUT DU PERSONNEL.....	57
V.– LA CRÉATION DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE ET DES TECHNOLOGIES (ACTION N° 8)	58
A.– LA CRÉATION DU CGIET LE 1 ^{ER} FÉVRIER 2009.....	58
B.– DES DEMANDES DE CRÉDITS EN HAUSSE DE 6,42 % EN AE ET CP DESTINÉES AU FINANCEMENT DU PERSONNEL DU CGIET.....	59
VI.– ÉVALUER LES MOYENS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (ACTION N° 19)	59
A.– DES DEMANDES DE CRÉDITS DE PERSONNEL EN HAUSSE DE 1,7 % EN AE ET CP.....	60
B.– DES RÉSULTATS À DÉMONTRER EN 2010.....	60
TROISIÈME PARTIE : LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE	61
CHAPITRE PREMIER : LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE PAR DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES	61
I.– LA RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES (ACTION N° 13)	61
A.– DES DEMANDES DE CRÉDITS EN HAUSSE DE 1,2 % EN AE ET CP.....	61

B.– L'EFFICACITÉ DE L'ARCEP DÉMONTRÉE PAR UN RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES.....	63
C.– L'OUVERTURE DE LA CONCURRENCE DANS LE SECTEUR DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET SES PERSPECTIVES	64
1.– Les forces et faiblesses de l'ouverture à la concurrence des communications électroniques en France.....	64
2.– Les difficultés liées à l'attribution d'une quatrième licence mobile de troisième génération.....	66
II.– LA RÉGULATION DES MARCHÉS DE L'ÉNERGIE (ACTION N° 14).....	69
A.– DES DEMANDES DE CRÉDITS QUASI STABLES (+0,75 %)	69
B.– UN ACCROISSEMENT CERTAIN DES MISSIONS DE LA CRE À PARTIR DE 2010	71
C.– LA MUTUALISATION DES MOYENS DE LA CRE ET DU MÉDIATEUR DE L'ÉNERGIE SOULÈVE LA QUESTION DU RAPPROCHEMENT DES STRUCTURES	74
III.– LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE LA CONCURRENCE PAR LA NOUVELLE AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (ACTION N° 15).....	75
A.– DES DEMANDES DE CRÉDITS EN FORTE HAUSSE EN 2010 (+ 5 %).....	75
B.– DES RÉSULTATS EN BAISSSE EN 2008 QUI REPARTENT A LA HAUSSE	76
CHAPITRE II : LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE MISE EN ŒUVRE PAR LA DGCCRF	79
I.– LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2010 POUR LES ACTIONS N° 16, 17 ET 18	79
A.– PRÉSENTATION DES DEMANDES DE CRÉDITS DES TROIS ACTIONS.....	79
B.– ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DES DEMANDES DE CRÉDITS DES TROIS ACTIONS.....	81
II.– L'ANALYSE DES PERFORMANCES DE LA DGCCRF	83
A.– LES PERFORMANCES DE LA DGCCRF EN MATIÈRE DE RÉGULATION CONCURRENTIELLE DES MARCHÉS (ACTION N° 16).....	83
B.– LES PERFORMANCES DE LA DGCCRF EN MATIÈRE DE PROTECTION DU CONSOMMATEUR (ACTIONS N° 17 ET N° 18).....	84
1.– Le rôle incontournable de la DGCCRF, investie d'une mission transversale de protection des consommateurs	84
2.– Une simplification des indicateurs relatifs à la sécurité des consommateurs	87
III.– L'OPPORTUNITÉ DE PROCÉDER À UNE REDÉFINITION DU PAYSAGE CONSOMÉRISTE FRANÇAIS EN 2010	88
A.– LA NÉCESSITÉ D'ENCADRER L'ACTIVITÉ DE MÉDIATION EN FRANCE.....	88
B.– LA RECONFIGURATION SOUHAITABLE DU MOUVEMENT CONSOMÉRISTE FRANÇAIS.....	89
C.– L'UTILITÉ D'UNE « ACTION DE GROUPE À LA FRANÇAISE »	91
1.– La situation actuelle.....	91
2.– Le contenu et l'état des travaux menés au niveau national.....	92
a) <i>Les conditions d'exercice d'une procédure d'action de groupe en droit français</i>	92

<i>b) Le rejet de mécanismes en vigueur aux États-Unis au profit d'une confirmation des règles traditionnelles de la procédure judiciaire française.....</i>	93
AUDITION DE M. CHRISTIAN BABUSIAUX, PRÉSIDENT DE LA PREMIÈRE CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES (extrait du compte rendu n° 1 du 6 octobre 2009)	95
EXAMEN EN COMMISSION	107
<i>Article 53 Prorogation de la garantie accordée à Dexia</i>	109
<i>Article 54 Prorogation de la garantie accordée à la société de financement de l'économie française (SFEF)</i>	124
ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	131
ANNEXE 2 : RAPPORT D'ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES (article 58-2° de la LOLF).....	133

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

À cette date, 86 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

La mission *Économie* comprend en 2010 les quatre programmes n° 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*, n° 223 *Tourisme*, n° 220 *Statistiques et études économiques* et n° 305 *Stratégie économique et fiscale*.

Quatre rapports spéciaux ont pour objet d'en rendre compte : le présent rapport spécial centré sur le programme *Développement des entreprises et de l'emploi*, le rapport spécial n° 18 de M. Jean-Louis Dumont relatif au programme *Tourisme*, le rapport spécial n° 19 de M. Olivier Dassault relatif au *Commerce extérieur et à l'action internationale*, enfin le rapport spécial n° 20 de M. Jean-Claude Mathis sur les programmes *Statistiques et études économiques* et *Stratégie économique et fiscale*.

SYNTHÈSE

Dans le contexte économique actuel, marqué à la fois par le ralentissement des économies mondiales mais aussi par les politiques de relance, le développement des entreprises est un enjeu essentiel pour la compétitivité de l'économie française et la croissance de l'emploi. La mission *Économie*, et le programme n° 134 qui en fait partie, a donc vocation à jouer un rôle essentiel en 2010 afin d'instaurer un environnement propice au retour d'une croissance durable.

1°) La mission *Économie* en 2010

Les crédits de paiement pour la mission *Économie* prévus par la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques sont de 1,94 milliard d'euros pour 2009, 1,92 milliard d'euros pour 2010 et 1,93 milliard d'euros pour 2011. **Le présent projet de loi de finances prévoit cependant que les crédits proposés pour la mission s'élèvent à 1,942 milliard d'euros pour 2010, soit une évolution annuelle entre 2009 et 2010 de 22 millions supplémentaire (+ 0,14 % à périmètre courant).** Ceci s'explique par des mouvements de crédits au sein de la mission à la hausse (+ 1,5 million d'euros), des modifications de périmètre (+ 32 millions d'euros), et l'ajustement à la baisse des montants alloués au CAS *Pensions* (- 12 millions d'euros).

Les crédits de paiement pour la mission *Économie* augmentent, à périmètre constant, de 0,71%. Ces demandes de crédits sont réparties comme suit : 57,6 % des crédits pour le programme n° 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*, 21,5 % pour le programme n° 220 *Statistiques et études économiques*, 18 % pour le programme n° 305 *Stratégie économique et fiscale* et 2,9 % pour le programme n° 223 *Tourisme*.

Le Rapporteur spécial salue le fait que l'augmentation des crédits de la mission soit concentrée majoritairement sur le programme n° 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*, dont les crédits augmentent de 1,5% en autorisations d'engagement et 1,14 % en crédits de paiement. En effet, le Gouvernement a démontré la maîtrise des dépenses de fonctionnement de sorte que cette augmentation profite essentiellement aux aides aux entreprises et favorisera le retour à la croissance et à l'emploi. Il faut toutefois noter que les évolutions de demandes de crédits sont très variables selon les douze actions du programme n° 134.

Le Rapporteur spécial note également avec satisfaction que la révision générale des politiques publiques (RGPP) a permis de mettre en place une administration centrale et régionale plus efficace et resserrée au service des entreprises et des consommateurs à travers :

– la création d'une autorité unique en charge du développement des entreprises au niveau national, la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) ;

– le regroupement des multiples services concourant au même objectif au niveau régional à travers la création des directions régionales chargées des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ;

- la création de l'Autorité de la concurrence issue de la clarification des compétences entre le Conseil de la concurrence et la direction générale de la Concurrence, la consommation et la répression des fraudes (DGCCRF) ;

- et une meilleure identification du soutien aux entreprises et une meilleure lisibilité du dispositif d'appui aux entreprises à l'export à travers la dévolution progressive à Ubifrance de l'ensemble des activités de soutien aux entreprises françaises à l'étranger.

Il observe que l'augmentation des dépenses fiscales rattachées au programme 134, qui représentent sept fois le montant des crédits budgétaires, et dont la dépense phare en 2010 est bien sûr liée à la baisse de la TVA dans la restauration. D'une façon générale, le Rapporteur spécial souligne les progrès du Gouvernement pour évaluer la performance des dépenses fiscales du programme mais considère que des efforts restent à faire et s'interroge sur l'opportunité de maintenir une vingtaine de dépenses fiscales non chiffrées dont l'impact peut être présumé très faible. S'agissant de la baisse de la TVA dans la restauration, il y a lieu de saluer le respect d'une promesse de campagne tout en précisant que **le Gouvernement devra pouvoir démontrer que les professionnels du secteur ont respecté les engagements pris dans le cadre du contrat d'avenir** signé le 28 mars 2009 en termes de baisse des prix, de création d'emplois, d'amélioration des conditions de travail et d'investissements nouveaux en contrepartie d'une augmentation des dépenses publiques de 2,6 milliards d'euros.

Le présent rapport spécial entend évaluer l'efficacité de la traduction budgétaire des objectifs du Gouvernement pour 2009 sous deux axes principaux : le soutien aux entreprises et à l'emploi d'une part (2), la régulation économique et la protection du consommateur d'autre part (3).

2°) Les actions en faveur du soutien aux entreprises et à l'emploi

Les demandes de crédits pour l'action n° 2 Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales sont en baisse de 4% en AE et 7% en CP et **s'établissent à 189 millions d'euros en AE et 174 millions d'euros en CP.** L'augmentation des dépenses de fonctionnement de cette action s'explique par le **transfert de la subvention de 20 millions d'euros versée à l'Agence nationale des services à la personne (ANSP),** préalablement rattachée au programme n° 103.

En revanche, **si les demandes de crédits d'intervention de l'action n° 2 diminuent de 17% en AE et 21% en CP en 2010, il n'en demeure pas moins que les dispositifs d'aides les plus efficaces sont préservés :** c'est le cas du **Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) et des aides en faveur de l'initiative et du développement des PME (+ 19%)** au détriment des aides au départ des commerçants (- 15%). Le Rapporteur spécial relève toutefois que cette baisse des aides au départ sera compensée par les premiers effets de l'introduction des mesures fiscales destinées à améliorer la reprise et la transmission des PME par la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008.

S'agissant du FISAC, différentes enquêtes transmises au Rapporteur spécial montrent qu'il s'agit d'un dispositif efficace tant au regard des aides aux entreprises que des aides aux collectivités qu'il procure. En outre, bien que la réforme de la procédure administrative ne soit pas encore achevée, il apparaît que le délai moyen de traitement des dossiers s'est sensiblement raccourci en 2009. Il convient donc de saluer l'augmentation des crédits en faveur du FISAC de 8 millions d'euros en AE et 4 millions d'euros en CP en 2010 au bénéfice exclusif du petit commerce d'outre-mer pour l'aider à faire face à la crise. **La dotation du FISAC s'élèvera donc à 78 millions d'euros en AE et 64 millions d'euros en CP en 2010.**

S'agissant des aides en faveur du développement et de l'initiative des PME, 29,2 millions d'euros en AE et CP (contre 24,5 millions d'euros en 2009) seront répartis entre le Comité professionnel de la distribution de carburants (7,6 millions d'euros), les organismes de formation professionnelle des réseaux consulaires (11,8 millions d'euros) et l'Agence en faveur du soutien à la création d'entreprises (3,9 millions d'euros). Le Rapporteur spécial regrette cependant que le projet annuel de performance 2010 ne mentionne plus aucun indicateur relatif à l'efficacité et l'attractivité des formations du programme.

Le Rapporteur spécial entend également souligner que le Gouvernement a mis en œuvre des réformes ambitieuses afin de simplifier la création d'entreprises en France et soutenir l'activité des PME par le biais du régime de l'auto-entrepreneur et du soutien d'Oséo en faveur des PME notamment.

La création d'entreprises en France s'est littéralement envolée : les derniers chiffres de l'INSEE attestent ainsi de la création de 56 548 entreprises en septembre dont plus de 32 000 sous la forme de l'auto-entreprise, ce qui porte le nombre total d'entreprises créées depuis le mois de janvier 2009 à 425 769 (65 % de plus qu'à la même période en 2008). **Le Gouvernement entend toutefois proposer prochainement une réforme du régime de l'auto-entrepreneur dans le secteur artisanal pour l'astreindre à deux formalités** : une déclaration préalable de qualification et une inscription au registre des métiers. **Il convient cependant de ne pas complexifier un régime qui fait ses preuves et de limiter ces obligations aux seuls auto-entrepreneurs qui exercent une activité artisanale sous le régime de l'auto-entreprise à temps plein uniquement.**

Par ailleurs, l'intervention d'Oséo s'est avérée indispensable et terriblement efficace en 2009 pour soutenir l'activité des PME françaises pendant la crise. **Le rôle d'Oséo-Garantie et d'Oséo-Financement s'est avéré essentiel pour améliorer l'accès au crédit et la trésorerie des PME. Oséo-Innovation a également largement contribué au soutien de l'activité de recherche et développement des PME en 2010**, qui réussit à se maintenir à un niveau comparable à 2009 malgré le contexte économique. Toutefois, le Rapporteur spécial regrette que la réforme des statuts d'Oséo ne soit toujours pas à l'ordre du jour alors que le maintien des statuts actuels lui coûte près de trois millions d'euros par an (5 conseils d'administration, 135 administrateurs...). Dans le contexte de restriction budgétaire actuel, il serait donc temps de permettre à Oséo de se réformer en profondeur afin que cette banque publique concentre l'essentiel de son budget au soutien des PME françaises.

Les demandes de crédits pour l'action n° 3 *Action en faveur des entreprises industrielles* s'établissent à 259,5 millions d'euros en AE et 264 millions d'euros en CP, s'inscrivant en hausse de 1,94 % en AE et 0,01 % en CP. Le Rapporteur spécial se félicite de l'action volontariste du Gouvernement en faveur des mutations industrielles et de la revitalisation des territoires à travers la dotation de 4 millions d'euros au profit du fonds national de revitalisation des territoires et celle de 5 millions d'euros au titre des contrats de plan État-régions. Il encourage également le Gouvernement à recentrer la politique des pôles de compétitivité sur la performance et les éco-technologie, en favorisant notamment la mise en réseau des pôles sur la base d'une logique de filière, conformément aux recommandations de la mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances de l'Assemblée nationale dans son rapport n°1930 du 23 septembre 2009.

Les demandes de crédits pour l'action n° 4 *Développement des télécommunications, des postes et de la société d'information* s'élèvent à 211 millions d'euros, en augmentation de 2,37 % par rapport à l'année 2009. La principale dépense d'intervention correspond à 159 millions d'aide au transport de la presse versée à la Poste. **Le Rapporteur spécial souhaite souligner que l'enjeu 2010 est d'assurer l'avenir de la Poste en préservant ses missions de service public et le statut de son personnel.** Or, il constate avec satisfaction que le projet de loi du Gouvernement concernant la réforme du statut de La Poste pose toutes les garanties nécessaires pour y parvenir tout en lui permettant de faire face à la concurrence européenne par le biais d'une augmentation de capital de 2,7 milliards d'euros.

Les demandes de crédits pour l'action n° 8 *Expertise, conseil et inspection* s'élèvent à 19 millions d'euros en 2010 (+ 6,4 %) pour financer la création du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) depuis le 1^{er} février 2009. Le Rapporteur spécial estime cependant qu'il conviendrait d'introduire un indicateur de performance visant l'action du CGIET, à travers le délai moyen de réponse aux demandes d'expertise du Gouvernement par exemple.

Les demandes de crédits pour l'action n° 19 *Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle* s'élèvent à 22,5 millions d'euros en AE et CP et doivent permettre à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) d'assurer l'exercice de ses fonctions de conception, de pilotage et mise en œuvre des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle. Comme l'an passé, le Rapporteur spécial regrette l'absence de dispositif d'évaluation de la performance sur cette action

3°) La régulation économique et la protection du consommateur

La régulation économique est mise en œuvre essentiellement par la direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), ainsi que par trois autorités administratives indépendantes, l'Autorité de la concurrence depuis la LME, la commission de Régulation de l'énergie (CRE) et l'autorité de régulation des Communications électroniques et des postes (ARCEP).

Globalement, les demandes de crédits des autorités de régulation sectorielles évoluent peu en AE et CP : +1,2 % pour l'ARCEP et +0,75 % pour la CRE. Ces deux autorités ont d'ailleurs fait l'objet d'une enquête de la Cour des comptes en 2009 démontrant leur efficacité et leurs efforts en matière de rigueur budgétaire depuis 2007. Le Rapporteur spécial prend acte des conclusions de la Cour s'agissant de l'élargissement à venir des missions de la CRE compte tenu de la transposition prochaine du « troisième paquet énergie » et de l'examen du projet de loi relatif à la nouvelle organisation du marché de l'électricité, qui nécessitera sans doute, en 2011, d'augmenter le plafond d'emplois de la CRE. En revanche, il soulève la question de l'opportunité du rapprochement de la CRE et du médiateur national de l'énergie, qui partageront les mêmes locaux en 2010, afin de réaliser des économies budgétaires.

L'Autorité de la concurrence connaît une progression plus significative de ses demandes de crédits (+5 %) compte tenu du rattrapage liée à la réforme introduite par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, cette autorité atteignant son plafond d'emplois en 2010 (187 ETPT).

La DGCCRF, qui intervient à la fois dans le domaine de la régulation concurrentielle des marchés (action n° 16) que dans les domaines de la protection économique du consommateur (action n° 17) et de la sécurité des consommateurs (action n° 18), voit ses demandes de crédits en partie réorientées vers l'action n° 17.

En effet, si les demandes de crédits de paiement de l'action n° 16 passent de 79 millions d'euros en 2009 à 74,2 millions d'euros en 2010, les demandes de crédits de paiement de l'action n° 17 passent de 134 millions d'euros à 140 millions d'euros en 2010. Ceci signifie notamment que l'action de la DGCCRF, depuis la création de l'Autorité de la concurrence qui récupère une grande partie de ses missions, va logiquement se concentrer sur la protection économique du consommateur.

À cet égard, le Rapporteur spécial constate que de grands enjeux sont à l'ordre du jour comme la reconfiguration du paysage consommériste français, le nécessaire encadrement et développement des instances de médiation ou encore l'introduction d'une « action de groupe à la française » en 2010.

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

Dans le contexte économique actuel, marqué à la fois par le ralentissement des économies mondiales mais aussi par les politiques de relance, le développement des entreprises est un enjeu essentiel pour la compétitivité de l'économie française et la croissance de l'emploi. La mission *Économie*, et le programme n° 134 qui en fait partie, a donc vocation à jouer un rôle essentiel en 2010 afin d'instaurer un environnement propice au retour d'une croissance durable. Il convient donc de présenter le rôle de ce programme n° 134 au sein de la mission *Économie*.

A.- LE QUASI-RESPECT DE LA PROGRAMMATION DES CRÉDITS 2009-2011 POUR LA MISSION *ÉCONOMIE*

La programmation du budget sur la période 2009-2011 est effectuée au niveau des missions. Elle comprend un plafond global de dépenses de l'État et des plafonds de dépenses par mission.

Le fonctionnement du budget pluriannuel repose sur le principe de responsabilisation des ministères à l'égard des plafonds pluriannuels par mission. Ce principe est le corollaire de la visibilité donnée sur les enveloppes triennales allouées à chaque mission. Il implique que les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission soient pris en charge dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies.

La programmation triennale des crédits implique donc 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 (2009 et 2010), sous réserve – pour la deuxième année (2010) – d'ajustements limités ;

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

Les ajustements ponctuels autorisés répondent à la prise en compte des variations de l'inflation ou reposent sur l'utilisation de la réserve de budgétisation.

Les crédits de paiement pour la mission *Économie* prévus par la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques sont de 1,94 milliard d'euros pour 2009, 1,92 milliard d'euros pour 2010 et 1,93 milliard d'euros pour 2011. Le présent projet de loi de finances prévoit cependant que les crédits proposés pour la mission s'élèvent à 1,942 milliard d'euros pour 2010, soit une évolution annuelle entre 2009 et 2010 de 0,14 % à périmètre courant.

L'écart de 22 millions d'euros entre la loi de programmation et le projet de loi de finances pour 2010 se justifierait toutefois par trois éléments :

– à périmètre constant du budget : **des moyens supplémentaires** au Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) au bénéfice exclusif du petit commerce outre-mer (+ 4 millions d'euros) **et la diminution du montant des avances** prévues dans le cadre du plan de relance de l'économie (-2,5 millions d'euros en CP) ;

– **des modifications de périmètre** de la mission : les transferts en provenances d'autres missions vers les programmes de la mission *Économie* (+24 millions d'euros) et l'ajustement à la hausse des loyers budgétaires (+8 millions d'euros) ;

– **l'ajustement à la baisse des montants alloués au CAS Pensions** (-12 millions d'euros).

La programmation triennale de la mission *Économie* présentée dans le projet annuel de performances 2010 est la suivante :

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

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

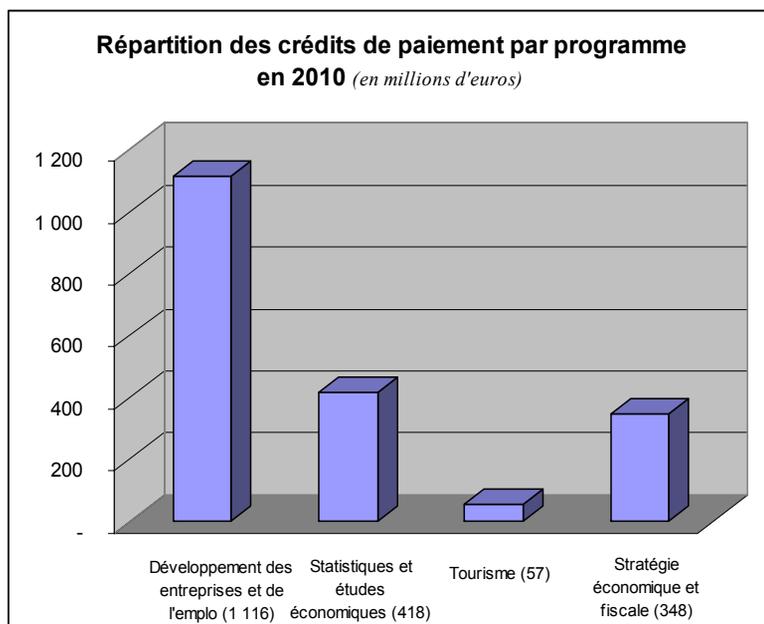
Source : projet annuel de performances 2010

Le Rapporteur spécial constate que, compte tenu des prévisions d'inflation retenues par le Gouvernement pour 2010 (+1,2 %), les crédits alloués à la mission *Économie* continuent de s'infléchir légèrement sur la période 2009-2011 dans un souci de maîtrise de la dépense publique.

Toutefois, il souligne que le programme regroupant l'ensemble des aides aux entreprises pour favoriser la croissance et l'emploi (programme n° 134) bénéficie d'une augmentation de crédits de 1,5 % en 2010 ce qui traduit l'engagement volontariste du Gouvernement pour soutenir concrètement l'économie française.

B.- LA STRUCTURE GÉNÉRALE DU PROGRAMME N° 134 AU SEIN 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 et de l'emploi. Elle regroupe de manière complémentaire les actions permettant d'assurer un fonctionnement efficace des marchés par une concurrence saine entre les acteurs économiques, et de garantir la protection des consommateurs par la sécurité des produits, en développant la confiance dans l'acte d'achat. Ces politiques sont retracées au sein des quatre programmes suivants : *Développement des entreprises et de l'emploi*, *Tourisme*, *Statistiques et études économiques*, *Stratégie économique et fiscale*.



Le programme n° 134 représente donc 57,6 % des crédits de la mission *Économie* en 2010.

Le programme n° 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* se caractérise en 2010 par des demandes d'autorisations d'engagement de 1 130 millions d'euros et de 1 116 millions d'euros de crédits de paiement, des effectifs autorisés de 6 025 équivalents temps plein travaillé (soit - 48 ETPT par rapport à 2009), moyens mobilisés pour atteindre cinq objectifs d'aide aux entreprises avec une efficacité croissante. **Comme en 2009, le programme n° 134 est organisé autour de douze actions :**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C.- LES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2010 AU TITRE DU PROGRAMME N° 134

Le tableau suivant présente les demandes de crédits en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour 2010 pour chacune des actions du programme n° 134.

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2010

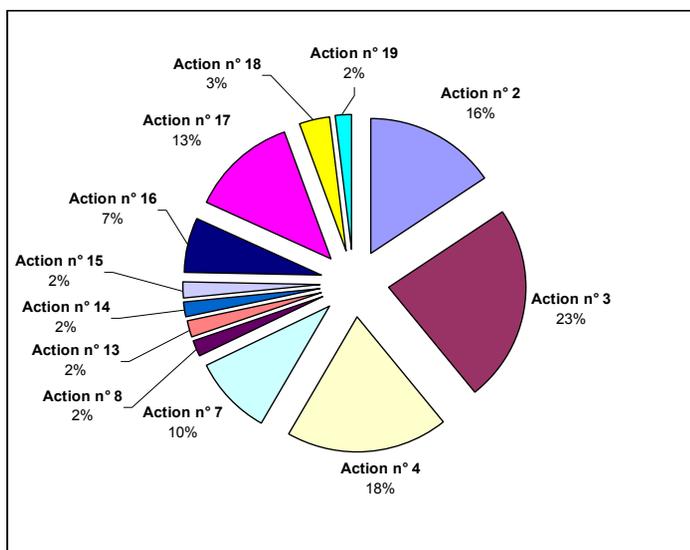
(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
2	Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des services et des professions libérales (libellé modifié)	189,6	174,4
3	Actions en faveur des entreprises industrielles (libellé modifié)	264,5	264,1
4	Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	211,4	211,4
7	Développement international et compétitivité des territoires	108,5	107,5
8	Expertise, conseil et inspection	19,1	19,1
13	Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) (nouveau)	23,1	23,0
14	Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE) (nouveau)	20,1	20,1
15	Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence) (nouveau)	20,4	20,4
16	Régulation concurrentielle des marchés (nouveau)	74,2	74,7
17	Protection économique du consommateur (nouveau)	139,1	140,1
18	Sécurité du consommateur (nouveau)	38,1	38,3
19	Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle (nouveau) (libellé modifié)	22,5	22,5
Totaux		1 130,6	1 115,7

Source : projet annuel de performances 2010

Comme le montre le graphique suivant, les actions n° 2, 3 et 4 représentent près 57 % des autorisations d'engagement du programme n° 134 en 2010.

RÉPARTITION PAR ACTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DEMANDÉES POUR 2010



Les demandes d'autorisations d'engagement et de crédits de paiements pour 2010, comparées à celles de 2009, sont présentées dans les deux tableaux suivants.

Il apparaît que les évolutions des demandes de crédits sont très variables selon les actions considérées.

DEMANDES D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME N° 134 DE LFI 2009 À PLF 2010

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	Prévisions FDC et ADP
Action n° 2 : Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des services et des professions libérales	2009	35 768 421	189 000	-	161 693 600	197 651 021	-
	2010	34 957 964	20 560 000	-	134 096 234	189 614 198	-
	Évolution (%)	-2,27	+10 778,31	-	-17,07	-4,07	-
Action n° 3 : Actions en faveur des entreprises industrielles	2009	85 867 506	61 608 580	-	111 985 147	259 461 233	310 000
	2010	93 645 411	61 906 939	-	108 939 214	264 491 564	264 000
	Évolution (%)	+9,06	+0,48	-	-2,72	+1,94	-
Action n° 4 : Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	2009	-	36 797 538	-	170 271 525	207 069 063	-
	2010	-	37 136 464	-	174 304 175	211 440 639	-
	Évolution (%)	-	+0,92	-	+2,37	+2,11	-
Action n° 7 : Développement international et compétitivité des territoires	2009	-	70 395 000	-	19 240 000	89 635 000	-
	2010	-	86 695 704	-	21 760 000	108 455 704	-
	Évolution (%)	-	+23,16	-	+13,10	+21,00	-
Action n° 8 : Expertise, conseil et inspection	2009	17 932 727	-	-	-	17 932 727	-
	2010	19 084 643	-	-	-	19 084 643	-
	Évolution (%)	+6,42	-	-	-	+6,42	-
Action n° 13 : Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	2009	14 666 360	8 200 000	-	-	22 866 360	-
	2010	15 045 696	8 100 000	-	-	23 145 696	-
	Évolution (%)	+2,59	-1,22	-	-	+1,22	-
Action n° 14 : Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	2009	11 855 158	8 073 434	-	-	19 928 592	200 000
	2010	11 978 826	8 100 000	-	-	20 078 826	-
	Évolution (%)	+1,04	+0,33	-	-	+0,75	-

Source : projet annuel de performances 2010

Action n° 15 : Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	2009	13 924 238	5 500 000	-	-	19 424 238	-
	2010	15 003 654	5 400 000	-	-	20 403 654	-
	Évolution (%)	+7,75	-1,82	-	-	+5,04	-
Action n° 16 : Régulation concurrentielle des marchés	2009	71 163 371	9 745 440	175 040	-	81 083 851	-
	2010	67 535 044	6 650 913	56 402	-	74 242 359	-
	Évolution (%)	-5,10	-31,75	-67,78	-	-8,44	-
Action n° 17 : Protection économique du consommateur	2009	109 036 012	19 107 213	256 323	8 388 775	136 788 323	-
	2010	111 244 217	15 499 240	115 771	12 200 000	139 059 228	-
	Évolution (%)	2,03	-18,88	-54,83	45,43	+1,66	-
Action n° 18 : Sécurité du consommateur	2009	35 477 069	4 351 147	84 066	-	39 912 282	-
	2010	34 332 267	3 724 275	25 727	-	38 082 269	-
	Évolution (%)	-3,23	-14,41	-69,40	-	-4,59	-
Action n° 19 : Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle	2009	19 951 804	2 200 000	-	-	22 151 804	-
	2010	20 334 618	2 200 000	-	-	22 534 618	-
	Évolution (%)	+1,92	0,00	-	-	+1,73	-
Total	2009	415 642 666	226 167 352	515 429	471 579 047	1 113 904 494	-
	2010	423 162 340	255 973 535	197 900	451 299 623	1 130 633 398	-
	Évolution (%)	+1,81	+13,18	-61,60	-4,30	+1,50	-

Source : projet annuel de performances 2010

CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME N° 134 DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI DE LFI 2009 À PLF 2010

(en euros)

Intitulé de l'action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	Prévisions FDC et ADP
Action n° 2 : Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des services et des professions libérales	2009	35 768 421	189 000	-	151 393 600	187 351 021	-
	2010	34 957 964	20 560 000	-	118 852 471	174 370 435	-
	Évolution (%)	-2,27	+10 778,31	-	-21,49	-6,93	-
Action n° 3 : Actions en faveur des entreprises industrielles	2009	85 867 506	61 608 580	-	116 585 147	264 061 233	310 000
	2010	93 645 411	61 906 477	-	108 533 439	264 085 327	264 000
	Évolution (%)	+9,06	+0,48	-	-6,91	+0,01	-
Action n° 4 : Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	2009	-	36 797 538	-	170 271 525	207 069 063	-
	2010	-	37 136 464	-	174 304 175	211 440 639	-
	Évolution (%)	-	+0,92	-	+2,37	+2,11	-
Action n° 7 : Développement international et compétitivité des territoires	2009	-	70 395 000	-	19 340 000	89 735 000	-
	2010	-	85 775 704	-	21 760 000	107 535 704	-
	Évolution (%)	-	21,85	-	+12,51	+19,84	-
Action n° 8 : Expertise, conseil et inspection	2009	17 932 727	-	-	-	17 932 727	-
	2010	19 084 643	-	-	-	19 084 643	-
	Évolution (%)	+6,42	-	-	-	+6,42	-
Action n° 13 : Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	2009	14 666 360	8 000 000	-	-	22 666 360	-
	2010	15 045 696	8 000 000	-	-	23 045 696	-
	Évolution (%)	+2,59	0,00	-	-	+1,67	-
Action n° 14 : Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	2009	11 855 158	8 073 434	-	-	19 928 592	200 000
	2010	11 978 826	8 100 000	-	-	20 078 826	-
	Évolution (%)	+1,04	+0,33	-	-	+0,75	-

Source : projet annuel de performance 2010

Intitulé de l'action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	Prévisions FDC et ADP
Action n° 15 : Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	2009	13 924 238	5 500 000	-	-	19 424 238	-
	2010	15 003 654	5 400 000	-	-	20 403 654	-
	Évolution (%)	+7,75	-1,82	-	-	5,04	-
Action n° 16 : Régulation concurrentielle des marchés	2009	71 163 371	8 047 440	175 040	-	79 385 851	-
	2010	67 535 044	7 155 363	56 402	-	74 746 809	-
	Évolution (%)	-5,10	-11,09	-67,78	-	-5,84	-
Action n° 17 : Protection économique du consommateur	2009	109 036 012	16 620 713	256 323	8 388 775	134 301 823	-
	2010	111 244 217	16 534 690	115 771	12 200 000	140 094 678	-
	Évolution (%)	+2,03	-0,52	-54,83	45,43	4,31	-
Action n° 18 : Sécurité du consommateur	2009	35 477 069	3 535 647	84 066	-	39 096 782	-
	2010	34 332 267	3 954 375	25 727	-	38 312 369	-
	Évolution (%)	-3,23	+11,84	-69,40	-	-2,01	-
Action n° 19 : Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle	2009	19 951 804	2 200 000	-	-	22 151 804	-
	2010	20 334 618	2 200 000	-	-	22 534 618	-
	Évolution (%)	+1,92	+0,00	-	-	1,73	-
Total	2009	415 642 666	220 967 352	515 429	465 979 047	1 103 104 494	510 000
	2010	423 162 340	256 723 073	197 900	435 650 085	1 115 733 398	264 000
	Évolution (%)	+1,81	+16,18	-61,60	-6,51	1,14	-

Source : projet annuel de performances 2010

D.- LA MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE SE POURSUIT EN 2010

Pour 2010, le plafond d'emplois du programme s'élève à 6 025 ETPT, dont 12 % de catégorie A+, 41 % de catégorie A, 32 % de catégorie B et 15 % de catégorie C. Les coûts moyens des agents du programme sont de 94 002 euros pour un agent de catégorie A+, 55 390 euros pour un agent de catégorie A, 40 942 euros pour un agent de catégorie B, et 33 977 euros pour un agent de catégorie C. Ces coûts s'entendent rémunérations indiciaires, indemnitaires et cotisations sociales comprises, mais hors contribution employeur au compte d'affectation spéciale *Pensions* et hors prestations sociales. Le programme connaît une diminution de son plafond d'emplois par rapport à 2009 de 48 ETPT.

E.- LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET TERRITORIALE AU SERVICE DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI

Le Rapporteur spécial constate que la révision générale des politiques publiques (RGPP) a permis de mettre en place une administration centrale et régionale plus efficace et resserrée au service des entreprises et des consommateurs.

Les décisions du comité de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 4 avril 2008 relatives à la création d'une direction unique en charge du développement des entreprises sur la base de la direction générale des entreprises, de la direction du commerce, de l'artisanat et des professions libérales, de la direction du tourisme, et les travaux menés en 2008 ont conduit à la **création de la direction générale de la compétitivité de l'industrie et des services (DGCIS)** par le décret n° 2009-37 du 12 janvier 2009. Par ailleurs, ces décisions ont eu pour conséquence la suppression de la direction de l'action régionale, de la qualité et de la sécurité industrielle (DARQSI) à compter de juillet 2007.

L'échelon régional devient le niveau de droit commun de pilotage des politiques publiques, ce qui s'est traduit par le regroupement et la rationalisation de la mise en œuvre des grandes politiques publiques au sein de huit grandes structures régionales ministérielles ou interministérielles. Ainsi, la circulaire du Premier ministre du 1^{er} août 2008 a créé **des directions régionales chargées des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)** résultant de la fusion des services suivants : direction régionale et départementales de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle (DDTEFP et DRTEFP), division du développement industriel (DDI) de la DRIRE, mission concurrence de la direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DRCCRF), délégation régionale du tourisme (DRT), direction régionale du commerce et artisanat (DRCA), direction régionale du commerce extérieur (DRCE), et chargés de mission régionaux d'intelligence économique (CRIE).

L'objectif est d'y regrouper les services de l'État tournés vers l'entreprise, l'emploi et le soutien à l'économie, afin de disposer au niveau régional d'un relais puissant et efficace des politiques économiques définies au niveau national. La configuration cible et les modalités de mise en place de ces futures DIRECCTE ont fait l'objet depuis le 1er août 2008 de 5 « préfigurations » dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Aquitaine, Franche-Comté et Languedoc-Roussillon. Une évaluation a été effectuée au deuxième trimestre 2009 par une mission de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale des affaires sociales et du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies. Un second groupe de « préfigurations » sera mis en place en octobre, l'achèvement du déploiement des DIRECCTE étant prévu le 1er janvier 2010.

La loi de modernisation de l'économie (LME) a par ailleurs modifié le cadre institutionnel de la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles, par la **création de l'Autorité de la concurrence** issue de la clarification des compétences entre le Conseil de la concurrence et la DGCCRF.

Une modernisation des relations avec les usagers est aussi mise en œuvre à travers la **clarification et la professionnalisation de la mission d'accueil et de conseil du centre d'appels de la DGCCRF**. Actuellement composé de 5 agents, il a vu le 1^{er} septembre 2009 son effectif renforcé de 3 agents formés par l'école nationale de la DGCCRF. En début d'année 2010, 3 agents supplémentaires y seront affectés, ce qui permettra d'augmenter le nombre d'appels pris en charge.

Enfin, **à l'étranger**, une meilleure identification du soutien aux entreprises et une meilleure lisibilité du dispositif d'appui aux entreprises à travers la **dévolution progressive à Ubifrance des activités de soutien aux entreprises françaises** dans leur prospection à l'étranger et des équipes commerciales des missions économiques. La ministre a fixé des objectifs ambitieux d'ici fin 2011 : mobiliser 10 000 nouveaux exportateurs ; atteindre 20 000 accompagnements annuels d'entreprises à l'international ; doubler le nombre de volontaires internationaux en entreprise, soit 10 000 VIE.

F.- LES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME N° 134 PAR OBJECTIF

Le programme n° 134 se recentre en 2010 sur cinq objectifs en 2010 (contre 10 en 2009) :

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).

DEUXIÈME PARTIE : LE DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI

I.- L'EXPANSION CONTINUE DES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME

A.- LES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME N° 134 REPRÉSENTENT SEPT FOIS LE MONTANT DES CRÉDITS ET NE SONT PAS TOUJOURS ÉVALUÉES

Si le nombre des dépenses fiscales rattachées au programme n° 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* a diminué entre 2008 et 2009 passant de 104 mesures fiscales à 78, l'année 2010 se caractérise par l'introduction de **six nouvelles dépenses fiscales** :

MESURES FISCALES NOUVELLES RATTACHÉES AU PROGRAMME N° 134 DANS LE PLF 2010

Dépenses fiscales nouvelles	Source
Taux de 5,5 % applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques	Contrat d'avenir
Exonération temporaire à hauteur de 50 % des revenus de capitaux mobiliers perçus à l'étranger par des personnes physiques impatriées	Loi de modernisation de l'économie, article 121.
Exonération temporaire à hauteur de 50 % des gains nets de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux détenus à l'étranger par des personnes physiques impatriées	Loi de modernisation de l'économie, article 121.
Exonération des suppléments de rétrocession d'honoraires versés aux personnes domiciliées en France qui exercent une activité libérale comme collaborateurs de professionnels libéraux au titre de leur séjour dans un autre État	Loi de finances pour 2009, article 110.
Exonération conditionnelle, sur agrément, à hauteur de 30 % des rémunérations perçues par des personnes non salariées appelées de l'étranger à occuper un emploi dans une entreprise établie en France pendant une période limitée	Loi de modernisation de l'économie, article 121.
Imputation des déficits réalisés par une succursale ou une filiale située à l'étranger par une PME française	Loi de finances pour 2009, article 22.

En tout état de cause, le montant des dépenses fiscales rattachées au programme n° 134 est en constante augmentation. Pour 2010, l'évaluation des dépenses fiscales atteindrait ainsi **7 807 millions d'euros** contre 6 215 millions d'euros en 2009 soit une **augmentation de 25 % d'une année sur l'autre**.

Il en résulte que le montant global des dépenses fiscales évaluées pour 2010 est sept fois supérieur à celui des crédits du programme 134.

Or, il n'est pas démontré que ces dépenses fiscales soient plus efficaces que les crédits budgétaires du programme 134. La difficulté avérée de l'exercice consistant à évaluer *ex ante* l'efficacité attendue des dépenses fiscales a, à cet égard, donné lieu à divers constats de la part de la Cour des comptes, des parlementaires ou de missions d'audit de modernisation, notamment dans le

rapport sur les aides publiques aux entreprises ⁽¹⁾, ainsi qu'à des préconisations visant à améliorer les outils disponibles en la matière.

La commission des Finances de l'Assemblée nationale elle-même a déjà pu regretter, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, l'absence d'évaluation en terme d'impact sur l'économie des mesures fiscales. Le Rapporteur spécial a cependant constaté un accroissement de la qualité du chiffrage de ces mesures. Les importants efforts d'ores et déjà réalisés par le Gouvernement en la matière se poursuivent dans le projet annuel de performance 2010.

Il note également que la réalisation des évaluations de l'efficacité des principales dépenses fiscales relève essentiellement de la direction de la législation fiscale et de la direction générale des Finances publiques. Ces deux directions pourraient associer les services concernés et les représentants du responsable de programme à leurs travaux afin de leur permettre de répondre utilement aux questions des parlementaires.

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, la qualité de l'évaluation de l'incidence des différentes mesures fiscales reste donc très variable. Des efforts restent à faire sur le plan de l'évaluation de la performance de ces dépenses au sens de la LOLF.

D'une part, 21 mesures sur 79 ne font l'objet d'aucun chiffrage ce qui ne permet pas d'apprécier leur incidence sur le développement des entreprises. D'autre part, en 2010, près de 80 % de la dépense fiscale du programme résultera de cinq mesures (voir tableau ci-après) tandis que 20 mesures auront un coût inférieur à 500 000 euros. Enfin, dans le programme n° 134, le nombre de bénéficiaires des mesures fiscales n'est pas toujours déterminé.

**PROGRAMME DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI :
CINQ MESURES REPRÉSENTANT 80 % DE LA DÉPENSE FISCALE**

(en millions d'euros)

2009	Dépense fiscale
Mesure n° 730221 : Taux de 5,5 applicable aux ventes à consommer sur place à l'exception des ventes de boissons alcooliques	3 000
Mesure n° 730205 : Taux de 5,5 % pour la fourniture de logement dans les hôtels	1 610
Mesure n° 400202 : réduction d'impôt au titre des investissements au capital des PME	670
Mesure n° 110232 : Crédit d'impôt sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères	600
Mesures n° 140201 : Abattement forfaitaire sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères	350

Il convient enfin de s'interroger sur l'opportunité de maintenir une vingtaine de dépenses fiscales dont l'impact peut être présumé très faible.

(1) http://www.audits.performance-publique.gouv.fr/bib_res/496.pdf

B.- LA BAISSÉ DE LA TVA DANS LA RESTAURATION EN 2010 : UNE RÉPONSE À UNE PROMESSE DE CAMPAGNE BIEN COÛTEUSE

Fin 2001, M. Jacques Chirac, candidat à l'élection présidentielle de mai 2002 promet, s'il est élu, au secteur de la restauration d'obtenir une baisse de la TVA en menant des négociations au Conseil des ministres de l'Union européenne. Toutefois, compte tenu de la nécessité d'obtenir l'unanimité des membres du Conseil, cette promesse n'a pu voir le jour sous son mandat.

Le Président de la République, Nicolas Sarkozy, s'est engagé à tenir cette promesse de campagne et a réussi à obtenir l'accord de ses collègues européens, lors du Conseil Écofin du 10 mars 2009, en présentant cette mesure comme un élément supplémentaire de la politique de relance.

Par conséquent, depuis le 1^{er} juillet 2009, le taux de la TVA sur la restauration est passé à 5,5 % en métropole et à 2,1 % dans les départements d'outre-mer. En contrepartie, à la suite des états généraux de la restauration, les organisations professionnelles du secteur de la restauration se sont engagées, dans le cadre d'un contrat d'avenir signé le 28 mars 2009⁽¹⁾, à répercuter intégralement la baisse de la TVA sur au moins 7 produits d'une liste de 10 produits (hors boissons alcoolisées – et, en cas de carte restreinte, sur une liste de produits représentant 30 % de leur chiffre d'affaires) permettant au consommateur de bénéficier d'un repas complet en profitant d'une baisse de 11,8 % ; à créer 40 000 emplois supplémentaires sur les deux prochaines années ; et à améliorer les conditions de travail des salariés et revaloriser leur salaire.

Or, l'addition reste salée ! D'une part, le coût budgétaire de cette dépense fiscale devrait atteindre 3 milliards d'euros en 2010, montant duquel il faut déduire une économie de 0,6 milliard résultant de la suppression des aides directes qui avaient été mises en place en 2004. D'autre part, les résultats ne sont pas au rendez-vous trois mois après :

– **la baisse des prix n'est pas enclenchée** : sur juillet et août, les quatre vagues d'observations réalisées par la DGCCRF dans près de 10 000 restaurants (soit 10 % des restaurants français) de 38 départements les plus touristiques montrent que la baisse globale dans la restauration est de 1,6 %. Au total, environ 30 % seulement des restaurants visités ont pratiqué au moins 7 baisses de prix et respecté le contrat d'avenir. Les restaurateurs ont justifié la situation par le fait que la période estivale n'est pas propice à une baisse des prix et qu'un effort supplémentaire interviendrait en septembre. Or, selon l'INSEE, l'indice des prix dans la restauration en septembre est resté stable et a baissé de 0,3 % dans les cafés. En outre, la dernière enquête de la DGCCRF, réalisée en septembre, montre que moins de 40 % des restaurants ont baissé leurs prix ;

(1) <http://www.baisse-tva-restauration.fr/contrat.html>

– **l’objectif de 40 000 emplois supplémentaires sur deux ans semble surévalué** : alors que cet objectif ne devrait pas être trop difficile à atteindre, puisque, au cours des dix dernières années, la moyenne des créations a été de 15 000 par an, un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires publié le 7 octobre 2009 le juge toutefois « optimiste » compte tenu de la crise (baisse de la demande) et du manque de réactivité des restaurateurs ;

– **la revalorisation des salaires et des conditions de travail** fait l’objet de négociations qui s’avèrent difficiles et dont le terme n’est pas encore connu.

Le Rapporteur spécial considère qu’**il aurait donc été plus prudent de respecter cette promesse de campagne en proposant, dans un premier temps, un taux réduit de TVA intermédiaire (par exemple à 12,5 %)** pour s’assurer de l’engagement réel des professionnels du secteur à moindre coût pour l’État. **En outre, il constate que l’indicateur 1.3 relatif au *Suivi des engagements du contrat d’avenir pour la restauration* est peu contraignant.** D’une part, la prévision actualisée du taux de croissance de l’emploi dans le secteur HCR est largement revue à la baisse pour 2009 (1 au lieu de 2,5). D’autre part, aucune cible n’est fixée s’agissant du montant des investissements à réaliser.

Il salue néanmoins les efforts du Gouvernement pour obtenir au plus vite des professionnels du secteur le respect de leurs engagements. En effet, si l’ensemble des restaurateurs jouait le jeu du contrat d’avenir, on observerait une baisse globale des prix de 3 % et l’on rendrait aux Français près d’un milliard d’euros annuels. C’est la raison pour laquelle le Gouvernement a rappelé à l’ordre les organisations professionnelles lors d’une réunion du 14 octobre 2009.

De plus, le Gouvernement assure que, sur le volet emploi, les professionnels ont confirmé leur engagement en faveur de la création de 20 000 contrats en alternance pour les jeunes et de 20 000 emplois pérennes. On note en outre que depuis la signature du contrat d’avenir, les intentions d’embauches ont progressé de 40 %.

Concernant la situation des salariés, le Gouvernement sera vigilant à ce que les partenaires sociaux aboutissent, comme s’y sont engagées les organisations professionnelles patronales dans le contrat d’avenir, à des accords dans les délais, soit avant le 31 décembre 2009. Dans la restauration traditionnelle, trois avenants relatifs à la protection sociale ont d’ores et déjà été signés. Dans la restauration « cafétéria », trois accords sur les salaires, la prévoyance et les indemnités maladies ont également été signés.

Enfin, sur le volet « modernisation du secteur », le ministre de l’Économie, de l’industrie et de l’emploi, a signé avec Oséo le 15 septembre 2009, une convention pour la création d’un Fonds de modernisation de la restauration, doté de 30 millions d’euros par an pendant 3 ans, intégralement financé par les restaurateurs. Il permettra l’attribution de prêts bonifiés pour faciliter les investissements de modernisation dans les restaurants.

II.- LE RECENTRAGE DES MOYENS EN FAVEUR DES PME, DU COMMERCE, DE L'ARTISANAT, DES SERVICES ET DES PROFESSIONS LIBÉRALES (ACTION N° 2)

L'observatoire de la création d'entreprises montre que près de 327 000 entreprises ont été créées en 2008, en progression de plus de 52 % par rapport à 2002 et de 1,8 % par rapport à 2007.

La structure des entreprises françaises est essentiellement composée d'entreprises de moins de 10 salariés (93 %). Les entreprises de 20 salariés et plus ne représentent que 1,7 % du tissu entrepreneurial français comme l'indiquent les statistiques de l'INSEE :

RÉPARTITION DES ENTREPRISES FRANÇAISES PAR NOMBRE DE SALARIÉS ET ACTIVITÉ

Au 1^{er} janvier 2008 (en pourcentage)

Secteur d'activité	0	1 à 4	5 à 9	10 à 14	15 à 19	20 et +	Ensemble des entreprises
Automobile	26,9 %	30,7 %	21 %	9,3 %	4,7 %	7,4 %	100 %
Industrie / Énergie	45,7 %	30,1 %	13,7 %	4,9 %	2,4 %	3,3 %	100 %
Construction	47,6 %	36,3 %	10,5 %	3 %	1,2 %	1,4 %	100 %
Commerce	40,2 %	42,5 %	12,5 %	2,8 %	0,9 %	1,1 %	100 %
Transports	81,3 %	13 %	3,5 %	1 %	0,5 %	0,7 %	100 %
Services aux entreprises	56,5 %	29,3 %	7,8 %	2,5 %	1,3 %	2,7 %	100 %
Services aux particuliers	49,7 %	42,2 %	6,4 %	1,1 %	0,3 %	0,3 %	100 %
Éducation, santé, social	6,9 %	23 %	34,4 %	18,2 %	8 %	9,5 %	100 %
Total	46,9 %	35,9 %	11,1 %	3,1 %	1,3 %	1,7 %	100 %

Source : Insee, Répertoire des entreprises et des établissements (SIRENE)

L'action n° 2 a pour vocation d'agir sur l'environnement économique, réglementaire, social et financier des PME françaises afin de favoriser et soutenir leur développement. Elle vise notamment à soutenir la création d'entreprises, à favoriser le développement des entreprises, souvent de trop petite taille en France, à contribuer à leur pérennité, notamment aux phases critiques de leur vie (transmission) et à améliorer leur compétitivité.

A.- DES DEMANDES DE CRÉDITS TOUJOURS EN BAISSÉ (-4 % EN AE ET -7 % EN CP)

Les demandes de crédits de l'action n° 2 pour 2010 s'établissent à 197,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 174,3 millions d'euros en crédits de paiement, et représentent 16,8 % du total du programme n° 134. Ceci représente une baisse de près de 4 % en AE et 7 % en CP par rapport à 2009, qui avait déjà connu une baisse de 10 % par rapport à 2008. En outre, le Rapporteur spécial observe une augmentation des dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'intervention (1), ces dernières étant toutefois recentrées sur les plus efficaces (2).

1.- Les crédits demandés en 2010 : une augmentation des dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'intervention

L'année 2010 se caractérise par une forte augmentation des dépenses de fonctionnement (+ 10 % en AE) au détriment des dépenses d'intervention (- 17 % en AE).

**DEMANDES D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE L'ACTION N° 2
LFI 2009 À PLF 2010**

(en euros)

		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total général
Action n° 2 Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales	2009	35 768 421	189 000	161 693 600	197 651 021
	2010	34 957 964	20 560 000	134 096 234	189 614 198
	Δ (%)	-2,27	+10 778,31	-17,07	-4,07

Source : projet annuel de performances 2010

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

(en euros)

		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total général
Action n° 2 Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales	2009	35 768 421	189 000	151 393 600	187 351 021
	2010	34 957 964	20 560 000	118 852 471	174 370 435
	Δ (%)	-2,27	+10 778,31	-21,49	-6,93

Source : projet annuel de performances 2010

Cette situation s'explique exclusivement par le transfert, au sein de l'action 2 du programme n° 134, de la subvention versée à l'**Agence nationale des services à la personne (ANSP)** : 20 millions d'euros en AE et en CP préalablement imputée sur le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*.

En effet, la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et à diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a créé un nouvel établissement public administratif sous la tutelle du ministre chargé de l'emploi : l'agence nationale des services à la personne (ANSP), chargée de promouvoir le développement des services à la personne. Le décret du 12 janvier 2009 ayant confié la tutelle de cette agence à la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, ces crédits sont imputés sur le programme n° 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*.

Le Rapporteur spécial souligne que M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'Emploi, a annoncé le 24 mars 2009, le lancement du Plan 2 de développement des services à la personne : onze mesures pour soutenir l'emploi, développer la professionnalisation du secteur et étendre l'utilisation du chèque emploi service universel (Cesu).

Ce nouveau plan se situe dans le prolongement du plan de développement des services à la personne de janvier 2006 qui a été un formidable accélérateur de la création d'emplois, avec 2 millions de professionnels fin 2008. Il comprend notamment la mesure annoncée par le Président de la République le 18 février dernier, à savoir offrir des chèques emploi à domicile à 1,5 million de familles. Il vise trois grands objectifs :

– soutenir la création d'emploi dans les services à la personne, avec pour objectif la création de 100 000 emplois chaque année ;

– poursuivre la professionnalisation et améliorer la qualité des emplois, avec la mise en place d'un « baromètre » pour mesurer les avancées concrètes ;

– simplifier et assouplir les outils pour atteindre un milliard d'euros en cesu préfinancés en 2012.

Si le Rapporteur spécial se félicite de l'adoption du plan II, il relève néanmoins que le coût total des dispositifs de soutien aux services à la personne est déjà très élevé compte tenu de l'ampleur des dépenses fiscales y afférentes, toujours retracées dans le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*. Ces dispositifs souffrent en effet de l'absence d'évaluation et il est très difficile de mesurer précisément leur efficacité pour favoriser la création d'emplois.

Enfin, le Rapporteur spécial souligne que **l'indicateur mesurant la performance des aides aux services à la personne est, sans aucune logique, inséré au sein de l'indicateur 1.3 relatif au Suivi des engagements du contrat d'avenir pour la restauration** ce qui peut laisser perplexe. Il vise *le taux de croissance de l'emploi dans le secteur des services aux particuliers* par rapport aux autres secteurs d'activité. Or, il aurait sans doute été plus pertinent de fixer comme indicateur le nombre d'emplois créés dans le secteur rapporté au montant global des aides budgétaires et fiscales accordées dans ce secteur.

2.– Un recentrage des dépenses d'intervention sur les dispositifs d'aides les plus efficaces

Si les demandes de crédits d'intervention de l'action n° 2 diminuent de 17 % en AE et 21 % en CP en 2010, il n'en demeure pas moins que les dispositifs d'aides les plus efficaces sont préservés : c'est le cas du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) et des aides en faveur de l'initiative et du développement des PME au détriment des aides au départ des commerçants.

a) Une baisse de 15 % des aides au départ des commerçants

Les demandes de crédits pour l'aide au départ des commerçants et artisans passent de 30 millions d'euros en AE et en CP en 2009 à 25,5 millions d'euros en AE et 24,24 millions d'euros en CP pour 2010.

L'aide au départ s'adresse aux artisans et commerçants qui, arrivant à l'âge de la retraite, voient leur entreprise se déprécier et éprouvent des difficultés à trouver un repreneur. **Le nombre de bénéficiaires de cette aide est de l'ordre de 3 400 par an. Le Rapporteur spécial relève toutefois que cette baisse sera compensée par les premiers effets de l'introduction des mesures fiscales destinées à améliorer la reprise et la transmission des PME par la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008** (abaissement des droits de mutation à 3 % pour la vente des fonds de commerce, modification du dispositif de la réduction d'impôt sur le revenu accordée au titre des emprunts souscrits pour la reprise d'une entreprise, abaissement du seuil de détention minimale de la société reprise par le repreneur de 50 % à 25 %).

b) Le renforcement des crédits FISAC au profit du petit commerce en outre-mer en 2010

Le FISAC est doté de 78 millions d'euros en AE et 64 millions d'euros en CP pour 2010, dont une dotation supplémentaire de 8 millions d'euros en AE et 4 millions d'euros en CP par rapport à 2009, au bénéfice exclusif du petit commerce outre-mer. Réformé en 2008, le FISAC fait preuve de son efficacité à la lumière de l'évaluation des opérations individuelles comme des opérations collectives, et ce même si la réforme de la procédure administrative n'est pas encore achevée.

• Présentation de la réforme du FISAC en 2008

Le FISAC a été créé par l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989, pour répondre aux menaces pesant sur l'existence de l'offre commerciale et artisanale de proximité dans des zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociales, menaces liées, notamment, à la désertification de certains espaces ruraux, au développement de la grande distribution, en particulier à la périphérie des villes, ainsi qu'aux difficultés des zones urbaines sensibles.

La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 comporte un article 100 qui donne une base législative au FISAC (article L. 750-1-1 du code de commerce) et confirme ainsi l'importance de ce fonds pour la création, le maintien et la modernisation du commerce, de l'artisanat et des services de proximité.

Le Gouvernement a souhaité en effet renforcer l'action du FISAC en orientant de manière prioritaire ses interventions en milieu rural, dans les zones de montagne, dans les halles et les marchés ainsi que dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. En outre, la possibilité de mobiliser le fonds dans le cas de circonstances exceptionnelles susceptibles de provoquer une atteinte grave au tissu commercial est explicitement mentionnée, conformément aux recommandations que la Cour des comptes avait formulées en 2005 dans son rapport sur ce fonds.

L'article L. 750-1-1 du code du commerce maintient la gestion comptable déléguée à la Caisse nationale du régime social des indépendants (RSI), qui a été instaurée par la loi du 31 décembre 1989 et qui assure la souplesse de gestion du FISAC (coûts de gestion modérés et délais de paiement pouvant, en cas d'urgence, être limités à quelques jours, possibilité de gérer des opérations à caractère pluriannuel). Pour la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 750-1-1, ont été préparés un décret en Conseil d'État, un décret simple, deux arrêtés et une circulaire d'application.

Le décret en Conseil d'État n° 2008-1470 du 30 décembre 2008 porte application partielle de l'article L. 750-1-1 susvisé.

Il précise les conditions dans lesquelles le FISAC peut prendre en charge les dépenses afférentes aux intérêts d'emprunts contractés par les communes pour l'acquisition, en application de l'article L. 214-1 du code de l'urbanisme, de fonds artisanaux, de fonds de commerce, de baux commerciaux ou de terrains destinés à l'aménagement commercial qui ont fait l'objet de l'exercice d'un droit de préemption. Ces dépenses peuvent être financées au taux de 50 %. Lorsque le droit de préemption est exercé dans les zones urbaines sensibles et dans les zones franches urbaines, le taux de financement est porté à 80 %.

Les autres modalités d'intervention du FISAC sont fixées par un décret simple n° 1475-2008 du 30 décembre 2008, par un arrêté du 30 décembre 2008 (modifié par un arrêté du 15 mai 2009) et par une circulaire d'application (circulaire du 22 juin 2009).

Les nouvelles dispositions que comportent ces textes sont les suivantes :

- **les commerçants non sédentaires deviennent éligibles ;**
- **le plafond de chiffre d'affaires annuel hors taxes des entreprises éligibles à ce fonds est porté à 1 million d'euros** (contre 800 000 euros précédemment) ;
- **le champ des opérations individuelles en zone rurale est élargi**, le seuil de population des communes éligibles à ce type d'intervention étant porté de 2 000 à 3 000 habitants ;
- **le taux maximum de financement est porté à 30 % dans le cadre des opérations collectives** en ce qui concerne les opérations d'investissement ;
- **les aides directes aux entreprises sont majorées** au moyen d'un relèvement, d'une part, de leurs dépenses d'investissement subventionnables qui passent à 50 000 euros à 75 000 euros hors taxes et, d'autre part, du taux de financement qui est porté à 30 % ou à 40 % selon la nature des aménagements projetés ;

– un **dispositif harmonisé d'aides directes aux entreprises** est mis en place, applicable aussi bien dans les opérations collectives de modernisation en milieu rural concernant les bassins d'emplois ruraux que dans les opérations urbaines concernant les communes de plus de 3 000 habitants. Par voie de conséquence, les entreprises éligibles peuvent désormais, quel que soit leur lieu d'implantation, bénéficier d'aides individuelles pour le financement de la rénovation de leurs vitrines, des équipements destinés à assurer leur sécurité, des aménagements destinés à faciliter leur accessibilité aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite et des investissements relatifs à la modernisation de leurs locaux d'activité qui incluent les équipements professionnels, de même que les véhicules de tournées et leur aménagement ;

– le **délai de carence entre deux opérations** ayant le même objet est **ramené de cinq à deux ans** pour les maîtres d'ouvrage publics et pour les entreprises. Dans le premier cas, ce délai peut être réduit ou supprimé dans le cas où des aides autres que celles du FISAC, apportées au maître d'ouvrage pour la même opération, pourraient être perdues en cas d'interruption de l'opération. Dans le second cas, cette disposition n'est pas opposable en cas de circonstances exceptionnelles susceptibles de provoquer une atteinte grave au tissu commercial.

Enfin, la réforme de 2008 devait conduire à déconcentrer l'instruction des dossiers FISAC au niveau régional afin d'alléger les procédures, de mieux sélectionner les dossiers et d'en accélérer les délais de traitement. Or, si la circulaire du 22 juin 2009 précise les nouvelles compétences et la procédure à suivre, il apparaît qu'elles sont encore exercées par les préfets de département et par les délégués régionaux au commerce et à l'artisanat.

En effet, ces compétences vont être dévolues prochainement au futur pôle « Économie, entreprises et emploi » des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) au fur et à mesure de leur mise en place conformément à la décision du comité de modernisation des politiques publiques.

Le Rapporteur spécial regrette donc que la nouvelle procédure ne soit pas encore en place, même s'il se réjouit du fait que le délai moyen d'instruction des dossiers se réduise (de 55 jours en 2007, il est tombé à 52 jours en 2008 et à 47 jours pour le premier semestre de l'année 2009). Il veillera à ce qu'un indicateur visant à mesurer les délais moyens d'instruction au niveau local soit mis en place dans les DIRECCTE.

● **L'utilisation des crédits du FISAC en 2009**

La loi de finances pour 2009 prévoyait de doter le FISAC de 70 millions d'euros en autorisations d'engagement et 60 millions d'euros en crédits de paiement. **En ce qui concerne le premier semestre 2009, le montant des engagements au titre du FISAC s'élève à 48,42 millions d'euros (soit 70 % des AE).**

Ces engagements se répartissent de la manière suivante :

- 17,60 millions d'euros pour les opérations réalisées en milieu rural (315 opérations), dont 8,48 millions d'euros pour les opérations rurales individuelles (243 opérations), 1 million d'euros pour les opérations d'aménagement dans les communes rurales (25 opérations) et 8,12 millions d'euros pour les opérations collectives de modernisation en milieu rural (47 opérations) ;

- 12,52 millions d'euros pour les opérations urbaines (63 opérations dont 6 réalisées dans les zones urbaines sensibles) ;

- 0,44 million d'euros pour les études (33 études) ; 6 millions d'euros pour les actions de développement économique en faveur des entreprises artisanales, menées par les chambres de métiers et de l'artisanat ; 0,78 million d'euros pour le financement du dispositif d'aide aux commerces de biens culturels (7 opérations) ;

- 7 millions d'euros pour le financement des opérations que conduit l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) ;

- 4,78 millions d'euros pour la mise en place d'un dispositif d'aides aux entreprises victimes des intempéries de janvier 2009 dans les départements de la Gironde, des Landes, du Lot-et-Garonne, des Pyrénées Atlantiques, du Gers, de l'Aude et des Pyrénées Orientales.

Au cours du premier semestre 2009, 17 dossiers (11 opérations rurales individuelles, 5 opérations « biens culturels » et une opération collective) ont fait l'objet d'une décision de rejet. Les motifs de rejet étaient les suivantes : rentabilité insuffisante ; risque de distorsion de concurrence ; dossiers se situant hors du champ d'intervention du FISAC.

• **L'efficacité du FISAC est démontrée**

L'efficacité des aides aux entreprises (opérations individuelles) :

Chaque année, la DGCIS réalise une enquête visant notamment à mesurer les taux de survie, à trois et cinq ans, des entreprises aidées par le FISAC dans le cadre des opérations individuelles en milieu rural. Selon la DGCIS, trois éléments méritent d'être soulignés :

- les résultats des enquêtes réalisées respectivement par la DGCIS et par l'INSEE convergent, même si les résultats que fait apparaître l'enquête DGCIS sont meilleurs : les entreprises aidées résistent mieux que les entreprises non aidées. En moyenne, les taux de survie à trois et cinq ans des entreprises ayant bénéficié d'une aide du FISAC s'élèvent respectivement à 93,4 % et 91 % ;

– les fermetures d’entreprises enregistrées ne sont pas exclusivement motivées par les difficultés financières que rencontreraient les entreprises. D’autres facteurs comme le décès ou la maladie de l’exploitant, le changement de lieu d’activité ou la vente du fonds de commerce peuvent représenter une part non négligeable en la matière (Jusqu’à 57 % en 2004) ;

– les emplois créés sont confortés au fil du temps, les disparitions de nouveaux emplois étant au total inférieures aux emplois consolidés et complétés dans les entreprises aidées par le FISAC, ce qui laisse présumer de la pertinence des investissements au regard de ce critère.

L’efficacité des aides aux collectivités (opérations collectives) :

Un comité de pilotage a été constitué composé de deux maires, de représentants de l’Assemblée des chambres françaises de commerce et d’industrie (ACFCI), de l’Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM) et de la Délégation interministérielle à l’aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) et de trois délégués régionaux au commerce et à l’artisanat (DRCA). Il s’est réuni à cinq reprises et a sélectionné un prestataire pour évaluer l’efficacité des opérations collectives financées par le FISAC

La société retenue a remis un premier rapport d’étape en février 2008 et a rendu son rapport définitif à la fin du mois de juin de la même année. Ce rapport met en évidence les points suivants :

– la capacité d’adaptation du FISAC à chaque situation locale ;

– la contribution du FISAC apparaît comme un élément fédérateur d’un partenariat entre les acteurs locaux et territoriaux pour l’élaboration d’un projet de territoire sur la thématique « commerce et artisanat » : l’intervention du fonds oblige de facto les professionnels locaux à se concerter et à organiser des actions collectives. Cela étant, ces derniers ont besoin de temps pour se mobiliser et sont souvent plus efficaces en fin d’opération ;

– l’effet d’entraînement du FISAC est déterminant lorsqu’il intervient sur des pôles intermédiaires et de proximité ;

– les opérations du FISAC créent une véritable dynamique par l’anticipation ou l’amplification des investissements mis en œuvre ;

– les opérations du FISAC contribuent à structurer l’organisation commerciale, soit par des aménagements urbains, soit par une pérennisation de la dynamique collective.

Le Rapporteur spécial constate donc que le FISAC fait preuve de son efficacité, et ce même s’il est urgent d’achever la réforme de la procédure administrative.

b) Une augmentation de 19 % des aides en faveur du développement et de l'initiative des PME

Le présent projet de loi de finances prévoit d'orienter **29,2 millions d'euros en AE et CP** (contre 24,5 millions d'euros en 2009) en faveur du développement et de l'initiative des PME, ce qui recouvre :

– **7,61 millions d'euros d'aides en faveur des distributeurs de carburants indépendants** via le comité professionnel de la distribution de carburants ;

– **11,8 millions d'euros d'aides en faveur de la formation et de l'accompagnement des entreprises** dans le cadre des organismes gérés par les réseaux des chambres des métiers et des chambres de commerce : l'Institut supérieur des métiers, le Centre d'études et de formation des assistants du commerce, les Instituts de promotion commerciale (IPC) et de l'Institut de formation commerciale permanente (IFOCOP) et les centres de formation des apprentis (CFA). **Le Rapporteur spécial regrette à cet égard, que le projet annuel de performance 2010 ne mentionne plus aucun indicateur relatif à l'efficacité et l'attractivité des formations du programme.**

– **4,57 millions d'euros en faveur du soutien à la création d'entreprises dont 3,9 millions d'euros pour l'Agence pour la création d'entreprises (APCE).** Sous la tutelle du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, l'APCE assure les missions de promotion de l'esprit d'entreprise, d'appui technique aux responsables territoriaux et aux réseaux d'accompagnement des créateurs d'entreprises, et une fonction d'observatoire de la création d'entreprise. Par exemple, en 2009, au titre de l'année 2009, en complément des mesures engagées en 2008, le ministère a confié à l'APCE le soin de conduire une opération nationale de promotion de la transmission et de la reprise d'entreprises. Cette opération est financée à hauteur de 2 millions d'euros pour développer une base de données de repreneurs (permettant aux candidats à la reprise d'une entreprise d'être aisément approchés par des cédants et par des professionnels de la transmission d'entreprises), ainsi que des outils de promotion et de préparation à la transmission pour l'entreprise concernée (auto diagnostic en ligne, réalisation de 500 prédiagnostics de performance). Un kit d'information des cédants et repreneurs potentiels est en cours de diffusion à 10 000 exemplaires. De même, l'APCE a été chargée de la rédaction des fiches professionnelles dans le cadre de la création du portail mis en œuvre pour assurer la fonction de guichet unique prévue pour la transposition de la directive sur les services. La livraison de ces fiches a commencé et devrait être achevée avant la fin de l'année. L'APCE bénéficie pour ce faire d'une subvention de 300 000 euros.

B.- DES RÉFORMES ENGAGÉES EN 2008 TRÈS ENCOURAGEANTES POUR FAIRE FACE A LA RÉCESSION

1.- Un bilan positif de la simplification des démarches administratives

a) Les avancées du régime de l'auto-entrepreneur qu'il convient toutefois d'aménager

● Un premier bilan positif

L'auto-entrepreneur ne constitue pas un nouveau statut. Il s'agit d'un régime fiscal et social pour les travailleurs indépendants, institué par la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008, qui a pour objectif de mettre la création d'entreprise à la portée de tous :

– en simplifiant et en limitant à l'extrême les formalités et les coûts liés à la création d'entreprise ;

– en calculant les charges sociales et fiscales à partir d'un taux forfaitaire sur le chiffre d'affaires ou les recettes réalisées (si on ne fait pas de chiffre d'affaires, on n'a pas de charge à déclarer ni à payer) ;

– en instituant un paiement des charges (sociales voire fiscales) libératoire, sur une base mensuelle ou trimestrielle.

L'entrée en vigueur du régime

Le nouveau régime est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009 pour les artisans et les commerçants.

Le 17 février 2009, le régime a été ouvert aux professionnels libéraux relevant de la caisse interprofessionnelle de l'assurance et de la prévoyance vieillesse, dès lors qu'ils créent une activité à compter du 1^{er} janvier 2009.

Le 1^{er} mai 2009, il a été permis aux bénéficiaires de l'aide aux chômeurs créateurs repreneurs d'entreprise (ACCRES) qui créent une activité à compter du 1^{er} mai 2009 de bénéficier de l'intégralité du régime de l'auto-entrepreneur, en effectuant, de façon simplifiée, un versement unique sur le chiffre d'affaires, selon un taux forfaitaire minoré par rapport aux taux normaux : 25 % des taux de droit commun la première année ; 50 % des taux de droit commun la deuxième année ; et 75 % des taux de droit commun la troisième année.

La mise en place du régime de l'auto-entrepreneur a nécessité une vaste campagne d'information des intéressés dont la mise en œuvre a été confiée par l'État à l'APCE et qui comportait :

– la mise en place et la gestion d'un numéro de téléphone Azur permettant d'assurer l'information du public sur le régime de l'auto-entrepreneur.

Ce dispositif a démontré son efficacité puisqu'au cours des six premiers mois de l'année, 173 878 appels, soit 1 348 appels par jour ouvré ont été traités.

– le suivi quotidien des réponses aux questions des internautes sur le régime de l'auto-entrepreneur ;

– l'enrichissement de la rubrique dédiée à l'auto-entrepreneur sur le site Internet de l'APCE, en fonction des évolutions du dispositif.

Les premiers résultats

Le nouveau régime connaît un réel succès, puisqu'au 31 juillet 2009, plus de 178 340 Français sont devenus auto-entrepreneurs. Parmi ces auto-entrepreneurs, il convient de distinguer 161 000 créateurs d'entreprises et 17 000 micro-entrepreneurs ayant choisi de se transformer en auto-entrepreneurs avant le 31 mars 2009.

Selon les premières analyses, 66 % des auto-entrepreneurs sont des hommes et 44 % sont des femmes. L'âge moyen des auto-entrepreneurs est de 40 ans, soit un an de plus seulement que la moyenne des autres créateurs individuels. Ils se répartissent de la façon suivante : salariés : 33 % ; bénéficiaires de l'ACCRE : 25 % ; retraités ou pensionnés : 6 % ; et autres : 36 %.

RÉPARTITION SECTORIELLE DES AUTOENTREPRENEURS AU 31 JUILLET 2009

Réparation d'ordinateurs et de biens personnels et domestiques	3 %
<i>Arts, spectacles et activités récréatives</i>	5 %
Enseignement	5 %
Programmation, conseil et autres activités informatiques	6 %
Design, photographie, traduction...	6 %
Conseil de gestion	7 %
Services administratifs et de soutien	8 %
Soins de beauté, entretien corporel, hôtesse d'accueil, astrologie, tatouage, services pour animaux de compagnie	9 %
Construction	12 %
Activités commerciales de détail	19 %
Autres activités commerciales et de service	21 %

70 000 auto-entrepreneurs, inscrits au premier trimestre 2009 devaient déclarer leur chiffre d'affaires lors de l'échéance du 31 juillet 2009 : ils ont généré un chiffre d'affaires de 180 millions d'euros au 1er semestre (54 millions d'euros au premier trimestre et 126 millions d'euros au deuxième trimestre). Cette forte augmentation entre les deux trimestres est très encourageante et traduit le bon développement de l'activité des auto-entrepreneurs.

Le chiffre d'affaires moyen est de 4 200 euros et la prévision pour l'ensemble de l'année 2009 atteindrait, selon le ministre, M. Hervé Novelli, 1 milliard d'euros de chiffre d'affaires déclaré, ce qui produirait près de 200 millions d'euros de recettes fiscales.

• Un régime à aménager

L'Assemblée permanente des chambres des métiers s'est inquiétée des effets d'éviction du régime de l'auto-entrepreneur sur la création d'entreprises artisanales traditionnelles.

Un groupe de travail sur l'auto-entrepreneur et l'artisanat, composé de représentants des organisations professionnelles et consulaires du secteur de l'artisanat et de représentants des pouvoirs publics, a donc été mis en place en mai 2009. Il a été décidé de donner suite aux propositions issues de ce groupe de travail sur deux points.

Tout d'abord, avant toute création d'entreprise dans le domaine artisanal soumise à une obligation de qualification professionnelle, l'entrepreneur devra attester de sa qualification en indiquant préalablement, le cas échéant par voie dématérialisée, la manière dont il remplit les critères de qualification requis par la législation (détection d'un diplôme y compris par validation des acquis de l'expérience ou trois ans d'expérience professionnelle). Cette règle de déclaration préalable s'appliquera à tous qu'ils soient ou non auto-entrepreneurs.

De plus, les auto-entrepreneurs qui ont une activité artisanale à titre principal seront tenus de s'inscrire au répertoire des métiers dès leur inscription comme auto-entrepreneur. Pour ne pas renchérir le coût de la création d'entreprise, cette immatriculation sera gratuite et sans taxe pendant les trois premières années à compter de la création et ne s'accompagnera d'aucune formalité supplémentaire. Les auto-entrepreneurs concernés bénéficieront ainsi de l'accompagnement des chambres de métiers et de l'artisanat.

Le Rapporteur spécial tient à souligner que l'immatriculation au registre des métiers est nécessaire si, et seulement si, l'auto-entrepreneur exerce une activité artisanale à plein temps. En effet, il serait très préjudiciable que les auto-entrepreneurs, exerçant une activité artisanale à titre accessoire (retraités, salariés, fonctionnaires...), soient tenus de s'immatriculer et de faire l'objet d'un accompagnement des chambres des métiers s'ils ne le souhaitent pas, tout l'intérêt du régime résidant dans la simplicité des formalités à accomplir.

b) L'instauration d'un dossier unique pour les créateurs d'entreprise devrait enfin voir le jour fin 2009

Les têtes de réseau des centres de formalités pour les entreprises (CFE) ont signé avec l'État le 27 mai 2009 une convention partenariale pour la mise en place du guichet unique de la création d'entreprise, prévoyant l'ouverture du portail unique pour le 28 décembre 2009 au plus tard. **Le Rapporteur spécial salue cette initiative qui devrait enfin permettre de traiter par voie dématérialisée des formalités de création d'entreprises et de disposer d'informations en ligne sur l'ensemble des autorisations administratives nécessaires à l'exercice d'une activité dans le secteur des services.**

En revanche, il regrette que l'objectif n° 3 du programme n° 134 *Répondre aux besoins des entreprises en simplifiant leur environnement administratif* soit encore évalué par un unique indicateur, qui mesure auprès du grand public le degré de complexité administrative ressenti au moment de la création d'entreprise. En 2008 comme en 2007, 76 % des personnes interrogées en France par l'Institut Gallup étaient d'accord ou tout à fait d'accord avec l'opinion « il est difficile de créer sa propre affaire à cause de la complexité des procédures administratives » alors même que l'objectif fixé en 2008 était de 60 %.

Le Rapporteur spécial estime que ces résultats sont très médiocres et ne traduisent aucune amélioration depuis 2007. De plus, alors que la cible fixée dans le PAP 2009 était de réduire ce pourcentage à 50 % en 2010, le PAP 2010 ne se fixe comme seul objectif que de maintenir le résultat actuel. Enfin, cet indicateur est tout à fait insuffisant, dans la mesure où il ne porte que sur la création d'entreprise.

2.- Un rôle fondamental d'Oséo en faveur des PME en difficulté et des PME innovantes dans le cadre du plan de relance de l'économie

Il convient de rappeler que selon la Banque de France, les crédits bancaires accordés aux PME, et aux entreprises intervenant dans le secteur industriel en particulier, se contractent depuis le début de l'année 2009 (- 9 % en juin 2009 en glissement annuel). De plus, les crédits à court terme ont fortement diminué depuis le dernier trimestre 2008 : les prêts bancaires ont ainsi diminué de 7,6 % en juin 2009 en glissement annuel sachant que les crédits de court terme représentaient 40 % des crédits mobilisés en 2008. À fin juin 2009, la Banque de France évalue à 21,7 % la baisse des crédits à court terme. Enfin, les charges financières, fortement liées aux emprunts passés, progressent.

Face à ces difficultés croissantes de financement des PME, le Rapporteur spécial considère que l'intervention d'Oséo s'est révélée particulièrement nécessaire mais également efficace.

a) Les mesures du plan de relance de l'économie impliquant Oséo

Le 2 octobre 2008, le Président de la République a annoncé un plan de soutien au financement des PME afin de prévenir les effets de la crise financière. Ce plan représente un montant global de 22 milliards d'euros destiné à augmenter de 10 % la capacité de financement des PME à travers deux canaux.

D'une part, l'établissement public, Oséo, a été autorisé à prendre cinq milliards d'euros de risques supplémentaires dont :

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

- deux milliards d'euros de prêts garantis supplémentaires par les fonds de garantie existant d'Oséo ;

- un milliard d'euros de garanties mises en œuvre via un nouveau « fonds de renforcement de la trésorerie des PME », qui vise à garantir la consolidation sur moyen et long terme des prêts à court terme aux PME.

D'autre part, les excédents d'épargne des livrets de développement durable (LDD) et des livrets d'épargne populaire (LEP) ont été mobilisés à hauteur de 17 milliards d'euros, en contrepartie d'engagements pris par les banques d'utilisation au profit des PME et des entreprises de taille intermédiaire (ETI).

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

Ce plan de soutien a été complété par un dispositif de médiation du crédit, opérationnel depuis le 14 novembre 2008, et par un nouveau mécanisme d'assurance crédit publique, opérationnel depuis le 8 décembre 2008.

La loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009 a complété les dispositifs de garanties bancaires pour lever 4 milliards d'euros de prêts supplémentaires au profit des PME à travers le renforcement des garanties accordées par Oséo et par la société de caution mutuelle de l'artisanat et des activités de proximité (SIAGI), afin de soutenir l'offre et la demande de prêts et d'améliorer le financement du fonds de roulement des entreprises.

S'agissant d'Oséo, la loi de finances rectificative a renforcé les moyens d'Oséo-Garantie, à hauteur de 200 millions d'euros, afin de lui permettre de couvrir quatre milliards d'euros de prêts supplémentaires par le biais de deux outils :

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

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

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

Cette augmentation a contribué à lutter contre le rationnement du crédit, en limitant le risque des banques à 10 %. Le volume de cette augmentation permet en effet de couvrir à la fois une augmentation de la quotité garantie moyenne à profil de risque constant mais, également un financement des projets plus risqués.

b) Les effets remarquables de l’intervention d’Oséo auprès des PME

● **Les résultats d’Oséo-Garantie**

Du 1^{er} janvier 2009 au 5 octobre 2009, Oséo-Garantie est venue soutenir, dans le cadre du plan de relance, 13 232 PME à travers un montant total de prêt de 2,78 milliards d’euros dont 1,63 milliard d’euros au titre de la garantie financière d’Oséo.

Le PDG d’Oséo auditionné par votre Rapporteur a précisé que, par rapport au risque anticipé fin 2008, la situation actuelle était maîtrisable, et ce d’autant plus que s’agissant de la garantie de 90 %, Oséo a introduit une règle destinée à protéger les intérêts de l’État : Oséo ne garantit le risque à hauteur de 90 % du montant du prêt qu’à partir du moment où l’entreprise n’a pas déposé le bilan dans un certain délai : 9 mois en cas de prêt destiné au renforcement de la trésorerie (RT) et 4 à 12 mois en cas de ligne de crédit confirmé (LCC) selon que le crédit est accordé pour 12 à 18 mois.

Globalement, les dotations versées chaque année à Sofaris devenue Oséo garantie, ont permis d’alimenter différents fonds (voir tableau ci-après) pour soutenir de façon croissante la création, la transmission ou le développement des PME de façon croissante depuis 2007.

INTERVENTIONS D'OSÉO-GARANTIE

En millions d'euros

	2008	2007
Montant des concours garantis	6 861	5 850
Création	2 479	2 039
Transmission	1 569	1 466
Développement	2 535	2 188
Renforcement des capitaux permanents	278	157
Répartition par type d'interventions garanties	6 861	5 850
Crédits bancaires	6 038	5 107
Fonds propres	33	263
Court terme	492	478
Nombre d'entreprises accompagnées	59 892	47 580
Création	44 779	34 700
Transmission	4 296	3 450
Développement	9 293	8 800
Renforcement des capitaux permanents	1 524	630
Nombre de concours garantis	88 936	72 300
Montant net des risques couverts	3 219	2 707
Encours total de risque au 31 décembre	7 335	6 540

Source : Oséo-Garantie

Le Rapporteur spécial constate que, grâce à l'intervention d'Oséo-Garantie, le **taux de croissance des entreprises aidées est largement supérieur à celui des entreprises comparables et le taux de pérennité à trois ans des entreprises aidées l'année de leur création est supérieur de plus de 25 % à celui des autres entreprises créées en France**, comme le montrent les indicateurs ci-après. Il est d'ailleurs surprenant que les cibles fixées soient largement inférieures aux résultats réalisés depuis 2005.

INDICATEURS DE PERFORMANCES DE L'OBJECTIF N° 1 RENFORCER L'EFFICACITÉ DES AIDES AUX ENTREPRISES

Numéro de l'indicateur	2005	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 prévision actualisée	2010 prévision	2011 prévision cible
1.1 Écart entre le taux de croissance des entreprises aidées par Oséo-Garantie et celui des entreprises comparables	+ 45	+ 59	+ 64	+ 80	+ 45	> 40	> 40
1.2. Écart entre le taux de pérennité à 3 ans des entreprises nouvelles aidées par Oséo-Garantie et le taux de survie à 3 ans des entreprises créées en France	+ 30	+ 29	+ 27,5	+ 26,8	+ 25	> 20	> 20

Source : projet annuel de performances 2010

OUTILS MIS A LA DISPOSITION DES PME PAR OSÉO GARANTIE

Fonds de garantie Création : garantie jusqu'à 70 % des prêts moyen et long terme accordés à des PME ou TPE en création ou âgée de moins de 3 ans ainsi que des reprises d'entreprises par première installation.

Fonds de garantie transmission : Garantie jusqu'à 50 % des prêts moyen et long terme accordés dans le cadre de reprise de PME ou TPE.

Fonds de garantie développement : Garantie généralement jusqu'à 40 % des prêts moyen et long terme accordés dans le cadre de programme d'investissement de PME ou TPE âgées de plus de trois ans et jusqu'à 70 % de prêts accordés à des PME et TPE innovantes.

Fonds de garantie « Garantie fonds propres / développement technologique » : Garantie jusqu'à 70 % des investissements en fonds propres, réalisés par des FCPI ou FCPR spécialisés dans l'innovation technologique, dans des entreprises de moins de 7 ans.

Fonds de garantie Renforcement de la Structure Financière : Garantie jusqu'à 50 % des prêts moyen et long terme accordés à des PME ou TPE fondamentalement saines et viables dans le cadre d'opérations de rééquilibrage de leur structure financière.

Fonds de garantie Court Terme : Garantie jusqu'à 70 % de prêts court terme accordés à des PME et TPE, principalement pour financer des commandes publiques, le cycle d'exploitation d'entreprises en création, ou des engagements par signature sur des marchés France ou export.

Fonds de garantie PCE : Garantie à 70 % des Prêts à la Création d'Entreprise distribués par OSÉO financement.

Fonds de garantie DOM : Garantie jusqu'à 70 % couvrant le panel d'activités des fonds de métropole. Ce fonds a été transféré à l'AFD au 31 décembre 2008, qui en assume désormais le risque et commercialise les produits Oséo dans les DOM.

Fonds Renforcement de la Trésorerie : Garanties spécifiques au plan de relance et au plan de soutien au financement des PME, ouvertes aux TPE, PME et ETI, jusqu'à 90 % de prêts consolidant à moyen terme des concours bancaires à court terme. Les crédits de consolidation doivent s'accompagner d'une augmentation ou au moins d'un maintien des concours bancaires globaux. Au 30 septembre 2009, 1,9 Md€ de crédits ont reçu une garantie pour 10 611 PME et 198 ETI, dont 428 millions d'euros surgarantis.

Fonds Lignes de Crédit Confirmées : Garanties spécifiques au plan de relance, ouvertes aux TPE, PME et ETI, jusqu'à 90 % de lignes de crédit confirmées (LCC) d'une durée de 12 à 18 mois afin d'inciter les banques à s'engager sur la durée auprès des entreprises. Au 20 septembre 2009, 887 millions d'euros de crédits ont reçu une garantie pour 2 114 PME et 205 ETI, dont 332 millions d'euros surgarantis.

• Les résultats d'Oséo-Financement

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

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

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

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

L'année 2008 est une année record pour Oséo-Financement : l'encours du cofinancement s'élève à 7 887 milliards d'euros à fin 2008, par rapport à 7 212 milliards d'euros à fin 2007, soit une progression de 9,36 %, malgré un contexte difficile avec l'entrée en récession des États-Unis et de la zone euro.

Le montant des avances effectuées s'est élevé à 5,02 milliards d'euros. Ces crédits et avances ont bénéficié à 6 856 entreprises, 40 % en nombre concernant le secteur du BTP. Oséo a ainsi su répondre aux attentes des entreprises notamment des plus petites : 95 % des entreprises financées en Court Terme emploient moins de 50 salariés.

Au titre des marchés financés, Oséo-Financement délivre des engagements par signature : soit des cautions, soit des garanties à première demande. L'encours moyen des opérations de crédit s'élève à 572 millions d'euros. Au total, les encours de crédit et caution d'Oséo-Financement représentent un montant de 823 millions d'euros en 2008.

● Les résultats d'Oséo-Innovation

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

PRÉVISIONS D'ACTIVITÉ ABONDÉES PAR DES FONDS PUBLICS POUR 2009

- Avances remboursables Oséo innovation AI	189
- Subventions Oséo innovation AI*	602
- Avances Oséo innovation ISI	80
- Subvention Oséo innovation ISI	80

Le nombre des entreprises aidées par Oséo-Innovation ainsi que le montant moyen des aides par catégories d'entreprises (moins de 50, 100, 250, 1 000 et 2 500 salariés) depuis 2007 figure dans le tableau ci-après.

NOMBRE D'ENTREPRISES AIDÉES PAR OSÉO-INNOVATION PAR TRANCHE D'EFFECTIF

Tranche d'Effectif	Forme de l'aide	2007		2008		2009 (au 1/10)	
		Nombre d'entreprises (Hors FCPI)*	Montants moyens d'interventions	Nombre d'entreprises (Hors FCPI)*	Montants moyens d'interventions	Nombre d'entreprises (Hors FCPI)*	Montants moyens d'interventions
Moins de 50 sal	AR	1 047	161 534,9	1 026	206 710,5	709	175 560,5
	SUB	1 906	31 927,5	1 930	42 388,3	1 025	44 431,5
	Total	2 953	75 708,8	2 956	96 709,3	1 734	95 784,0
de 50 à 100 sal	AR	107	216 884,9	126	246 241,26	119	300 256,6
	SUB	134	38 659,3	126	43 903,11	82	99 564,5
	Total	241	113 265,4	252	145 072,2	201	218 923,5
de 100 à 250 sal	AR	90	261 099,7	100	308 668,9	88	4 345 900,0
	SUB	114	43 885,7	85	54 415,9	62	310 890,9
	Total	204	139 459,9	185	194 149,9	150	1 571 831,3
de 250 à 1 000 sal	AR	59	231 302,6	46	230 594,76	36	298 958,3
	SUB	50	23 540,4	34	53 617,76	20	79 394,2
	Total	109	136 325,6	80	157 556,6	56	223 765,2
de 1 000 à 2500 sal	AR	11	476 150,0	9	345 545,45	2	25 684,9
	SUB	10	28 263,6	5	38 433,33	6	1 971,8
	Total	21	279 080,0	14	237 152,9	8	15 988,5
TOTAL		3 590	84 879,3	3 537	108 214,3	2 193	110 509,4
		*: Nombre d'entreprises distinctes : 3 230		*: Nombre d'entreprises distinctes : 3 256		*: Nombre d'entreprises distinctes : 1 972	

Source : Oséo-Innovation

3.- Une réforme des réseaux consulaires qui doit aboutir en 2010

Dans le contexte de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la décision a été prise d'inciter les réseaux des chambres consulaires, chambres de métiers et de l'artisanat et chambres de commerce et d'industrie, à rationaliser leur organisation administrative dans le but tant de diminuer la charge pesant sur les entreprises que d'améliorer les services rendus. Les chambres ont ainsi été invitées, comme l'ensemble des structures publiques, à proposer des réformes d'organisation et de fonctionnement.

Dans ce cadre, l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM) a formalisé ses propositions d'évolution du réseau consulaire lors de son assemblée générale des 1^{er} et 2 décembre 2008. Cette délibération a recueilli 94 % des voix. Le projet retenu vise à simplifier l'architecture du réseau, soit en ne laissant perdurer qu'un seul établissement public parmi les établissements d'une même région, soit en organisant des mutualisations fortes entre ces établissements. Dans les deux cas, la collecte des ressources serait centralisée au niveau régional, un rééquilibrage des compétences étant opéré en faveur de l'échelon régional. Cette nouvelle organisation serait ainsi conforme à celle mise en œuvre en région s'agissant des services déconcentrés de l'État. Toutes les propositions formulées laissent place à une représentation départementale chargée de la mise en œuvre locale des orientations nationales et des services de proximité.

De leur côté, les débats menés au sein du réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) lui ont permis d'adopter, le 25 novembre 2008, une motion de synthèse présentant les grandes orientations de la réforme à venir. Élaborée à l'issue d'une large consultation au sein du réseau, un document cadre contenant les modalités détaillées de la réforme a ensuite été adopté par l'assemblée générale de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) le 14 avril 2009. Selon ce projet, les chambres de région deviennent l'interlocuteur privilégié des collectivités territoriales, favorisent la mutualisation d'un certain nombre d'actions menées actuellement par les chambres locales, tout en tenant compte des enjeux de proximité territoriale et rurale, avec le maintien des chambres territoriales.

Selon le Gouvernement, les dispositions contenues dans le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, adopté par le conseil des ministres le 29 juillet 2009 et transmis le jour même au Parlement reprennent les orientations adoptées par chacun des deux réseaux. Ces dispositions seront complétées par des dispositions de nature réglementaire, notamment en ce qui concerne la gouvernance des établissements publics régionaux et le régime électoral. À cet égard, le principe retenu par chacun des deux réseaux d'un scrutin permettant d'élire à la fois les élus territoriaux et régionaux (les élus régionaux siégeant également dans l'assemblée territoriale), est un point essentiel de la réforme dans la mesure où cela renforcera la légitimité de l'échelon régional tout en maintenant un lien de proximité territorial.

Le Rapporteur spécial se réjouit de la discussion prochaine à l'Assemblée nationale du projet de loi et estime qu'il sera nécessaire, dans une dynamique d'économies, de supprimer la double affiliation obligatoire des artisans-commerçants aux CCI et CMA, ce qui leur impose de supporter une double taxe.

III.- UN EFFORT PARTICULIER EN 2010 EN FAVEUR DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES (ACTION N° 3)

Outre la réforme de la taxe professionnelle proposée dans le présent projet de loi de finances, qui devrait particulièrement profiter aux entreprises industrielles à compter de 2010, l'État met l'accent sur la restructuration du tissu industriel français à travers une augmentation conséquente des autorisations d'engagement de l'action n° 3 du programme n° 134 : + 1,94 % par rapport à 2009.

L'action n° 3 *Action en faveur des entreprises industrielles* vise en effet 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), Ubifrance, ou l'association française de normalisation (AFNOR).

A.- DES DEMANDES DE CRÉDITS EN HAUSSE DE 2 % EN AE ET 0,01 % EN CP

Les demandes de crédits de l'action n° 3 pour 2010, s'établissent à 259,49 millions d'euros en AE et 264 millions d'euros en CP, soit 23,3 % du total du programme n° 134 s'inscrivant en hausse de 1,94 % en AE et 0,01 % en CP.

DEMANDES D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE L'ACTION N° 3 LFI 2009 À PLF 2010

(en euros)

		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total général	Prévisions FDC et ADP
Action n° 3	2009	85 867 506	61 608 580	111 985 147	259 461 233	310 000
Actions en faveur des entreprises industrielles	2010	93 645 411	61 906 939	108 939 214	264 491 564	264 000
	Δ (%)	+9,06	+0,48	-2,72	+1,94	-

Source : projet annuel de performances 2010

DEMANDES DE CRÉDITS DE PAIEMENT DE L'ACTION N° 3 LFI 2009 À PLF 2010

(en euros)

		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total général	Prévisions FDC et ADP
Action n° 3	2009	85 867 506	61 608 580	116 585 147	264 061 233	310 000
Actions en faveur des entreprises industrielles	2010	93 645 411	61 906 477	108 533 439	264 085 327	264 000
	Δ (%)	+9,06	+0,48	-6,91	+0,01	-

Source : projet annuel de performances 2010

B.- UNE ACTION VOLONTARISTE EN FAVEUR DES MUTATIONS INDUSTRIELLES ET DE LA REVITALISATION DES TERRITOIRES

Les crédits sont augmentés en 2010 par l'abondement de la ligne « mutations industrielles » au titre de la contribution, à hauteur de 4 millions d'euros en AE, du fonds national de revitalisation des territoires (FNRT), mis en place en mars 2009. Ce fonds a pour objet de soutenir la revitalisation territoriale des territoires affectés par des suppressions d'emplois dans des entreprises non soumises à l'obligation de revitalisation territoriale, soit en raison de leur situation de redressement ou liquidation judiciaire, soit parce qu'elles ont moins de 1 000 salariés. En CP, 5 millions d'euros sont prévus pour la couverture du FNRT et celle d'engagements antérieurs, notamment ceux contractés au titre du fonds d'industrialisation pour la Lorraine.

Le premier comité stratégique d'orientation du FNRT s'est réuni à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), le 8 avril 2009. Le FNRT doit permettre, d'ici trois ans, l'octroi par Oséo de 135 millions d'euros de prêts sans garantie aux entreprises, créant ou préservant de 10 à 500 emplois dans les territoires touchés par des restructurations économiques qui ne donnent pas lieu à des actions de revitalisation. À cet effet, l'État et la Caisse des Dépôts ont doté Oséo d'un fonds de garantie de 45 millions d'euros.

L'objectif des partenaires de la mise en œuvre du FNRT est de parvenir, dès 2009, à accompagner 30 territoires, permettant ainsi de soutenir plus de 50 projets correspondant pour les entreprises à la réalisation de plus de 75 millions d'euros de dépenses. Le Gouvernement a donc placé auprès des préfets de région, 10 commissaires à la réindustrialisation, qui ont pour mission d'assurer la coordination et la mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux impliqués dans le traitement des restructurations.

Depuis sa mise en place en mars 2009, le comité stratégique d'orientation a labellisé 25 territoires FNRT et a octroyé une enveloppe prévisionnelle d'engagement de prêts de 40,5 millions d'euros.

Il convient d'ajouter que les régions participent activement à la revitalisation économique des territoires, de sorte que les actions d'anticipation et d'accompagnement des mutations des filières et des secteurs industriels et de service sont inscrites pour un montant d'AE en 2010 à hauteur de **5 millions d'euros au titre des contrats de plan État-régions (CPER).**

C.- DES AIDES EN FAVEUR D' ACTIONS COLLECTIVES EN LIEU ET PLACE DES AIDES INDIVIDUELLES AUX ENTREPRISES

Suite à la décision, prise lors du Conseil de la modernisation des politiques publiques (CMPP) du 4 avril 2008, de concentrer l'action régionale de l'État essentiellement sur les actions interrégionales et la déclinaison des priorités nationales, la suppression des aides individuelles distribuées par la DGCIS en déconcentré s'est traduite dans les dotations budgétaires 2010 par une baisse de 4,7 millions d'euros en AE et 9 millions d'euros en CP. Ces crédits ont permis de développer des actions collectives à travers la poursuite de la phase II des pôles de compétitivité ou le financement de plans nationaux spécifiques.

1.- La poursuite de la « phase 2.0 » des pôles de compétitivité centrée sur la performance et les écotechnologie

Le 23 juin 2008, le Président de la République a annoncé la poursuite de la politique nationale de soutien aux pôles pour la période 2009-2011. Leur évaluation, menée au premier semestre 2008 par les cabinets Boston Consulting Group et CM International a donné lieu à la publication d'un rapport rendu le 18 juin 2008, qui a confirmé le bien fondé de l'engagement financier de l'État.

L'étude d'évaluation a réparti les 71 pôles en trois groupes :

- 39 pôles ayant atteint les objectifs de la politique des pôles (groupe 1),
- 19 pôles ayant partiellement atteint les objectifs (groupe 2),
- et 13 pôles nécessitant une reconfiguration (groupe 3).

Pour les pôles des groupes 1 et 2, l'attribution du label « pôle de compétitivité » a été confirmée pour la période 2009-2011.

Les 58 pôles classés dans les groupes 1 et 2 ont été tenus de signer des **contrats de performance** avec l'État et les collectivités territoriales impliquées. En contrepartie de ces engagements pris sur la performance, ces contrats leur donnent une visibilité sur la continuité des soutiens financiers apportés par l'État pour la période 2009-2011. Au 30 juillet 2009, l'état d'avancement des signatures est positif puisque **85 % des projets de contrats de performance ont été validés par le groupe de travail interministériel (GTI)** (39 contrats signés, 10 contrats prêts à être signés, 9 contrats en cours de finalisation). **Les 13 pôles à reconfigurer** ont bénéficié d'une période d'observation complémentaire d'un an avant de se voir renouveler, regrouper avec un ou plusieurs autres pôles ou délabelliser en décembre 2009.

La reconduction a été décidée pour **trois ans (2009-2011 ou version 2.0)** pour l'ensemble des pôles, et est financée avec une nouvelle enveloppe globale de **1,5 milliard d'euros**.

Le tableau ci-après présente la nouvelle ventilation de l'enveloppe reconduite de 1,5 milliard d'euros pour la période 2009-2011.

SYNTHÈSE DES FINANCEMENTS

(en millions d'euros)

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

Source : DIACT

(1) Fonds unique interministériel

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

Plusieurs nouveautés par rapport à la phase 1.0 sont à souligner :

– les dotations du fonds unique interministériel (FUI) sont en baisse de 20 % par rapport à la phase précédente ;

– 105 millions d'euros sont destinés au cofinancement de projets d'équipements et d'infrastructures mutualisés (ou « plateformes d'innovation ») ;

– compte tenu du renfort du crédit impôt recherche (CIR) décidé en 2007, les taux d'intervention du FUI au profit des entreprises participant aux projets retenus ont été adaptés et varient de 25 % à 45 % selon les cas.

En cumulé, sur les **1 510 projets** présentés dans le cadre des appels à projets du FUI de 2006 à 2009, **738 ont été retenus**, soit un **taux de sélection de 49 %**. Ce bon niveau de sélectivité témoigne du dynamisme des pôles et doit être mis en regard avec l'augmentation continue de la qualité des projets constatée au cours des dernières réunions du GTI.

Dans le cadre des engagements pris sur le « verdissement » des projets, pour la période 2009-2011, **le Gouvernement s'est fixé comme objectif de porter la part de projets labellisés liés au développement durable à 30 %** contre 16 % obtenue pour la phase précédente. Cet objectif a été atteint dès le mois de juillet 2009 lors des résultats du huitième appel à projets du FUI, avec un taux de 31,2 % de projets retenus.

Enfin, un appel à projet pour labelliser de **nouveaux pôles éco-tech** a été lancé jusqu'au 2 octobre 2009. Il est prévu de retenir trois ou quatre nouveaux pôles parmi la quinzaine de candidatures déposées. Les résultats définitifs de cette sélection seront connus en fin d'année.

Le Rapporteur spécial se réjouit de la poursuite de la politique des pôles de compétitivité et de son recentrage sur la performance, les technologies du développement durable et la coopération inter-pôles. Ces nouvelles orientations s'inscrivent en effet dans le cadre des 15 propositions de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, présentées dans un rapport d'information n° 1930 du 23 septembre 2009.

2.- Le financement de plans nationaux spécifiques

Le montant des crédits permettant la mise en œuvre des programmes nationaux prioritaires en faveur des mutations industrielles s'élève à **11,2 millions d'euros en AE** et concerne les domaines suivants :

– l'utilisation des technologies de l'information et des communications (TIC) dans les entreprises ;

– le programme écotechnologies qui soutient les entreprises concernées par les écotechnologies, afin de développer une offre française de produits, de procédés ou de services, dans le cadre du plan « Ecotech 2012 ». En région, trois formes d'actions à destination des PME sont prévues ; sensibilisation, formation par chaîne de valeur et accompagnement individualisé sur site ;

– l'accompagnement des grandes filières, qui vise particulièrement les entreprises sous traitantes de l'automobile et de l'aéronautique, conformément au plan national de relance ;

– le développement des coopérations entre entreprises et le renforcement des actions à destination des moyennes entreprises pour rompre l'isolement des chefs d'entreprises de taille restreinte et à favoriser le regroupement d'entreprises en recherchant la « taille critique » et la création de réseaux ;

– l'accès des PME aux financements publics internationaux, notamment européens ;

– le soutien à la compétitivité de groupes d’entreprises qui cible les domaines suivants : qualité, propriété industrielle et marques, technologies clefs, innovation technologique et non technologique, services à l’industrie, marketing et actions commerciales, capital humain, intelligence économique...

– le plan « Qualité et performance 2010 » qui a été lancé par le ministre chargé de l’industrie en décembre 2008, pour aider les PME et PMI à améliorer leur démarche de performance.

IV.- STIMULER LE DÉVELOPPEMENT DES TÉLÉCOMMUNICATIONS, DES POSTES ET DE LA SOCIÉTÉ DE L’INFORMATION (ACTION N° 4)

Les demandes de crédits de l’action n° 4 *Développement des télécommunications, des postes et de la société de l’information* pour 2010, s’établissent à 207 millions d’euros en autorisations d’engagement, soit 18,7 % du total du programme n° 134. **Ceci représente une augmentation de 2,11 % par rapport à 2009.**

A.- DES DEMANDES DE CRÉDITS EN HAUSSE DE 2,11 % EN AE ET CP CIBLÉES SUR DES DÉPENSES D’INTERVENTION

La hausse des demandes de crédits pour 2010 est largement ciblée sur des dépenses d’intervention.

DEMANDES D’AUTORISATION D’ENGAGEMENT ET DE CRÉDITS DE PAIEMENT DE L’ACTION N° 4 - LFI 2009 À PLF 2010

(en euros)

		Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d’intervention	Total général
Action n° 4 Développement des télécommunications, des postes et de la société de l’information	2009	36 797 538	170 271 525	207 069 063
	2010	37 136 464	174 304 175	211 440 639
	<i>Δ (%)</i>	+0,92	+2,37	+2,11

Source : projet annuel de performances 2010

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

Les principales dépenses d’intervention correspondent à 159 millions d’euros d’aide au transport de presse versés à La Poste (auxquels il faut ajouter 83 millions d’euros financés sur le programme *Presse* de la mission *Médias*). Comme il a déjà eu l’occasion de le mentionner plusieurs fois, **le Rapporteur spécial estime que le maintien d’une division de l’aide au transport de presse versée à la Poste entre deux missions budgétaires distinctes n’est pas souhaitable.** Aussi faudrait-il enfin prévoir son regroupement au sein du programme 180.

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

B.- L'ENJEU 2010 : ASSURER L'AVENIR DE LA POSTE EN PRÉSERVANT SES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC ET LE STATUT DU PERSONNEL

Le projet de loi relatif à La Poste et aux activités postales dispose que La Poste sera transformée en société anonyme au 1er janvier 2010, détenue à 100 % par des personnes publiques. **Le capital de La Poste restera donc, avant comme après la réforme, intégralement public.**

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

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

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

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

Le changement de statut vise à permettre à La Poste de se doter d'un nouveau statut de société anonyme, lui permettant ensuite de réaliser une augmentation de capital qui lui permettra de bénéficier de financements complémentaires. L'augmentation de capital sera souscrite à hauteur de **1,2 milliard d'euros par l'État et à hauteur de 1,5 milliard d'euros par la Caisse des dépôts et consignations**. Cette augmentation de capital sera donc intégralement souscrite par des personnes publiques.

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

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

La situation est juridiquement plus complexe pour les retraites complémentaires des agents contractuels. La transformation de La Poste en société anonyme impliquerait la sortie de l'ensemble des agents contractuels du champ de l'IRCANTEC pour être réaffiliés aux régimes de droit commun que sont l'AGIRC et l'ARRCO. En causant la perte d'une part importante de ses cotisations, une telle évolution mettrait l'IRCANTEC en difficulté. Plusieurs pistes sont donc examinées avec l'ensemble des parties prenantes, et la décision ne sera arrêtée qu'après discussion avec les organisations syndicales, La Poste et les régimes concernés.

Le Rapporteur spécial constate donc que la réforme a essentiellement pour objectif de permettre à La Poste de bénéficier de moyens supplémentaires dans un environnement concurrentiel, tout en laissant inchangées les grandes caractéristiques de La Poste : détention intégralement publique du capital, maintien des quatre missions de service public de La Poste, maintien des droits et statuts des postiers.

V.- LA CRÉATION DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE ET DES TECHNOLOGIES (ACTION N° 8)

A.- LA CRÉATION DU CGIET LE 1^{ER} FÉVRIER 2009

Le Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) a été créé par décret du 1er 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 de l'industrie ;
- 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.

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.

B.- DES DEMANDES DE CRÉDITS EN HAUSSE DE 6,42 % EN AE ET CP DESTINÉES AU FINANCEMENT DU PERSONNEL DU CGIET

Ces crédits sont destinés au financement des emplois du CGIET. L'effectif de ce conseil comporte 167 agents, répartis entre 140 ingénieurs généraux des mines, contrôleurs généraux, ingénieurs des mines et cadres, 13 agents de catégorie B et 14 de catégorie C.

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

(en euros)

		Titre 2	Total général
		Dépenses de personnel	
Action n° 8 Expertise, conseil et inspection	2009	17 932 727	17 932 727
	2010	19 084 643	19 084 643
	<i>Δ (%)</i>	+6,42	+6,42

Source : projet annuel de performances 2010

Le Rapporteur spécial s'étonne du fait qu'aucun indicateur de performance ne vise l'action du CGIET, à travers le délai moyen de réponse aux demandes d'expertise du Gouvernement par exemple.

VI.- ÉVALUER LES MOYENS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (ACTION N° 19)

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. Il s'agit d'une action nouvelle du programme n° 134, introduite par le présent projet de loi de finances.

La DGEFP est chargée de proposer les orientations de la politique pour l'emploi et la formation professionnelle continue. Elle en construit le cadre juridique en concertation avec les départements ministériels et les partenaires sociaux, elle conduit et coordonne la mise en œuvre des dispositifs et en évalue les résultats. Elle veille à l'inscription de cette politique dans la stratégie européenne pour l'emploi et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Ses effectifs, dont les crédits sont rattachés au programme n° 134 depuis 2009 alors qu'ils étaient inscrits en 2008 sur le programme 305, contribuent à la mise en œuvre des programmes d'intervention dont elle a la responsabilité (programmes 102 et 103) et sont ventilés dans les actions de ces deux programmes selon une clé de répartition basée sur la part relative des effectifs alloués à leur mise en œuvre. Ces actions sont :

– d'une part, celles relatives à l'accès et au retour à l'emploi, centrées notamment sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi, le fonctionnement du marché du travail et du service public ;

– d'autre part, celles orientées vers les entreprises et les salariés, destinées notamment à favoriser l'anticipation des mutations économiques, le développement des compétences, l'adaptation des qualifications et la création d'activités et d'emploi.

A.- DES DEMANDES DE CRÉDITS DE PERSONNEL EN HAUSSE DE 1,7 % EN AE ET CP

Les autorisations d'engagement et crédits de paiement demandés pour 2009 s'élèvent à 22,15 millions d'euros et sont destinés exclusivement aux dépenses de personnel (20,33 millions d'euros) et au remboursement des rémunérations des agents mis à la disposition de la DGEFP par ses grands opérateurs (ANPE, AFPA...) (2,2 millions d'euros).

DEMANDES D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT DE L'ACTION N° 19 DE LFI 2009 À PLF 2010

(en euros)

		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Total général
Action n° 19 Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle	2009	19 951 804	2 200 000	22 151 804
	2010	20 334 618	2 200 000	22 534 618
	Δ (%)	+1,92	0,00	+1,73

Source : projet annuel de performances 2010

B.- DES RÉSULTATS À DÉMONTRER EN 2010

Votre Rapporteur spécial se réjouit du rattachement des moyens d'impulsion de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle à ce programme. Cette démarche concrétise la volonté de mettre en synergie les interventions des différents acteurs qui concourent à l'action du Gouvernement en matière de compétitivité des entreprises et de politique de l'emploi.

Pour autant, **il estime toujours nécessaire d'introduire des indicateurs de performance pour l'évaluation de cette action.**

TROISIÈME 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).

CHAPITRE PREMIER : LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE PAR DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

I.- 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 2,05 % des autorisations d'engagement de l'ensemble du programme n° 134.

A.- DES DEMANDES DE CRÉDITS EN HAUSSE DE 1,2 % EN AE ET CP

L'ARCEP bénéficie d'allocations budgétaires classiques, au lieu des ressources propres – taxes ou redevances – prévues au départ. Les demandes de crédits pour l'action n° 13 *Régulation des communications électroniques et des postes* (ARCEP) s'élèvent pour 2010, en autorisations d'engagement, à 22,8 millions d'euros et 23,14 millions d'euros en crédit de paiement. Ce budget est en très légère augmentation par rapport à 2008 (+ 1,22 %).

**DEMANDES D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DE CRÉDITS DE PAIEMENT DE
L'ACTION N° 13 - LFI 2009 À PLF 2010**

(en euros)

		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Total général
Action n° 13 Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	2009	14 666 360	8 200 000	22 866 360
	2010	15 045 696	8 100 000	23 145 696
	Δ (%)	+2,59	-1,22	+1,22

Source : *projet annuel de performances 2010*

Pour 2010, l'ARCEP se voit attribuer **15 millions d'euros de crédits de paiement pour ses dépenses de personnel (+2,59 % par rapport à 2009)**, soit 65 % de ses dépenses totales.

Les dépenses relatives à l'activité des services s'élèvent à 3,92 millions d'euros et se décomposent de la manière suivante :

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

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

- 0,92 million d'euros de dépenses informatiques,

- 0,6 million d'euros de dépenses de logistique (dépenses relatives aux télécommunications, frais postaux, parc automobile, impression et reprographie, achats de documentation et fournitures diverses),

- 0,4 million d'euros au titre des missions et déplacements,

- 0,24 million d'euros au titre des frais sociaux liés au personnel (médecine de prévention, restauration collective, association du personnel).

Les dépenses immobilières s'élèvent à 3,34 millions d'euros et comprennent le coût du loyer (2,8 millions d'euros) indexé sur l'indice du coût de la construction, les charges locatives (0,4 million d'euros), les fluides et le nettoyage (0,14 million d'euros). Le prix du loyer révisé 2008 au mètre carré de bureau s'élève donc à 465 euros, ce qui est supérieur à la fourchette de prix constatée dans la zone d'implantation de l'ARCEP (280 à 440 euros).

B.– L’EFFICACITÉ DE L’ARCEP DÉMONTRÉE PAR UN RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES

À la demande du Rapporteur spécial, le Président de la Commission des finances de l’Assemblée nationale a saisi la Cour des comptes, en application du 2° de l’article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), afin qu’elle procède à une enquête relative aux autorités de régulation et de médiation dans le domaine économique. La Cour des comptes, qui avaient déjà décidé de procéder au contrôle de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), a transmis à la Commission ses observations définitives en date du 18 septembre 2009 qui porte sur les exercices 2007 et 2008.

La Cour relève tout d’abord que la dynamique rapide de l’évolution des marchés des communications électroniques, l’apparition permanente de nouvelles technologies et applications n’ont pas modifié les missions fondamentales de l’ARCEP sur la période contrôlée. De plus, si l’ARCEP partage de nombreuses missions avec d’autres entités, les rôles de chacun étant clairement identifiés, la Cour n’a pas constaté de dysfonctionnement pouvant nuire à l’efficacité de l’ARCEP dans l’accomplissement de ses missions.

Par ailleurs, la Cour relève que les principaux dossiers traités par l’ARCEP depuis 2007 témoignent d’un besoin de régulation qui ne décroît quasiment pas et qui devrait se maintenir dans les prochaines années. Ces dossiers sont les suivants :

- affectation des fréquences libérées par le passage de la diffusion hertzienne de la télévision à la technologie numérique (« dividende numérique ») ;
- attribution d’une quatrième licence mobile de troisième génération ;
- déploiement de nouveaux réseaux à très haut débit en fibre optique ;
- encadrement tarifaire de la terminaison d’appel vocale mobile ;
- encadrement pluriannuel des tarifs du service universel postal et chiffrage du service universel ;
- surveillance à la qualité du service fourni par les opérateurs puissants, notamment pour ce qui concerne la couverture du territoire.

Sur le plan de la performance budgétaire, la Cour confirme que l’ARCEP considère que ses allocations budgétaires sont compatibles avec le bon exercice de ses missions et ne sont pas préjudiciables à son indépendance. L’objectif de performance assigné par la LOLF est atteint depuis sa mise en place en 2006 (rendre des décisions de qualité dans les délais) de sorte que la Cour s’interroge sur la pertinence de cet objectif et des indicateurs associés.

Le Rapporteur spécial rejoint les observations de la Cour sur ce point et espère que le travail de réflexion mené par l'ARCEP avec la direction du budget aboutisse pour améliorer la qualité de ses indicateurs de performance. Il conviendrait toutefois de revoir les indicateurs de performance de l'ensemble des Autorités administratives indépendantes (AAI) du programme n° 134, ce qui implique une véritable coordination sur ce sujet en 2010.

Sur le plan strictement budgétaire, la Cour souligne que si depuis sa création, l'ARCEP a bénéficié de budget en progression (+ 4 % en moyenne par an) pour faire face à la montée en puissance du travail de régulation en matière de communications électroniques et des postes, à partir de 2007, les taux de croissance ont été moins élevés que les années précédentes (+ 2 % en 2007, + 2,4 % en 2008, + 1,9 % en 2009). Le Rapporteur spécial se félicite du fait que cette tendance se poursuit en 2010 (+ 1,2 %). Sur la période d'observation, la Cour constate que les dépenses de l'ARCEP sont mieux maîtrisées, en dehors du loyer : mutualisation du financement des études externes, réduction de certaines dépenses de fonctionnement (frais de réception, missions et déplacements, frais de communication). Selon la Cour, il reste à l'autorité de réduire de 20 % son parc de véhicules, surdimensionné par rapport à ses besoins, pour le ramener à 17 véhicules au lieu de 22.

À ce sujet, le Rapporteur spécial estime que l'effort de l'ARCEP pourrait être plus important compte tenu des contraintes budgétaires actuelles.

Enfin, sur le plan de la politique des ressources humaines, la Cour relève qu'après avoir augmenté de 10,1 % entre 2001 et 2005, du fait de la mise en place du service de la régulation postale et du comblement des postes vacants, l'ARCEP a vu ses effectifs augmenter beaucoup moins fortement depuis 2006 (163 personnes en 2006, 165 en 2007 et 169 en 2008), son plafond d'emplois étant fixé à 174 ETPT depuis 2008. Le Rapporteur spécial se réjouit de cette maîtrise des dépenses du personnel, qui n'a d'ailleurs pas remis en cause la qualité du travail de l'Autorité.

C.- L'OUVERTURE DE LA CONCURRENCE DANS LE SECTEUR DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET SES PERSPECTIVES

1.- Les forces et faiblesses de l'ouverture à la concurrence des communications électroniques en France

En France, la loi du 26 juillet 1996 a ouvert le secteur des télécommunications fixes à une concurrence totale programmée le 1^{er} janvier 1998, et a créé l'Autorité de régulation des télécommunications mise en place le 5 janvier 1997 (devenue l'ARCEP avec la loi de régulation des activités postales du 20 mai 2005).

L'un des objectifs poursuivis par le législateur était 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. 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 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 par France Telecom.

Aujourd'hui, depuis l'ouverture de nouveaux segments d'activité pour les opérateurs alternatifs (dégroupage total, 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.

Ainsi, à l'été 2008, plus de cinq millions d'utilisateurs avaient délaissé leur abonnement France Telecom et opté pour l'offre d'un opérateur alternatif. La concurrence s'est ainsi traduite, pour les consommateurs, par l'accès à de nouveaux services (téléphonie en VoIP, télévision numérique par Internet) et par une baisse des tarifs (le tarif de référence pour les offres « *triple play* ⁽¹⁾ » avec appels illimités est désormais calé sur le tarif agressif initialement proposé par Free à 29,99 euros).

Si les débuts de l'ouverture à la concurrence 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. Le prochain enjeu pour le secteur 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.

Sur le marché mobile, il y a eu dès l'origine, l'attribution de licences d'utilisation des ressources rares que sont les fréquences à quelques acteurs sélectionnés. Sur ce marché, France Telecom occupe une position forte, avec environ 44 % de part de marché, face à deux concurrents d'inégale puissance : SFR (34 % de part de marché) et Bouygues (17 %).

(1) Abonnement haut débit comprenant accès à Internet, téléphonie sur IP et du jeu vidéo.

Les opérateurs de réseau mobile virtuel (MVNO), qui ont fait leur apparition en 2005 et sont aujourd'hui au nombre de 11, se partagent seulement 5 % de part de marché.

Le nombre de clients de la téléphonie mobile en France est de 58,9 millions à la fin du premier trimestre 2009, avec une croissance annuelle de 5 % en 2008, et le secteur est caractérisé à la fois par des innovations commerciales (offres d'abondance initiées par Bouygues et désormais généralisées) et par des innovations techniques (Internet mobile, convergence fixe-mobile).

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

Il reste que le marché de la téléphonie mobile prend aujourd'hui la forme d'un oligopole à trois acteurs, en l'absence d'un véritable pouvoir de marché des MVNO. L'attribution prochaine de la 4^{ème} licence mobile devrait donc apparaître comme le meilleur remède possible.

2.- Les difficultés liées à l'attribution d'une quatrième licence mobile de troisième génération

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

Le Gouvernement a ensuite sollicité l'ARCEP le 19 mai 2008 afin d'étudier les conditions les plus appropriées à la relance du processus d'attribution de ces fréquences.

La consultation publique, menée par l'ARCEP entre le 13 juin et le 18 juillet 2008 et dont la synthèse a été publiée le 22 septembre 2008, a recueilli de nombreuses contributions parmi lesquelles plusieurs marques d'intérêt pour les fréquences disponibles dans la bande 2,1 GHz. Elle a aussi permis de tirer plusieurs enseignements sur les enjeux et les procédures d'attribution envisageables, notamment sur la pertinence de la conservation d'une réservation de fréquences à un nouvel entrant.

Sur la base de ces éléments, l'Autorité a indiqué être en mesure de proposer rapidement le lancement d'un nouvel appel à candidatures dans la bande 2,1 GHz, dès que les modalités financières auraient été définies par le Gouvernement, après le débat parlementaire prévu par la loi.

Le 12 janvier 2009, le Premier ministre a annoncé, en accord avec l'ARCEP, une stratégie d'ensemble en matière d'allocation de fréquences pour les réseaux mobiles. Celle-ci prévoit, d'une part, l'attribution des fréquences encore disponibles dans la bande 2,1 GHz, utilisée par les réseaux 3G, et, d'autre part, le lancement des procédures d'attribution des fréquences de la bande 2,6 GHz et de la bande 800 MHz (issue du dividende numérique), qui permettront le déploiement des réseaux à très haut débit mobile (4G) au cours de la prochaine décennie.

Le débat parlementaire prévu par la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 s'est tenu le 5 février 2009 à l'Assemblée Nationale et le 11 février 2009 au Sénat.

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

L'appel à candidatures pour l'attribution de la quatrième licence 3G a été lancé par le Gouvernement le 1er août 2009. Les dossiers de candidature devraient être déposés le jeudi 29 octobre au plus tard. Le président de l'ARCEP auditionné a indiqué que seul Free s'était porté candidat. La délivrance de l'autorisation devrait intervenir avant la fin de l'année 2009. Cet appel à candidatures porte sur un lot de 5 MHz réservé à un nouvel entrant. Ainsi, seuls les candidats non encore titulaires d'une autorisation d'utilisation de fréquences dans la bande 2,1 GHz en France métropolitaine étaient admis à déposer un dossier de candidature.

Les modalités et les conditions d'attribution de cette autorisation, qui sera délivrée pour une durée de 20 ans, sont fixées dans la décision n° 2009-0610 de l'Autorité en date du 16 juillet 2009.

Les obligations du nouvel entrant

Les obligations minimales imposées au nouvel entrant sont identiques à celles qui étaient imposées dans les trois précédentes procédures. Il devra couvrir a minima 25 % de la population au bout de 2 ans puis 80 % de la population au bout de 8 ans après la délivrance de l'autorisation. Il devra obligatoirement fournir le service de téléphonie, un service de messagerie interpersonnel, l'accès à Internet et un service de transmission de données. Ces services devront être fournis sur l'ensemble de la zone de couverture de l'opérateur, avec un taux de réussite dès la première tentative qui devra être, pour chaque service, d'au moins 90 %.

Les prescriptions en faveur du nouvel entrant

Les prescriptions en faveur du nouvel entrant sont identiques à celles qui avaient été prévues lors des procédures précédentes. Elles portent sur :

– l'accès à une bande de 5 MHz dans la bande 900 MHz. Le nouvel entrant aura accès à cette bande de fréquences le 31 décembre 2012 dans les zones très denses et 18 mois après la délivrance de son autorisation en dehors des zones très denses ;

– l'accès à l'itinérance métropolitaine sur le réseau GSM d'un opérateur 2G/3G. Cet accès n'est que transitoire, d'une durée de 6 ans, et pour pouvoir en bénéficier, le nouvel entrant devra avoir couvert 25 % de la population;

– l'accès aux sites GSM d'un opérateur 2G/3G qui seraient réutilisés.

La procédure de sélection

La sélection des candidats se fera par une soumission comparative basée sur des critères de sélection. Le processus d'instruction des différents dossiers de candidature conduira l'Autorité à examiner trois séries de critères :

– des critères de recevabilité tout d'abord, que chaque candidat devra respecter pour être admis à participer à la procédure. Pour cela, le dossier de candidature devra être rédigé en français, devra contenir tous les éléments listés dans l'annexe de la décision n° 2009-0610 et avoir été déposé avant le jeudi 29 octobre à 12 heures.

– des critères de qualification ensuite, que chaque candidat devra respecter pour être admis à participer à la phase de sélection. Pour cela, les candidats devront être éligibles à l'obtention d'une autorisation d'utilisation de fréquences, au regard des dispositions prévues par l'article L. 42-1 du code des postes et des communications électroniques, devront s'engager à respecter les conditions minimales d'autorisation d'utilisation des fréquences et devront être indépendants des opérateurs déjà titulaires d'autorisations 3G.

– des critères de sélection enfin, dont l'examen sera effectué dans une logique de comparaison des dossiers entre eux. Ces critères de sélection reprenant les données de référence utilisées lors des précédents appels à candidatures serviront à départager les candidats. Le candidat finalement retenu sera celui auquel aura été affectée la meilleure note globale sur l'ensemble de ces critères de sélection, et les engagements souscrits par le candidat retenu, notamment sur ces critères de sélection, seront repris en tant qu'obligations dans son autorisation.

Le Rapporteur spécial invite le Gouvernement à respecter l'égalité de traitement entre les opérateurs de téléphonie mobile, quitte à ne pas octroyer de quatrième licence à un nouvel entrant qui ne serait pas en mesure de faire face à l'ensemble des obligations qui s'imposent aux opérateurs en place.

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

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

A.- DES DEMANDES DE CRÉDITS QUASI STABLES (+0,75 %)

Les demandes de crédits pour l'action n° 14 *Régulation et contrôle des marchés de l'énergie* s'élèvent pour 2010, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, à 19,9 millions d'euros (+ 0,75 %) Cette action représente 1,78 % du total du programme n° 134.

DEMANDES D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DE CRÉDITS DE PAIEMENT DE L'ACTION N° 14 - LFI 2009 À PLF 2010

(en euros)

		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Total général	Prévisions FDC et ADP
Action n° 14	2009	11 855 158	8 073 434	19 928 592	200 000
Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	2010	11 978 826	8 100 000	20 078 826	-
	Δ (%)	+1,04	+0,33	+0,75	-

Source : projet annuel de performances 2010

La CRE s'appuiera, en 2010 comme en 2009, sur 131 ETPT dans le contexte d'une activité en fort développement. 80 % des agents sont affectés aux fonctions opérationnelles de la régulation car les fonctions support disposent d'effectifs maîtrisés (20 %). Ces effectifs sont principalement des contractuels de droit public (86 %), recrutés sur un contrat de trois ans, reconductible dans la limite totale de six ans, et des fonctionnaires détachés (14 %) que l'on trouve soit dans l'encadrement dirigeant (grands corps techniques) soit dans les fonctions administratives ou de support (administration, gestion, communication, informatique, documentation...).

En 2010, les dépenses directement liées à l'activité de la CRE s'élèveront à 3,31 millions d'euros et représenteront un peu plus de 41 % 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 s'élèveront à 3,2 millions d'euros en 2010. En 2009, le loyer, d'un montant de 3,5 millions d'euros, représentait 44 % des crédits de fonctionnement LFI (hors régulation). Les autres dépenses, de moins de 700 k€, incompressibles et liées à l'immobilier représentaient 8 % des crédits (charges au bail, fluides, gardiennage, accueil, nettoyage, maintenance de l'immeuble, gestion des déchets). La CRE avait engagé dès 2008 la renégociation de son loyer dans la perspective de l'échéance du bail le 28 février 2010. N'ayant pas obtenu de proposition en accord avec l'évolution du marché et avec la qualité d'un immeuble de deuxième main, elle a soumis à l'avis de France Domaine, qui a donné son accord, une solution alternative fondée sur deux caractéristiques :

- un loyer en rapport avec l'évolution du marché immobilier dans Paris, qui se caractérise en particulier par une baisse très importante des prix dans certains quartiers ;

- une mutualisation de l'ensemble des moyens de support avec le Médiateur national de l'énergie, dont la CRE est fonctionnellement proche, dans un objectif de réduction des coûts, non seulement de la gestion financière du loyer et des ratios des superficies associées, mais également de réduction des coûts de fonctionnement respectifs des charges, de l'accueil, de la sécurité, de l'entretien, de la documentation, de l'informatique, de l'expertise juridique, etc.

La conclusion de ce nouveau bail devrait entraîner une diminution du loyer payé par le CRE d'environ 40 % après répartition avec le Médiateur national de l'énergie avec lequel elle partagera ses locaux. Toutefois, s'agissant de la gestion de cette économie, 2010 sera une année de transition ; la réduction du loyer sera en effet en grande partie neutralisée, car la CRE aura à supporter à la fois une partie du loyer actuel très élevé (deux mois), mais aussi le remboursement des travaux d'aménagement des nouveaux locaux (en partie payés sur 2010, en partie répartis sur la durée du bail) ainsi qu'un certain nombre de dépenses liées à l'installation.

Les dépenses de fonctionnement courant s'élèveront à 1,12 million d'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 380 000 euros.

Le Rapporteur spécial constate toutefois que la dotation accordée à la CRE pour ses dépenses de fonctionnement en 2009, d'un montant de 8 073 millions d'euros a été consommée en totalité et n'aurait pas suffi aux besoins de la CRE sans l'apport conjoncturel de crédits de fonds de concours (682 000 euros) provenant de la contribution du Médiateur national de l'énergie (MNE) au titre du remboursement des frais de mise en place en 2007 et de gestion du service «Energie-Info».

Cette situation confirme le déficit structurel du budget de fonctionnement de la CRE relevé dans le dernier rapport d'enquête de la Cour des comptes de 2009. L'accroissement à venir des missions de la CRE pourrait donc justifier une augmentation des crédits de la CRE en 2011.

B.- UN ACCROISSEMENT CERTAIN DES MISSIONS DE LA CRE À PARTIR DE 2010

Deux réformes législatives majeures vont avoir pour effet d'étendre ou d'amplifier les compétences de la CRE dès 2010 :

– d'une part, **la transposition en droit national du « troisième paquet énergie »** formellement adopté par le Parlement européen et le Conseil le 13 juillet 2009 et publié au *journal officiel de l'Union européenne* le 14 août 2009 (voir encadré), qui doit intervenir avant la fin de l'année 2011 ;

– d'autre part, **l'examen en 2010 du projet de loi relatif à la nouvelle organisation du marché de l'électricité** (« Loi NOME »), faisant suite aux recommandations du rapport de M. Paul Champsaur portant sur les volets amont et aval du marché de l'électricité *« coordonné par un même régulateur et un même processus institutionnel »* : en amont, un droit d'accès des fournisseurs à la production d'électricité du parc nucléaire historique à un prix régulé et, en aval, suppression des tarifs réglementés pour les consommateurs industriels (Tartam, tarifs verts et une partie des tarifs jaunes) et maintien des tarifs réglementés pour les petits consommateurs. Tous les fournisseurs pourraient proposer des tarifs réglementés et la réversibilité serait totale.

Le Rapporteur spécial relève notamment que **les pouvoirs de la CRE seront élargis** en matière d'élaboration des tarifs d'accès aux réseaux, de règlement des différends et de sanction compte tenu des décisions contraignantes qui pourraient être adoptées par la future agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER), ou encore au regard des pouvoirs de fixation ou d'approbation des conditions de raccordement.

De nouveaux pouvoirs devraient également lui être confiés : fixer ou approuver les capacités d'allocation pour les importations journalières aux frontières en électricité et gaz ; approuver ou fixer des règles de gestion des congestions en électricité et en gaz ; mettre en œuvre une procédure de certification des gestionnaires de réseaux de transport (GRT) ; veiller à l'indépendance des personnels et des dirigeants des GRT ; participer au conseil des régulateurs de l'ACER.

Enfin, la CRE pourrait se voir confier de nouvelles missions, seule ou conjointement avec d'autres autorités de régulation ou de médiation, en matière de concurrence, de protection des consommateurs, de sécurité d'approvisionnement ou de surveillance de plans d'investissement.

LE « TROISIÈME PAQUET ÉNERGIE »

Les marchés européens de l'énergie vont être davantage ouverts à la concurrence car les compagnies devront désormais dissocier les activités d'approvisionnement et de production. Le vaste paquet législatif adopté par le Parlement européen et le Conseil européen le 13 juillet 2009 renforcera les pouvoirs des régulateurs nationaux et améliorera également les droits des consommateurs qui pourront notamment changer de fournisseur plus facilement. Ce paquet est constitué de plusieurs textes législatifs : une directive concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité ; une directive concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel ; un règlement sur les conditions d'accès au réseau d'électricité ; un règlement sur les conditions d'accès au réseau de gaz naturel ; et un règlement instituant une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie. **La transposition des directives devra se faire en moins de 18 mois soit fin 2011 au plus tard.**

Dissocier les activités d'approvisionnement et de production de la gestion des réseaux

Les États membres ont la possibilité de choisir entre trois options pour dissocier les activités d'approvisionnement et de production de la gestion des réseaux sur les marchés du gaz et de l'électricité :

La "dissociation intégrale des structures de propriété" devrait contraindre les compagnies énergétiques intégrées à vendre leurs réseaux de gaz et d'électricité ce qui impliquerait la mise en place de gestionnaires séparés des réseaux de transport qui seraient chargés de la gestion de l'ensemble du réseau. Dans une telle option, une société de fourniture et de production ne pourrait pas détenir une part majoritaire dans une firme de gestion du réseau de transport, selon le texte de compromis.

L'option "d'un gestionnaire de réseau indépendant" constitue une alternative à la dissociation intégrale des structures de propriété. Elle permettrait aux compagnies énergétiques de conserver la propriété de leurs réseaux de transport. Ainsi, pour libéraliser leurs marchés de l'énergie, les États membres pourraient, par exemple, contraindre les sociétés à confier la gestion de leurs réseaux de transport à un organisme spécifique désigné à cette fin, le gestionnaire indépendant de réseau.

La troisième option, celle du "gestionnaire de transport indépendant", maintient la possibilité de sociétés intégrées d'approvisionnement et de transport mais oblige ces dernières à se conformer à certaines pour garantir que ces deux branches d'activité fonctionnent de manière réellement indépendante.

Les droits des consommateurs renforcés

La nouvelle législation devrait garantir aux consommateurs le droit de :

- changer de fournisseur de gaz et d'électricité dans un délai de trois semaines et sans frais ;
- recevoir un décompte de clôture final au plus tard six semaines après le changement de fournisseur ;
- recevoir toutes les données relatives à sa consommation de gaz et d'électricité ;
- recourir à des filières indépendantes pour traiter efficacement les plaintes et régler hors des tribunaux les litiges (comme un médiateur pour l'énergie ou une organisation des consommateurs) ;
- obtenir une réparation si les niveaux de qualité du service fourni ne sont pas atteints (par exemple, si des factures sont inexactes ou transmises avec retard) ;
- recevoir des informations relatives à ses droits avec ses factures ou par le biais des sites Internet des compagnies.

Le texte prévoit que la Commission européenne devra présenter un "aide-mémoire du consommateur d'énergie", clair et concis, contenant toutes les informations pratiques relatives aux droits du consommateur. Et, sous réserve des résultats d'une évaluation économique, 80 % des consommateurs devraient avoir accès d'ici à 2020 à des systèmes intelligents de contrôle de la consommation.

Garantir un service universel de fourniture d'électricité

La nouvelle législation devrait aussi contraindre les États membres à garantir un service universel à tous les clients résidentiels et, si nécessaire, aux petites entreprises employant moins de 50 personnes et avec chiffre d'affaire annuel ou un bilan de moins de 10 millions d'euros. Ces clients auraient ainsi le droit à être approvisionnés en électricité de qualité spécifique à des prix raisonnables, facilement comparables, transparents et non-discriminatoires.

Protéger les consommateurs vulnérables

La nouvelle législation prévoit des mesures spécifiques pour protéger les consommateurs vulnérables. Les États membres devraient prendre des "mesures appropriées" contre la "pauvreté énergétique", telles que l'adoption de plans d'action nationaux pour l'énergie ou l'utilisation des systèmes de sécurité sociale pour garantir l'approvisionnement en énergie nécessaire des consommateurs vulnérables ou pour améliorer l'efficacité énergétique, selon le compromis.

Compagnies non communautaires

Le paquet législatif comprend également des dispositions destinées à éviter que des réseaux de transport ou leurs propriétaires soient contrôlés par des compagnies de pays non-membres de l'UE, tant qu'elles ne remplissent pas certaines conditions. Ainsi, un régulateur national aura le droit de refuser la certification à un gestionnaire de réseau de transport contrôlé par un ou des ressortissants de pays tiers si cette compagnie ne respecte pas les obligations en matière de découplage et si son entrée sur le marché mettrait en péril la sécurité de l'approvisionnement de l'État membre ou de l'UE. Les États membres de l'UE auront trois ans et demi pour mettre en application les dispositions concernant les compagnies non communautaires.

Mesures complémentaires

Les deux directives et les trois règlements faisant partie du "troisième paquet énergie" comportent par ailleurs les points suivants :

- la création d'une agence communautaire de coopération des régulateurs de l'énergie qui fixera des lignes directrices non-contraignantes ;
- l'adoption par la Commission européenne des codes de réseau contraignants basés sur les lignes directrices de l'Agence - par exemple sur les procédures à suivre en cas de situations d'urgence ;
- l'établissement de réseaux européens de gestionnaires de réseaux de transport d'électricité et de gaz chargés notamment d'appliquer les codes de réseaux ;
- une obligation pour les gestionnaires des réseaux de transport de soumettre tous les 2 ans aux autorités nationales de régulation un plan de développement des réseaux sur 10 ans ;
- des mesures pour améliorer la coopération régionale entre les différents régulateurs nationaux,
- des mesures pour renforcer l'indépendance des régulateurs nationaux.

Source : www.europarl.europa.eu

C.- LA MUTUALISATION DES MOYENS DE LA CRE ET DU MÉDIATEUR DE L'ÉNERGIE SOULÈVE LA QUESTION DU RAPPROCHEMENT DES STRUCTURES

La loi du 7 décembre 2006 a institué un médiateur national de l'énergie *« chargé de recommander des solutions aux litiges [relatifs aux contrats de fourniture] entre consommateurs et fournisseurs d'électricité et de gaz naturel et de participer à l'information des consommateurs d'électricité ou de gaz naturel sur leurs droits. »*

L'article 28 de la loi du 10 février 2000 modifiée prévoit que la CRE *« dans le respect des compétences qui lui sont attribuées, [...] concourt, au bénéfice des consommateurs finals, au bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel ».*

Lorsque le premier médiateur a été nommé le 14 mars 2007, notre collègue député Jean-Claude Lenoir, la CRE avait déjà développé des services et des compétences. Elle avait également structuré une concertation entre les consommateurs, les opérateurs de réseau et les fournisseurs dans la perspective de l'ouverture complète des marchés le 1^{er} juillet 2007. Dans l'urgence de mettre en place les outils d'information des consommateurs qui devaient être opérationnels le 1^{er} juillet et en l'absence de services du médiateur déjà constitués, la CRE avait développé un dispositif commun d'information en accord avec le médiateur, la DGCCRF et la direction de la demande et des marchés énergétiques.

Ce service, appelé « Energie-Info », a été mis en place avec les seuls moyens budgétaires de la CRE. Il était constitué d'un site Internet dédié à l'information des consommateurs résidentiels et professionnels et d'un centre d'appel appelé « service information consommateurs » structuré en un serveur vocal interactif (0810 112 212), un « *front office* » externalisé, pour les questions les plus simples et les plus répétitives, et un « *back office* » pour le traitement des questions complexes, des courriers, télécopies et courriels.

Les éléments composant ce dispositif d'information forment un ensemble indissociable, qui permet de garantir la cohérence des réponses apportées aux consommateurs et de les réorienter vers l'entité compétente, tout en optimisant le rapport coût/performance du fonctionnement du dispositif d'information. C'est dans cet esprit que le nouveau médiateur, M. Denis Merville, nommé le 5 novembre 2007, a souhaité, dans la continuité de ce qui avait déjà été réalisé par la CRE, établir avec celle-ci une relation contractuelle.

Les modalités et conditions de cette collaboration ont été définies au sein d'un contrat cadre décliné en conventions particulières, qui ont été signées le 2 avril 2008 et renouvelées le 1^{er} juillet 2009. Ces contrats et conventions ont établi, d'une part, le principe d'un partage à parts égales des frais engagés par la CRE pour le dispositif d'information des consommateurs et, d'autre part, la rémunération des services rendus par la CRE au Médiateur dans l'exercice de ses fonctions (expertise juridique, technique et soutien administratif et logistique).

À compter du 1^{er} février 2009, les équipes chargées du service d'information des consommateurs « Energie-Info » ont été transférées chez le médiateur, de même que les marchés relatifs au fonctionnement du service. Celui-ci s'enrichira, dès le mois de novembre 2009, d'un service de comparateur des offres de fourniture d'électricité et de gaz disponibles.

Le service « Energie-Info » tient le rôle de guichet unique d'information des consommateurs tel que les directives européennes du 3^{ème} paquet énergie l'ont défini. Il garantit une réponse à toutes les questions de consommateurs, écrites, téléphoniques ou par courriel, qui sont adressées soit à la CRE, soit au médiateur national de l'énergie, et réoriente les dossiers auprès des administrations compétentes le cas échéant (DGCCRF par exemple).

Le Rapporteur spécial s'étonne toutefois de la coexistence de deux structures juridiquement distinctes qui, pour autant, se nourrissent l'une de l'autre et cohabiteront très prochainement dans les mêmes locaux. Il propose donc de réfléchir, dans le cadre des réformes législatives à venir, à un rapprochement du MNE au sein de la CRE, sous la responsabilité du président de la CRE et disposant des mêmes garanties d'indépendance que le Comité de règlement du différend et des sanctions (CORDIS).

III.- LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE LA CONCURRENCE PAR LA NOUVELLE AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (ACTION N° 15)

L'action 15 *Mise en œuvre du droit de la concurrence* est réalisée par l'Autorité de la concurrence (AC), instituée par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 relative à la modernisation de l'économie (LME) en lieu et place du Conseil de la concurrence. Elle a pour finalité la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles et l'expertise du fonctionnement des marchés mais également le contrôle des concentrations et les activités d'enquête donnant lieu à des opérations de visites et saisies. L'Autorité de la concurrence se voit doter de 20,4 millions d'euros en 2010 et bénéficie de la plus forte augmentation du programme (+ 5%), mais l'action n° 15 ne représente que 1,8 % des autorisations d'engagement de l'ensemble du programme n° 134.

A.- DES DEMANDES DE CRÉDITS EN FORTE HAUSSE EN 2010 (+ 5 %)

DEMANDES D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE L'ACTION N° 15 - LFI 2009 À PLF 2010

(en euros)

		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Total général
Action n° 15 Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	2009	13 924 238	5 500 000	19 424 238
	2010	15 003 654	5 400 000	20 403 654
	<i>Δ (%)</i>	+7,75	-1,82	+5,04

Source : projet annuel de performances 2010

L'augmentation des demandes de crédits pour 2010 est concentrée sur les dépenses de personnels. En effet, l'Autorité bénéficie du transfert de 12 ETPT, représentant 870 000 euros de crédits de rémunérations et 900 000 euros de crédits de fonctionnement de l'action 16 vers l'action 15 *Mise en œuvre du droit de la concurrence*. Cela lui permet d'atteindre son plafond d'emplois (187 ETPT) après une année de transition, 2009, au cours de laquelle elle a déjà intégré 48 ETPT.

Les demandes de crédits couvrant les dépenses de fonctionnement sont en revanche en baisse de 1,82 % pour 2010 et s'élèvent à 5,4 millions d'euros répartis comme suit :

Les dépenses immobilières de l'Autorité de la concurrence sont évaluées à 2,6 millions d'euros en 2010. Depuis janvier 2009, l'Autorité de la concurrence est installée sur 3 sites : deux sont des bâtiments loués à des propriétaires privés pour des loyers annuels de 1,6 million d'euros (les sites du 11 rue de l'Échelle et du 3 place de Valois) et le troisième est un immeuble domanial pour lequel aucun loyer budgétaire n'a encore été fixé (le 6 avenue de l'Opéra). Il faut y ajouter un million d'euros au titre des dépenses de nettoyage, de gardiennage, de maintenance, d'énergie, d'eau et de travaux pour les trois sites.

Les dépenses d'expertise, de conseil, de documentation et de communication sont évaluées à un million d'euros et correspondent principalement à des prestations intellectuelles directement liées à l'activité. Le recours aux expertises économiques et juridiques est nécessaire à l'instruction des dossiers et à la sécurisation des procédures. Ce poste comprend également les honoraires d'avocat pour la représentation juridique de l'Autorité devant la Cour de cassation et le Conseil d'État.

Les dépenses de fonctionnement courant s'élèvent à 750 000 euros et correspondent aux achats de fournitures de bureau, de papier, des matériels et équipements, y compris leur maintenance, les frais de correspondance, les dépenses de téléphonie et diverses prestations de service externalisées.

Les dépenses de représentation et de déplacement atteignent 500 000 euros. Enfin, les dépenses d'informatique s'élèvent à 550 000 euros afin de permettre à l'Autorité de poursuivre le développement de l'application PEGASE pour la gestion des dossiers. Les dépenses vont concerner essentiellement la chaîne de numérisation et la création d'un extranet pour les parties à la procédure et les rapporteurs.

B.- DES RÉSULTATS EN BAISSÉ EN 2008 QUI REPARTENT A LA HAUSSE

Le dernier rapport annuel disponible du Conseil de la concurrence retrace l'activité de cette autorité administrative indépendante en 2008, c'est à dire avant la création officielle de l'Autorité de la concurrence le 13 janvier 2009.

S'agissant de l'évolution du stock d'affaires traitées par cette autorité en 2008, il apparaît que la situation se dégrade par rapport aux années précédentes (+21 affaires) : l'augmentation du stock en 2008 résulte de deux effets : un accroissement sensible des affaires nouvelles au premier semestre 2008 et une perturbation de l'organisation des séances de l'autorité suite au décès de l'un de ses vice-présidents fin 2008, de sorte que le nombre de décisions est tombé de 106 à 87 entre 2007 et 2008. Cependant, selon les derniers chiffres transmis par l'Autorité de la concurrence, au 31 octobre 2009, le nombre d'affaires nouvelles en 2009 atteint 114 et le nombre d'affaires closes est remonté à 124.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'AFFAIRES TRAITÉES PAR LE CONSEIL DE LA CONCURRENCE

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stock au 1 ^{er} janvier	333	315	377	404	417	381	335	296	254	198	180	155
Affaires nouvelles	120	192	155	144	127	108	97	100	105	103	92	117
Affaires terminées	138	130	128	131	163	154	136	142	161	121	117	96
Variation du stock	-18	+62	+27	+13	-36	-46	-39	-42	-56	-18	-25	+21
Stock au 31 décembre	315	377	404	417	381	335	296	254	198	180	155	167

Le nombre de saisines au fond est en baisse en 2008, notamment du fait de la forte réduction des saisines ministérielles, qui atteignent un minimum historique, probablement dû à l'anticipation de la réforme qui confie désormais à l'Autorité de la concurrence la responsabilité principale en matière d'enquête.

ÉVOLUTION DES SAISINES AU FOND PAR ORIGINE

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ministre chargé de l'Économie	11	16	10	15	17	13	6
Entreprises	34	34	31	23	29	32	36
Organisations professionnelles	4	2	0	1	0	2	1
Associations de consommateurs	4	2	0	1	0	3	0
Collectivités territoriales	0	1	0	1	3	1	0
Autres (y compris irrecevables)	0	0	0	1	2	3	1
Saisines d'office	5	2	6	9	9	3	6
Respect d'injonction	0	3	5	0	0	2	1
Total	58	62	53	56	60	59	51

En revanche, la tendance de long terme à l'accroissement du montant des sanctions se confirme, puisque le Conseil de la concurrence a prononcé seize décisions de sanction pour un montant total de 631,4 millions d'euros en 2008. Au 31 octobre 2009, l'Autorité de la concurrence a prononcé 13 décisions de sanctions et s'inscrit dans cette tendance à la hausse du montant des sanctions.

Le Rapporteur spécial se félicite de l'augmentation du montant des sanctions qui contribue à dissuader les entreprises de contrevenir aux règles de la concurrence. Il s'interroge toutefois sur la nouvelle procédure de recouvrement territorialisé des amendes par les trésoriers payeurs généraux, instaurée en 2008, (en lieu et place d'un recouvrement centralisé par une antenne à Châtelleraut), qui a fait chuter le taux de recouvrement des amendes de 90% à 12 %. Il conviendra d'y remédier en 2009.

ÉVOLUTION DES SANCTIONS PÉCUNIAIRES

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de décisions prononçant des sanctions pécuniaires	30	12	19	26	31	13	24	16
Nombre d'entreprises sanctionnées	116	103	57	91	131	162	82	65
<i>Montant des sanctions infligées aux entreprises (en millions d'euros)</i>	<i>51,2</i>	<i>64,3</i>	<i>88,5</i>	<i>49,3</i>	<i>754,1</i>	<i>127,9</i>	<i>220,4</i>	<i>613,3</i>
Nombre d'organisations professionnelles sanctionnées	3	8	4	46	6	16	12	17
<i>Montant des sanctions relatives aux organisations professionnelles (en millions d'euros)</i>	<i>0,03</i>	<i>0,5</i>	<i>0,05</i>	<i>0,9</i>	<i>0,26</i>	<i>0,38</i>	<i>0,6</i>	<i>1</i>
Total général des sanctions	51,2	64,8	88,5	50,2	754,4	128,2	221	631,4

La baisse du nombre des saisines au fond est en outre compensée par une très forte augmentation des demandes de mesures conservatoires, particulièrement sensible au premier et au dernier trimestre (21 saisines contre 13 en 2007).

Le recours aux procédures « négociées » est également de plus en plus fréquent, en particulier la procédure de clémence. Cette procédure permet en effet aux autorités nationales de concurrence de détecter, de faire cesser et de réprimer plus facilement les ententes, en particulier les cartels, en contrepartie d'un traitement favorable accordé, dans certaines conditions, aux entreprises qui en dénoncent l'existence et qui coopèrent à la procédure engagée à leur sujet. Cette procédure est particulièrement utilisée lors de reprises d'entreprise, dont les nouveaux dirigeants veulent s'affranchir des anciennes pratiques. Il s'agit d'un outil indispensable dans la lutte contre les cartels.

ÉVOLUTION DES PROCÉDURES NÉGOCIÉES

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Transaction	2	4	2	1	6	6
Engagements	0	0	6	6	9	7
Avis de clémence	1	5	4	7	5	18

Enfin, en 2008, douze décisions du Conseil ont fait l'objet d'un recours devant la cour d'appel de Paris, sur un total de 35 décisions rendues, soit un taux de recours de 34 % en large baisse par rapport à 2007 (45 %).

Comme pour l'ARCEP et la CRE, l'objectif de performance assigné par la LOLF au Conseil de la concurrence est atteint depuis sa mise en place en 2006 (rendre des décisions de qualité dans les délais).

Le Rapporteur spécial réitère donc son vœu de l'an passé de définir de nouveaux indicateurs de performance plus pertinents permettant de refléter l'efficacité de la nouvelle Autorité de la concurrence. Il conviendrait toutefois de revoir les indicateurs de performance de l'ensemble des AAI du programme n° 134 ce qui implique une véritable coordination sur ce sujet en 2010.

CHAPITRE II : LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE MISE EN ŒUVRE PAR LA DGCCRF

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 2009, 81 millions d'euros ont été affectés à la régulation concurrentielle des marchés alors qu'en 2010 seulement **74,2 millions d'euros** y devraient être consacrés.

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 2010 comme en 2009, ce sont **plus de 177 millions d'euros** qui seront alloués à la protection du consommateur au sens large.

I.- LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2010 POUR LES ACTIONS N° 16, 17 ET 18

Les crédits demandés pour 2010 pour la réalisation des actions n° 16, 17 et 18 confiées à la DGCCRF sont en baisse de 2,48 % en autorisations d'engagement et constants en crédits de paiement pour l'ensemble de ces trois actions bien que des évolutions de crédits importantes apparaissent s'agissant de chacune des actions considérée de manière individuelle.

A.- PRÉSENTATION DES DEMANDES DE CRÉDITS DES TROIS ACTIONS

Les demandes de crédits pour l'action n° 16 *Régulation concurrentielle des marchés*, s'élèvent pour 2010, en autorisations d'engagement, à 74,24 millions d'euros (- 8,44 %), et, en crédits de paiement à 74,74 millions d'euros (- 5,84 %) représentant 6,57 % du total du programme n° 134.

**DEMANDES D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE L'ACTION N° 16
LFI 2009 À PLF 2010**

(en euros)

		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Total général
Action n° 16	2009	71 163 371	9 745 440	175 040	81 083 851
Régulation concurrentielle des marchés	2010	67 535 044	6 650 913	56 402	74 242 359
	<i>Δ (%)</i>	-5,10	-31,75	-67,78	-8,44

Source : projet annuel de performances 2010

**DEMANDES DE CRÉDITS DE PAIEMENT DE L'ACTION N° 16
LFI 2009 À PLF 2010**

(en euros)

		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Total général
Action n° 16	2009	71 163 371	8 047 440	175 040	79 385 851
Régulation concurrentielle des marchés	2010	67 535 044	7 155 363	56 402	74 746 809
	<i>Δ (%)</i>	-5,10	-11,09	-67,78	-5,84

Source : projet annuel de performances 2010

Les demandes de crédits pour l'action n° 17 *Protection économique du consommateur*, s'élèvent pour 2010, en autorisations d'engagement, à 139 millions d'euros (+ 1,66 %), et, en crédits de paiement à 140 millions d'euros + 4,31 %) représentant 12,3 % du total du programme n° 134.

**DEMANDES D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE L'ACTION N° 17
LFI 2009 À PLF 2010**

(en euros)

		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total général
Action n° 17	2009	109 036 012	19 107 213	256 323	8 388 775	136 788 323
Protection économique du consommateur	2010	111 244 217	15 499 240	115 771	12 200 000	139 059 228
	<i>Δ (%)</i>	+2,03	-18,88	-54,83	45,43	+1,66

Source : projet annuel de performances 2010

**DEMANDES DE CRÉDITS DE PAIEMENT DE L'ACTION N° 17
LFI 2009 À PLF 2010**

(en euros)

		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total général
Action n° 17	2009	109 036 012	16 620 713	256 323	8 388 775	134 301 823
Protection économique du consommateur	2010	111 244 217	16 534 690	115 771	12 200 000	140 094 678
	<i>Δ (%)</i>	+2,03	-0,52	-54,83	45,43	4,31

Source : projet annuel de performances 2010

Les demandes de crédits pour l'action n° 18 *Sécurité du consommateur*, s'élèvent pour 2010, en autorisations d'engagement, à 38 millions d'euros - 4,59 %), et en crédits de paiement à 38,3 millions d'euros (-2,01 %) représentant 3,37 % du total du programme n° 134.

**DEMANDES D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE L'ACTION N° 18
LFI 2009 À PLF 2010**

(en euros)

		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Total général
Action n° 18 Sécurité du consommateur	2009	35 477 069	4 351 147	84 066	39 912 282
	2010	34 332 267	3 724 275	25 727	38 082 269
	A (%)	-3,23	-14,41	-69,40	-4,59

Source : projet annuel de performances 2010

**DEMANDES DE CRÉDITS DE PAIEMENT DE L'ACTION N° 18
LFI 2009 À PLF 2010**

(en euros)

		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Total général
Action n° 18 Sécurité du consommateur	2009	35 477 069	3 535 647	84 066	39 096 782
	2010	34 332 267	3 954 375	25 727	38 312 369
	A (%)	-3,23	+11,84	-69,40	-2,01

Source : projet annuel de performances 2010

**B.- ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DES DEMANDES DE CRÉDITS DES
TROIS ACTIONS**

Pour les trois actions, les demandes de crédits de fonctionnement diminuent, elles correspondent aux locaux, aux véhicules de services des enquêteurs, à la formation, à la communication, à l'informatique et au pilotage.

La comparaison entre les exercices 2009 et 2010 est rendue difficile par le fait que les dépenses relatives aux loyers acquittés par la direction ne sont pas égales en autorisations d'engagement et en crédits de paiement et que par ailleurs la direction a fait l'objet d'un apport de crédits pour financer la généralisation de l'expérimentation des loyers budgétaires à l'ensemble du territoire.

Les crédits de fonctionnement se répartissent en 3 grands postes :

- Les dépenses relatives au plateau technique de base, (c'est-à-dire les dépenses relatives aux loyers, fluides, nettoyage, entretien et aménagement des locaux), représentent environ 15,5 millions d'euros soit plus de la moitié des crédits de fonctionnement de la DGCCRF. Le poste loyers représente environ la moitié de ces dépenses, atteignant 7,5 millions d'euros. La part des moyens consacrés aux loyers augmente depuis plusieurs années, le marché évoluant à la hausse. La DGCCRF occupe plus de 74 000 m² (surface SHON) et gère 126 immeubles (hors laboratoires et logements de fonction), dont 59 % en domanial. À compter de 2010, l'expérimentation relative aux loyers budgétaires est étendue à l'ensemble du parc domanial de la DGCCRF. Le montant prévisionnel de ce poste de dépenses est de 4 676 237 euros.

- Les dépenses relatives aux missions (c'est-à-dire les frais de déplacement, le parc automobile, les frais de téléphonie et frais postaux et les dépenses informatiques), représentent environ 11 millions d'euros, soit près de 40 % des crédits de fonctionnement de la DGCCRF.

Les dépenses informatiques sont estimées en 2010 à 3,1 millions d'euros. La DGCCRF poursuit la modernisation de ses applications informatiques ainsi que le renouvellement de son parc informatique.

- Le reste des crédits de titre 3, soit 1 million d'euros, est consacré aux dépenses relatives au cadre de travail (c'est-à-dire les achats de mobilier, de matériels ou de prestations non spécifiques et courants, les frais de congés et de changement de résidence, les versements aux œuvres sociales).

Cette ventilation est prévisionnelle et susceptible d'être modifiée en gestion. En effet, la réorganisation territoriale de l'État et la création des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi et des directions départementales interministérielles aura des conséquences sur l'implantation des services et le parc immobilier de la direction.

Pour les trois actions, les demandes de crédits d'investissement permettant le financement de l'entretien et des gros travaux de la DGCCRF, **diminuent** par rapport à l'exercice précédent. En effet, depuis 2009, un transfert de crédits d'investissement est réalisé vers le programme 309 *Entretien immobilier*. D'un montant de 184 571 euros en 2009, le transfert a été porté à 502 103 euros en 2010.

Pour les trois actions, les demandes de crédits de personnel diminuent. Les actions n° 16, 17 et 18 correspondent aux activités d'enquête sur les opérateurs économiques menées par la DGCCRF. Elles comportent au total 3 358 ETPT, soit 56 % de l'ensemble des ETPT du programme, en diminution de 117 ETPT par rapport au même périmètre de 2009. Cette diminution résulte de la suppression de 80 ETPT ainsi que des transferts vers l'Autorité de la concurrence, les SGAR, le MEEDDM et en provenance du Cricom.

Enfin, l'action 17 connaît une augmentation importante des demandes de crédits d'intervention (+ 3,8 millions d'euros soit + 45,43 %) afin de financer l'action de l'Institut national de la consommation (INC). En effet, l'INC, qui a le statut d'établissement public industriel et commercial, est un centre d'expertise et d'information pour les consommateurs et leurs associations. Ses travaux participent à l'accroissement de la qualité des produits et des services et à l'évolution de la législation. Il réalise des essais comparatifs, conduit des études économiques et juridiques et diffuse les résultats. Il effectue également des actions de formation sur les questions de consommation et développe des partenariats avec les associations de consommateurs, les pouvoirs publics, des organismes publics ou parapublics et l'Union européenne.

Or, à compter de 2009, l'INC a été supprimé de la liste des opérateurs de l'État rattachés au programme n° 134, puisqu'il ne remplissait pas les conditions cumulatives prévues par la circulaire de la direction du budget du 26 février 2008. La subvention qui lui était versée jusqu'à présent à partir de crédits de titre 3 l'est désormais sur des crédits de titre 6. Son montant est reconduit à hauteur des années précédentes, soit 3 811 225 euros.

II.- L'ANALYSE DES PERFORMANCES DE LA DGCCRF

A.- LES PERFORMANCES DE LA DGCCRF EN MATIÈRE DE RÉGULATION CONCURRENTIELLE DES MARCHÉS (ACTION N° 16)

L'objectif principal de la DGCCRF en 2010 consiste à participer au fonctionnement loyal et sécurisé des marchés à travers la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles et le non-respect des règles de sécurité et de loyauté qui sapent la confiance du consommateur dans l'acte d'achat (objectif n° 4).

INDICATEURS DE PERFORMANCE DE L'OBJECTIF N° 4 RENFORCER LA LUTTE CONTRE LES PRATIQUES PRÉJUDICIALES AU BON FONCTIONNEMENT DES MARCHÉS ET À L'EMPLOI

(en %)

Indicateur	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Réalisation	PAP 2009	2010 Cible	2012 Cible
4.1 Part des pompes à essence trouvées conformes lors de leur vérification périodique (en %) (<i>nouveau</i>)	nc	93	94	> 94	> 95	> 95
4.2. Taux de suite opérationnelle des indices transmis par les DDCCRF aux Brigades interrégionales de concurrence BIEC (en %)	30,1	38,7	41,4	40	39	40
4.4 Pourcentage d'enquêtes suite à plaintes traitées dans un délai de deux mois (en %)	nc	nc	64,6	63,3	66	66
4.5 Temps consacré aux enquêtes rapporté au temps total travaillé (en %)	72,6	74,4	75,1	74,5	75	75

Source : projet annuel de performances 2010

Le premier indicateur mesure la conformité des « ensembles de mesurage routiers ». Par le passé, le contrôle des instruments de mesure était directement effectué par les agents de l'État et il leur appartenait de l'organiser. Depuis une douzaine d'années, ces contrôles ont été délégués à des organismes privés. Ces organismes n'ayant pas de moyen légal ou réglementaire pour imposer cette vérification aux détenteurs, il est donc de la responsabilité de l'État de mener les actions nécessaires auprès des détenteurs pour que les vérifications soient effectuées. Ces actions constituent les leviers d'action spécifiques de l'objectif et consistent en des opérations de surveillance des organismes vérificateurs d'une part et du parc des instruments en service chez les détenteurs d'autre.

Le deuxième indicateur renseigne sur la qualité des observations de terrain des contrôleurs. Les indicateurs 4.3 et 4.4 ont quant à eux pour objet de mesurer si les usagers bénéficient d'un service de qualité en apportant des réponses rapides et satisfaisantes à travers la priorité qui doit être donnée au travail sur le terrain de la part des enquêteurs et l'ouverture d'enquêtes rapide à la suite d'une plainte.

Le Rapporteur spécial se réjouit de la progression de chacun de ces indicateurs en 2008 et notamment l'efficacité de la création du « baromètre des réclamations » qui permet à la DGCCRF de repérer plus vite les dysfonctionnements du marché et engager une enquête de terrain (voir encadré).

Il constate que la nouvelle répartition des compétences entre l'Autorité de la concurrence et la DGCCRF résultant de la loi de modernisation de l'économie (LME) devrait en outre favoriser le regroupement des tâches de gestion au niveau régional ou interrégional, participer au renforcement de la présence sur le terrain et améliorer le service rendu aux usagers dès 2009.

B.- LES PERFORMANCES DE LA DGCCRF EN MATIÈRE DE PROTECTION DU CONSOMMATEUR (ACTIONS N° 17 ET N° 18)

1.- Le rôle incontournable de la DGCCRF, investie d'une mission transversale de protection des consommateurs

La DGCCRF est investie d'une mission transversale de protection des consommateurs qui s'avère particulièrement nécessaire.

Pour ce faire, la DGCCRF participe à l'élaboration de la réglementation relative à la protection du consommateur et s'implique dans le processus de normalisation au niveau national, européen et international.

De plus, la direction assure la surveillance du marché et procède, en permanence et à tous les stades de la commercialisation, à des vérifications portant sur les moyens mis en œuvre par les entreprises pour garantir la sécurité des produits et services mis sur le marché. 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.

LE BAROMÈTRE DES RÉCLAMATIONS

La DGCCRF reçoit, en moyenne chaque année, plus de 15 000 visiteurs, plus de 100 000 appels téléphoniques et près de 110 000 courriers de consommateurs et de professionnels. Ces contacts sont, pour les unités déconcentrées et l'administration centrale, une source précieuse d'informations. La DGCCRF a lancé, début juillet 2007, un « baromètre des réclamations » afin de valoriser leur exploitation pour affiner la connaissance de la conflictualité des secteurs, contribuer à la détection des sujets de préoccupation de ses publics et ainsi améliorer l'efficacité de l'action et la réactivité des services en terme de programmation des contrôles ou d'évolution de la réglementation.

Concrètement, l'outil repose sur la faculté d'identifier, d'une part, la catégorie de professionnels ou visée par une réclamation et de caractériser, d'autre part, la pratique signalée par la personne qui a sollicité la DGCCRF. Le baromètre distingue également la modalité de transaction ayant suscité la réclamation : achat en magasin, achat à distance sur ou hors Internet, en foire ou salon ou auprès d'un démarcheur.

Les résultats du « baromètre des réclamations » sont présentés semestriellement et font l'objet de communications publiques, au cours desquelles l'anonymat des opérateurs est préservé. Ils contribuent à accroître la pression sur les professionnels et les secteurs dont les pratiques auraient fait l'objet de nombreuses réclamations bien identifiées. Elles permettent aussi d'évaluer l'impact des mesures prises, par les autorités publiques ou par les professionnels et leurs organisations, et d'améliorer l'information du public.

S'agissant de l'année 2008, le secteur des télécommunications a concentré les réclamations des consommateurs de façon prédominante, sur les deux premières séries semestrielles de résultats du « baromètre » (premier semestre 2008 et second semestre 2007) mais à partir du 2^e semestre 2008, il n'est plus le premier secteur conflictuel. Le plan d'actions qui a suivi auprès des opérateurs, impliquant la DGCCRF et mobilisant les opérateurs eux-mêmes, a en effet permis de faire régresser durablement le nombre de réclamations sur ce secteur. La plupart des motifs de réclamation concernant les opérateurs a reculé, de manière plus ou moins sensible.

Le secteur de la distribution des produits non alimentaires, en particulier suite à un achat à distance, concentre le plus de réclamations à partir du second semestre 2008. La fédération de la VAD a donc remis un rapport le 3 mars 2009 sur la « protection des consommateurs face au risque de procédure collective des entreprises de VAD », preuve que le baromètre permet d'engager des actions concertées avec les fédérations professionnelles.

Le secteur de l'énergie, eau, assainissement a enregistré la plus forte progression de réclamations, en proportion, entre les premier et second semestres 2008 (+ 43,8 %), suite à l'ouverture des marchés à la concurrence. L'essentiel des réclamations vise les fournisseurs d'électricité, dans une proportion croissante. Tous opérateurs confondus, la contestation du montant de la facture est le principal motif de réclamations.

Enfin, dans l'« hôtellerie, restauration, tourisme », le nombre de réclamations a progressé de manière sensible entre les premier et second semestres 2008 (+ 37,1 %). Les motifs principaux de réclamations sont le respect des règles d'hygiène dans les restaurants et la publicité mensongère des agences de voyage, hôtels et résidences de tourisme, et locations saisonnières.

**ACTIONS DE CONTRÔLE SUR LA SÉCURITÉ DES PRODUITS ET DES SERVICES RÉALISÉES
PAR LA DGCCRF EN 2006, 2007 ET AU 1^{ER} SEMESTRE 2008**

	2006	2007	2008	1 ^{er} sem 2009
Vérification des contrôles des entreprises	13 190	13 464	12 688	4 860
Règles d'hygiène et de sécurité alimentaire	174 055	163 846	198 551	80 287
Additifs, contaminants, polluants	27 565	26 990	30 579	13 106
Sécurité des produits non alimentaires	37 804	42 865	51 358	21 613
Sécurité des prestations de service (hors cafés, hôtels, restaurants)	8 854	7 104	8 009	2 792
Autres règles de sécurité	2 498	nc	nc	nc
Total	263 966	254 269	301 185	122 658

Le Rapporteur spécial se réjouit de l'augmentation du nombre des contrôles, en 2008 et au premier semestre 2009, en faveur de la sécurité du consommateur.

De plus, la DGCCRF est, avec la direction générale de l'alimentation (DGAL) et la direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR), compétente pour la réception des notifications ou signalements émis par les entreprises conformément à l'obligation qui leur est faite d'informer les pouvoirs publics des accidents et des risques qu'ils identifient sur les produits qu'ils mettent sur le marché (article L. 221-1-3 du code de la consommation).

**NOTIFICATIONS DE PRODUITS DANGEREUX REÇUS
PAR LA DGCCRF EN 2006, 2007 ET AU 1^{ER} SEMESTRE 2008**

	Produits alimentaires			Produits non alimentaires		
	Alertes	Signalements	FID	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
1 ^{er} semestre 2009	394	44	26	1 048	72	113

Les fiches d'indices de danger (FID) sont 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 commercialisé hors de France ou est susceptible de l'être, faire l'objet d'une notification sur les réseaux d'alerte européens.

La DGCCRF lutte également contre la mise à consommation de produits contrefaits et participe ainsi activement à la priorité du Gouvernement de lutter contre la contrefaçon.

La DGCCRF intervient également pour protéger les consommateurs les plus vulnérables, qui doivent être en mesure d'effectuer des choix éclairés parmi les offres commerciales et ne pas subir de comportements déloyaux. Elle détecte et sanctionne les pratiques préjudiciables aux consommateurs (publicité mensongère, faux rabais, ventes liées), notamment sur la base de leurs plaintes. Elle vérifie les règles de la publicité des prix, notamment la sincérité des annonces de réduction de prix, les conditions d'affichage des prix...

Enfin, la DGCCRF participe au contrôle de la réglementation des produits chimiques. Les contrôles prévus par la circulaire interministérielle signée le 16 février 2009 entre les administrations concernées (DGPR, DGT, DGS, DGCCRF, DGDDI) seront maintenus en 2010. Pour la DGCCRF, ces contrôles concernent, pour l'essentiel, les produits destinés au consommateur final et portent principalement sur la composition des produits (utilisation de substances autorisées au niveau communautaire) et la bonne information de l'utilisateur quant aux risques et aux précautions d'emploi du fait de la présence de substances dangereuses dans ces produits. Deux plans de contrôles annuels concernant les produits biocides et les produits phytopharmaceutiques sont programmés au niveau national, les autres secteurs relevant des tâches nationales ponctuelles et de la programmation locale.

La mise en œuvre de la réforme territoriale issue de la RGPP conduit à la création au plan départemental à compter du 1er janvier 2010 de directions départementales interministérielles (DDI) regroupant les agents de la DGCCRF et de la DGAI. **Le Rapporteur spécial souhaite que cette nouvelle organisation en DDI favorise la recherche et la mise en œuvre de synergies opérationnelles plus étroites entre les services.**

2.- Une simplification des indicateurs relatifs à la sécurité des consommateurs

Le projet annuel de performances 2009 avait créé deux nouveaux indicateurs de performance afférents à la surveillance des entreprises susceptibles de mettre sur le marché, des produits pouvant mettre en cause la sécurité des consommateurs :

- le taux de respect de la programmation du contrôle des établissements responsable de la première mise sur le marché, dont la cible pour 2010 est fixée à 95 % ;

- le taux de contrôle des établissements à risques élevés de la première mise sur le marché dont la cible pour 2009 est fixée à 100 %. En effet, pour s'assurer que les produits mis sur le marché ne nuisent pas à l'intégrité physique ou à la santé des consommateurs, la DGCCRF a mis en place une méthodologie de contrôle « à la source » des entreprises. Les entreprises présentant un risque identifié, tenant soit à la nature de ces produits, soit à la qualité de la maîtrise du processus de qualité, soit à leurs antécédents, font l'objet d'un plan de contrôle particulier, le contrôle de la première mise sur le marché (CPMM).

Le projet annuel de performances 2010 ne fait plus référence à ce dernier indicateur dans un souci de simplification. Le Rapporteur spécial estime toutefois qu'il aurait été utile d'avoir une information claire sur la réalisation 2009 et qu'il ne faudrait pas que la disparition de cet indicateur ait pour effet de remettre en cause la démarche qualité, introduite en 2009, conduisant à harmoniser les actions de contrôle sur le territoire national.

III.- L'OPPORTUNITÉ DE PROCÉDER À UNE REDEFINITION DU PAYSAGE CONSUMÉRISTE FRANÇAIS EN 2010

Constatant la multiplicité des intervenants en matière de protection des consommateurs, le Rapporteur spécial s'est interrogé lors de l'examen du PLF pour 2009, sur la cohérence de leur action, leur efficacité du point de vue de l'utilisateur et sur d'éventuels doublons, soit entre eux, soit avec les services de l'État. C'est la raison pour laquelle il a demandé au Président de la Commission des finances de saisir la Cour des comptes, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), afin qu'elle procède à une enquête relative aux autorités de régulation et de médiation dans le domaine économique.

Il ressort notamment de ces travaux qu'il convient d'encadrer l'activité de médiation en France (A) et de reconfigurer le mouvement consommériste français (B) pour une meilleure représentation et plus d'efficacité, avant d'introduire une véritable « action de groupe à la française » (C).

A.- LA NÉCESSITÉ D'ENCADRER L'ACTIVITÉ DE MÉDIATION EN FRANCE

Dans son rapport présenté à la Commission des finances de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2009 et annexé au présent rapport, la Cour constate que la médiation constitue une alternative à la voie judiciaire et permet une amélioration de l'accès au droit tout en relevant les principaux points suivants :

– le développement de la médiation dans le domaine économique demeure partiel ; ainsi, elle ne concerne pas des secteurs comme le tourisme et le bâtiment, où les litiges sont pourtant nombreux ;

– l'implication des pouvoirs publics est variable : tantôt le médiateur résulte de la loi, tantôt d'un encouragement des pouvoirs publics, tantôt d'une impulsion ministérielle, et parfois, enfin, d'une initiative privée ;

– il n'y a pas d'orientation d'ensemble : les pouvoirs publics n'ont pas tranché entre une médiation du service public, s'appliquant aux relations entre un service public et ses usagers, et une médiation de service public, encourageant un développement général de la médiation, y compris entre les entreprises privées et les consommateurs.

En définitive, il ressort des travaux de la Cour une impression de morcellement. Cela ne la conduit pas pour autant à recommander un regroupement des médiateurs, lequel risquerait, selon elle, d'entraîner une déperdition de compétence. La Cour émet plutôt les recommandations suivantes :

– encadrer juridiquement l'activité de médiation afin d'éviter le développement quelque peu anarchique d'activités privées de médiation ;

– améliorer la lisibilité et la visibilité du système de médiation par la création d'un portail Internet commun à tous les médiateurs ;

– créer un médiateur des relations de l'administration avec ses usagers dans le but de favoriser une amélioration du traitement des réclamations des usagers ;

– mettre en place un suivi transversal de l'activité des médiateurs, par exemple par le ministre chargé de la consommation.

B.- LA RECONFIGURATION SOUHAITABLE DU MOUVEMENT CONSOMÉRISTE FRANÇAIS

Le projet de loi de finances pour 2010 reconduit les subventions accordées aux 18 associations de consommateurs agréées, à hauteur de 7,5 millions d'euros. Les subventions accordées sont fondées sur les trois principales activités d'intérêt général assurées par ces associations : l'accueil des consommateurs (information et documentation), l'exercice d'actions en justice dans l'intérêt collectif des consommateurs et la représentation des intérêts des consommateurs auprès d'instances consultatives locales ou nationales.

Les associations de consommateurs françaises agréées se sont, pour beaucoup d'entre elles, constituées à partir d'autres forces de la société civile, en particulier du mouvement familial, du mouvement syndical, du féminisme et de l'éducation populaire. Souvent, ces associations continuent à entretenir des liens étroits avec les structures dont elles sont issues. Ces liens expliquent sans doute en partie que les associations de consommateurs françaises conservent des identités fortement différenciées.

Cette diversité n'a pas empêché, au cours des dernières décennies, le mouvement consommateur français de beaucoup contribuer à l'élaboration d'un droit particulièrement protecteur des consommateurs. Cependant, dans le contexte des années 2000, cette diversité ne facilite pas le partenariat des associations avec les pouvoirs publics, les entreprises et l'Europe. Le constat en a été fait par M. Luc Chatel, dans son rapport établi en qualité de parlementaire en mission en 2003⁽¹⁾ et par Mme Dominique Laurent, conseillère d'État, dans son rapport de mission remis à M. Luc Chatel, secrétaire d'État chargé de l'industrie et de la consommation, le 7 mai 2009⁽¹⁾. Trois points méritent d'être soulignés :

• Les associations de consommateurs françaises rencontrent des difficultés à faire entendre leurs voix dans les très nombreuses structures consultatives françaises auxquelles elles sont conviées et auprès des autorités communautaires. Or, les pouvoirs publics ont besoin d'identifier, dès qu'une question se pose, un point de vue du consommateur, ou à défaut un nombre limité de positions de consommateurs, positions aussi convergentes que possible.

(1) http://www.minefe.gouv.fr/directions_services/sircom/consommation/090507rap_mouvement_consumeriste.pdf

Toutefois, lorsque l'expression des consommateurs est multiple, que se développent de trop nombreuses contradictions, il peut être difficile de garantir une cohérence dans le traitement des différents problèmes. Il arrive que le dialogue entre professionnels et consommateurs en soit affecté.

- Les associations de consommateurs ont également une capacité variable à structurer leur organisation, en particulier à recruter des professionnels, à s'implanter sur tout le territoire, à mettre en place des formations pour leurs militants et salariés et à communiquer efficacement. Cet état de fait nuit *in fine* à la bonne organisation de l'accueil physique des particuliers à la recherche d'informations fiables dans des permanences accessibles. Le dispositif de traitement des litiges de consommation peut en être affecté.

- Le nombre important d'associations représentées au Conseil national de la consommation (CNC) et le principe selon lequel chaque association, quelles que soient son activité et de son influence, détient un siège et un seul au sein de ce conseil, ont rendu la gouvernance de celui-ci difficile. Dans la dernière période, les problèmes de gouvernance du CNC ont eu tendance à s'accroître.

Il convient donc de trouver, dans le dialogue et la concertation entre les uns et les autres, les voies et moyens qui permettront à chacune des associations de taille modeste de continuer à s'exprimer, et d'aider les associations d'une taille plus importante à jouer un rôle de premier plan, au niveau national et international, permettant de faire entendre la voix des consommateurs français.

Par ailleurs, l'édifice institutionnel de la France dans le domaine de la consommation est déjà ancien : la création de l'INC remonte à 1966, celle de la commission des clauses abusives à 1978, et celles du CNC et de la CSC en 1983. Les centres techniques régionaux de la consommation ont également une longue histoire, qui s'est caractérisée, dans la dernière période, par la fragilisation ou la disparition de certains d'entre eux. Il paraît donc justifié de réfléchir à l'opportunité de réformer cet édifice et de le rendre plus cohérent et réactif face aux évolutions des caractéristiques de la consommation.

Dans cette perspective, des « Assises de la consommation » ont été organisées à Bercy, le 26 octobre 2009, pour mieux associer l'ensemble des acteurs intéressés par ces sujets, et donner à la réflexion une nouvelle ampleur. Plusieurs scénarios d'évolution du mouvement consommateurs ont été envisagés à cette occasion.

C.- L'UTILITÉ D'UNE « ACTION DE GROUPE À LA FRANÇAISE »

L'introduction d'une procédure d'action de groupe en droit français fait l'objet de nombreux débats depuis plusieurs années. Ce sujet récurrent a connu un regain d'intérêt depuis 2005 avec la demande faite au Gouvernement par le Président de la République de l'époque d'envisager les conditions dans lesquelles une action de cette nature pourrait être exercée par les consommateurs ou leurs représentants pour mettre un terme aux pratiques abusives de marché.

Sur le plan communautaire, la Commission européenne prépare un texte sur la réparation des dommages nés des pratiques anticoncurrentielles, qui, au titre des voies de recours, comporterait une procédure d'action de groupe. De manière plus générale, elle a publié un livre vert sur les recours collectifs pour les consommateurs définissant un certain nombre d'orientations. La commission a recueilli les observations des États membres sur les options retenues et entend poursuivre le débat sur ce sujet tout au long de l'année 2009.

1.- La situation actuelle

L'introduction, en droit français, d'une procédure d'action de groupe, entendue comme une forme d'action en réparation des préjudices individuels subis par un grand nombre de consommateurs du fait d'un même professionnel, est une hypothèse régulièrement évoquée compte tenu du caractère peu adapté des voies de recours existantes.

Les litiges de consommation constituent, en effet, un domaine privilégié des contentieux de masse. La croissance de la demande en produits et en services, le développement de l'offre grâce aux nouvelles technologies, comme la téléphonie mobile, Internet ou les cartes de crédit, ont complexifié et multiplié les contrats de consommation et les techniques de vente, et exigent des moyens de résolution des litiges proportionnés et efficaces.

Compte tenu des pratiques en cause et de la multiplicité du nombre de victimes potentielles, la somme totale des préjudices individuels peut être considérable, ce qui soulève une question de droit en raison de la lourdeur et la question de l'introduction d'une action de groupe pour éviter le coût des procédures judiciaires traditionnelles.

Les derniers débats parlementaires sur l'action de groupe, lors de l'examen du projet de loi de modernisation de l'économie par l'Assemblée nationale en 2008, ont montré l'existence d'un consensus politique en faveur d'une procédure de ce type, demandée avec force par toutes les associations de consommateurs. Ce sujet fait, à l'inverse, l'objet de critiques appuyées des représentants des entreprises.

2.- Le contenu et l'état des travaux menés au niveau national

A partir des propositions élaborées au sein de différentes instances (« rapport Cerutti-Guillaume », « rapport Attali », « rapport Coulon », les pouvoirs publics (Chancellerie/ministère de l'Économie) poursuivent leur réflexion visant à définir un schéma d'action de groupe « à la française » garantissant un droit effectif à réparation aux consommateurs et la sécurité juridique à laquelle les entreprises ont légitimement droit en excluant les risques des dérives constatées outre-Atlantique.

À cet égard, peuvent déjà être esquissées les conditions dans lesquelles l'action de groupe pourrait être exercée afin de ne pas bouleverser les grands principes généraux du droit français, ni les règles processuelles existantes. En contrepartie, certains mécanismes en vigueur aux États-Unis doivent être clairement rejetés.

a) Les conditions d'exercice d'une procédure d'action de groupe en droit français

- Champ d'application de l'action de groupe :

Tant au regard de l'objectif premier de permettre la réparation de dommages d'un faible montant qu'en vue de faciliter l'allocation par le juge d'une indemnité forfaitaire individuelle à titre de réparation, seuls les préjudices matériels devraient être pris en compte. Le préjudice corporel, moral et le trouble de jouissance ne seraient pas couverts.

Par ailleurs, l'action de groupe ne pourrait être introduite qu'en cas de dommages causés à un nombre significatif de consommateurs, personnes physiques, par un même professionnel du fait du non respect ou de l'inexécution de ses obligations dans le cadre de la stricte exécution d'un contrat.

- Qualité pour agir :

Cette qualité ne serait reconnue qu'aux associations nationales de consommateurs disposant d'un agrément national. Cette représentativité trouve sa légitimité au regard du champ d'application de l'action de groupe, limité aux seuls préjudices subis par des consommateurs.

- Procédure :

En premier lieu, le juge statuerait sur la recevabilité de l'action au regard de plusieurs critères : qualité pour agir du demandeur ; preuve de l'existence d'un groupe identifiable et significatif de consommateurs, (personnes physiques), lésés par les pratiques d'un même professionnel. Les préjudices matériels allégués devraient avoir pour origine des situations de droit ou de fait identiques ou similaires. Le lien entre les préjudices allégués et les pratiques énoncées devrait présenter un caractère de vraisemblance.

Une fois l'action déclarée admise, une phase de médiation préalable obligatoire serait conduite sous le contrôle du juge dans les conditions fixées par les règles actuelles du nouveau code de procédure civile. L'accord de médiation devrait être homologué par le juge. En cas d'échec de la médiation, le juge serait saisi au fond. Le juge de l'action de groupe serait exclusivement un tribunal de grande instance spécialisé.

S'agissant du jugement rendu au fond, celui-ci porterait sur le principe de la responsabilité du professionnel et fixerait le montant forfaitaire individuel de l'indemnisation à allouer. Ce mécanisme est approprié à un dispositif visant les contentieux de masse à régler dans un délai raisonnable.

En cas de condamnation du professionnel, des mesures de publicité du jugement seraient décidées par le juge, afin d'informer les consommateurs de la décision rendue, du délai et des modalités pour obtenir réparation.

La procédure d'indemnisation obligerait le consommateur à se manifester et, ainsi, lui laisserait toute latitude pour ne pas être lié par le jugement de l'action de groupe et agir individuellement, si bon lui semble. Il s'agit, ici, d'éviter l'écueil de « *l'opt-out* » et des risques d'inconstitutionnalité qui y sont liés, sans pour autant imposer une procédure « *d'opt-in* » dès l'introduction de l'action.

Le jugement rendu, homologuant l'accord de médiation ou tranchant le litige, constituerait un titre exécutoire pour les consommateurs qui se manifestent.

En cas de contestation du professionnel devant le juge de l'exécution, les consommateurs n'ayant pas obtenu satisfaction pourraient être représentés par l'association de consommateurs à l'origine de l'action.

b) Le rejet de mécanismes en vigueur aux États-Unis au profit d'une confirmation des règles traditionnelles de la procédure judiciaire française

Les propositions faites évitent quatre écueils, à l'origine de nombreuses dérives outre-atlantique :

- Les règles de preuve : les règles existantes en matière civile doivent être maintenues. Il ne devrait pas y avoir de mise en œuvre d'une procédure de production forcée de preuves (« *discovery* ») à l'américaine.

- La rémunération des avocats : le système américain offre la possibilité aux avocats d'être rémunérés sur la base d'un pourcentage du montant total de la somme allouée au groupe (« *contingency fees* »). Il n'y aurait pas, en France, d'introduction de ce type d'honoraires au résultat. Les règles de la rémunération des avocats resteraient celles actuellement en vigueur.

• L'introduction d'une procédure « *d'opt-out* » : dans la deuxième phase de la procédure, les consommateurs devraient clairement se déclarer. Le groupe ne sera constitué que de ceux qui ont expressément manifesté leur volonté d'être indemnisés. Seuls ceux qui feraient cette démarche pourraient obtenir la réparation de leur préjudice.

• L'instauration de dommages punitifs doit être écartée en tant qu'elle modifierait les principes directeurs du procès civil en le « pénalisant ». Le principe retenu doit être celui d'une indemnisation réparatrice.

Le Rapporteur spécial constate que l'état des travaux est tel qu'une procédure d'« action de groupe à la française » pourrait être introduite dès la reconfiguration du mouvement consumériste afin de ne pas déclencher, de manière désordonnée, des actions de groupe, ce qui finirait par se retourner contre les consommateurs.

Il considère en revanche que si la médiation doit être encouragée et encadrée en France, elle ne devrait pas constituer un préalable *obligatoire* à une « action de groupe à la française ».

À l'inverse, il pourrait être judicieux de réserver la recevabilité de l'action de groupe à une décision préalable d'un juge ou d'une autorité administrative indépendante reconnaissant une infraction de nature à causer un dommage aux consommateurs. Un tel préalable éviterait ainsi tout risque d'encombrement des tribunaux du fait de cette nouvelle procédure.

*

* *

AUDITION DE M. CHRISTIAN BABUSIAUX, PRÉSIDENT DE LA PREMIÈRE CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES

(extrait du compte rendu n° 1 du 6 octobre 2009)

M. le président Didier Migaud. Mes chers collègues, avant d'aborder notre ordre du jour, je souhaiterais présenter une observation préliminaire. Comme vous le savez, le nouvel alinéa 3 de l'article 42 de notre Règlement prévoit, sous les réserves et exceptions qu'il énonce, que « chaque absence d'un commissaire à une Commission convoquée, en session ordinaire, lors de la matinée réservée aux travaux des commissions – c'est-à-dire le mercredi matin – donne lieu à une retenue de 25 % sur le montant mensuel de son indemnité de fonction ». Il est prévu que les questeurs sont informés des absences par les présidents des commissions permanentes.

À cette fin, les députés présents aux réunions de notre Commission tenues le mercredi matin seront invités à émarger sur une feuille de présence qui leur sera présentée par nos agents. Ces dispositions seront mises en œuvre à partir de demain mercredi 7 octobre.

Nous allons maintenant entendre M. Christian Babusiaux, Président de la 1^{ère} chambre de la Cour des comptes, accompagné par MM. Patrick Lefas et Gérard Moulin, conseillers maîtres, et Mme Isabelle Veillet, rapporteur, sur le rapport d'enquête que nous avons demandé à la Cour en application du 2^o de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), concernant les autorités de régulation et de médiation dans le domaine économique.

Ce thème avait été proposé par notre rapporteur spécial pour la mission Économie, M. Jérôme Chartier. Celui-ci, constatant la multiplicité des intervenants, s'interrogeait sur la cohérence de leur action, sur leur efficacité du point de vue de l'utilisateur et sur d'éventuels doublons, soit entre eux, soit avec les services de l'État.

Au cours d'une réunion tenue fin janvier 2009 avec M. Jérôme Chartier, la Cour a indiqué avoir plusieurs contrôles en voie d'achèvement dans le champ de notre demande. Compte tenu de ces contrôles, il a été entendu que la Cour nous apporterait sa réponse en trois temps, s'agissant respectivement de la régulation dans le secteur financier, puis dans le secteur économique, et enfin de la médiation dans le domaine économique.

C'est ainsi qu'en février dernier, la Cour des comptes a consacré, dans son rapport public, une insertion aux autorités de contrôle et de régulation du secteur financier. Elle y tirait les enseignements de contrôles engagés depuis 2006, principalement sur trois organismes : la Commission bancaire, l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) et l'Autorité des marchés financiers (AMF). Selon la Cour des comptes, le dispositif remodelé par la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003 doit être sérieusement rationalisé et renforcé.

La Cour dégageait un certain nombre d'orientations parmi lesquelles on peut relever :

– la fusion des autorités de supervision que sont la Commission bancaire et l'ACAM avec les autorités d'agrément correspondantes ;

– la clarification des compétences des autorités et de l'État, notamment en ce qui concerne l'exercice du pouvoir réglementaire ;

– le renforcement des pouvoirs de sanction pour améliorer la crédibilité du contrôle bancaire et financier ainsi que de la régulation financière.

Je note également les recommandations tendant à renforcer l'information du Parlement sur des organismes qui, actuellement, ne sont pas tenus de s'inscrire dans la démarche de performance prévue par la LOLF, ni de justifier leurs dépenses au premier euro. Or, comme l'observe la Cour, même si les autorités de régulation financière ne reçoivent pas de subvention de l'État, deux d'entre elles, l'ACAM et l'AMF bénéficient d'impositions affectées.

Il paraît nécessaire de revenir sur cette anomalie. De même, il serait utile de réfléchir à l'idée d'un rapport annuel au Parlement sur les résultats et les perspectives de la politique de régulation financière. Un amendement au projet de loi de finances pourrait prévoir une annexe budgétaire comparable à celle relative au rapport de l'État actionnaire.

S'agissant des autres recommandations de la Cour, les référés de celle-ci et les réponses gouvernementales renvoient aux futures ordonnances pour lesquelles la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a donné habilitation au Gouvernement.

Pour autant, dans la situation de crise de la finance internationale que nous connaissons, le Parlement se doit d'exercer sa vigilance. Il nous appartiendra, le moment venu, d'amender si nécessaire le projet de loi de ratification des ordonnances en préparation.

Un deuxième aspect de notre demande portait sur les autorités de régulation dans le domaine économique. Il a été entendu que la Cour nous ferait parvenir ses observations définitives après enquêtes de suivi sur la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et sur l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Les lettres d'observation définitives viennent de nous parvenir.

Enfin, le troisième aspect concerne les instances de médiation dans le domaine économique. Sur ce domaine en plein essor, la Cour vient d'adopter ses conclusions, qui portent à la fois sur leurs compétences, leur organisation et leurs coûts.

Je propose que M. le Président Babusiaux nous présente maintenant les principales conclusions de la Cour, en particulier s'agissant de la médiation, puis le rapporteur spécial et l'ensemble des membres de la Commission pourront lui poser des questions.

M. le Président, vous avez la parole.

M. Christian Babusiaux, président de la première chambre de la Cour des comptes. Monsieur le président, je vous remercie d'avoir organisé si rapidement cette audition pour donner suite aux transmissions que nous vous avons faites. Vous avez souligné que cette enquête sur le fondement de l'article 58-2° du règlement comportait trois volets : l'un sur les autorités de régulation financière, l'autre sur les autorités de régulation sectorielle que sont la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et l'Autorité de régulation des communications électronique et des postes (ARCEP), et la dernière sur les instances de médiation. Trois volets, parce que les autorités de régulation ont des pouvoirs de décision et de sanction, alors que les médiateurs n'ont qu'un pouvoir de persuasion, mais aussi parce que les équipes des médiateurs sont très réduites, alors que les autorités de régulation peuvent compter jusqu'à plusieurs centaines d'agents. Sur cet ensemble de sujets, notre souci a donc été de transmettre à votre Commission un ensemble de documents portant sur chacun des trois volets, pour lui permettre de disposer de l'information la plus complète et la plus adaptée relative à chacun de ces trois domaines.

J'essaierai donc de résumer le premier volet relatif aux autorités de régulation financière. Ensuite, si vous le voulez bien, M. Gérard Moulin vous résumera brièvement le deuxième volet relatif aux autorités de régulation sectorielle intervenant dans le domaine économique, puis je reprendrai la parole pour vous exposer le dernier volet relatif aux instances de médiation.

S'agissant des autorités de régulation financière, je tiens à souligner qu'il s'agit d'un sujet important, puisqu'il y a, à l'arrière-plan, la crise financière et la question de savoir quel système de régulation serait de nature à mieux prémunir l'économie française contre de futures crises. Il s'agit d'un sujet crucial et d'actualité, puisque le Gouvernement s'apprête à déposer un projet de réforme et c'est pour contribuer à éclairer le Gouvernement sur ce projet que la Cour a publié, dans son rapport public pour 2009, un ensemble d'observations faisant suite à divers référés adressés aux autorités de régulation financière.

À l'évidence une réforme est nécessaire : la régulation financière est aujourd'hui cloisonnée entre différents secteurs : banques, assurance, marchés financiers. Elle l'est aussi en fonction des types de sujets, puisqu'il y a la régulation prudentielle, avec l'AMF, l'ACAM et la Commission bancaire, d'une part, et le contrôle de l'installation et de la concentration des opérateurs, avec le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) et le Comité des entreprises d'assurances, d'autre part. Pour la Cour, cinq autorités de contrôle, c'est trop.

On retrouve ici le thème de la multiplicité des acteurs qui était au cœur de la demande de M. Jérôme Chartier. Au-delà même de la multiplicité, il faut remarquer que plus il y a de régulateurs, plus il y a, en quelque sorte, des interstices entre les régulateurs, et c'est notamment à la faveur de ces interstices que survient – l'expérience l'a montré – le développement d'activités financières non identifiées ou mal contrôlées. L'architecture actuelle du système est donc trop complexe et trop fragmentée. En outre, un problème central est insuffisamment traité, celui de la protection de l'épargnant qui, pour partie, se trouve « entre deux chaises », entre l'ACAM et l'AMF, et en réalité orphelin.

Au-delà de ce fractionnement des institutions, la Cour souligne l'absence de l'État, alors que c'est lui qui, en tant que garant de dernier ressort, risque de supporter les conséquences des failles du système de régulation. On ne peut pas demander aux autorités de régulation de faire ce pourquoi elles ne sont pas faites : elles sont là pour surveiller et, le cas échéant, sanctionner. Mais, l'État ne peut se défausser sur des autorités indépendantes pour le suivi global du système financier, l'encadrement d'ensemble, la perception des innovations financières, la prévention globale des risques systémiques. Or, au niveau de l'État, il n'existe aujourd'hui qu'une instance faible, le collège des autorités de contrôle des entreprises du secteur financier (CACES), dont le rôle comme la périodicité des réunions – une par an – ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Quelles que soient les solutions retenues pour l'organisation future des autorités de régulation financière, il faut une réforme profonde de ce collège animé par l'État. Par rapport à ce que vous disiez en introduction, M. le président, permettez-moi une petite précision : la Cour n'a pas préconisé une fusion intégrale des autorités. Nous avons certes estimé qu'il fallait faire disparaître certaines petites autorités – CECEI et Comité des entreprises des assurances –, mais pour ce qui concerne la Commission bancaire et l'ACAM, nous n'avons pas été aussi nets. La Cour estime qu'il convient de procéder à des rapprochements, à une fusion des statuts des personnels, à des échanges, à une articulation des programmes de contrôle, mais nous avons proposé un choix entre la coopération institutionnalisée et une fusion de ces deux institutions.

Par ailleurs, il n'y a pas d'exercice convenable de la régulation sans une véritable politique de contrôle de la part des autorités de régulation. Nous avons relevé à cet égard que les compétences des personnels concernés sont trop cloisonnées, entre le corps de contrôle des assurances et l'inspection de la Banque de France notamment, que ces personnels ne sont pas assez ouverts sur l'extérieur, et que les méthodes de sélection et de suivi des contrôles, si elles se sont déjà améliorées, doivent continuer à l'être.

Il n'y a pas, enfin, d'exercice convenable de la régulation qui ne soit assorti, au besoin, de sanctions. Or, les sanctions sont rares, beaucoup plus faibles que dans d'autres domaines – si l'on pense par exemple à l'Autorité de la concurrence – et, souvent, ces sanctions ne sont pas rendues publiques, alors que le principe devrait être la publication.

Une politique de sanctions mieux adaptée, avec des pénalités dissuasives, doit aussi assurer un plein respect des droits de la défense et du principe du contradictoire. Nous avons souligné que tel n'était pas le cas pour la Commission bancaire et la Cour européenne des droits de l'homme a confirmé récemment ce diagnostic dans sa décision Dubus S.A du 11 juin 2009.

La nécessaire réforme du système doit évidemment, au-delà des objectifs prudentiels, viser à une protection efficace de l'épargnant, et la Cour préconise à cet égard de clarifier la répartition des compétences dans le domaine de la publicité et des produits financiers, entre ce qui relève aujourd'hui de l'ACAM et de l'AMF, avec un chef de file qui, pour la Cour, pourrait être l'AMF.

Voilà, M. le président, les points majeurs de l'analyse de la Cour que je souhaitais souligner. Certes, la régulation financière est un sujet éminemment international, mais cela ne doit pas nous dispenser de procéder aux ajustements nécessaires de notre système national.

M. Gérard Moulin. Au cours du deuxième trimestre 2009, la Cour des comptes a effectué un contrôle de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ainsi qu'un contrôle de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), deux autorités que la Cour a contrôlées plusieurs fois depuis leur création, dans la mesure où leurs missions ont sensiblement évolué au fil du temps. L'extension de leurs compétences est liée à la progressive libéralisation des marchés sur lesquels elles interviennent respectivement. Ainsi, la CRE, créée en 2000, s'est vue attribuer un pouvoir de sanction par la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie. La CRE va devoir évoluer à nouveau, avec l'approfondissement de la concurrence sur le marché de l'électricité, puisqu'elle devra réguler le système d'approvisionnement des fournisseurs d'électricité aux conditions économiques du parc nucléaire de l'opérateur historique. Enfin, le troisième « paquet énergie » européen prévoit l'extension du rôle des autorités nationales de régulation et un affermissement de leur indépendance. L'évolution de l'ARCEP au cours de ces dernières années a été similaire.

L'élargissement des compétences de ces autorités de régulation s'accompagne naturellement d'une augmentation de leur budget. La Cour des comptes, pour sa part, a remarqué les progrès réalisés par la CRE depuis deux ans, notamment dans la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement. Cette commission vient de signer un nouveau bail qui fait passer le coût de son loyer au mètre carré de 740 euros à 450 euros environ. L'ARCEP a également diminué de manière sensible ses dépenses de réceptions et de transports.

L'action de la CRE est complétée par celle du Médiateur national de l'énergie, créé par la loi du 7 décembre 2006. En phase de démarrage, il comptait une quinzaine d'emplois en mai 2009, son objectif étant d'atteindre un effectif de 55 personnes.

M. Christian Babusiaux. La Cour s'est enfin penchée sur la question des médiateurs. Ceux-ci constituent une alternative à la voie judiciaire et permettent une amélioration de l'accès au droit. La Cour a fait à cet égard les observations suivantes :

– le développement de la médiation dans le domaine économique demeure partiel ; ainsi, elle ne concerne pas des secteurs comme le tourisme et le bâtiment, où les litiges sont pourtant nombreux ;

– l'implication des pouvoirs publics est variable : tantôt le médiateur résulte de la loi, tantôt d'un encouragement des pouvoirs publics, tantôt d'une impulsion ministérielle, et parfois, enfin, d'une initiative privée ;

– il n'y a pas d'orientation d'ensemble : les pouvoirs publics n'ont pas tranché entre une médiation du service public, s'appliquant aux relations entre un service public et ses usagers, et une médiation de service public, encourageant un développement général de la médiation, y compris entre les entreprises privées et les consommateurs.

En définitive, il ressort des travaux de la Cour une impression de morcellement. Cela ne la conduit pas pour autant à recommander un regroupement des médiateurs, lequel risquerait d'entraîner une déperdition de compétence. La Cour émet plutôt les recommandations suivantes :

– il faut améliorer la lisibilité et la visibilité du système de médiation ; un portail internet commun à tous les médiateurs pourrait y contribuer ;

– un médiateur des relations de l'administration avec ses usagers devrait être créé dans le but de favoriser une amélioration du traitement des réclamations des usagers ;

– il faudrait mettre en place un suivi transversal de l'activité des médiateurs, par exemple par le ministre chargé de la consommation.

En revanche, le coût des médiateurs ne paraît pas exorbitant, par rapport aux coûts que la médiation permet d'éviter : litiges, procédures judiciaires, perte d'image pour les entreprises publiques ou les administrations. Cela ne signifie pas qu'il faille se dispenser de contrôler leurs dépenses. La Cour des comptes constate en effet que les médiateurs ne maîtrisent pas leurs coûts : dans le cadre de leur rapport annuel, ils devraient publier des coûts complets, ainsi que des résultats mesurés par des indicateurs harmonisés entre les médiateurs.

Enfin, la Cour s'est inquiétée du développement quelque peu anarchique d'activités privées de médiation et encourage les pouvoirs publics à surveiller de près cette évolution ; il sera peut-être nécessaire d'encadrer cette activité.

M. Jérôme Chartier. Je voudrais tout d'abord remercier la Cour des comptes et particulièrement l'équipe qui a travaillé sur les trois volets de notre demande. Pour tout dire, je ne me sens vraiment responsable que d'un seul volet, puisque, en début d'année 2009, la Cour avait beaucoup avancé sur le premier et qu'elle avait déjà entrepris des travaux le deuxième. Quant au troisième, c'est effectivement un sujet qui posait question au rapporteur spécial que je suis.

Je serai très rapide sur la régulation financière. J'ai été, à cet égard, particulièrement intéressé par les observations relatives aux épargnants, qui se trouvent aujourd'hui, en quelque sorte, un peu « entre deux chaises » et sans possibilité d'obtenir des réponses, tant de la part de la CAM que de l'AMF. J'espère que cet aspect particulièrement préoccupant sera prochainement traité dans la loi.

Au titre du deuxième volet, s'agissant de l'ARCEP, j'ai une vision différente de la vôtre. Si ses compétences en matière postale sont appelées à s'accroître, celles relatives au secteur de la communication semblent avoir vocation à s'amenuiser, les dispositions concernées étant progressivement intégrées au droit de la concurrence. Je m'interroge sur les projets de l'ARCEP dans le contexte de la réduction naturelle de son champ d'intervention, et ce d'autant plus que l'ancien président de l'ARCEP a déjà dû, afin d'employer au mieux son personnel, constituer une cellule spécialisée répondant aux demandes des consommateurs, activité qui n'entrait pas véritablement dans ses compétences, mais plutôt dans celles de la DGCCRF.

S'agissant de la CRE, je me réjouis qu'elle ait décidé d'utiliser des locaux communs avec le Médiateur national de l'énergie. Je ne reviens pas sur la CRE, vous avez raison, son rôle va continuer à se développer, on en a besoin.

Au sujet de ce médiateur, vous dites très justement que la médiation est moins chère dès lors qu'elle aboutit, mais, en même temps, vous dites que l'on ne dispose pas d'éléments statistiques pour juger de son efficacité. Certes, la médiation coûte moins cher que la procédure judiciaire, mais encore faut-il qu'on fasse appel aux services du médiateur. Avez-vous préconisé une solution pour obtenir des éléments d'évaluation de sa performance, sans naturellement trahir les secrets qui s'attachent au système de la médiation ?

Je suis d'accord sur le fait qu'un portail internet commun devrait permettre de faciliter l'appel à la médiation tant publique que privée. En effet, il existe de nombreux médiateurs privés dans certaines grandes entreprises, banques ou compagnies d'assurance. Ce mécanisme serait sans doute à généraliser pour les grandes entreprises qui ont des relations directes avec les consommateurs.

Vous avez raison de dire que la médiation dans l'administration est insuffisante et qu'il faudrait la renforcer. Encore faut-il trouver des personnes qui acceptent une telle mission et qui soient efficaces. Il ne doit pas s'agir de reclasser des personnels inadaptés à leurs tâches actuelles.

J'ai également quelques interrogations sur le principe même de la médiation. Vous indiquez dans votre rapport que « certains représentants des consommateurs considèrent le recours à la justice comme la seule voie permettant de préserver au mieux leurs intérêts ». J'aimerais savoir quelles associations vous ont tenu ce discours. En effet, certaines de celles dont j'ai rencontré les représentants expliquent qu'il s'agit d'un moyen d'obtenir des ressources, puisqu'il faut que le consommateur souhaitant l'engagement d'une action cotise et soit membre de l'association.

Vous précisez également, à la page 13 de votre rapport, que le médiateur a généralement la possibilité de demander un traitement de masse par son service clientèle en cas de réclamations quasi-identiques, ce qui pallie l'absence, encore à ce jour, d'actions de groupe en France. Doit-on en conclure que la médiation est une alternative à une procédure d'action de groupe ou qu'elle intervient plutôt comme un palliatif aujourd'hui et un complément utile, demain, à une action de groupe ?

M. Christian Babusiaux. Pour ce qui concerne les associations de consommateurs qui préfèrent l'action en justice, je pense pouvoir dire, en toute objectivité que l'Union fédérale des consommateurs opte généralement pour cette voie. Il est vrai que les associations qui engagent une action en justice recrutent les plaignants comme adhérents, mais cela traduit aussi des préoccupations de fond : pour ces associations, le juge a une responsabilité, appliquer la loi, et il est indépendant ; en revanche, le médiateur se prononce plutôt en opportunité. C'est un vieux débat, mais la grande majorité des acteurs estime qu'en tout état de cause, il y a de la place pour le développement de la médiation.

Nous ne pensons pas que le médiateur puisse être une alternative aux actions de groupe. C'est plutôt un palliatif ; dès lors que l'action de groupe n'est pas possible, on fait appel à un médiateur pour susciter un traitement de masse.

Sur les missions de l'ARCEP, il est vrai qu'au moment de la libéralisation des télécommunications, l'exposé des motifs indiquait que l'autorité de régulation – l'ART à l'époque – serait temporaire : elle interviendrait pendant la phase d'ouverture à la concurrence ; ensuite, ces questions rentreraient dans le droit commun de la concurrence. Cependant, il y a encore bien des sujets de régulation à traiter dans ce domaine.

Le Médiateur national de l'énergie (MNE) peut, lui, fournir des statistiques, mais dans l'annexe de notre rapport, il y a des cases vides sur l'activité de la médiation en général, certaines institutions n'ayant pu répondre aux interrogations de la Cour.

M. Gérard Moulin. Sur le MNE, il y a en effet des statistiques qui témoignent d'un développement très important de son activité. Ainsi, le nombre des saisines est passé de 50 en mai 2008 à environ 450 par mois actuellement.

On peut noter à cet égard que GDF-Suez, qui représente 25 % des contrats, totalise 41 % des litiges, la part d'EDF dans les litiges étant inférieure à sa part de marché, alors que celle de Poweo et de Direct Energie est supérieure à leur part de marché.

Un décret définit les procédures que le médiateur doit respecter. Il commence, dans un réel souci de transparence à mettre en ligne les réponses qu'il apporte, ce qui est cependant stigmatisé par les fournisseurs, car ceci conduit, de fait, à constituer une jurisprudence.

La Cour s'est d'ailleurs interrogée sur le choix institutionnel qui a été opéré lors de la création du MNE, puisque celui-ci a une double mission. Nous venons d'évoquer sa mission de médiation, mais il a une autre mission, celle de participer à l'information des consommateurs d'électricité et de gaz, ce qui n'entre pas, en principe, dans les compétences traditionnelles d'un médiateur. Nous nous interrogeons sur la possibilité de concilier, dans la durée, ces deux missions assez différentes. Mais il est vrai qu'il n'y a jamais eu de campagne nationale d'information sur la nouvelle réglementation en matière énergétique.

S'agissant de l'évolution des compétences de l'ARCEP, on peut constater que son budget et ses effectifs plafonnent, à la faveur des gains de productivité réalisés, alors même qu'elle met accent sur d'autres aspects de sa mission. Par exemple, elle suit les questions de couverture du territoire en matière de communication électronique. Il y a donc encore, hélas, des problèmes qui s'apparentent à la régulation.

M. Jérôme Chartier. Je souhaiterais rebondir sur l'ARCEP. Au fond, dès lors que sa mission de régulation est terminée, ces questions relèvent désormais du droit de la concurrence, qui est de la responsabilité de l'Autorité de la concurrence.

Rassemblement de spécialistes et réservoir de savoir, l'ARCEP remplit très bien les tâches que vous évoquez. Mais cette autorité n'a pas été créée pour suivre la couverture du territoire français, ni même pour conseiller les consommateurs. Je m'interroge donc sur le maintien de l'ARCEP.

M. Jérôme Cahuzac. J'ai une question plus générale, concernant la multiplication de ces autorités de régulation et de contrôle : ne pensez-vous pas que cette évolution conduit à un affaiblissement de l'État ? Cet affaiblissement se concrétise de deux manières : d'abord par la dilution de la responsabilité et de la force de l'État. Ensuite, ces autorités ont souvent leur propre arsenal répressif qui ne relève pas du droit commun, et, souvent, la justice n'est même pas saisie. Pensez-vous que le regroupement, que vous semblez souhaiter, de ces autorités contribuerait à redonner à l'État une force qui paraît particulièrement nécessaire dans les circonstances actuelles ?

M. Louis Giscard d'Estaing. J'ai trouvé le travail de la Cour des Comptes particulièrement intéressant, et il répond à un certain nombre d'interrogations de notre rapporteur spécial que je partage.

Concernant la CRE et le MNE vous vous avez évoqué le regroupement de leurs services, qui devrait permettre la réduction des dépenses immobilières. Mais on ne voit pas dans le tableau annexé à votre rapport le montant des dépenses immobilières initiales du MNE. Qu'en est-il de la qualité des informations qui ont pu vous être données et des difficultés que vous avez rencontrées pour les obtenir ?

Deuxième interrogation, sur les coûts des principaux médiateurs. La comparaison des coûts entre la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) et le Médiateur de la République fait apparaître des différences saisissantes : le coût immobilier est de 3,326 millions d'euros pour la HALDE, contre 2,419 millions d'euros pour le Médiateur de la République, dont les effectifs sont pourtant supérieurs avec 92 équivalents temps plein, contre 80 pour la HALDE. Au total, les dépenses atteignent 11,247 millions d'euros pour la HALDE, au lieu de 8,228 millions d'euros seulement pour le Médiateur. On pourrait se dire que cette différence est fonction du nombre de sollicitations. Mais il n'en est rien : le nombre de sollicitations de ces autorités est de 7 888 pour la HALDE et 65 530 pour le Médiateur. Quand on fait le rapprochement entre coût et nombre de sollicitations, on constate des écarts abyssaux. Quel est votre avis sur cette question ?

Enfin, sur le suivi transversal de la médiation publique, appelé en vain de ses vœux par le Conseil national de la consommation dès 2004, quelles sont vos préconisations ?

M. Christian Babusiaux. En réponse d'abord à M. Jérôme Cahuzac, nous pensons, en effet, qu'en matière de régulation, notamment financière, l'État s'est trop retiré. Il s'est comporté comme si la création de diverses autorités pouvait le dispenser d'exercer son propre rôle. Or, l'État est le seul à avoir une vue globale ; des autorités sectorisées ne peuvent, par définition, avoir une vue globale du risque systémique que ce soit en matière bancaire ou de marché financier. Donc, et c'est un point majeur de notre analyse, il faut réaffirmer le rôle de l'État dans la régulation financière. Le projet d'ordonnance qui a été récemment rendu public ne comporte aucune disposition à cet effet, mais il semble que le ministère de l'Économie ait l'intention de le compléter sur ce point.

Vous m'avez également interrogé sur le dessaisissement de la justice par les autorités de régulation. Si celles-ci doivent avoir un rôle à jouer en matière de sanctions, il faut qu'elles soient organisées de façon appropriée. À cet effet, nous avons préconisé la création d'une commission des sanctions. À défaut il y aurait un mélange des genres entre, d'une part, les activités de réglementation et le suivi des activités, particulièrement en ce qui concerne le suivi prudentiel des activités financières, et, d'autre part, la fonction de sanction.

Au sein de l'AMF une telle différenciation existe, même si le dispositif est un peu compliqué. Néanmoins, c'est un système préférable à celui qui prévalait à la Commission bancaire et à l'ACAM. Il faut bien être conscient du fait que l'on ne peut « dessaisir » la justice que s'il y a un système de sanctions efficace du côté des autorités de régulation. Rien ne serait pire qu'un système judiciaire à part, mais ne serait pas doté des outils et procédures nécessaires pour être efficace.

Si l'on revient sur la question de la ligne de partage entre autorité judiciaire et autorités spécialisées, après avoir reçu un grand nombre d'acteurs, magistrats et opérateurs divers, il nous est apparu que l'on peut trouver à la fois efficacité et légitimité dans le cadre d'un système d'autorités de régulation disposant de pouvoirs de sanction, pour que toutes ces questions ne relèvent pas exclusivement du droit pénal. Nous sommes donc clairement pour le maintien d'un pouvoir de sanction au bénéfice des autorités de régulation, mais sous une forme plus organisée qu'aujourd'hui.

Sur les coûts des médiateurs, pour répondre à M. Louis Giscard d'Estaing, c'est la première fois que sont publiés des éléments de coûts concernant les médiateurs. Mais il faut se garder d'une interprétation trop hâtive, car il est clair qu'une plainte auprès du Médiateur de la République est plus simple à traiter qu'une plainte déposée auprès de la HALDE par exemple et je pense qu'il faut absolument des indicateurs transversaux qui permettront à votre commission d'évaluer le bien fondé des coûts des uns et des autres.

M. Gérard Moulin. Concernant les dépenses immobilières du Médiateur national de l'énergie, le prix de son actuel loyer est de 1 190 euros par mètre carré et par personne. Après le déménagement prévu au début de 2010, son loyer s'établira à 450 euros par mètre carré par personne ce qui représente un gain très significatif.

M. Le président Didier Migaud. Je remercie encore la Cour des comptes pour le travail particulièrement éclairant qui a été réalisé.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition, de M. Patrick Devedjian, ministre auprès du Premier ministre, en charge de la mise en œuvre du plan de relance, et de M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des PME, du tourisme, des services et de la consommation, sur les crédits de la mission Économie ainsi que de la mission Plan de relance de l'économie et du compte spécial Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés, lors de la commission élargie (voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 27 octobre 2009 à 17 heures ⁽¹⁾), la Commission des finances examine les crédits de ces missions.

Suivant l'avis favorable de MM. Jérôme Chartier, Olivier Dassault et Jean-Claude Mathis, Rapporteurs spéciaux, et contrairement à l'avis défavorable de M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur spécial, la Commission des finances adopte les crédits de la mission Économie.

Puis elle aborde les articles rattachés à la mission Économie.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2010/commissions_elargies/cr/c002.asp#P3_0

Article 53

Prorogation de la garantie accordée à Dexia

Le présent article vise à proroger d'un an la première garantie accordée par l'État à Dexia, relative aux fonds levés par le groupe. Il tend aussi à allonger la maturité maximale des emprunts contractés.

La présentation du présent article fournit l'occasion de faire le point sur l'exposition de l'État au risque d'un défaut de Dexia. Il permet également une présentation détaillée de la seconde garantie accordée à Dexia, ce dispositif adopté, à l'Assemblée nationale, par amendement au collectif budgétaire de décembre 2008.

I.– LA GARANTIE AUX FINANCEMENTS DE DEXIA : L'UN DES VOLETS DU DISPOSITIF DE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE

A.– LES RAISONS DU SAUVETAGE DE DEXIA

Le sauvetage de Dexia a été rendu nécessaire par le tarissement du marché interbancaire à la suite de la faillite de Lehman Brothers, le 15 septembre 2008.

La structure financière du groupe, caractérisée par un déséquilibre marqué entre passifs de court terme et actifs de long terme, s'est révélé être son talon d'Achille quand la crise financière a éclaté. L'établissement franco-belge se finançait principalement par des prêts de court terme offerts par d'autres banques car leur coût était inférieur à ceux des autres financements. Ces passifs finançaient en partie des actifs de long terme, peu liquides. Dès lors que plus aucun financement n'était à la vente sur le marché interbancaire, Dexia s'est retrouvée en crise de liquidité. Concrètement, le groupe devait rembourser les emprunts de court terme qu'il avait contractés. Or, il ne pouvait pas les refinancer en empruntant à nouveau. De plus, puisque sa dette de court terme finançaient en partie des actifs de long terme, il ne disposait pas d'actifs de court terme – liquides – en quantité suffisante et, même s'il les liquidait tous, il ne pouvait rembourser l'intégralité de ses passifs de court terme. Une telle crise de liquidité aurait, sans intervention publique, conduit Dexia à se déclarer en faillite.

Cette situation d'urgence a été encore aggravée par les pertes subies par la filiale américaine FSA, spécialisée dans le rehaussement de crédit, ainsi que par celles essuyées sur un portefeuille d'obligations, qui ont contribué au résultat net négatif de – 3,3 milliards d'euros essuyé par le groupe en 2008.

Une faillite de Dexia aurait été porteuse d'un risque systémique. En d'autres termes, la disparition du groupe aurait pu conduire à des faillites en cascade de l'ensemble des établissements bancaires de la zone Euro. Elle aurait également menacé les financements des collectivités territoriales françaises et

belges. La décision de sauver Dexia était renforcée par le fait que l'établissement restait solvable et que, en dépit des pertes, il conservait des actifs de qualité ainsi qu'une position de leader sur le financement du secteur public. L'opération n'était donc pas un renflouement à fonds perdus mais faisait sens sur le plan économique.

Dans ces conditions, il n'existait pas d'alternative à une intervention étatique. Elle a pris la forme d'une recapitalisation d'un montant de 6 milliards d'euros, l'État français et la Caisse des dépôts apportant respectivement 1 et 2 milliards d'euros. Elle est également passée par l'octroi d'une garantie publique aux financements levés par Dexia, rendue nécessaire par la défiance généralisée constatée alors sur les marchés interbancaires.

Le présent article porte sur cette garantie.

B.- LA GARANTIE À DEXIA ET LES AUTRES ÉLÉMENTS DU DISPOSITIF DE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE

Le dispositif de soutien au financement de l'économie, créé par l'article 6 de la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie⁽¹⁾, poursuivait trois objectifs au moyen de trois instruments différents :

– le premier objectif était de rétablir le fonctionnement normal du marché interbancaire. La société de financement de l'économie française (SFEF) a ainsi été créée pour emprunter avec la garantie de l'État dans le but d'assurer le refinancement des banques ;

– le second objectif était de renforcer les fonds propres des banques afin d'éviter un effondrement du crédit au secteur privé. Du fait des règles prudentielles qui leur sont applicables, les établissements financiers ne peuvent, en effet, accroître leurs engagements sans que ceux-ci ne soient partiellement couverts par leurs capitaux propres. La création de la société de prise de participation de l'État (SPPE) a donc eu pour objet de recapitaliser les banques françaises pour qu'elles puissent remplir leur rôle et continuer à financer l'économie. Les financements levés par cette société bénéficient de la garantie de l'État⁽²⁾ ;

– le troisième objectif était de prévenir la faillite de la banque franco-belge Dexia, qui aurait pu mettre à mal l'ensemble du système financier et tarir le financement des collectivités territoriales. Dans ce but, une première garantie a été octroyée par l'État, portant sur les fonds empruntés par Dexia pour assurer son refinancement. Dans un second temps, dans le cadre de la restructuration du groupe, une deuxième garantie, portant sur un portefeuille de produits financiers, a

(1) Loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie

(2) A ce jour, la SPPE s'est financée en émettant des obligations souscrite par l'État. Aucun financement d'a donc été levé auprès d'investisseurs privés, ce qui implique que la garantie ne porte, pour l'heure, sur aucun engagement. La SPPE devrait avoir recours à du papier commercial américain.

été accordée pour permettre la cession de la filiale américaine FSA, spécialisée dans le rehaussement de crédit.

Le Rapporteur spécial souligne l'efficacité du dispositif de financement de l'économie, qui a non seulement atteint l'ensemble des objectifs fixés mais a également été source de recettes non négligeables pour l'État. Celui-ci percevrait 1,5 milliard d'euros en 2009 au titre des différentes garanties octroyées. 1,2 milliard d'euros de dividendes seraient également versés sur plusieurs années par la SPPE, desquels il convient de retrancher le coût du financement – environ 350 millions d'euros ⁽¹⁾ –, soit un gain net d'environ 850 millions d'euros.

Le montant total des quatre garanties est plafonné à 360 milliards d'euros. Comme le montre le tableau suivant, au 20 octobre 2009, le montant total des engagements pris par l'État dans le cadre du dispositif de financement de l'économie s'élevait à 118,7 milliards d'euros.

DISPOSITIF DE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE :
ENGAGEMENTS PRIS PAR L'ÉTAT AU 20 OCTOBRE 2009
(en milliards d'euros)

Société de financement de l'économie	77
Société de prise de participation de l'État*	19,6
Dexia garantie de financement	22,8
Dexia garantie sur le portefeuille de produits financiers de FSA	4,4
Total	118,7

** Après pris en compte du remboursement de Crédit Mutuel et y compris participation dans BPCE (3 milliards d'euros) et dans Dexia (1 milliard d'euros). Par ailleurs, la SPPE se finance jusqu'à présent via la Caisse de la dette publique et devrait se financer prochainement en levant du papier commercial américain avec la garantie de l'État prévue à l'article 6 du premier collectif budgétaire de 2008.*

II.- LA PROROGATION D'UN AN DE LA GARANTIE SUR LES FINANCEMENTS LEVÉS PAR DEXIA

A.- LE DISPOSITIF INITIAL DE GARANTIE DES FINANCEMENTS

Le IV de l'article 6 du premier collectif budgétaire pour 2008 ⁽²⁾ prévoit que l'État français peut accorder à titre onéreux une garantie sur les financements levés par Dexia SA et plusieurs de ses filiales – Dexia Banque Internationale Luxembourg, Dexia Banque Belgique et Dexia Crédit Local de France.

La garantie porte sur les financements levés ou souscrits entre le 9 octobre 2008 et le 31 octobre 2009 et arrivant à échéance avant le 31 octobre 2011. Elle est donnée de manière conjointe et non solidaire avec les États belge et luxembourgeois, la quote-part de l'État français s'élevant à 36,5 % de son montant total. Son plafond, prévu par la convention de garantie ⁽³⁾ liant le

(1) Sur la base d'un coût de financement de 2 %.

(2) N° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie.

(3) Convention signée le 9 décembre 2008.

groupe aux trois États, s'établit à 150 milliards d'euros, soit un risque maximum de 54,75 milliards d'euros pour l'État français.

La Commission a donné, en novembre 2008, une première autorisation de six mois, qui a été prolongée pour une même durée en mars après présentation d'un plan de restructuration. La validation du sauvetage du groupe est conditionnée à la mise en œuvre de ce plan qui vise à recentrer l'activité de Dexia sur son cœur de métier et ses marchés historiques.

B.- LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit de proroger d'un an la garantie sur les financements et d'allonger leur maturité.

L'entrée en vigueur de ces nouvelles conditions de garantie serait effective dès la modification de la convention de garantie, sous condition de l'adoption du présent article et de la réalisation des évolutions réglementaires et législatives nécessaires respectivement en Belgique et au Luxembourg.

La Commission européenne n'a pas encore pris de décision concernant cette prolongation, le projet d'avenant à la convention lui ayant été transmis le 9 octobre dernier. Un optimisme mesuré quant à la décision finale paraît néanmoins justifié car la possibilité d'une prolongation était prévue dans la convention de garantie et l'intention des États d'y recourir avait été notifiée à la Commission dès le mois de février 2009, à l'occasion du plan de restructuration.

1.- Les conditions d'une sortie en bon ordre du dispositif

Le présent article contribue à réaliser la sortie du dispositif dans de bonnes conditions. Deux éléments principaux doivent être réunis pour que la transition vers un régime normal de financement soit réussie.

D'une part, Dexia devra remplacer des financements garantis par des financements non garantis, au fur et à mesure de l'amortissement des premiers. Ces financements devront être trouvés à un prix abordable. Pour cela, le groupe doit rééquilibrer sa structure financière et dégager à nouveau des bénéfices. Comme l'expose plus loin le Rapporteur spécial, le groupe a déjà commencé à se restructurer et à se refinancer à long terme par des financements non garantis et prépare donc dès maintenant la sortie du dispositif. D'après les informations transmises par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le coût de refinancement non garanti à trois mois est, sur les mois d'août, septembre et octobre 2009, très proche de celui du financement garanti (Euribor – 8 points de base pour le premier, Euribor – 10 points de base). Une telle évolution est extrêmement encourageante car elle traduit la confiance des investisseurs dans la qualité de la signature du groupe. Elle devra s'étendre aux financements de moyen et long terme pour permettre une sortie du dispositif dans de bonnes conditions.

D'autre part, la transition vers un régime normal de financement serait facilitée si les amortissements de dettes garanties sont étalés dans le temps. Dans le cas contraire, Dexia devrait trouver des sommes importantes sur les marchés dans un court laps de temps. Si les conditions de marché sont tendues, elle peut alors s'exposer à ne pas trouver les financements nécessaires et à retomber en crise de liquidités. Dans des conditions de marché normales, elle trouverait des sources de financement, mais à un prix probablement plus élevé qu'aujourd'hui.

Le présent article contribue à faciliter la réalisation de ces deux conditions. La prorogation d'un an de la garantie permet de retarder le moment où Dexia devra à nouveau se financer intégralement auprès des investisseurs. Ce délai permet de mener à bien le plan de restructuration de telle manière que l'établissement ait suffisamment rétabli sa situation au moment de la disparition de la garantie. D'après les informations transmises au Rapporteur spécial, la tendance actuelle incite à l'optimisme et il n'est pas impossible que, dans les mois qui viennent, le coût des financements non garantis devienne inférieur à celui des financements garantis, ce qui éviterait un « choc » de frais financiers à la sortie du dispositif, voire une nouvelle crise de liquidité. Par ailleurs, en allongeant la maturité des emprunts garantis, les dispositions proposées permettent de répartir le besoin de financement entre 2011 et 2014, et d'éviter de le concentrer sur l'année 2011. L'allongement des maturités permettra également de faciliter le rééquilibrage de la structure financière du groupe et donc de diminuer le coût de son financement. En effet, les engagements garantis seront de plus long terme ⁽¹⁾, ce qui contribuera à réduire la part du court terme dans son financement.

2.- La prorogation d'un an de la garantie de financements

Le présent article prévoit d'abord que des financements pourront encore être levés ou souscrits avec la garantie des États jusqu'au 31 octobre 2010. Une telle possibilité était prévue dans la convention de garantie.

Dexia reste en effet en convalescence. Les trois graphiques suivants montrent que la garantie est encore nécessaire pour assurer le financement du groupe mais que son utilisation paraît se réduire progressivement depuis quelques mois :

- 54,9 % des émissions de financements de long terme ont été réalisés avec la garantie ⁽²⁾. Toutefois, après un pic au mois de mars, l'utilisation de la garantie s'est faite moins intensive, avec une diminution progressive de la part des financements garantis depuis le mois de mars et aucune utilisation en juillet et août ;

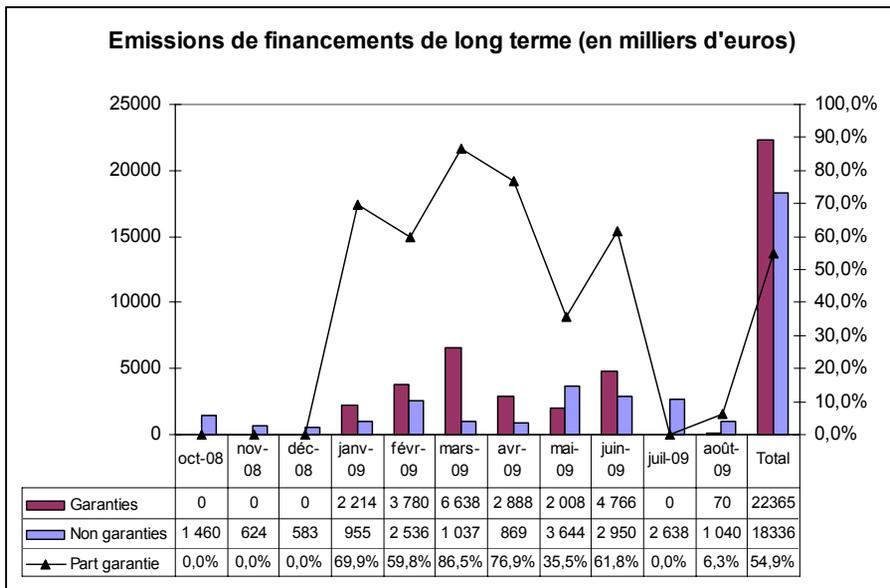
(1) Maximum 4 ans contre maximum 2 ans aujourd'hui.

(2) Du fait de leur maturité supérieure à un an, les émissions de financements de long terme peuvent être considérées, par approximation, comme un équivalent de l'encours de ces financements émis depuis le mois d'octobre 2008.

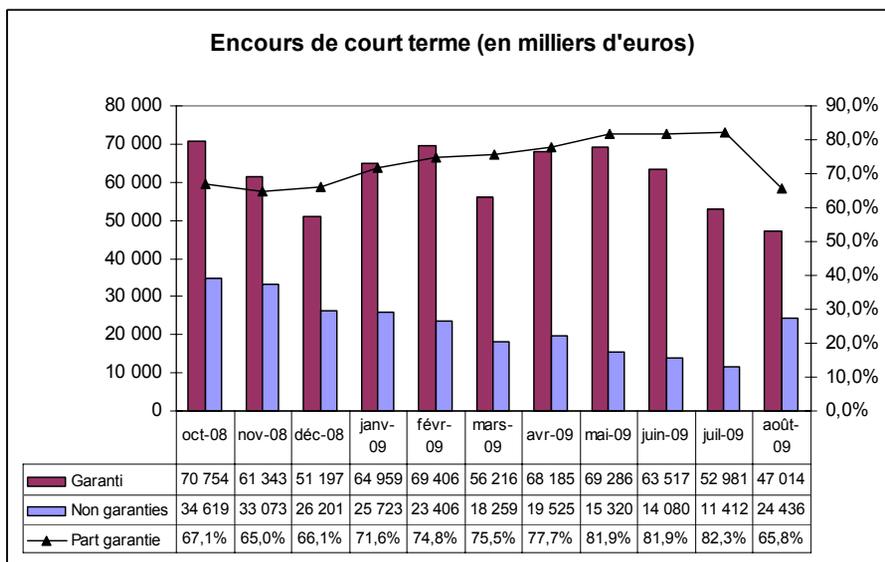
– au mois d’août 2009, 65,8 % de l’encours de court terme est encore garanti. Néanmoins, cette proportion est en baisse par rapport à la part supérieure à 80 % constatée entre mai et juillet ;

– au final, s’il reste important, à environ 65 milliards d’euros au 20 octobre 2009, le montant des encours garantis baisse progressivement depuis le pic du mois de mai où il avait dépassé 90 milliards d’euros.

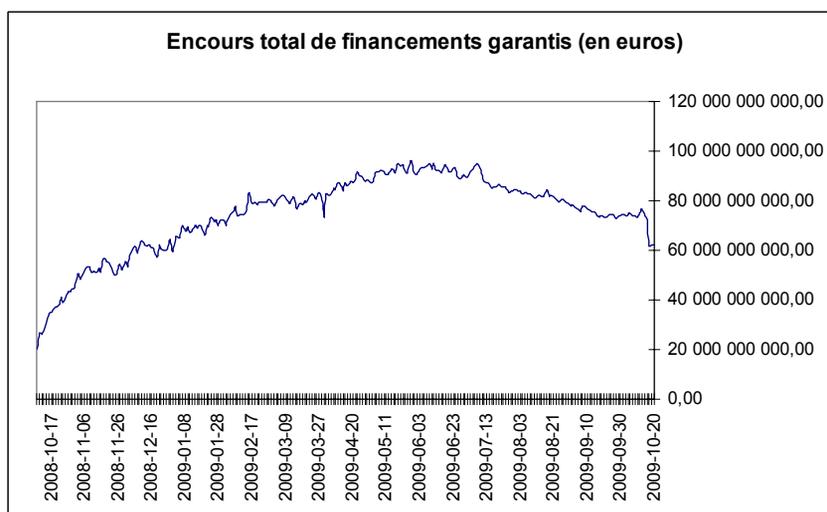
La prorogation du dispositif pour un an se justifie donc par la part encore importante des financements garantis. Une disparition brutale du dispositif conduirait non seulement le groupe à voir ses coûts de financement augmenter fortement mais également à ranimer les tensions sur son financement et donc le risque de retour à une situation de crise de liquidité. Toutefois, la tendance est à une utilisation de moins en moins intensive du dispositif, ce qui devrait faciliter le retour progressif à un financement entièrement non garanti.



Source : ministère de l’Économie, de l’industrie et de l’emploi



Source : ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi



Source : Banque nationale de Belgique

Comme le Rapporteur spécial l'indique au III ci-après, la situation financière du groupe est néanmoins en amélioration. De ce fait, s'il est proposé de la prolonger d'un an, il est toutefois prévu que les montants garantis soient réduits et le champ de la garantie restreint.

Sur le premier point, par avenant à la convention de garantie, le plafond des encours garantis⁽¹⁾ passerait de 150 à 100 milliards d'euros, soit une diminution de l'engagement de l'État français de 54,75 à 36,5 milliards d'euros. Dexia s'est, en outre, engagé à ne pas mobiliser, sauf circonstances exceptionnelles, plus de 80 milliards d'euros. Sur la base de ce dernier montant, l'exposition de l'État au risque serait limitée à 29,2 milliards d'euros⁽²⁾. Sur le second point, le groupe a annoncé, le 16 octobre dernier, qu'il renonçait à la garantie sur les financements de maturité inférieure à un mois et sur les contrats à durée indéterminée⁽³⁾.

Le graphique précédent donne une idée de la séquence entamée avec la crise et qui semble se dénouer. Le montant des financements garantis est en nette baisse, de 30 % entre le pic du mois de mai et le 20 octobre 2009.

3.- L'allongement de la maturité des financements garantis

La maturité des financements garantis ne seraient plus fixés en fonction d'une date butoir – actuellement, le 31 octobre 2011. Une telle disposition implique que la maturité maximale des emprunts est d'environ deux ans et qu'elle diminue progressivement jusqu'à un an. Or, un tel dispositif tend à réduire la demande de financements de Dexia sur un créneau étroit et donc à rendre plus difficile le placement des emprunts, ce qui contribuerait à accroître leur coût.

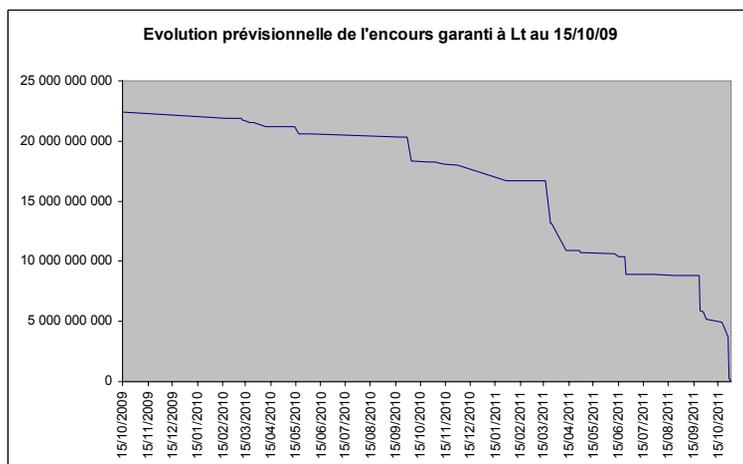
Il génère surtout ce que l'on peut appeler un « effet falaise » : l'essentiel du financement de Dexia se faisant aujourd'hui *via* la garantie, le groupe se retrouverait, tout au long de l'année 2011, avec un volume important de crédits à refinancer, ce qui comporte des dangers évoqués plus haut.

Le graphique suivant montre le profil d'amortissement de la dette de long terme souscrite au 15 octobre 2009. Comme on peut le constater, la date butoir du 31 octobre 2011 conduit à un besoin de refinancement important en 2011, de l'ordre de 17 milliards d'euros. En d'autres termes, en l'absence de modification du dispositif, Dexia devrait trouver 17 milliards d'euros de financements non garantis sur une période de huit mois (« effet falaise »).

(1) Qui correspondent au « stock » de dette garantie.

(2) À noter que le plafond global des différentes garanties octroyées par l'État dans le cadre du dispositif de financement de l'économie, prévu au V de l'article 6 de la loi du 16 octobre 2008, resterait inchangé, à 360 milliards d'euros. Sont ainsi conservées des marges de manœuvre dans l'hypothèse où une dégradation soudaine des conditions de marché appellerait une réactivation de la SFEF et l'accroissement non anticipé des fonds garantis pour Dexia.

(3) C'est-à-dire principalement les dépôts des collectivités territoriales.



Source : ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi

Dans de telles conditions, il est apparu nécessaire de fixer la durée maximale des emprunts garantis à quatre ans et d'éliminer la date butoir. Le groupe aura ainsi une marge de manœuvre plus ample pour lisser l'échéancier de remboursement de prêts garantis et sortir progressivement du dispositif. Par ailleurs, il contribuera au rééquilibrage de la structure financière du groupe. Celui-ci privilégie encore les financements garantis et l'allongement de leur maturité devrait faciliter le passage vers un financement de moyen terme.

En contrepartie, l'État verrait rallongée la durée de son exposition au risque représenté par Dexia puisque sa garantie pourrait encore être appelée jusqu'au 31 octobre 2014, contre le 31 octobre 2011 actuellement. À noter que cette disposition permet d'aligner le mécanisme de garantie sur d'autres dispositifs de même nature, par exemple celui de la Société française de financement de l'économie (SFEF) ou du programme britannique de garantie.

4.- Pas de changement de la rémunération de la garantie

La tarification de la garantie de financement accordée à Dexia serait maintenue à 50 points de base pour les financements de moins d'un an – mais qui, en principe, ne devraient pas être levés avec garantie – et à 86,5 points de base pour les autres ⁽¹⁾. Loin d'être un « prix d'ami », ce niveau correspond à un prix de marché conforme aux recommandations de la Commission européenne et de la Banque centrale européenne. Sur cette base, les recettes perçues par l'État au titre de la garantie pourraient s'établir à environ 90 millions d'euros en 2010, auxquels il convient d'ajouter 31 millions d'euros au titre de la garantie sur les actifs de FSA.

(1) C'est-à-dire 0,5 % et 0,85 % du montant des emprunts garantis. Rappelons que jusqu'au 19 février 2009, la rémunération de la garantie sur les financements de maturité inférieure à u an avait été fixé à 25 points de base.

III.- DEXIA EN CONVALESCENCE, LE RISQUE PRIS PAR L'ÉTAT EN DIMINUTION

Alors qu'en octobre 2008, il s'exposait sur une banque connaissant de lourdes pertes et en crise de liquidités, l'État a aujourd'hui pour contrepartie un établissement ayant renoué avec les profits et qui retrouve progressivement la confiance des investisseurs.

L'exposition de la puissance publique au risque paraît donc avoir nettement diminué. Néanmoins, le présent article tend à la prolonger car les derniers emprunts garantis pourraient être remboursés au 31 octobre 2014, alors que l'État s'était initialement engagé jusqu'au 31 octobre 2011.

En dépit de cette réserve, et au vu des informations publiées par le groupe, le risque auquel s'expose l'État du fait des dispositions du présent article semble en diminution.

A.- UN RISQUE DE LA GARANTIE DE FINANCEMENT RÉDUIT, DU FAIT DU REDRESSEMENT DE DEXIA

Au 20 octobre 2009, le montant total du stock de dette sous garantie s'élevait à 62,6 milliards d'euros, dont 22,8 milliards d'euros couverts par l'État français. Cette garantie pourrait être appelée en cas de faillite de Dexia.

Or, il apparaît que l'établissement franco-belge a vu sa situation se rétablir progressivement depuis plusieurs mois.

Cette évolution est notamment liée à la mise en œuvre d'un plan de restructuration demandé par la Commission européenne dans le cadre du plan de sauvetage et est organisé autour de trois axes : réduction du profil de risque, réduction des déséquilibres de la structure financière et réduction des coûts. Pour atteindre ces objectifs et retrouver des fondamentaux sains, Dexia a dû « réduire la voilure » en cédant des filiales et en abandonnant certaines activités. Le groupe se replie vers ses marchés historiques, notamment le financement des collectivités territoriales.

1.- Des signes de redressement...

Depuis quelques mois, le redressement de Dexia semble en cours.

D'une part, le groupe dégage à nouveau des bénéfices, à hauteur de 534 millions d'euros au premier semestre 2009.

D'autre part et surtout, les investisseurs reprennent progressivement confiance dans le groupe. La traduction de ce retour de confiance est un assouplissement des conditions de financement du fait du resserrement des écarts de taux. On a ainsi constaté une diminution de 50 points de base, par rapport au début de l'année, du prix des obligations foncières.

Surtout, d'après les informations transmises au Rapporteur spécial, le coût de financement hors garantie à trois mois s'élèverait à Euribor – 8 points de base (sur les mois d'août, septembre et octobre 2009), soit seulement deux points de base de plus que le coût du financement garanti. Ce très faible écart semble prouver que les investisseurs font à nouveau confiance au groupe.

Cette amélioration générale des conditions de financement, constatée notamment depuis le début de l'été 2009, a conduit à réduire le recours aux financements garantis. Leur stock décroît, de 95 milliards d'euros au mois de mai, à 62,5 milliards d'euros au 20 octobre 2009.

Au final, au vu des informations publiées par le groupe, il semble que l'ensemble des voyants repasse progressivement au vert. Tant la rentabilité que la solvabilité du groupe apparaissent en progrès. Même s'il n'est pas normalisé, le financement du groupe paraît retrouver peu à peu des conditions moins tendues. La notation du groupe par Standard and Poor's (A) est très correcte.

2.- ... dus à la mise en œuvre du plan de restructuration

a) Réduction du profil de risque

Le profil de risque est en amélioration. La cession de sa filiale FSA a significativement réduit l'exposition du groupe aux produits structurés du marché américain.

Néanmoins, pour finaliser cette cession au groupe *Assured guarantee*, la banque franco-belge a non seulement subi une moins-value importante mais a dû également apporter sa garantie à un portefeuille de 16,98 milliards de dollars de produits financiers, dont 55 % sont de mauvaise qualité⁽¹⁾. Son exposition est toutefois limitée à 4,5 milliards de dollars, le solde étant garanti par les États, à laquelle s'ajoute une exposition indirecte du fait de la détention de 14,7 % de *Assured guarantee* ⁽²⁾. Le Rapporteur spécial détaille plus loin les enjeux liés à FSA et à la garantie qui a été octroyée dans le cadre de sa cession.

Au total, sur l'ensemble de ses activités et filiales, Dexia détiendrait encore 12,4 milliards d'euros d'actifs de mauvaise qualité, dont 8,8 milliards d'euros seraient illiquides. Toutefois, du fait de la diminution de l'aversion au risque des investisseurs, une part de ces produits est à nouveau demandée, ce qui tend à remettre leur valeur à la hausse.

Les activités les plus risquées, notamment les activités pour compte propre, ont été abandonnées et sont gérées en extinction.

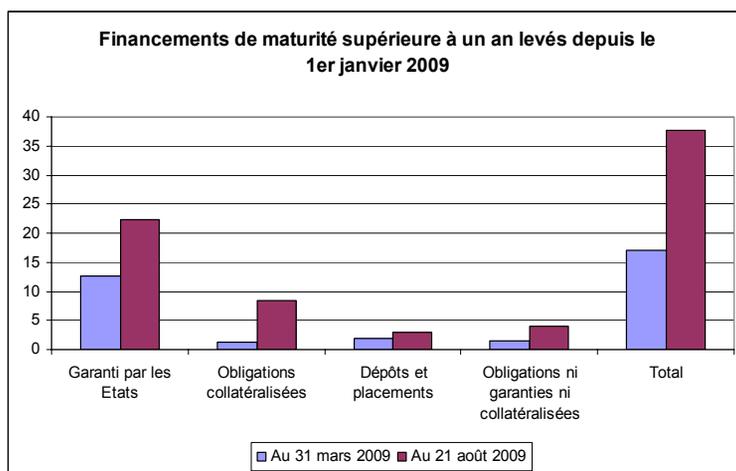
(1) C'est-à-dire notés « non-investment grade».

(2) Assured guarantee a en effet payé une partie du prix de vente de FSA en actions (546 millions de dollars sur un prix de vente de 816,5 millions de dollars).

b) Rééquilibrage de la structure financière

Tout au long du premier semestre, Dexia a cherché à améliorer sa liquidité en accroissant le montant des fonds d'une maturité supérieure à un an. Près de 38 milliards d'euros de fonds de moyen et long terme ont été levés entre le 1^{er} janvier et le 21 août 2009. Le rôle de la garantie publique a été crucial, puisqu'elle apporte 60 % du montant, mais il est encourageant de constater que les obligations collatéralisées ⁽¹⁾ repartent à la hausse. La réouverture progressive du marché de ce type d'obligations apparaît bénéfique pour le groupe car celui-ci en tire habituellement ses financements de très long terme, *via* sa filiale Dexia Municipal Agencies. Par ailleurs, des obligations ni garanties ni collatéralisées ont été émises pour la première fois depuis la crise, au cours de l'été. Enfin, la hausse des dépôts a également permis d'accroître les ressources de long terme.

Le tableau suivant, comparant le niveau des sources de financement long terme entre mai et août 2009, illustre ces évolutions positives.



Source : Dexia

On constate parallèlement une diminution du besoin de financement de court terme. Entre octobre 2008 et août 2009, le besoin de financement de court terme serait passé de 255 à 180 milliards d'euros, soit une baisse de 75 milliards d'euros. L'objectif pour 2009 sur lequel s'est engagé Dexia auprès de la Commission européenne (55 milliards d'euros) a donc été dépassé. Un effort supplémentaire de réduction de 25 milliards d'euros en 2010 devra être réalisé pour atteindre l'objectif de 100 milliards d'euros sur deux ans.

(1) C'est-à-dire garanties par des actifs.

Le rééquilibrage du bilan ne peut se faire en quelques mois et nécessitera plusieurs années. Il serait en effet principalement lié à la mise en extinction d'un portefeuille obligataire d'un montant de 150 milliards d'euros. Schématiquement, la disparition progressive de ces actifs s'accompagnera, au passif, de la disparition des financements de court terme correspondant. Ainsi, si aujourd'hui environ un cinquième des actifs de long terme se financent sur passifs de court terme, la mise en extinction du portefeuille obligataire devrait conduire à résorber ce déséquilibre et déboucher sur un équilibre entre actifs et passifs de long terme.

D'après les informations transmises au Rapporteur spécial, l'extinction progressive du portefeuille obligataire – et donc le rééquilibrage de la structure financière – devrait nécessiter plus de 36 ans. Toutefois, près des trois quarts des titres seraient amortis après 15 ans.

Enfin, les critères de solvabilité sont respectés, avec un ratio de fonds propres ramenés aux actifs pondérés (core TIER 1 ⁽¹⁾) de 10,4 % au 30 juin 2009, en hausse de 60 points de base sur le trimestre, à un niveau supérieur à celui de juin 2008.

c) Réduction des coûts

Le groupe a annoncé un objectif de réduction de sa base de coûts de 15 % à l'horizon 2011, ce qui représente un effort d'environ 600 millions d'euros.

Les trois quarts de cet effort sont d'ores et déjà identifiés et deux vagues de réduction d'effectifs totalisant 1 500 emplois ont été annoncées. Les coûts d'exploitation ont ainsi baissé de plus de 6% entre le premier semestre 2008 et le premier semestre 2009 (soit -115 millions d'euros), ce qui contribue à expliquer les bons résultats dégagés au premier semestre.

B.- LA GARANTIE SUR FSA : UN RISQUE QUI SERAIT MINIME POUR L'ÉTAT

Par amendement du Gouvernement au second collectif budgétaire pour 2008 ⁽²⁾, le Parlement a autorisé l'État à octroyer sa garantie à des produits financiers dont une majorité serait de mauvaise qualité. Dans le cadre de la cession de sa filiale FSA à *Assured Guarantee*, devenue effective le 1^{er} juillet 2009, Dexia s'est engagé à garantir ⁽³⁾ un portefeuille d'actifs de qualité douteuse. Les États ont

(1) Le ratio « Core Tier 1 » rapporte les fonds propres les plus solides d'un établissement financier à ses engagements pondérés.

(2) Loi de finances rectificative pour 2008 n° 2008-1443 du 30 décembre.

(3) Techniquement, Dexia a accordé à Assured Guarantee une option de vente sur ces actifs, qui peut être levée par le groupe américain en cas d'occurrence d'un certain nombre d'événements (défaut des actifs notamment). Dans le cas d'un défaut d'actifs, qui serait dû à leur mauvaise qualité, Dexia devrait rembourser à Assured Guarantee les flux de trésorerie que ces actifs lui auraient procuré, selon leur échéancier.

accordé une contre-garantie à Dexia, qui est l'objet de cette disposition adoptée en collectif budgétaire.

Le présent article ne modifie pas ce dispositif de contre-garantie. Toutefois, le présent article fournit est l'occasion de le présenter.

Le groupe franco-belge essuierait les premières pertes jusqu'à 4,5 milliards d'euros, puis la garantie publique pourrait être appelée et serait répartie entre État selon la quote-part habituelle ⁽¹⁾. La France serait ainsi exposé à hauteur de 36,5 % du montant nominal, soit 6,39 milliards de dollars (environ 4,4 milliards d'euros). Cette contre-garantie court jusqu'en 2035.

Par ailleurs, la contre-garantie serait principalement appelée dans trois cas différents : défauts des actifs – ceux-ci seraient de mauvaise qualité et ne rapporteraient rien – mais également faillite de Dexia ou défaut de l'établissement sur les obligations de liquidité pris envers FSA. En cas d'appel de la contre-garantie, Dexia rembourserait les États en actions.

Au 16 octobre 2009, l'encours du portefeuille garanti par les États s'élevait à 11,5 milliards d'euros de dollars, soit environ 7,7 milliards d'euros, sur un portefeuille total de 15,9 milliards de dollars (10,7 milliards d'euros). La part des produits « toxiques » ⁽²⁾ atteindrait 56,4 % du portefeuille total (soit environ 6 milliards d'euros) et 22,5 % du portefeuille garanti (soit environ 1,7 milliard d'euros).

Selon les informations transmises au Rapporteur spécial, le risque auquel l'État est exposé serait limité. En effet, les pertes constatées jusqu'au mois de juillet 2009 s'élèverait à 25 millions de dollars. Une analyse de la qualité des actifs a, par ailleurs, été effectuée par une banque conseil et elle prouverait que, y compris dans un scénario très dégradé, le niveau des pertes resterait compris dans la tranche de 4,5 milliards d'euros prise en charge par Dexia et donc que la garantie des États ne serait pas appelée. **Au final, l'État serait exposé, sur cette garantie, à un risque de même nature que sur la garantie de financement, à savoir le défaut de Dexia.**

Le principe de la garantie, sa structure et le niveau de la première perte ont été validés par la Commission européenne. Reste en discussion le niveau de la rémunération, qui a été fixé à 113 points de base sur le montant du portefeuille garanti.

*
* *

(1) Techniquement, la garantie des États porte sur l'ensemble du portefeuille mais Dexia les rembourserait en numéraire tant que les pertes restent inférieure à 4,5 milliards d'euros.

(2) C'est-à-dire notés « non-investment grade ».

*Suivant l'avis favorable de M. Jérôme Chartier, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** l'article 53.*

Après l'article 53, la Commission est saisie de l'amendement II-6-CF présenté par M. Charles de Courson tendant à demander au Gouvernement de remettre un rapport avant le 1^{er} mars 2010 sur l'état des lieux du remboursement des établissements bancaires dans le cadre du plan de relance. Cet amendement n'est pas défendu.

Article 54

Prorogation de la garantie accordée à la société de financement de l'économie française (SFEF)

Le présent article tend très opportunément à organiser une période de transition dans la sortie du dispositif de garantie des financements bancaires.

Comme indiqué dans les observations sur l'article 53, la société de financement de l'économie française (SFEF) constitue l'un des éléments clés du dispositif de financement de l'économie française. Détenu à hauteur de 34 % par l'État et de 66 % par les établissements bancaires bénéficiant de ses financements, elle emprunte des fonds avec la garantie de l'État pour les prêter à ces banques.

L'objectif du dispositif, prévu à l'article 6 du collectif budgétaire pour le financement de l'économie ⁽¹⁾, avait pour objectif de rétablir le financement des banques dans un contexte de tarissement du marché interbancaire, faisant suite à la faillite de Lehman Brothers le 15 septembre 2008. Un an après, les marchés interbancaires paraissent revenus à des conditions normales de fonctionnement. La SFEF a déjà arrêté ses émissions, soit près de trois mois avant la date butoir du 31 décembre 2009 prévu par la loi.

Le présent article évite toutefois une fin brutale du dispositif en prévoyant une « mise en sommeil » de la SFEF. En d'autres termes, jusqu'au 31 décembre 2010, elle pourrait être réactivée en cas de « *circonstances exceptionnelles caractérisées par une perturbation grave de l'accès des établissements de crédit aux marchés financiers constatée par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'économie* ». Par ailleurs, le rapport relatif au dispositif de financement de l'économie, actuellement remis au Parlement chaque trimestre, serait adressé semestriellement, sauf en cas de réactivation de la garantie – auquel cas le rythme trimestriel redeviendrait de rigueur.

I.- LA CRÉATION DE LA SFEF EN RÉPONSE AU TARISSEMENT DU MARCHÉ INTERBANCAIRE

A.- LA FERMETURE DES MARCHÉS INTERBANCAIRES À L'AUTOMNE 2008

La faillite de Lehman Brothers a provoqué un mouvement de défiance généralisé entre banques, qui a provoqué un tarissement du marché interbancaire. En effet, aucun établissement ne voulait s'engager auprès d'un autre, de peur que celui-ci ne puisse faire face à ses engagements. Les seuls crédits accordés étaient à très court terme, le financement de moyen et long terme n'étant plus assuré.

(1) Loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie.

Or, le marché interbancaire constitue une source majeure de financement des banques. Sa paralysie a mené à la crise de liquidité les établissements dont la structure financière était déséquilibrée et reposait démesurément sur le financement de court terme (Dexia, Northern Rock au Royaume-Uni). Quant aux autres banques, elles voyaient disparaître une source de financement importante et devaient s'appuyer davantage sur leurs ressources propres.

Dans de telles conditions, une intervention publique était indispensable pour rétablir le fonctionnement, manifestement bloqué, du marché interbancaire. Outre les mesures d'urgence prises par la Banque centrale européenne, visant à assurer de manière temporaire un financement de court terme aux banques, une action visant à rétablir le bon fonctionnement du marché a été rendue nécessaire. En France, la réponse est passée par la création de la société française du financement de l'économie (SFEF), dont l'objectif a été d'alimenter en financements de moyen terme les établissements bancaires agréés en France.

B.- LA MISE EN PLACE DE LA SOCIÉTÉ DE FINANCEMENT

La société de financement de l'économie française (SFEF) constitue l'un des volets du dispositif de financement de l'économie mis en place à l'article 6 de la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie.

Elle lève des fonds avec la garantie de l'État qu'elle prête aux établissements de crédit agréés en France, à court et moyen terme, la maturité maximale des financements atteignant cinq ans. Les bénéficiaires doivent répondre aux exigences légales de fonds propres et disposer de collatéraux de bonne qualité, déposés à titre de caution auprès de la SFEF. Elle rémunère la garantie par l'État, qui devrait générer une recette nette de l'ordre de 1,4 milliard d'euros en 2009 pour le budget de l'État⁽¹⁾. L'État français a notifié à la Commission européenne que le plafond de la garantie de l'État à la SFEF, qui correspond au stock maximum de dette que peut porter la société, s'élève à 265 milliards d'euros. Ce montant vient s'imputer sur les 360 milliards d'euros de prêts garantis par l'État dans le cadre de l'article de 6 de la LFR.

Ces fonds ont été prêtés aux banques au taux de rendement de chaque émission, majoré du coût de la garantie apportée par l'État, qui est ajusté selon le risque propre de chaque établissement. La garantie est payée, par la SFEF, sur le montant de chaque emprunt, au moment de son émission.

Rappelons que la Commission européenne avait autorisé la mise en place pour six mois du dispositif puis avait prolongé cette autorisation de six mois supplémentaire le 12 mai 2009.

(1) En comptabilité nationale, ce montant serait étalé sur la durée de la garantie.

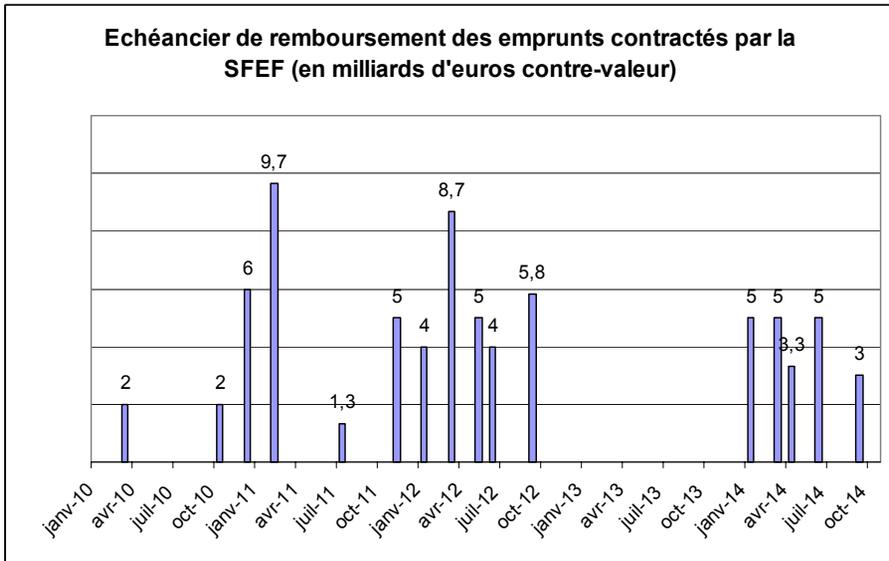
Comme le montre le tableau suivant, à ce jour, hors émission test auprès de la Caisse des dépôts peu après sa création, la SFEF avait émis pour 77 milliards d'euros ⁽¹⁾ de financements, levés en euros, en dollars, en francs suisses ou en livres sterling, d'une maturité comprise entre 15 mois et 5 ans. Aucune nouvelle émission n'étant encore prévue, ce montant devrait constituer un plafond.

Les remboursements seront étalés jusqu'en 2014, comme illustré par le graphique. Ils n'impliquent aucune sortie de fonds publics puisqu'ils seront financés par les remboursements des prêts accordés aux banques.

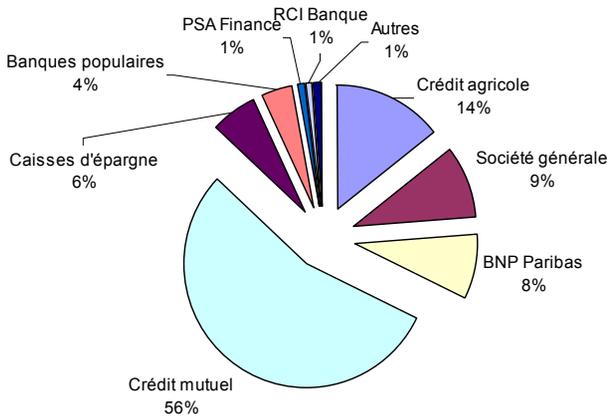
ÉMISSIONS DE LA SOCIÉTÉ DE FINANCEMENT

Date des émissions de la SFEF (jour du « pricing »)	Maturité	Volume (en milliards)	Devise
2008			
24/10/08 (émission test auprès de la Caisse des dépôts)	Remboursée le 19/12/08	5	EUR
12/11/2008	3 ans	5	EUR
01/12/2008	2 ans	6	EUR
09/12/08 (placement privé)	15 mois	2	EUR
2009			
07/01/2009	5 ans	5	EUR
22/01/2009	3 ans	6	USD
03/02/2009	2 ans	6	EUR
18/02/2009	2 ans	5,5	USD
03/03/2009	3 ans	6	EUR
17/03/2009	3 ans	4	USD
30/03/2009	5 ans	5	EUR
15/04/2009 (placement privé)	18 mois	3	USD
23/04/2009	5 ans	7	USD
11/05/2009	3 ans	5	EUR
02/06/2009	3 ans	6	USD
22/06/2009	5 ans	5	EUR
01/07/2009 (placement privé)	2 ans	2	CHF
08/07/2009	3 ans	3	EUR
	3 ans	3	USD
	3 ans	0,75	GBP
15/09/2009	5 ans	4,5	USD

(1) Plus exactement en « contre-valeur euros » car, comme indiqué, une partie des émissions a été réalisée en devises, ce qui permet notamment d'éviter de concurrencer les émissions de l'Agence France Trésor.



RÉPARTITION DES EMPLOIS SELON LES SOUSCRIPTEURS ⁽¹⁾



(1) Les « autres » établissements sont : General Electric, Crédit immobilier de France, Cofinoga, S2P, Volvo financial service.

II.- UNE MISE EN SOMMEIL DE LA SFEF JUSTIFIÉE PAR L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE FINANCEMENT

A.- LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Aux termes de l'article 6 de la LFR, la SFEF aurait dû cesser son activité au 31 décembre 2009. Le présent article prévoit la possibilité de réactiver la SFEF jusqu'au 31 décembre 2010 en cas de « *circonstances exceptionnelles caractérisées par une perturbation grave de l'accès des établissements de crédit aux marchés financiers constatée par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'économie* ». **En d'autres termes, par mesure de précaution, la société est « mise en sommeil »**. Elle n'émettra plus de nouveaux titres de dette et se contentera de gérer les encours existants. Toutefois, si une nouvelle crise financière se déclare avant le 31 décembre 2010, elle pourrait, à nouveau, aider au refinancement des banques en émettant des titres avec la garantie de l'État.

En pratique, la réactivation de la SFEF serait laissée à la discrétion du Gouvernement. Si une crise financière semblable à celle de l'automne 2008 conduisait à la réactivation du dispositif, il serait impossible de définir précisément ce que seraient des circonstances exceptionnelles caractérisées par une perturbation grave de l'accès des établissements de crédit aux marchés financiers car, d'après les informations transmises au Rapporteur spécial, « *il semble très difficile de quantifier a priori cette notion (via un niveau de taux par exemple) et nécessaire de préserver une certaine souplesse dans son appréciation* ».

La constatation d'une telle situation serait réalisée par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'économie. Aucune procédure de consultation du Parlement n'est prévue.

Le plafond, prévu à l'article 6 de la LFR, reste inchangé, à 360 milliards d'euros. Rappelons que ce plafond concerne les quatre garanties prévues à l'article – SFEF, SPPE, refinancement de Dexia, portefeuille de produits financiers de FSA. Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l'exécutif ne pourrait engager l'État de manière illimitée, la loi prévoyant un plafond aux garanties.

Par ailleurs, le rapport du Gouvernement sur le dispositif de financement de l'économie serait rendu sur une base semestrielle, et non plus trimestrielle, sauf en cas de réactivation de la SFEF.

À noter que la Commission européenne a été informée du souhait de l'État française de procéder à cette « mise en sommeil ». Selon les informations reçues par le Rapporteur spécial, elle examine actuellement les modalités de sortie des plans de soutien bancaire dans l'ensemble des États membres.

B.- L'AMÉLIORATION DU FONCTIONNEMENT DES MARCHÉS INTERBANCAIRES

Le rôle de la SFEF a été crucial pour maintenir un financement aux banques françaises. D'après les déclarations de plusieurs dirigeants de banques bénéficiaires lors d'une audition devant la commission des Finances le 3 février dernier, la société assurait 25 % du besoin de liquidité des établissements.

L'arrêt du fonctionnement de la SFEF pourrait être envisagé sans crainte car les marchés interbancaires auraient vu leur fonctionnement s'améliorer depuis le début de l'année. Toutefois, du fait de son objet même, le présent article implique que la possibilité d'une nouvelle crise financière n'est pas à exclure. Du fait du caractère limité des informations fournies par l'administration, le Rapporteur spécial est dans l'impossibilité d'appréhender sur l'état des mécanismes de financement interbancaire à l'appui d'éléments chiffrés.

Plusieurs tendances semblent toutefois confirmer le retour à la normale du financement des banques. Ainsi, BNP Paribas ainsi que la Société générale ont lancé une augmentation de capital, ce qui prouve que les investisseurs sont prêts à se tourner de nouveau vers les placements les plus risqués, à savoir les actions. Le nouveau groupe BPCE, dont la filiale Natixis a été l'un des établissements les plus touchés par la crise, envisage également de lever des quasi-fonds propres sous forme de titres super-subordonnés.

Par ailleurs, les bénéficiaires du dispositif SFEF se sont engagés à assurer un niveau de croissance des encours de crédit compris entre 3 % et 4 % en 2009. Comme le montre le tableau ci-dessous, tiré du rapport trimestriel du Gouvernement du mois de juillet dernier, la croissance des encours restait élevée, en rythme annuel, au mois de mars 2009 mais diminuait par rapport au niveau constaté au mois de décembre 2008.

ÉVOLUTION DES ENCOURS DE CRÉDITS À L'ÉCONOMIE DES BANQUES SIGNATAIRES

(en pourcentage)

	Variation en rythme annuel en mars 2009	Variation en rythme annuel en décembre 2008
Société Générale	7,3	9,4
Banque Populaire	5,6	10,3
Crédit Agricole	4,3	6,1
Caisses d'Épargne	8,4	9,4
BNP Paribas	7,3	6,6
Crédit Mutuel	6,3	9,7
Crédit Immobilier de France	31,3	14,2
RCI Banque (Renault)	8,8	6
BPF (Peugeot)**	- 5,3	- 3,2
Société des Paiements Pass (Carrefour)	10,4	8,2
GMAC Banque (Cerberus)***	Nd	nd
General Electric	- 5,9	5,3
Laser Cofinoga	6,6	Nd
VFS (Volvo)	6,3	nd

* Forte croissance sur un an des encours de crédits titrisés.

** L'objectif de BPF n'est pas relatif à son encours de crédits mais à sa part de marché dans les ventes de voitures neuves de Peugeot et Citroën.

*** En l'état, GMAC n'a pas fait usage de son droit de tirage auprès de la SFEF.

Source : rapport trimestriel du Gouvernement relatif au dispositif de financement de l'économie

Comme on peut le constater dans le tableau ci-dessous, cette dynamique était principalement due aux crédits aux ménages alors que les crédits aux entreprises, notamment de trésorerie, régressaient.

ENCOURS DES CRÉDITS OCTROYÉS PAR LES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDITS AYANT SIGNÉ UNE CONVENTION AVEC L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	Mars 09	Mars09/mars08	Mars 09/fév. 09	Mars 09/sept. 08
Total des encours	1 497,7	6,3 %	0,4 %	2,2 %
Particuliers				
Total particuliers	723,0	6,6 %	1,1 %	2,5 %
<i>Dont habitat</i>	<i>573,0</i>	<i>4,8 %</i>	<i>0,4 %</i>	<i>0,6 %</i>
<i>Dont trésorerie</i>	<i>122,2</i>	<i>- 0,2 %</i>	<i>3,7 %</i>	<i>3,4 %</i>
Entreprises				
Total entreprises	688,1	5,6 %	- 0,2 %	1,5 %
<i>Dont investissement</i>	<i>332,4</i>	<i>9,2 %</i>	<i>0,1 %</i>	<i>4,0 %</i>
<i>Dont trésorerie</i>	<i>171,3</i>	<i>- 2 %</i>	<i>- 1,0 %</i>	<i>- 3,6 %</i>
Collectivités locales				
Total collectivités locales	86,7	9,4 %	nd	5 %

Source : rapport trimestriel du Gouvernement relatif au dispositif de financement de l'économie – Banque de France. Sous-totaux non retraités de la titrisation.

*

Suivant l'avis favorable de M. Jérôme Chartier, Rapporteur spécial, la Commission adopte l'article 54.

ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– M. Christian Estrosi, ministre chargé de l'Industrie (Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi - MIINEFE)

– M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des PME, du tourisme, des services et de la consommation (MINEFE)

– M. Jean-François Bernardin, Président, M. François Guéant, directeur de cabinet du président, et Jean-Christophe Bouteiller, directeur général (Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie)

– M. Alain Bazot, Président, M. Cédric Mussot, directeur adjoint (UFC Que Choisir)

– Mme Reine-Claude Mader, présidente (Confédération de la Consommation, du logement et du cadre de vie)

– M. Jean-Ludovic Silicani, Président et M. Philippe Distler, Directeur général (Autorité de Régulation des Communications Electroniques et de la Poste)

– M. Drouin, Président (Oséo)

– M. Alain Griset, Président, M. François Moutot, Directeur général et Mme Béatrice Saillard, directrice des relations institutionnelles (Assemblée Permanente des Chambres des Métiers)

– M. Philippe Ladoucette, Président ; Mme Le Bihan-Graf, Directrice générale et M. Gery Lecerf, Chargé des relations avec le Parlement (Commission de Régulation de l'Energie)

– M. Bruno Lasserre, Président ; Mme Virginie Beaumeunier, Rapporteur général et M. Fabien Zivy, Directeur de cabinet du président (Autorité de la concurrence)

– Mme Nathalie Homobono, Directeur général de la concurrence, la consommation et la répression des fraudes, M. Pierre Fond, chef de services (MINEFE).

ANNEXE 2 : RAPPORT D'ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES
(Article 58-2° de la LOLF)



PA 56211

**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES
FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

(art. 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances)

**LES INSTANCES DE MEDIATION
DANS LE DOMAINE ECONOMIQUE**

PARTIE I : LA MÉDIATION, UN MODE DE RÉGLEMENT DES LITIGES APPELÉ À SE DÉVELOPPER	137
I. LA MÉDIATION, MODE ALTERNATIF DE RÉGLEMENT DES LITIGES :	137
A. UNE ÉVOLUTION DES MODES DE RÉGLEMENT DES LITIGES.....	137
B. UNE ÉVOLUTION DU COMPORTEMENT DES CONSOMMATEURS.....	138
C. UNE ÉVOLUTION FAVORISÉE PAR LES ENTREPRISES.....	138
D. UNE DÉFINITION PARTAGÉE.....	139
E. DES CRITÈRES ESSENTIELS.....	139
II. UNE TENDANCE GÉNÉRALE AU DÉVELOPPEMENT DE LA MÉDIATION	140
A. UN DÉVELOPPEMENT SOUHAITÉ PAR LES POUVOIRS PUBLICS.....	140
B. MÉDIATION EXTRAJUDICIAIRE ET MÉDIATION JUDICIAIRE.....	141
C. UNE DIRECTIVE EUROPÉENNE.....	141
III. LA MÉDIATION PUBLIQUE DANS LE DOMAINE ECONOMIQUE	142
A. LE PÉRIMÈTRE RETENU POUR LA MÉDIATION DANS LE DOMAINE ÉCONOMIQUE.....	142
B. MÉDIATEURS « DU » OU « DE » SERVICE PUBLIC ?.....	142
PARTIE II : L'ACTIVITÉ DE MÉDIATION	144
A. UNE PARTIE INTÉGRANTE DE LA RELATION AVEC LE CLIENT.....	144
B. UN OUTIL POUR LES RÉCLAMATIONS AUPRES DE L'ADMINISTRATION.....	145
C. UNE PRATIQUE DE LA MÉDIATION LARGEMENT CONVERGENTE.....	145
D. DES ACTIVITÉS PROGRESSIVEMENT ÉTENDUES.....	147
E. DES INDICATEURS DE QUALITÉ.....	149
PARTIE III : LE COÛT DE LA MÉDIATION	151
A. LES COMPARAISONS DE MOYENS.....	151
B. LES MOYENS ET LES COÛTS.....	151
C. LA PUBLICATION D'INFORMATIONS.....	153
D. LE SYSTÈME DE PERFORMANCE.....	154
PARTIE IV : LE SUIVI DE LA MEDIATION	156
A. UNE ABSENCE DE SUIVI TRANSVERSAL.....	156
B. UNE ABSENCE D'ÉCHANGES ET DE CONCERTATION.....	156
C. LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE EUROPEENNE : UNE OPPORTUNITE.....	157
D. LE DÉVELOPPEMENT D'UN SECTEUR DE MÉDIATION PRIVÉE.....	157
ANNEXE 1 : INDICATEURS DE QUALITÉ	159
ANNEXE 2 : ÉLÉMENTS CHIFFRÉS SUR LES COÛTS ET L'ACTIVITÉ DES PRINCIPAUX MÉDIATEURS	161

INTRODUCTION

Par lettre du 2 décembre 2008, le président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale a demandé à la Cour des comptes de procéder à une enquête sur les autorités de régulation et sur les instances de médiation dans le domaine économique.

La Commission a précisé, lors d'une réunion tenue le 28 janvier 2009, que cette demande comportait trois volets.

Le premier volet porte sur les autorités de régulation financière : il a fait l'objet d'une insertion de synthèse qui a été publiée dans le Rapport public annuel de la Cour en février 2009, à la suite de référés des 29 janvier 2008 sur la Commission bancaire, 29 décembre 2008 sur l'Autorité des marchés financiers (AMF), et 15 janvier 2009 sur l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM). Comme convenu avec la Commission des finances, ces contrôles de la Cour étant très récents, il n'a pas été mené de nouvelle enquête. Aucun élément nouveau n'est venu remettre en cause les observations et leur teneur demeure actuelle. Les ministères et autorités concernés ont indiqué que ces observations seraient examinées dans les réformes à venir de l'organisation de la régulation financière.

Le deuxième volet porte sur les autorités de régulations sectorielles : Commission de régulation de l'énergie (CRE) et Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). La Cour, qui avait déjà réalisé le contrôle de ces autorités en 2007, a effectué comme convenu des enquêtes de suivi qui ont conduit à des observations définitives.

La Cour a fait par ailleurs un contrôle spécifique du Médiateur national de l'énergie, nouvelle autorité administrative indépendante aux compétences plus larges que la seule médiation, contrôle qui a donné lieu à des observations définitives.

Elle s'est attachée à mesurer les dépenses liées à l'implantation immobilière de la CRE qui avaient particulièrement retenu l'attention du Rapporteur spécial. Le Président de la CRE et le Médiateur national de l'énergie ont fait récemment part à la Cour de leur projet conjoint de changement d'implantation et de regroupement de leurs services dans un même lieu, qui devrait leur permettre de diminuer significativement ces dépenses.

Pour le troisième volet, qui concerne la médiation, la Commission souhaitait que la Cour analyse les compétences, l'organisation et les coûts, notamment immobiliers, des instances de médiation. C'est ce troisième volet qui, conformément à la demande de la Commission, fait l'objet de la présente communication.

Le domaine de la médiation économique ne se limite pas à la seule médiation financière (assurances, banques, banque postale, crédit, marchés financiers)¹, et englobe la médiation de service public, assurée par l'administration ou par des entreprises publiques. Ce champ représente au total près de 23000 médiations² effectuées à la suite de 80000 sollicitations

¹ Cf. rapport *La médiation financière – Etat des lieux, évaluation et propositions d'amélioration- réalisé en décembre 2005 pour le Comité consultatif du secteur financier (CCSF)*.

² Le tableau, en annexe, construit à partir des éléments chiffrés 2008 ou à défaut 2007, donne un total de 23 500 pour le domaine économique sans identification d'éventuels doubles comptes (entre La Poste et la médiation bancaire par exemple), sur un total de 27 500. Ce total est globalement cohérent avec le bilan dressé par la DGCCRF, qui donne un total de 28 000 médiations pour 2007.

L'enquête a été menée en juin 2009 auprès du médiateur des ministères en charge de l'économie et du budget, du médiateur de La Poste, du médiateur de l'AMF, du médiateur de la Caisse nationale de prévoyance (CNP), de la Banque de France et du médiateur des clients de cette institution, de l'Institut national de la consommation (INC). La Cour a pris l'attache des services compétents de l'Etat : direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), direction du budget, et secrétariat général des ministères en charge de l'économie et du budget.

Afin de disposer d'éléments de comparaison, des renseignements ont été également recueillis auprès de diverses instances situées hors du périmètre de la médiation économique : dans le secteur public, le Médiateur de la République, la HALDE ou le médiateur de la Ville de Paris ; dans le secteur privé le médiateur de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA), par ailleurs créateur du Club des médiateurs du service public¹, le médiateur de GDF Suez, et dans le secteur associatif, le médiateur du Net.

La Cour a respecté sa procédure contradictoire et a transmis un relevé d'observations provisoires le 10 août aux organismes concernés, qui y ont tous répondu dans le délai d'un mois.

¹ *Le Club des médiateurs de service public rassemble les médiateurs de l'Autorité des marchés financiers, de la Caisse des dépôts, du groupe La Poste, des Ministères financiers, de l'Education Nationale, d'EDF, de GDF Suez, de la FFSA, de la mutualité sociale agricole (MSA), de la SNCF, de la RATP, de France Télévisions, France 2, de France 3.*

PARTIE I : LA MÉDIATION, UN MODE DE RÉGLEMENT DES LITIGES APPELÉ À SE DÉVELOPPER

I.- LA MÉDIATION, MODE ALTERNATIF DE RÉGLEMENT DES LITIGES :

La médiation connaît un fort développement : l'ensemble des médiateurs a reçu en 2008 près de 150 000 sollicitations, les conduisant à rendre 27 000 médiations extrajudiciaires¹. Elle est de plus en plus utilisée, voire mise en avant, dans les domaines les plus divers.

A.- UNE ÉVOLUTION DES MODES DE RÉGLEMENT DES LITIGES

La médiation est une variété de conciliation² qui nécessite l'intervention d'un tiers, appelé médiateur.

L'objectif de la médiation est le règlement d'un litige par accord entre les parties. Le médiateur exprime un avis après examen d'une situation en droit et en équité. Il ne juge pas.

La médiation est un mode alternatif de règlement dont l'intérêt est de tenter de diminuer le nombre de procédures contentieuses, d'améliorer les relations entre les parties, et d'atténuer le coût du règlement des conflits.

Le médiateur peut être désigné par simple accord entre les parties : on parle alors de médiation conventionnelle³.

Il peut être désigné par un protocole ou un texte de portée générale : on parle alors de médiation institutionnelle. Le plaignant peut saisir ce médiateur ou préférer saisir le juge. En revanche, l'organisme visé ne peut refuser l'intervention du médiateur. Les instances de médiation dans le domaine économique relèvent de cette catégorie.

Cherchant, en général, à définir ou à sanctionner la faute avant de régler un litige, la société française est encore peu préparée à la médiation qui privilégie une logique de conciliation des intérêts.

¹ Le rapport « tableau de bord de la médiation pour les consommateurs », daté de mai 2006, établi à la demande du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, par le médiateur du ministère, annonçait plus de 100 000 demandes de médiation reçues en 2005 par les médiateurs en France (y compris le Médiateur de la République, mais à l'exclusion des médiations familiales et d'origine judiciaire). Le tableau, en annexe, construit à partir des éléments chiffrés 2008 ou à défaut 2007, donne un total de 155 000 sans identification d'éventuels doubles comptes (entre La Poste et la médiation bancaire par exemple).

² La conciliation ne fait pas nécessairement appel à un tiers. Elle est menée soit par les parties seules, soit avec l'aide d'un tiers appelé conciliateur. Les parties peuvent se concilier d'elles-mêmes ou à l'initiative du juge, tout au long de l'instance. Définition du rapport Magendie – Cour d'appel de Paris – oct. 2008 : p. 15.

³ La médiation conventionnelle se déroule sur le fondement du seul accord des parties. Définition du rapport Magendie – Cour d'appel de Paris – oct. 2008 : p. 16.

B.– UNE ÉVOLUTION DU COMPORTEMENT DES CONSOMMATEURS

Quel que soit leur sentiment de mécontentement ou d'insatisfaction, 90 % des consommateurs ne formulent pas de plainte.¹

Pour une entreprise, les clients perdus sont difficiles à reconquérir, et leur perte est aggravée par les effets de bouche à oreille. S'il y a plainte, il y a encore lien entre le client et l'entreprise. Encourager les clients à s'exprimer contribue à préserver ce lien. **Le traitement des réclamations, constitue donc une part normale de l'activité de toute entreprise.**

Pour les services administratifs, la situation est différente mais c'est une partie de leur image et de leur crédibilité qui est en jeu.

Tout naturellement, les consommateurs ou usagers ayant acquis des connaissances sur les processus de plainte les réemploieront au besoin. Cette évolution conduit leurs interlocuteurs à évoluer eux-mêmes pour traiter mieux et plus rapidement les réclamations.

Selon la Commission européenne, 90 % des litiges de consommation sont réglés directement entre l'entreprise et ses clients par les services de réclamations. Seuls 10 % des litiges conduisent au recours à la médiation ou au juge.

L'objet du litige ne justifie pas toujours le recours au juge². Non seulement la saisine d'un tribunal ne garantit pas d'obtenir gain de cause dans des délais courts, mais elle constitue également un échec pour la relation entre l'entreprise et ses clients. Elle est génératrice de coûts, parfois disproportionnés, pour le consommateur, pour l'entreprise et pour l'Etat. Elle laisse des traces souvent définitives, ce qui explique souvent la préférence des entreprises pour un système de médiation.

Néanmoins, certains représentants des consommateurs considèrent le recours à la justice comme la seule voie permettant de préserver au mieux leurs intérêts.

C.– UNE ÉVOLUTION FAVORISÉE PAR LES ENTREPRISES

Le MEDEF vient d'éditer (mai 2009) un Guide pratique pour contribuer au développement de la médiation extrajudiciaire dans les litiges de consommation.

Ce guide est destiné aux secteurs professionnels qui ont déjà instauré un dispositif de médiation, ou à ceux des acteurs économiques qui souhaitent mettre en place un tel un dispositif.

Il souligne que la recherche d'une solution consensuelle, permet de préserver la relation de confiance entre l'entreprise et le consommateur, et contribue à la dynamique économique.

¹ Cf. *actes des travaux de l'atelier de la concurrence du 3 février 2009 organisé par la DGCCRF, piloté par l'INC, centrés sur les plaintes des consommateurs, et présentant notamment une approche psychosociologique du comportement de plainte.*

² *Le recours au juge est un droit fondamental du consommateur. Un litige a priori simple dans les faits et d'un montant économiquement faible peut soulever de réelles questions juridiques devant être tranchées en droit par les tribunaux.*

D.– UNE DÉFINITION PARTAGÉE

Selon les habitudes professionnelles et le contexte, celui qui réclame est nommé « client », « usager », « consommateur », « réclamant », « requérant », « plaignant », « investisseur » (pour l'AMF) ou encore « assuré » (pour la FFSA), sans que le terme utilisé ne modifie sa relation au médiateur.

Administration, associations de consommateurs et entreprises se sont mises d'accord dès 2007 sur une définition de la médiation en matière de consommation dans un avis du Conseil national de la consommation (CNC) du 27 mars 2007.

Ce consensus se reflète dans les supports de communication les plus récents :

La définition adoptée dans le « Guide du partenariat, entre les associations de consommateurs et le Club¹ des Médiateurs du Service public », de mars 2009 est ainsi la suivante :

« La médiation consiste, pour le consommateur à s'adresser à un Médiateur pour parvenir à résoudre son litige sans recourir à un juge.

Le médiateur maintient ou rétablit le dialogue entre les parties (le consommateur et une administration ou un fournisseur de biens et de services). Il analyse le différend et propose aux parties une solution sous forme d'avis ou de recommandation) fondée sur le droit et l'équité. Le médiateur est neutre et impartial, compétent et efficace.

La médiation a pour objectifs de favoriser la compréhension mutuelle, de mettre les parties face à leurs responsabilités et de préserver les relations futures.

La médiation est une démarche volontaire, simple, gratuite et rapide. »

La définition adoptée dans le document « Médiation et consommation - Guide pratique à destination des entreprises et organisations professionnelles » publié par le MEDEF en mai 2009 en diffère peu :

« Parmi les différents modes alternatifs de règlement des litiges, la médiation est un processus structuré dans lequel un « médiateur » a pour mission de faciliter la résolution d'un différend qui oppose une organisation (entreprise ou administration) à un consommateur (ou un usager), personne physique intervenant en dehors de son activité professionnelle ou commerciale, et qui a la libre disposition de ses droits. »

E.– DES CRITÈRES ESSENTIELS

Malgré la grande disparité de leur positionnement et de leur activité, les médiateurs ont unanimement mis en avant les mêmes éléments comme guides de leurs actions. Peuvent être considérés comme des critères essentiels les éléments suivants :

- **Gratuité** : pour permettre à tous d'y recourir ;
- **Rapidité** : pour gagner la confiance des intéressés ;
- **Volontariat** des parties : condition essentielle d'une médiation ;

¹ Sur ce Club, cf. infra.

- **Accessibilité** : une saisine aisée, et directe¹, accompagnée d'une large information ;
- **Transparence** d'une procédure structurée, préservant la confidentialité des situations individuelles ;
- **Analyse en droit et en équité** : la recevabilité est la seule décision du médiateur, le reste n'est que proposition ;
- **Efficacité** : très peu de contentieux naissent après l'avis, même négatif (3 contentieux sur 308 avis négatifs à la CNP, soit 1 % ; 0,5 % d'inexécution des avis du médiateur de La Poste) : ce critère est d'autant plus important qu'il est un bon indice de non-dépendance du médiateur à la structure qui le finance ;
- **Souplesse** : une procédure trop formelle annulerait l'avantage par rapport aux procédures juridictionnelles ;
- **Pédagogie** et adaptation au langage du client ;
- **Confiance des clients et des services** ; la technicité et la compétence-métier du médiateur sont des éléments déterminants de la confiance dont il bénéficie ;
- **Indépendance** : afin de garantir son **impartialité** vis-à-vis des parties concernées.

Enfin, de manière générale, la visibilité de la fonction de médiation, est indispensable pour gagner la confiance de tous.

II.- UNE TENDANCE GÉNÉRALE AU DÉVELOPPEMENT DE LA MÉDIATION

A.- UN DÉVELOPPEMENT SOUHAITÉ PAR LES POUVOIRS PUBLICS

Une des premières initiatives, il y a plus de trente ans, peut être trouvée dans la création en 1977, par le ministre chargé de la consommation, des « boîtes postales 5000 », offrant aux consommateurs un « guichet unique » à qui adresser leur réclamation ou leur demande de renseignements concernant tout problème de consommation.

La BP5000 associe organisations professionnelles, associations de consommateurs et service locaux de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Toutefois cette formule a progressivement disparu et ne demeure active que dans quinze départements.

Pour améliorer l'accès au droit, le Conseil économique et social (CES) a adopté le 11 juillet 2001 un avis relatif aux modes alternatifs de règlement des conflits, qui insiste sur l'encadrement des médiateurs, leur formation et leur déontologie. Le CES préconise de « renforcer les modes amiables de résolution des litiges administratifs tout en améliorant la capacité des services publics à s'adapter à la demande ».

Plus récemment, le Président de la République a annoncé le 11 juin 2008 à l'occasion du troisième conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) la fin du recours au juge pour traiter certains contentieux, et le développement simultané de la

¹ *Le médiateur de la SNCF qui ne pouvait à l'origine être saisi que par une association de consommateurs, par le Médiateur de la République ou par les médiateurs de sociétés de transport, peut à présent être saisi directement par courrier (et prochainement par voie électronique).*

médiation en cas de litige. Le deuxième rapport d'étape de la révision générale des politiques publiques (RGPP) de mai 2009 considère que toutes les conditions sont réunies pour atteindre les résultats escomptés dans les délais prévus.

Le rapport Guinchard¹ du 30 juin 2008 préconise, notamment, le développement des modes alternatifs de règlement des litiges (MARL).

Enfin, le rapport d'octobre 2008 du groupe de travail sur la médiation présidé par M. Jean-Claude Magendie, premier président de la Cour d'appel de Paris, intitulé « Célérité et qualité de la justice - La médiation une autre voie », souligne la volonté de donner une impulsion significative au développement de la médiation, comme mode pacifié de règlement des litiges.

B.- MÉDIATION EXTRAJUDICIAIRE ET MÉDIATION JUDICIAIRE

Le développement de la médiation extrajudiciaire a suivi celui de la médiation judiciaire², dont elle peut mettre à profit l'expérience et les bonnes pratiques progressivement acquises. C'est ainsi que la suspension du délai de prescription a permis à la médiation extrajudiciaire de se développer.

Elle obéit cependant à une logique propre d'image ou de relation commerciale

Malgré leurs différences, il est de l'intérêt de la justice que la médiation extrajudiciaire se développe. Une médiation extrajudiciaire qui n'aboutit pas, c'est-à-dire pour lesquelles les deux parties ne trouvent pas d'accord, peut donner lieu ensuite à une intervention du juge.

Les différences n'excluent pas les relations entre instances de médiation extrajudiciaire et la justice. Ainsi le Médiateur du Net, créé par le Forum des droits sur Internet construit un partenariat avec la Cour d'appel de Paris, pour tenter de régler les litiges d'abord par la médiation. Ce type de relation gagnerait à être développé dans les autres secteurs où les litiges sont nombreux.

C.- UNE DIRECTIVE EUROPÉENNE

La directive 2008/52/CE du parlement européen et du conseil du 21 mai 2008, sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale fait suite aux conclusions adoptées en mai 2000 par le Conseil sur le développement des modes alternatifs de règlement des conflits relevant du droit civil et commercial et destinés à simplifier et améliorer l'accès à la justice.

Elle « a pour objet de faciliter l'accès à des procédures alternatives de résolution des litiges et de favoriser le règlement amiable des litiges en encourageant le recours à la médiation et en garantissant une articulation satisfaisante entre la médiation et les procédures judiciaires »³.

Elle ne s'applique ni aux matières fiscale, douanière ou administrative, ni à la responsabilité de l'Etat pour des actes ou des omissions commis dans l'exercice de la puissance publique.

¹ *Rapport de la commission sur la répartition des contentieux, intitulé « L'ambition raisonnée d'une justice apaisée » remis le 30 juin 2008 à Madame le garde des sceaux, ministre de la Justice, par le Recteur Serge Guinchard, professeur émérite de l'Université Panthéon Assas II.*

² *La médiation judiciaire est engagée sur proposition du juge, à l'occasion d'une action intentée devant lui. Définition du rapport Magendie – Cour d'appel de Paris – oct. 2008 : p 16.*

³ *Article premier de la directive.*

Elle définit la médiation, s'attache à la qualité de celle-ci, à la formation de médiateurs, et à la possibilité de rendre exécutoire (si les parties y consentent) les accords issus de la médiation. Elle rappelle la confidentialité nécessaire, souligne l'articulation avec les délais de prescription. Enfin, elle encourage l'information du public sur la manière de contacter les médiateurs.

Cette directive est certes réduite aux litiges transfrontaliers, mais rien n'exclut d'étendre la transposition aux litiges nationaux : « rien ne devrait empêcher les Etats membres de les appliquer également aux processus de médiation internes »¹. Ce périmètre réduit est d'ailleurs plus le fait de pays qui venaient d'adopter une législation interne en matière de médiation et qui ne souhaitaient pas la modifier trop vite, que le fait d'une volonté de ne pas étendre la médiation aux litiges nationaux.

La directive peut donc être considérée comme un encouragement à un développement plus général de la médiation².

III.— LA MÉDIATION PUBLIQUE DANS LE DOMAINE ECONOMIQUE

A.— LE PÉRIMÈTRE RETENU POUR LA MÉDIATION DANS LE DOMAINE ÉCONOMIQUE

La demande d'enquête adressée à la Cour ne couvre manifestement pas la médiation familiale, la médiation de santé³ (qui se retrouve cependant en partie dans la médiation des assurances), la médiation de l'Education Nationale, la médiation sociale, la médiation en matière d'apprentissage.

Elle ne couvre pas non plus la médiation du Cinéma, qui intervient uniquement dans les litiges entre professionnels, ni le médiateur du Crédit qui, malgré son nom, remplit une mission d'animation du financement de l'économie et de suivi des concours bancaires aux entreprises, et non le règlement de litiges par rapport à une règle de droit.

Le périmètre de la médiation publique dans le domaine économique peut être considéré comme comprenant la seule médiation civile et commerciale, extrajudiciaire, institutionnelle⁴, concernant les consommateurs⁵, les usagers et les administrés.

B.— MÉDIATEURS « DU » OU « DE » SERVICE PUBLIC ?

Selon les formulations, les termes utilisés pour qualifier les médiateurs sont « du service public » ou bien « de service public ».

Le premier point de vue se limite à organiser les relations entre un citoyen consommateur et un service public, qu'il soit assuré directement par l'administration ou par une entreprise publique. Il prévoit de garantir un service réclamation de qualité, qui constitue une première étape importante, avec la possibilité d'une médiation.

¹ *Considérant (8) de la directive.*

² *Considérant (3) de la directive.*

³ *Une partie des litiges de santé est traité par le médiateur des assurances, mais celui-ci est une instance privée.*

⁴ *La médiation institutionnelle règle les différends entre les institutions et leurs publics et contribue à les prévenir, par opposition à la médiation conventionnelle qui intervient ponctuellement.*

⁵ *La médiation en matière de consommation exclut la médiation d'entreprise à entreprise (ou B to B en langage commercial), et peut aussi exclure les services publics.*

La seconde approche part du principe que « Garantir le recours possible à un médiateur est un service à assurer à tout citoyen ». Dans cette approche, la médiation est un service qui doit être garanti par les pouvoirs publics et organisé le cas échéant par eux, même pour les relations entre consommateur et entreprise privée.

Ainsi la loi a organisé la médiation dans le secteur bancaire¹, alors que les sociétés financières regroupées au sein de l'Association française des sociétés financières (ASF), ou celles du secteur des assurances se sont organisées elles-mêmes pour mettre en place un dispositif de médiation.

La frontière est en réalité imprécise. Ainsi, depuis son origine en 1993, le médiateur de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) est nommé par un conseil composé du président de l'Institut national de la consommation (INC), du président du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) et du président de la FFSA. L'implication de l'établissement public qu'est l'INC dans ce processus de nomination, tout comme celle du président du CCSF, soulignent tout à la fois l'impulsion donnée par les pouvoirs publics à mettre en place des structures de médiation dans le secteur privé, et le souci de conférer une autorité et une légitimité particulières au médiateur².

Les pouvoirs publics n'ont pas pris de position de principe, et coexistent en conséquence, au-delà du consensus sur la définition globale, des formules très différentes d'organisation et de rôle de l'Etat dans cette organisation.

L'intérêt des procédures de conciliation et de médiation, qui permettent une amélioration de l'accès au droit, a été reconnu depuis de nombreuses années par les pouvoirs publics avec l'instauration en 1978 des conciliateurs de justice. La médiation constitue une alternative à la voie judiciaire, en particulier pour des litiges simples. Facilité d'accès, gratuité, rapidité sont des qualités communément reconnues aux procédures de médiation, source d'allègement de tâches pour les tribunaux et d'économies de temps et de moyens pour les parties.

Le développement de la médiation figure parmi les décisions de réforme arrêtées en juin 2008 par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP).

Par ailleurs, la médiation en matière civile et commerciale fait l'objet d'une directive européenne de mai 2008, en cours de transposition.

Cependant, le développement s'effectue selon des modalités parfois très différentes et sans véritable doctrine d'ensemble.

¹ Cf. Bilan 2007 de la médiation bancaire, publié par le Comité de la médiation bancaire. La loi MURCEF avait fixé un champ de compétence très vite considéré comme trop limité : la loi Châtel (3 janvier 2008) étendant la compétence à l'ensemble des opérations effectuées par des particuliers à titre privé.

² Un autre exemple peut être cité : dans le secteur économique de l'eau, de l'assainissement et des réseaux concédés, la Fédération des professionnels des entreprises de l'eau (FP2E), qui ne dispose pas aujourd'hui de dispositif de médiation, a engagé une réflexion sur la mise en place prochaine d'un tel dispositif, en partenariat avec les autorités concédantes, Association des maires de France (AMF), Assemblée des départements de France (ADF) et Assemblée de communautés de France (AdCF).

PARTIE II : L'ACTIVITÉ DE MÉDIATION

L'activité de médiation dans le domaine économique présente les principales caractéristiques suivantes :

A.— UNE PARTIE INTÉGRANTE DE LA RELATION AVEC LE CLIENT

La médiation est le dernier degré de la chaîne de réclamation client. Les médiateurs ont tous comme critère de recevabilité la persistance du litige après traitement par le service client, quelle que soit l'organisation du service de traitement des réclamations de l'entreprise ou de l'administration.

Le service client prend des noms divers comme par exemple service consommateur, service réclamations, ou gestion des plaintes.

Chaque organisation dispose de différents niveaux de traitement des réclamations, mais la diversité de leur dénomination rend difficiles les comparaisons, soit en nombre de dossiers soit en nombre d'agents pour les traiter.

L'architecture peut aussi avoir une dimension géographique ou thématique. Le médiateur de Bercy fait appel à des correspondants dans chaque département et travaille en coopération étroite avec les « conciliateurs fiscaux départementaux ». De même, dans un autre domaine, le Médiateur de la République est représenté à l'échelon local par des délégués. Le médiateur de La Poste s'appuie sur les structures métiers que sont le courrier, le colis, l'enseigne¹ et la banque postale.

Il y a toujours un médiateur au niveau de recours le plus élevé, mais parfois le niveau de recours précédent est aussi dénommé médiateur. Ainsi le médiateur national de l'énergie peut être amené à intervenir après le médiateur d'EDF. Les deux effectuent bien de la médiation (recherche d'une solution à un litige).

L'évolution de l'activité, quantitative et qualitative, de la médiation suit le volume des réclamations, souvent lui-même directement lié au volume d'activité de l'organisation.

Cependant, plus le service client est efficace et apporte des réponses acceptables au client, moins resteront d'insatisfactions transmises au médiateur.

La nature de l'activité fait évoluer l'activité de médiation. Le Médiateur du Net s'est créé face aux évolutions de la commercialisation et des échanges commerciaux rendus possibles par le nouveau média qu'est internet. On peut citer également le cas du secteur de l'énergie : l'ouverture du secteur énergétique à la concurrence pouvant conduire à des problèmes dans les pratiques commerciales, le législateur a institué un Médiateur national de l'énergie². Enfin, la plupart des médiateurs offrent à présent la possibilité de les saisir par Internet.

La structure de médiation est un observatoire des dysfonctionnements de la chaîne de prestation de service, et en particulier du service-client. Le médiateur agira en retour sur les processus de réclamations, par la communication interne et externe de « voies de progrès »³ ou par la préconisation d'amélioration des processus.

¹ Il s'agit des lieux d'accueil (bureaux de poste).

² Même si dans la pratique il s'avère que la majorité des litiges concernent des clients aux tarifs réglementés.

³ C'est le vocabulaire du rapport annuel du Médiateur de GDF Suez.

Comme le médiateur reçoit un nombre important de réclamations quasi identiques, ou ayant la même cause, il peut être amené dans ses recommandations à demander aux services de régler le cas de tous les clients concernés, qu'ils aient réclamé personnellement auprès du médiateur ou non¹. **Le médiateur a ainsi la possibilité de demander un traitement de masse.**

Cette possibilité est d'autant plus importante que n'existe pas en France de possibilité de recours judiciaire par action de groupe et que les possibilités de recours dans l'intérêt collectif demeurent réduites.

B.– UN OUTIL POUR LES RÉCLAMATIONS AUPRES DE L'ADMINISTRATION

La similitude n'est pas toujours évidente entre traitement d'une réclamation d'un usager par une administration et traitement d'une réclamation d'un consommateur par une entreprise. Cet état d'esprit tend toutefois à évoluer.

Consommateur des services d'une entreprise (parfois publique) ou usager de l'administration, c'est souvent la même personne qui attend un traitement similaire de ses réclamations.

Le « Guide du partenariat »² entre les associations de consommateurs et le Club des Médiateurs³ du Service public, évoque les **citoyens consommateurs**, illustrant cette similitude entre les deux approches.

« Placer l'usager au cœur de l'organisation afin d'améliorer le service rendu » (RGPP 11 juin 2008) est aussi l'objectif affiché du ministère du Budget.

Il peut à cet égard être regretté que le service Innovation de la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) dans ses travaux interministériels⁴ sur l'amélioration du traitement des réclamations ait prévu de prendre comme référence l'organisation des services de médiation existants dans l'administration (médiateur de Bercy et médiateur de l'éducation nationale), sans chercher à exploiter l'expertise des services ou établissements qui ont l'expérience de la relation aux consommateurs comme la DGCCRF ou l'INC, ni rechercher les avis du Conseil national de la consommation (CNC).

C.– UNE PRATIQUE DE LA MÉDIATION LARGEMENT CONVERGENTE

1.– La recherche d'un positionnement optimal

La pluralité de positionnement des médiateurs⁵ s'explique par le souci de **concilier un degré suffisant d'indépendance avec la proximité souhaitable** du secteur, pour garantir une bonne compréhension de l'organisation et de ses prestations. En pratique deux grands types de positionnement existent.

¹ *Ce qu'a pratiqué la médiatrice de l'AMF, après avoir reçu un nombre important de réclamations quasi identiques ou ayant le même fait générateur. Tout en préservant la prise en compte individuelle et personnalisée de chaque dossier, cette méthode assure un traitement efficace et équitable des cas identiques ou très proches en mobilisant des ressources limitées.*

² *Accessible en ligne sur les sites des associations de consommateurs comme OrGeCo, l'UNAF, ou sur le site gdfsuez.com.*

³ *Le Club réunit les médiateurs de l'AMF, de la CDC, d'EDF, de GDF Suez, du Ministère de l'Education Nationale, des ministères de l'Economie et du Budget, de la FFSA, de MSA, de la Mairie de Paris, du groupe La Poste, de la RATP, de la SNCF, de France télévisions, de France 2 et de France 3.*

⁴ *Travaux du groupe de travail « Optimiser la gestion des réclamations » : restitution du diagnostic datée du 19 mai 2009.*

⁵ *Se reporter aux tableaux de l'annexe pour identifier l'ensemble des médiateurs étudiés.*

Sont positionnés à l'**extérieur** des entités susceptibles d'être visées par les plaintes :

- le médiateur de l'AMF, qui se trouve ainsi distant des établissements financiers ;
- le médiateur de la FFSA, distant des sociétés d'assurances, mais financé indirectement par ces sociétés ;
- le médiateur des communications électroniques, financé indirectement par les entreprises du secteur, membres de l'association créée à cette fin en juillet 2002 ;
- le médiateur des banques ayant externalisé leur médiation obligatoire, en recourant à des médiateurs « en compte commun » placés auprès d'instances professionnelles (FBF et ASF) ;
- le médiateur du Net, dont l'activité de médiation est assurée sur fonds propres au sein d'une association indépendante, le Forum des droits sur l'internet, elle-même financée à 85 % sur fonds publics ;
- le Médiateur national de l'énergie, doté d'un statut d'autorité indépendante ;
- la Commission médiation de la convention AERAS¹, rattachée à l'ACAM, elle-même autorité indépendante financée par des cotisations obligatoires.

Sont, en revanche, **intégrés** :

- le médiateur de Bercy, qui est placé directement auprès du Ministre, ce qui lui assure en revanche une autonomie fonctionnelle vis-à-vis des Directions des deux ministères ;
- le médiateur de certaines banques, qui assurent elles-mêmes leur médiation, à l'instar de grands groupes bancaires ;
- le médiateur des clients de la Banque de France ;
- le « service de médiation » de la CNP ; toutefois existe en complément un médiateur qui intervient en ultime recours pour les cas non résolus en amont par le service, est externe et rémunéré au dossier par la CNP ;
- le médiateur de La Poste, rattaché directement au président du Groupe, pour être le plus distant possible des services, tout en bénéficiant d'une proximité et d'une connaissance du Groupe importantes pour assurer la qualité et la rapidité des médiations ;
- les médiateurs de la SNCF, de la RATP, d'EDF, de GDF Suez qui, comme à La Poste, sont rattachés au plus haut niveau de l'entreprise.

2.– Les relations avec l'autorité de régulation et de contrôle

Des contacts réguliers entre l'autorité de régulation et de contrôle sont nécessaires : le médiateur traite les réclamations qui arrivent directement à l'autorité et que celle-ci lui renvoie ; il transmet à l'autorité des informations sur le fonctionnement du secteur.

Inévitablement une autorité de contrôle reçoit directement des courriers et des réclamations, auxquels il lui faut répondre et qu'il lui faut orienter de façon adéquate, en particulier vers le médiateur concerné. Ainsi l'ACAM a un département du droit du contrat

¹ La convention AERAS offre des solutions pour s'Assurer et Emprunter avec un Risque Aggravé de Santé, et concerne les prêts professionnels, les prêts immobiliers et les crédits à la consommation dédiés.

et des relations avec les assurés, qui indique aux réclamants l'existence de médiateurs et leurs coordonnées.

En sens inverse, le médiateur remplit une fonction d'observatoire qui est utile à l'autorité de régulation. Celle-ci est, dans tous les cas, l'un des premiers destinataires du rapport annuel du médiateur qui peut être amené à identifier des dysfonctionnements dont le règlement ne relève que de l'autorité de régulation.

A titre d'exemple, les situations suivantes ont été relevées :

- CRE / médiateur national de l'énergie : deux structures encore proches, en particulier en raison du partage de la mission d'information des consommateurs d'électricité et de gaz naturel sur leurs droits, qui constitue une spécificité du médiateur national de l'énergie ;
- AMF : le médiateur est placé dans l'autorité de régulation et prend grand soin¹ de séparer ce qui relève de la « consultation » (de l'information) de ce qui relève des réclamations ;
- ACAM / médiateur de la FFSA : des échanges ont lieu régulièrement ;
- ARCEP / médiateur des communications électroniques : des rencontres et des échanges ont lieu, notamment au sein du comité consommateur, mis en place en 2007, dans lequel l'ARCEP présente et sensibilise le médiateur et les associations de consommateurs aux mécanismes de régulation ;
- ARCEP / médiateur de La Poste : le médiateur est en contact avec l'autorité de contrôle et de régulation du secteur postal.

Le comité de la médiation bancaire (CMB), qui est en réalité une instance de régulation à mi-chemin entre autorité de contrôle et comité consultatif, suit de façon transversale la médiation bancaire.

Au total, si la relation entre l'autorité de régulation et l'instance de médiation est hétérogène dans son intensité et ses modalités, elle existe dans tous les cas. Elle gagnerait néanmoins à être sensiblement renforcée.

C.– DES ACTIVITÉS PROGRESSIVEMENT ÉTENDUES

Les quatre activités du médiateur

Aucun service de médiation ne fait que de la médiation stricto sensu. Tous ont quatre activités différentes, dont l'équilibre varie selon les contextes. Présentées dans l'ordre chronologique, ce sont les suivantes :

- **Répondre aux demandes d'information ou consultations**² individuelles, donner des explications, parfois n'apporter que de la pédagogie au traitement antérieur du dossier car la réponse n'avait pas été comprise, parfois encore renvoyer au service-client le dossier arrivé directement chez le médiateur. Cette première activité peut constituer une part importante (pouvant approcher 50 %) des sollicitations reçues.

¹ C'est très explicite dans le rapport annuel 2008 de la médiatrice de l'AMF.

² Vocabulaire du médiateur de l'AMF qui distingue très nettement dans son rapport les consultations et les médiations.

- **Traiter les demandes de médiation** : informer des demandes non recevables et instruire les dossiers de médiations ; c'est la véritable « médiation ».
- **Proposer des mesures correctrices sur les processus** ou des évolutions du fonctionnement interne. C'est la rétroaction sur l'amélioration de la qualité des prestations, et l'amélioration de chaîne amont de traitement des réclamations. C'est aussi le lien avec l'autorité de contrôle ou de régulation du secteur.
- **Entretenir des relations avec les associations de consommateurs (ou organisations professionnelles)**, représentant les publics concernés et les avoir comme relais entre l'entreprise et les consommateurs (cette activité est importante pour le médiateur de la Poste qui y consacre 12 % de ses moyens).

Le seul cas où le médiateur ne fait que de la médiation, est celui dans lequel il n'intervient qu'en second niveau, après le service de médiation de l'entreprise (comme à la CNP et à la Banque de France).

3.– Une mission en permanente évolution

Même lorsqu'elle a atteint son « rythme de croisière », une instance de médiation doit s'adapter aux nouvelles offres de produits (ou aux nouvelles prestations, ou aux nouvelles réglementations).

L'évolution des techniques de communication (en particulier électroniques) ouvre d'autres moyens pour un client d'exprimer une réclamation. C'est pourquoi, il semble difficile de ne pas proposer aujourd'hui une pluralité des moyens pour le saisir (courrier, simple message électronique, saisine électronique directe¹, téléphone, voire face à face). La possibilité de saisine par voie électronique s'étend progressivement.

4.– Une visibilité parfois faible

L'accessibilité au médiateur commence par sa visibilité.

Chaque médiateur établit un rapport annuel, mais au delà, chacun a sa propre forme de communication. Dans leur communication tous se nomment cependant « Le médiateur » affichant ainsi leur indépendance, au risque de ne plus identifier leur périmètre d'action.

Certains mettent en relief leurs travaux et sur leur existence, comme l'AMF qui a fait une communication de presse pour la sortie du rapport du médiateur, ou comme le médiateur national de l'énergie qui prévoit des campagnes de communication et publie ses recommandations. D'autres communiquent moins, comme le médiateur de la SNCF, mais l'apparition des modalités de réclamation directe par internet développe, de fait, la visibilité des médiateurs et modifie leur communication.

Il paraît souhaitable qu'un portail internet clairement identifié, rassemblant les informations permettant de contacter les médiateurs, voie le jour. L'utilité en serait d'autant plus forte que, si l'extrême diversité des médiateurs n'est pas en soi critiquable, elle rend compliqué pour le consommateur ou l'utilisateur de se repérer dans cet univers complexe.

¹ Par utilisation d'une interface dédiée permettant de remplir un formulaire pré-formaté avec des cases à remplir ou à cocher.

5.– Un degré de maturité encore inégal

Les structures de médiation les plus « mûres » regroupent des effectifs relativement faibles, au regard des sollicitations reçues.

Dans une première étape, un temps de mise en place et de professionnalisation de la structure de médiation s'impose.

Puis, par la mise en place d'une chaîne opérationnelle et efficace de réclamation, la charge de la structure de médiation est susceptible de diminuer, du fait d'une sollicitation directe du service client, et du traitement correct par celui-ci des réclamations.

Mais parallèlement la notoriété du médiateur se développe et les réclamations affluent. Ce n'est qu'en agissant sur la qualité du service réclamations et la qualité des prestations elle-même qu'un équilibre finit par se trouver.

Une bonne structure de médiation cherche à faire traiter le maximum de cas par les échelons précédents de la chaîne de réclamation client, afin que ne lui arrive qu'une faible partie des réclamations. A la limite, l'objectif d'un médiateur est qu'il n'y ait plus de réclamation qui remonte jusqu'à lui.

Un signe de maturité est la saisine par « l'autre partie », c'est-à-dire par un service interne (par exemple, comme c'est le cas, auprès du médiateur de La Poste) ou par une société qui ne parvient pas à faire face à des difficultés avec un client (auprès de la médiatrice de l'AMF). Ce cas est très rare, mais il souligne la confiance que les services internes accordent au médiateur.

D.– DES INDICATEURS DE QUALITÉ

Tous les médiateurs établissent des indicateurs et présentent certains d'entre eux dans leur rapport annuel.

Les principaux indicateurs suivis dans les structures de médiation pour mesurer la nature et la qualité de leur activité, découlent des priorités affichées par les médiateurs.¹

Ils sont présentés en annexe 1 et concernent notamment :

- les délais de traitement ;
- le volume de réclamations reçues, puis traitées par la médiation ;
- la répartition par filière ou par thème des médiations ;
- la répartition par origine des réclamations et modes de saisine ;
- les suites données et le taux de suites positives ;
- la satisfaction des réclamants.

La mise en place d'indicateurs pertinents est évidemment nécessaire pour mesurer le coût de la médiation au regard des bénéfices directs et indirects qui en sont retirés.²

¹ Dans le cas de la médiation bancaire, les indicateurs qualité sont définis, de façon transversale, par le Comité de la médiation bancaire (CMB).

² Tous les éléments chiffrés collectés lors de cette enquête, relatifs aux médiateurs et à certaines autorités de régulation, sont fournis en annexe 2. Ils portent sur les activités des médiateurs (nombre de sollicitations, nombre de médiations, délai) et sur leurs moyens (ETPT, coûts totaux, coûts immobilier).

Ces indicateurs devraient rendre possibles les comparaisons entre organismes chaque fois que leur mode de fonctionnement permet de le faire. Cela vaut particulièrement pour les organisations publiques qui s'inscrivent dans l'esprit de gestion publique de la LOLF.

Il serait intéressant que, dans cet objectif, certains indicateurs soient rendus homogènes de manière à favoriser une évaluation et une optimisation des activités et des coûts des médiateurs.

Le rôle de la médiation et les modalités de son fonctionnement ne peuvent être appréciés qu'après une analyse précise de la place qu'elle doit occuper dans la chaîne de traitement des réclamations. Au demeurant, le bon observatoire des dysfonctionnements que constitue une structure de médiation, a un effet positif au-delà de la stricte gestion des réclamations.

La place de la médiation dans la gestion des réclamations est encore souvent méconnue dans l'administration. Il est donc souhaitable, que la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) intègre effectivement le volet relatif à la médiation dans les travaux qu'elle a engagés sur l'amélioration de la gestion des réclamations.

En dépit des différences qui tiennent à la diversité des organisations, à la variété des métiers et à la portée des recommandations, un travail de comparaison et de mise en regard des méthodes, des procédures et des règles de fonctionnement des divers médiateurs serait utile. Il permettrait de répondre aux consommateurs et aux usagers qui sont aujourd'hui encore confrontés à des modes de fonctionnement peu lisibles.

En définitive, une vision transversale de la médiation, qui en simplifierait la finalité et les conditions d'emploi, constituerait un appréciable progrès. Elle serait facilitée par la mise en place d'indicateurs à même de rendre possibles ces comparaisons. Un portail internet commun serait un progrès pour les consommateurs et les usagers.

PARTIE III : LE COÛT DE LA MÉDIATION

Le coût de la médiation, qui demeure en toute hypothèse limité, ne constitue pas une préoccupation majeure pour les administrations ou entreprises publiques concernées. De fait, il n'est pas suivi de façon particulière (médiateur du groupe La Poste, médiateur de Bercy, ...). Le caractère incomplet des renseignements qui figurent dans le tableau joint en annexe 2 illustre cette méconnaissance des coûts.

Il en est a fortiori de même dans le secteur privé qui juge l'économie d'une fonction de médiation à l'aune des coûts de contentieux évités (frais du service juridique et frais d'avocats) et des coûts de reconquête d'une image détériorée de l'organisation. Le calcul est si vite fait que la question du coût de la médiation ne se pose plus : cette opinion est largement partagée par les médiateurs eux-mêmes, par exemple dans le cas de la FFSA.

Néanmoins, tout médiateur, comme tout responsable public, se doit de rester vigilant sur ses coûts afin de piloter l'efficacité de son action. Cette observation doit être d'autant plus faite que certains médiateurs estiment normal de ne pas inclure leur masse salariale dans leurs coûts¹. Cette problématique rejoint la question plus vaste de la prise de conscience par les responsables publics du coût global de l'activité dont ils ont la responsabilité.

A.— LES COMPARAISONS DE MOYENS

Il est indispensable de distinguer ce qui relève de la médiation pure, ce qui en amont résulte du traitement des demandes d'information, ce qui en aval, s'attache aux propositions d'évolution de procédures ou du retour qualité et enfin ce qui a trait à la relation avec les associations de consommateurs (écoute et information).

Les activités d'information et de lien avec les associations de consommateurs sont aussi présentes dans la plupart des instances de contrôle et de régulation, ou dans un établissement public comme l'INC. Isoler leurs coûts pour les instances de médiation permettrait d'organiser des comparaisons profitables.

S'il paraît anormalement élevé, le coût d'une structure de médiation peut révéler aussi bien un dysfonctionnement qu'un dépassement par l'organisme de sa fonction de médiation à proprement parler. Ainsi, le médiateur national de l'énergie consacre une part importante de ses moyens à sa deuxième mission, fixée par la loi, qui est « de participer à l'information du consommateur sur ses droits »².

Le manque d'information sur la part de chacune des quatre activités empêche de réaliser une comparaison, toujours éclairante, même à périmètre différent.

B.— LES MOYENS ET LES COÛTS

Sur le périmètre plus restreint de la médiation financière publique, les rapports annuel de performances (RAP), ou bien le rapport du Comité interministériel d'audit des

¹ *Le médiateur de Bercy n'avait inclus dans la réponse initiale relative à ses coûts complets, ni sa masse salariale, ni ses coûts immobiliers, indications dont il ne disposait pas directement.*

² Cf. « *Activité 2008* », 1^{er} rapport annuel du Médiateur national de l'Énergie.

programmes (CIAP)¹, qui donnent une analyse des moyens et des coûts, ne signalent pas de dysfonctionnement particulier.

1.– Les coûts de la médiation et le coût total de la filière de réclamations

De même que l'activité de médiation est rapportée à la totalité de l'activité de réclamation des clients, le coût de la médiation doit être rapporté au coût total de la chaîne de traitement des réclamations. Ainsi, pour La Poste, il faut rapporter les 9 600 sollicitations reçues (ayant conduit à 3 100 médiations) aux 922 000 réclamations² reçues par les services clients, soit une part de médiation de 0.3 % en volume.

On voit ainsi que l'enjeu financier d'une structure de médiation est à l'évidence très faible au regard de celui de la filière de traitement des réclamations.

Cette considération doit conduire la DGME, dans l'action qu'elle a engagée sur l'amélioration du traitement des réclamations dans l'administration, à mieux promouvoir la médiation, dans les secteurs où elle n'existe pas : selon une enquête de la DGME, les deux tiers des services publics, tous secteurs confondus, n'ont pas de dispositif dédié et explicite de prise en charge des réclamations.

2.– Les coûts immobiliers

Les coûts immobiliers des médiateurs du secteur financier plus directement contrôlés (Bercy, AMF, La Poste, CNP, Banque de France) ne semblent pas être excessifs. Rapportés au coût total³ de la médiation, la part de ces coûts va de 10 % pour le médiateur de Bercy, à 20 % pour l'AMF.

Les surfaces par agent s'établissent de 12 m² pour les seuls bureaux des agents, à 18 m² en incluant les salles de réunion. Le MNE, utilisant jusqu'ici une location provisoire en centre d'affaire, a reçu l'approbation de France Domaine pour emménager dans un nouveau local aux côtés de la CRE, pour un loyer de 450 € par m² hors taxes hors charges, correspondant aux recommandations du gouvernement en la matière.

Ces coûts immobiliers doivent être mis en regard des bénéfices pour la médiation, d'une proximité géographique avec l'activité concernée. Naturellement, la proximité avec les services de rattachement, ministère (comme à Bercy), entreprise (comme pour La Poste) ou autorité de régulation (comme pour l'AMF) apporte un gain qualitatif à la médiation. Rechercher, pour la seule structure de médiation, des locaux moins onéreux, au prix d'un éloignement, n'apporterait qu'une économie minimale. Le déménagement envisagé à Caen du médiateur de Bercy (13 personnes), n'a ainsi d'intérêt économique qu'en accompagnement d'autres services de ce ministère.

Dans tous les cas, une vigilance reste nécessaire, en particulier pour inciter chaque responsable à connaître ses charges immobilières, notamment à partir de l'indicateur d'efficacité immobilière⁴.

Cette vigilance s'applique en particulier aux structures de médiation autonomes, qui, à l'occasion de leur mise en place, peuvent disposer d'une implantation immobilière

¹ Avis du CIAP sur le programme n° 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » (auquel est rattaché le La Médiateur de Bercy) – rapport d'audit n° 2009-R97-01 – 28 avril 2009.

² Cf. le rapport 2007 « les résultats de la qualité du service universel postal ».

³ Cf. en annexe les éléments chiffrés.

⁴ Circulaire IBLF-09-3029 du 09.07.2009 : *Projet de loi de finances pour 2010 - finalisation des projets annuels de performance et circulaire 2CM2-09-3004 du 23.04.2009 : préparation du volet « performance » du budget 2010.*

coûteuse. Ce fut le cas du Médiateur national de l'énergie, qui change actuellement son implantation.

3.– La masse salariale

Les médiateurs eux-mêmes sont rémunérés à plein temps (La Poste, Bercy, AMF etc.) ou à temps partiel (Banque de France, CNP etc.) ; ils sont choisis pour leurs qualités reconnues et leur capacité à gagner la confiance de leurs interlocuteurs, et donc plus sur les résultats qu'ils pourront apporter qu'en fonction du coût direct de leur rémunération. Cette orientation n'est pas en elle-même contestable.

Leurs collaborateurs, recrutés pour leur bonne connaissance des filières techniques et leur expérience sont dans le même cas.

L'analyse individuelle des coûts et du profil des agents présente ainsi peu d'intérêt, en l'absence de situation manifestement anormale. L'examen de la masse salariale globale ne revêt pour sa part qu'une importance minimale en raison de la faiblesse des effectifs des instances examinées, qui se montaient au maximum à 21 personnes en 2008 (médiateur de La Poste). A fin 2009, les effectifs les plus nombreux seront ceux du Médiateur national de l'énergie qui atteindront 35 personnes, mais les effectifs des autres instances sont très inférieurs, par exemple 6,8 équivalents temps plein pour le médiateur de l'AMF (cf. Annexe 2).

4.– Les coûts totaux

Les coûts totaux des instances pour lesquelles existent ou ont pu être calculés des éléments suffisamment exhaustifs varient de quelques centaines de milliers d'euros à deux millions d'euros (pour le MNE). Ils sont certainement inférieurs à cette fourchette pour ceux des médiateurs dont l'activité est très ponctuelle (cf. Annexe 2).

Rapportés au nombre d'équivalent temps plein (ETP), ils s'établissent à un niveau allant de 70 000 euros pour le Médiateur de Bercy à 160 000 euros pour le Médiateur de l'AMF. Ce niveau est relativement élevé, mais ne peut être qualifié d'excessif, compte-tenu de la forte qualification nécessaire de l'essentiel des collaborateurs.

5.– Le suivi de l'efficience

La productivité interne, comme le nombre de dossiers traités par agent, fait partie du tableau de bord, mensuel ou hebdomadaire, du médiateur, sans figurer explicitement au rapport annuel.

Pour les structures publiques, ce serait un élément à exploiter dans le dialogue de gestion intra programme (BOP¹ et bilan du BOP). Cet élément pourrait, le cas échéant, être repris dans la partie des RAP du programme relative à la justification au premier euro (JPE).

Au-delà, l'efficience de la structure de médiation est fonction du degré de maturité de l'instance de médiation, et de sa part dans l'ensemble de la chaîne de réclamation.

B.– LA PUBLICATION D'INFORMATIONS

Les responsables publics doivent, pour pouvoir rendre compte de leur efficience, avoir connaissance de leurs coûts complets¹.

¹ Budget opérationnel de programme.

En pratique toutefois, le rattachement à leur programme (maquette budgétaire LOLF) n'est pas toujours explicité par les médiateurs.

Il conviendrait que le rapport annuel de chaque médiateur inclue quelques éléments sur les moyens mis en œuvre (effectifs et ETPT, coûts de personnel, de fonctionnement, d'immobilier...)².

La diffusion de ce type d'informations pourrait se révéler positive pour montrer que ce n'est pas une charge importante qui pèserait, par répercussion, sur le prix du service rendu.

Une information tout aussi claire est souhaitable dans les documents budgétaires comme les RAP, premiers lieux de retour au Parlement des moyens consacrés à une activité publique, notamment pour les structures regroupées dans un programme (dans le programme 308 qui « porte » notamment le Médiateur de la République et la HALDE, cette information est fournie).

C.– LE SYSTÈME DE PERFORMANCE

Toutes les structures publiques de médiation et de régulation, du fait de leur mode de financement, ne sont pas rattachées à un programme. Ainsi en est-il du médiateur national de l'énergie.

Lorsque ces structures sont rattachées à un programme, son responsable devrait jouer un rôle de coordination de l'information sur la performance. Or, lors de l'enquête, le responsable du programme 134 (Développement des entreprises et de l'emploi), qui est le secrétaire général des ministères financiers, a indiqué qu'il estimait ne pas avoir de rôle à jouer dans l'articulation des organismes de contrôle et de médiation, alors même que ce programme suit toute la politique de protection du consommateur.

Aujourd'hui néanmoins tous les médiateurs se situent dans une démarche clairement orientée vers les résultats (mesurés par les suites contentieuses, ou par les reprises de presse), c'est-à-dire dans une démarche de performance.

Si toutes les instances de médiation font état dans leur rapport annuel, d'éléments chiffrés sur leur activité et sur l'importance des réclamations traitées, les informations sur les moyens qu'elles y consacrent sont quasi inexistantes.

Les médiateurs pourraient désormais intégrer ces informations dans leur rapport annuel en distinguant les quatre activités principales que l'on retrouve généralement pour tout service de médiation : consultation, médiation, mesures correctrices, relations avec les associations de consommateurs ou d'usagers.

Lorsqu'il y a lieu, ces informations devraient être incluses dans les RAP des programmes budgétaires de rattachement.

¹ Au moins d'une estimation des dépenses complètes (comptabilité budgétaire) de leur structure, voire des charges complètes (comptabilité d'exercice), au sens de la comptabilité d'analyse des coûts (CAC) de la LOLF dont les RAP rendent compte.

² Comme peuvent le faire le Médiateur de la République (en 1 page dans son rapport annuel 2008) ou la HALDE (en 2 pages dans son rapport annuel 2008).

Un intérêt particulier s'attache à rechercher les impacts positifs que la médiation peut avoir sur la chaîne de traitement des réclamations, par exemple par l'allègement du nombre de contentieux ou par l'amélioration des processus administratifs des services. La mesure de cet impact sera d'autant plus aisée que la place et le rôle de la médiation auront été définis de manière cohérente dans la chaîne des réclamations.

Les structures de médiation n'ont pas, toutes encore, atteint leur niveau optimal de fonctionnement. Elles constituent souvent des structures relativement légères et représentent donc de faibles enjeux budgétaires. Il est cependant nécessaire de veiller à éviter le risque d'une expansion sans contrepartie d'allègements sur l'ensemble de la chaîne des réclamations.

Les structures autonomes, financées sur fonds publics, méritent une vigilance particulière. Leur efficacité et leurs coûts de fonctionnement sont régulièrement examinés par la Cour.

PARTIE IV : LE SUIVI DE LA MEDIATION

A.– UNE ABSENCE DE SUIVI TRANSVERSAL

Aucun suivi transversal n'est assuré aujourd'hui dans la durée sur l'ensemble du domaine économique.

Le club des médiateurs du service public qui s'est créé en 2002 œuvre pour une médiation de qualité en faveur des usagers, consommateurs et clients des services et entreprises relevant du secteur. Ce club applique depuis 2004 une charte de la médiation, mais il s'agit d'une structure informelle, sans base juridique, recrutant par cooptation. Les actes de son dernier colloque d'octobre 2008 « enjeux et perspectives de la médiation civile et commerciale », réalisé en grande partie sur des moyens publics, mériteraient une meilleure diffusion.

La DGCCRF ne paraît pas jouer un rôle de référent malgré quelques travaux intéressants, comme la réalisation d'un tableau de bord en 2006, à la demande du ministre de l'économie, ou comme le recensement des médiations en 2007. La forme de ce dernier document n'en permet pas une lecture aisée et les éléments qu'il contient ne paraissent ni exploités ni partagés avec les instances de médiation suivies.

L'INC dispose d'une bonne vision des dispositifs de médiation existant sur l'ensemble des secteurs économiques (qui permet d'ailleurs d'identifier des manques dans les importants secteurs du tourisme-voyage-hôtellerie et artisanat du bâtiment). Le SGAE possède en 2009, en raison de la transposition de la directive européenne, des éléments résultant du recensement des dispositifs impactés. Un observatoire de la médiation figure dans l'organigramme du Médiateur de la République. Le CCSF a fait réaliser un rapport sur la médiation financière en 2005. Mais en dépit de ces différents éléments, aucun suivi transversal n'est aujourd'hui assuré de façon coordonnée.

Ce constat n'est pas nouveau. Un avis du Conseil national de la consommation (CNC) de 2007 note que le Comité de suivi de la médiation, prévu dans un avis précédent de 2004, ne s'est jamais réuni. **Le CNC rappelle la nécessité de disposer à intervalles réguliers d'une analyse quantitative et qualitative précise de l'évolution de la médiation, et souligne l'intérêt d'une coordination des initiatives menées par diverses administrations en concertation avec les médiateurs, les professionnels et les organisations de consommateurs.**

B.– UNE ABSENCE D'ÉCHANGES ET DE CONCERTATION

Une animation de réseau, même informelle, est nécessaire entre les médiateurs institutionnels (et en particulier les médiateurs des structures de service public) et pourrait prendre la forme d'une coordination transversale pour suivre et anticiper les évolutions comme le fait par exemple le comité de la médiation bancaire, à l'égard des médiateurs des banques.

Elle permettrait au moins le partage de bonnes pratiques et une harmonisation permettant les comparaisons.

Le Club des médiateurs pourrait être élargi mais il souhaite garder son caractère de Club informel avec un nombre limité de membres cooptés.

Un observatoire distinct d'une autorité de médiation garantirait la souplesse et garderait l'horizontalité de ce suivi. La DGCCRF paraît être la structure appropriée et cela d'autant plus qu'elle assure le secrétariat du Conseil national de la consommation et que la transposition de la directive européenne du 21 mai 2008 relative à la médiation en matière civile et commerciale est une opportunité fédératrice pour asseoir la médiation, en particulier la médiation de secteur public.

C.– LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE EUROPEENNE : UNE OPPORTUNITE

L'échéance pour cette transposition est le 21 mai 2011. Tous les acteurs reconnaissent que cela peut être l'occasion de régler un grand nombre des questions qui se posent aujourd'hui sur la médiation en France.

Un colloque a été organisé sur ce sujet par le Club des médiateurs de service public à Bercy le 20 octobre 2008. Il a réuni des médiateurs de service public, des associations de consommateurs et des magistrats et a adopté l'analyse suivante :

« La directive est importante pour l'avenir de la médiation en France et en Europe. Ce texte constamment soutenu par la France, devra être transposé ou mis en œuvre de façon exemplaire, qu'il s'agisse de médiation judiciaire ou des médiations extra judiciaires. Cette directive a fait l'objet d'une forte mobilisation de la société civile, ce qui souligne encore l'intérêt à porter à sa mise en œuvre.

La transposition de la directive doit constituer un appui pour développer davantage les médiations.

La médiation va dans le sens de l'intérêt des consommateurs, des administrations et des entreprises, donc de l'intérêt général puisqu'elle permet de résoudre les litiges, d'apaiser durablement les conflits et de favoriser la confiance. »

La directive est certes limitée aux litiges transfrontaliers, mais une extension nationale apparaît inévitable pour parvenir à une égalité de traitement des litiges, que ceux-ci soient avec une entreprise ou une administration nationale ou avec une entité d'un autre pays de l'Union européenne.

Comme indiqué précédemment, le caractère interministériel que revêt la transposition de la directive nécessite une coordination réalisée sous l'égide du SGAE. Ces travaux pourraient être conjointement menés par les principaux intéressés, à savoir notamment le ministère de la justice et la DGCCRF.

Un inventaire préalable des questions relatives à la médiation extrajudiciaire a été lancé en juin. Une réunion [est¹] organisée par le SGAE en septembre avec tous les acteurs pour dresser un état des lieux et planifier les travaux ultérieurs.

D.– LE DÉVELOPPEMENT D'UN SECTEUR DE MÉDIATION PRIVÉE

Parallèlement au développement de la médiation « institutionnelle » se multiplient les offres de services à titre onéreux. Une recherche rapide sur internet permet de constater qu'il existe des services dont le nom peut prêter à confusion et qui se présentent comme un arbitre privé remplaçant le juge, face à une justice débordée, coûteuse et lente.

Le développement de ces initiatives privées soulève naturellement la question de la formation de ceux qui les promeuvent et du contrôle de leur activité. Or, il n'a pas été prévu,

¹ Cette réunion est prévue au SGAE le 23 septembre.

dans le domaine économique, de dispositif équivalent à ce qui a été mis en place pour la médiation familiale extrajudiciaire en vue d'assurer la qualification et le contrôle des médiateurs¹. Tout reste à faire pour les autres secteurs².

Ce serait un risque pour l'image de la médiation dans son ensemble que de laisser des sociétés proposer des prestations de médiation sans garantie réelle de qualité.

Le développement d'un nouveau secteur économique de la médiation, en particulier extra judiciaire, mérite donc une particulière vigilance.

La transposition de la directive européenne du 21 mai 2008 relative à la médiation en matière civile et commerciale constitue une opportunité pour organiser une médiation de qualité, en particulier celle du secteur public, et pour l'étendre à des secteurs qui en sont actuellement dépourvu et où les litiges sont fréquents tels ceux du tourisme ou du bâtiment.

Un suivi transversal de la médiation et de son développement, avec la mise en place d'un tableau de bord, mis à jour annuellement est souhaitable. La direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) pourrait être la structure appropriée pour assurer un tel rôle.

Enfin, une vigilance accrue paraît s'imposer à l'égard d'initiatives multiples aux buts d'abord lucratifs et qui peuvent nuire à l'image de la médiation.

¹ Le décret n° 2003-1166 du 2 décembre 2003, relatif au médiateur familial et l'arrêté du 12 février 2004, ont créé le diplôme d'état de « médiateur familial ».

² Cité dans le rapport Magendie.

ANNEXE 1 : INDICATEURS DE QUALITÉ

Les délais de traitement

La rapidité de traitement est un des critères de la médiation et fait l'objet d'indicateurs de deux natures possibles :

- les délais de traitement des dossiers de médiation, en moyenne, en dernier décile (à défaut du maximum), voire en premier décile ;
- les taux de dossiers traités dans un délai donné (face à un engagement sur ce délai).

Le volume de réclamations reçues, puis traitées par la médiation

Il est difficile d'opérer des comparaisons faute d'un vocabulaire commun, ou au moins d'une légende commune permettant d'associer ce que les contextes différents ont pris l'habitude de nommer différemment.

L'esquisse des différents états d'une demande peut être ainsi présentée :

- Sollicitations reçues, ou demandes ou saisines ou litiges exposés ou requêtes
- Sollicitations recevables
- Consultations (auxquelles une information ou une explication permet de répondre)
- Réclamations renvoyées aux services
- Médiations engagées
- Médiations abouties, avis, recommandations, préconisations

En revanche, la place des « dossiers ouverts » n'est pas nettement située. De plus, il n'est pas toujours aisé de savoir si le renvoi aux services se fait avant ou après l'examen de la recevabilité.

La répartition par filière ou par thème des médiations

La répartition par filière ou par thème, qui est souvent propre à chaque métier, permet d'identifier les points majeurs à faire évoluer ou les sensibilités les plus importantes des clients.

Certains, comme La Poste, y ajoutent le poids financiers des réclamations, et donc les conséquences financières des avis du médiateur (ce poids financier pèse sur le budget des services mais reste hors du budget du médiateur).

La répartition par origine des réclamations et modes de saisine

Le suivi des modalités de saisine permet de distinguer :

- La saisine directe (par courrier, par mail, ...),
- La saisine via une association de consommateurs,
- La saisine via le médiateur de la république,
- La saisine venant d'un service interne.

Les suites données et le taux de suites positives

L'avis du médiateur suit totalement ou partiellement ou pas du tout la demande exprimée par le réclamant. Le taux de suites positives mesure les réponses à la question « Avez-vous obtenu satisfaction ? ».

Souvent la satisfaction du réclamant est mesurée à tort par cet indicateur, qui a le mérite d'être aisément calculable, car le médiateur dispose de tous les éléments pour le calculer de façon « objective ».

La satisfaction des réclamants

La mesure de la satisfaction répond à la question « êtes-vous satisfait ? ». En effet, une réponse, même négative, mais bien expliquée peut satisfaire le réclamant et mettre fin à l'injustice qu'il percevait.

Certains médiateurs mesurent la satisfaction par le nombre de ses avis qui sont suivis (FFSA), d'autres procèdent directement par enquête : le médiateur de La Poste a fait faire une telle étude en 2007. Cet indicateur mesure la qualité de traitement de la requête par le médiateur.

ANNEXE 2 : ÉLÉMENTS CHIFFRÉS
SUR LES COÛTS ET L'ACTIVITÉ DES PRINCIPAUX MÉDIATEURS

A – Rattachement ou mode de financement des principaux médiateurs

	source	rattachement ou mode de financement
Médiateur de la Ville de Paris	<i>rapport 2007</i>	<i>Ville de Paris</i>
HALDE	<i>rapport 2008</i>	<i>Etat : programme 308 action 04</i>
Médiateur de la République	<i>réponse de l'organisme</i>	<i>Etat : programme 308 action 01</i>
médiateur de Bercy	<i>réponse de l'organisme</i>	<i>Etat : partie du programme 218 action 01</i>
médiateur de La Poste	<i>réponse de l'organisme</i>	<i>groupe La Poste</i>
médiation de l' AMF	<i>réponse de l'organisme</i>	<i>AMF</i>
médiation de la CNP	<i>réponse de l'organisme</i>	<i>CNP</i>
médiateur de la Banque de France	<i>réponse de l'organisme</i>	<i>médiateur des clients de la Banque</i>
médiateur auprès de la FBF	<i>rapport 2008</i>	<i>financé par les établissements bancaires</i>
Conseil de la médiation bancaire	<i>bilan 2007</i>	<i>conseil de la médiation bancaire (Banque de France)</i>
médiateur MSA	<i>rapport 2008-2009</i>	<i>financé par les Caisses de la MSA</i>
médiateur FFSA	<i>rapport 2008</i>	<i>financé par les sociétés d'assurances membres de la FFSA</i>
médiation convention aeras	<i>rapport 2008</i>	<i>secrétariat assuré par l'ACAM, financé par cotisations obligatoires des assureurs</i>
médiateur des comm. électroniques	<i>rapport 2007</i>	<i>structure financée par les opérateurs</i>
médiateur du Net Forum des Droits sur Internet	<i>rapport 2008</i>	<i>association subventionnée à 85% (programme 134 action 04) mais médiation financée sur fonds propres</i>
médiateur national de l' énergie (MNE)	<i>rapport 2008</i>	<i>financé par la CSPE</i>
médiateur GDF Suez	<i>rapport 2008</i>	<i>GDF Suez</i>
médiateur EDF	<i>rapport 2008</i>	<i>EDF</i>
médiateur SNCF	<i>rapport 2008</i>	<i>SNCF</i>
médiateur RATP	<i>rapport 2008</i>	<i>RATP</i>

B - COÛTS DES PRINCIPAUX MÉDIATEURS

	ETPT ou effectif	coût immobilier	coût total	coût total / ETPT	coût immobilier / ETPT	part immobilier / total	m2 bureaux / ETPT	m2 totaux / ETPT
Médiateur de la Ville de Paris	17							
HALDE	80	3 326 184 €	11 247 239 €	140 590 €	41 577 €	30%		
Médiateur de la République	92	2 419 645 €	8 228 147 €	89 436 €	26 300 €	29%	11,6 m2	18,6 m2
médiateur de Bercy	13	92 735 €	925 915 €	71 224 €	7 133 €	10%	12,9 m2	16,9 m2
médiateur de La Poste	20,8						12,0 m2	
médiation de l' AMF	6,8	206 181 €	1 067 608 €	157 001 €	30 321 €	19%	15,5 m2	17,8 m2
médiation de la CNP	5							
médiateur de la Banque de France	0,1							
médiateur auprès la FBF								
Conseil de la médiation bancaire	2,2	18 465 €	292 817 €	133 099 €	8 393 €	6%	15,9 m2	15,9 m2
médiateur MSA	4							
médiateur FFSA								
médiation convention aeras	3							
médiateur des comm. électroniques	8							
médiateur du Net Forum des Droits sur Internet			1 143 368 €					
médiateur national de l' énergie (MNE)	6		<i>coûts 2008 non significatifs</i> 2 015 000 €	335 833 €				
médiateur GDF Suez	4							
médiateur EDF								
médiateur SNCF								
médiateur RATP								

Le coût de la médiation, qui demeure en toute hypothèse limité, ne constitue pas une préoccupation majeure pour les administrations ou les entreprises publiques concernées. Le caractère incomplet des renseignements qui figurent dans ce tableau illustre cette méconnaissance des coûts.

C - ÉLÉMENTS CHIFFRÉS SUR L'ACTIVITÉ DES PRINCIPAUX MÉDIATEURS

	solicitations reçues	solicitations /ETPT	dossiers ouverts de médiation	dossiers ouverts /ETPT	médiations effectuées	médiations /ETPT	médiations positives	tx satisfaction	délai
Médiateur de la Ville de Paris	724				518		61%		144 jours
HALDE	7 788		1 002		42		54%		
Médiateur de la République	65 530	712	35 024	381	3 474	38	85%		< 150 jours
médiateur de Bercy	2 764	213	1 652	127	2 352	181	72%	85%	85,7 jours
médiateur de La Poste	9 618	462	5 575	268	3 132	151	70%	73%	
médiation de l' AMF	2 307	481	805	168	739	154	64%		57 jours
médiation de la CNP	986	197	649	130	612	122	50%		
médiateur de la Banque de France	110	1100	15	150	15		73%		
médiateur auprès de la FBF	992		22		12		27%		< 2 mois
Conseil de la médiation bancaire	24 823		18 326		6 497		66%	<i>médiateurs bancaires</i>	
médiateur MSA	245	61	185	46	163	41	31%	56%	
médiateur FFSA	4 002		2 596		330		33%	99%	
médiation convention aeras	1 486	495	335	112	196	65	66%		
médiateur des comm. électroniques	7 466	933	1 787	223	1 787	223	81%		
médiateur du Net Forum des Droits sur Internet	1 739		981						
médiateur national de l'énergie (MNE)	1 358	226	1 125	188	283	47			
médiateur GDF Suez	8 244		6 921		48		59%		
médiateur EDF	2 396		311		246				94% < 2 mois
médiateur SNCF	746						62%		80% < 2 mois
médiateur RATP	271				194		64%		19,8 jours

Les cases non remplies correspondent à des informations qui ne sont pas rendues publiques ou que les médiateurs n'ont pas été en mesure de fournir en réponse aux observations provisoires de la Cour.