

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES

Par MM. Pierre HÉRISSEON, Gérard CORNU
et Roland COURTEAU

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislas Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 9) (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. RÉSOUDRE DIVERSES DIFFICULTÉS MÉTHODOLOGIQUES	9
A. L'INFORMATION DU PARLEMENT DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE	9
1. <i>Le questionnaire budgétaire</i>	9
a) Il est essentiel de respecter le délai de réponse fixé par la LOLF	10
b) Il faut rationaliser la notification des réponses.....	11
c) Il convient d'homogénéiser « par le haut » la qualité des réponses	12
2. <i>Le contenu formel de l'annexe présentant la mission</i>	13
a) Le projet annuel de performances	14
b) Les dépenses fiscales et les fonds de concours.....	15
c) Les indicateurs de performances	16
B. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION DOIT ÉVOLUER.....	17
1. <i>Tenir compte de l'organisation gouvernementale</i>	18
2. <i>Clarifier la présentation des actions et des opérateurs de programme</i>	20
a) Les actions.....	20
b) Les opérateurs de programme	22
3. <i>Repenser et améliorer certains objectifs et indicateurs de performances</i>	24
a) Mieux définir les objectifs	25
b) S'attacher à ne construire que des indicateurs fiables et pertinents	26
II. MIEUX MAÎTRISER LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE	27
A. LE NOUVEAU CADRE LÉGISLATIF EN MATIÈRE DE MAÎTRISE DE LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE.....	28
1. <i>Les grands axes de la politique énergétique</i>	28
2. <i>Les moyens de maîtriser l'énergie retenus par la LOE</i>	29
3. <i>Une stratégie qui s'inscrit dans le cadre européen</i>	30
B. UN BILAN ÉNERGÉTIQUE QUI ÉVOLUE LENTEMENT.....	33
1. <i>Le bilan énergétique de 2004</i>	33
2. <i>Une contribution contrastée des grands secteurs aux économies d'énergie</i>	34
C. LES DISPOSITIONS DE LA MISSION BUDGÉTAIRE DESTINÉES À FAVORISER LES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE	37
1. <i>Les mesures fiscales</i>	37
a) La fiscalité des véhicules	37
b) La fiscalité des carburants	38
c) L'encouragement à la co-génération	39
d) Les dépenses fiscales spécifiques aux économies d'énergie.....	39
2. <i>Le rôle de l'ADEME</i>	40
a) Le financement de l'ADEME.....	41
b) Le bilan de l'année 2004 et le déroulement de l'année 2005	41
c) Les perspectives de travail pour l'année 2006.....	42
3. <i>Analyse de l'objectif 3 du programme 134</i>	43
a) L'indicateur n° 1.....	43
b) L'indicateur n° 2.....	44

III. DÉVELOPPER LES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET ASSURER LA PRÉSENCE POSTALE SUR TOUT LE TERRITOIRE	45
A. TÉLÉCOMMUNICATIONS	46
1. <i>Régulation</i>	47
2. <i>Développement de la téléphonie mobile et du haut débit sur tout le territoire</i>	48
3. <i>Fiabilité des réseaux</i>	50
4. <i>Relations opérateurs-consommateurs</i>	51
5. <i>Fréquences radioélectriques</i>	53
B. SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION	53
1. <i>Dématérialisation des échanges</i>	53
2. <i>Action spécifique en faveur des PME/PMI</i>	54
3. <i>Protection des consommateurs</i>	55
C. POSTES	55
1. <i>Développement de la concurrence dans le secteur postal et maintien d'un service public de qualité</i>	56
a) <i>Développement de la concurrence</i>	56
b) <i>Maintien d'un service universel de qualité</i>	57
2. <i>Réformes de structure favorisant le développement de La Poste</i>	58
a) <i>Création de la banque postale</i>	58
b) <i>Allègement des charges patronales sur les bas salaires</i>	60
3. <i>Règles d'accessibilité au réseau postal dans le cadre de la contribution de La Poste à l'aménagement du territoire</i>	60
4. <i>Financement des retraites des fonctionnaires de La Poste</i>	62
IV. LES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION	63
A. ARTICLE 76 : REVALORISATION DU DROIT FIXE PERÇU AU PROFIT DES CHAMBRES DE MÉTIERS ET DE L'ARTISANAT	63
B. ARTICLE 76 BIS (NOUVEAU) : EXTENSION DE LA GARANTIE ACCORDÉE PAR L'ÉTAT À COFACE	64
C. ARTICLE 76 TER (NOUVEAU) : ADAPTATION DU RÉGIME DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE	65
D. ARTICLE 77 : RELÈVEMENT DES TAUX DE LA TAXE AFFECTÉE AU DÉVELOPPEMENT DES SECTEURS DE LA MÉCANIQUE	65
E. ARTICLES ADDITIONNELS APRÈS L'ARTICLE 77	66
1. <i>La réforme de la taxe due par les opérateurs de réseau et fournisseurs de services de communications électroniques</i>	66
2. <i>L'adaptation de la redevance du plan national de numérotation téléphonique</i>	68
F. ARTICLE 78 : REPRISE PAR L'ÉTAT DE LA DETTE DE L'ENTREPRISE MINIÈRE ET CHIMIQUE (EMC)	69
G. ARTICLE 78 BIS : RAPPORT AU PARLEMENT SUR LES OPÉRATIONS EFFECTUÉES PAR COFACE POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT	70
ANNEXE	71

Mesdames, Messieurs,

La mission ministérielle « *Développement et régulation économiques* » (DRE) regroupe en un ensemble qui se veut pertinent et cohérent les crédits budgétaires destinés à soutenir les entreprises dans leur création et leur développement, en France comme à l'international, et à favoriser le bon fonctionnement et la régulation des marchés sur lesquels elles interviennent, soit comme client, soit comme fournisseur.

Dotée, après les modifications apportées par l'Assemblée nationale, de près de **4 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et de presque autant en crédits de paiement (CP) pour 2006, cette mission regroupe **quatre programmes**, selon le tableau suivant :

Numéro et intitulé du programme	AE	CP	Plafond d'emplois
134 Développement des entreprises	1.174,1 M€	1.165,0 M€	3.967 ETPT
127 Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel	271,2 M€	260,1 M€	2.443 ETPT
199 Régulation et sécurisation des échanges de biens et services	1.871,3 M€	1.857,9 M€	22.784 ETPT
174 Passifs financiers miniers	675,1 M€	672,1 M€	
Totaux	3.991,7 M€	3.955,1 M€	29.194 ETPT

ETPT : équivalent temps plein travaillé, correspondant aux effectifs physiques pondérés par la quotité de travail des agents

Si l'on compare ces dotations avec celles ouvertes par la loi de finances initiale pour 2005, on relève une différence positive de 495 M€ en AE et de 431,5 M€ en CP. Toutefois, pour **411 M€**, soit plus de, respectivement, **83 % et 95 % de ces sommes**, cette différence résulte de la **budgetisation du compte de tiers « Redevances versées par les débiteurs de tabac »** prévue par l'article 20 du projet de loi de finances - les dépenses concernées consistant en des transferts aux entreprises et aux ménages assurés par le programme n° 199 à hauteur de 374,1 M€ - et de la **dotations en capital des Mines de potasse d'Alsace**, pour 36,7 M€, **transférée du compte d'affectation spéciale n° 902-24 au budget général**.

A périmètre constant, les sommes demandées au titre de cette mission augmentent donc seulement de 2,4 % en AE et de 0,6 % en CP, conformément aux objectifs de maîtrise de la dépense publique poursuivis par le Gouvernement.

La présente mission budgétaire regroupe des crédits qui, jusqu'ici, étaient présentés et commentés par les **six rapports pour avis** suivants de votre commission des affaires économiques :

- industrie (tome V) ;
- énergie (tome VI) ;
- PME, commerce et artisanat (tome VIII) ;
- consommation et concurrence (tome IX) ;
- commerce extérieur (tome X) ;
- technologies de l'information et poste (tome XXI).

Le fléchage de ces crédits figure dans le tableau ci-contre.

On ajoutera, pour compléter et préciser cette comparaison, qu'à l'inverse, certaines des lignes budgétaires qu'analysaient ces six fascicules se trouvent aujourd'hui dans d'**autres missions budgétaires**. Il en est ainsi :

– des crédits de l'**industrie**, pour ce qui concerne le financement tant de la garantie des prêts (action « *Financement des entreprises industrielles* » du programme « *Appels en garantie de l'Etat* » de la mission « *Engagements financiers de l'Etat* ») que de la recherche (programme « *Recherche industrielle* » de la mission « *Recherche et enseignement supérieur* ») ;

– des crédits de l'**énergie** qui, s'agissant de la recherche, se trouvent dans le programme « *Recherche dans le domaine de l'énergie* » de la mission « *Recherche et enseignement supérieur* », tandis que la subvention d'équilibre accordée à la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines figure dans le programme « *Régime social des mines* » de la mission « *Régimes sociaux de retraite* » ;

– des crédits des **PME, du commerce et de l'artisanat** mobilisés pour garantir des prêts aux PME (action « *Développement de l'économie française* » du programme « *Appels en garantie de l'Etat* ») ;

– des crédits du **commerce extérieur**, les plus éclatés, dont une partie alimente l'action « *Aide économique et financière bilatérale* » du programme « *Aide économique et financière au développement* » de la mission « *Aide publique au développement* », une autre l'action « *Construction économique de l'Europe et gouvernance économique* » du programme « *Stratégie économique et financière* » de la mission « *Stratégie économique et pilotage des finances publiques* », tandis que, désormais, les sommes mobilisées pour garantir des prêts figurent dans l'action « *Développement international de l'économie française* » du programme « *Appels en garantie de l'Etat* » et celles directement appelées à financer des prêts à des Etats étrangers dans l'action « *Prêts destinés à faciliter l'achat de biens d'équipement, petits équipements, produits semi-finis et matières premières d'origine française* » du programme « *Prêts à des Etats étrangers* » de la mission du même intitulé.

Ainsi, seuls les crédits des deux fascicules **Consommation et concurrence** et **Technologies de l'information et poste** ont été intégralement repris dans le cadre de la mission DRE.

Mission « Développement et régulation économiques » - Crédits pour 2006 inscrits au PJLF initial		Avis budgétaires 2005				
Mission	Programme	Action	CP 2006	dont titre 2		Tome et intitulé
DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ECONOMIQUES						
	134. Développement des entreprises		3.963.389.238 € 1.169.454.029 €	1.661.248.134 € 262.410.180 €		
	01. Politique de l'énergie et des matières premières		76.485.121 €	16.257.971 €		VI Energie
	02. Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales		291.292.879 €	14.136.879 €		VII PME - Commerce et artisanat
	03. Environnement et compétitivité des entreprises industrielles		148.622.327 €	28.529.362 €		V Industrie
	04. Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information		214.155.623 €			XXI Technologies de l'information et poste
	05. Offre de formation aux entreprises		161.543.714 €	70.163.078 €		V Industrie
	06. Accompagnement des mutations industrielles		34.440.000 €			V Industrie
	07. Développement international de l'économie française		242.914.365 €	133.322.890 €		X Commerce extérieur
	127. Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel		260.648.146 €	149.485.496 €		
	01. Prévention des nuisances et des risques industriels		51.709.835 €	48.619.835 €		V Industrie
	02. Contrôle technique de sécurité et de métrologie		34.166.586 €	30.061.586 €		V Industrie
	03. Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection		93.038.456 €	29.800.806 €		VI Energie
	04. Développement industriel		81.733.269 €	41.003.269 €		V Industrie
	05. Soutien au réseau des DRIRE		1.861.168.610 €	1.249.352.458 €		
	199. Régulation et sécurisation des échanges de biens et services		55.088.527 €	55.088.527 €		IX Consommation et concurrence
	01. Régulation concurrentielle des marchés		106.202.566 €	94.002.566 €		IX Consommation et concurrence
	02. Protection économique du consommateur		750.345.197 €	339.988.962 €		IX Consommation et concurrence
	03. Maîtrise et régulation des flux de marchandises		525.381.266 €	448.069.490 €		IX Consommation et concurrence
	04. Protection de l'espace national et européen		39.019.069 €	38.769.069 €		IX Consommation et concurrence
	05. Sécurité du consommateur		11.430.205 €	8.889.178 €		IX Consommation et concurrence
	06. Mise en oeuvre indépendante du droit de la concurrence (Conseil de la concurrence)		17.659.819 €	10.269.819 €		VI Energie
	07. Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)		21.114.306 €	13.420.852 €		XXI Technologies de l'information et poste
	08. Régulation des télécommunications (ART)		334.927.655 €	240.853.995 €		IX Consommation et concurrence
	09. Soutien		672.118.453 €			VI Energie
	174. Passifs financiers miniers		74.444.453 €			
	01. Gestion de l'après-mines		500.000 €			
	02. Indemnisation liée aux sinistres de l'après-mines		11.000.000 €			
	03. Travaux de sécurité dans les mines et expropriations sur les sites miniers					
	04. Prestations à certains retraités des mines		586.174.000 €			

Ce bouleversement des conditions d'examen annuel du budget de la Nation a été **préparé de longue date**, grâce à un **travail considérable des administrations de l'Etat** et une **implication et une collaboration exemplaires des deux assemblées du Parlement**. Cependant, cette première année de mise en œuvre effective de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) appelle, s'agissant de la présente mission, un certain nombre de **remarques destinées à favoriser l'analyse que peut en faire votre commission**. En effet, vos rapporteurs pour avis ont été confrontés à diverses difficultés qui, leur semble-t-il, imposent dès l'an prochain quelques **corrections quant à l'information dont ils disposent** et à la **nature des crédits qu'ils examinent**. Cet exercice méthodologique constituera, compte tenu de son importance de principe, la première partie du présent rapport pour avis, qui sera présentée par **Gérard Cornu**.

Ses deuxième et troisième parties seront consacrées à l'examen approfondi, au regard de leur actualité, de deux des politiques publiques relevant de la mission DRE : les **incitations en matière d'économies d'énergie**, analysées par **Roland Courteau**, et le **développement des télécommunications et de la présence postale sur tout le territoire**, abordé par **Pierre Hérisson**.

Quant à la quatrième et dernière partie, elle présentera les **six articles de la seconde partie du projet de loi de finances rattachés à la mission**.

I. RÉSOUDRE DIVERSES DIFFICULTÉS MÉTHODOLOGIQUES

Toute innovation structurelle se heurte inévitablement, dans les premiers temps de son application, à des problèmes nécessitant des ajustements. Aussi n'est-il pas surprenant qu'une réforme aussi profonde que l'édification d'une nouvelle architecture budgétaire et la création d'une nouvelle procédure d'examen du projet de loi de finances s'accompagne de divers « frottements ». Certains, bien que surprenants, sont peut-être liés à la surcharge conjoncturelle de travail induite par le bouleversement en cours ; d'autres, à l'évidence, résultent de choix structurels qui, s'ils répondent certainement à une logique, suscitent néanmoins des interrogations qu'il convient de ne pas négliger. **Recenser l'ensemble de ces dysfonctionnements n'a pas pour objet de jeter l'opprobre mais bien plutôt de souligner ce qui doit pouvoir être amélioré à l'avenir ou, à tout le moins, être mis en débat.**

A. L'INFORMATION DU PARLEMENT DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE

L'examen du projet de loi de finances par le Parlement n'est possible que si celui-ci dispose, dans des **délais raisonnables**, d'**informations fiables et complètes** lui permettant de réaliser une **analyse critique des objectifs politiques poursuivis par le Gouvernement** et des **moyens qu'il demande à la représentation nationale pour les atteindre.**

C'est dans cette perspective que l'article 49 de la LOLF prévoit que sont établis et adressés aux ministres, avant le 10 juillet de l'année, des **questionnaires budgétaires** dont les réponses doivent, aux termes du même article, être retournées avant la **date limite du 10 octobre**. Par ailleurs, le 5° de l'article 51 de la LOLF organise l'information du Parlement sous forme d'annexes explicatives développant le montant des crédits présentés par mission, accompagnées du **projet annuel de performance** (le PAP) de chaque programme de ladite mission.

Il est donc essentiel, pour les rapporteurs spéciaux et les rapporteurs pour avis des commissions parlementaires, que les **réponses aux questionnaires** comme le **contenu des annexes** soient **précis, justes et exhaustifs**. Or, force est de constater que le premier exercice n'est pas **totallement satisfaisant au regard de ces exigences.**

1. Le questionnaire budgétaire

Trois types d'amélioration doivent, **dès l'an prochain**, être apportés aux réponses des ministères au **questionnaire budgétaire parlementaire**, quant à leur **date d'envoi**, à leur **notification** et à leur **contenu**.

a) Il est essentiel de respecter le délai de réponse fixé par la LOLF

Le questionnaire de la commission des affaires économiques comportait **138 questions**. On relèvera à cet égard, pour mémoire, qu'il se **substituait**, sous forme d'un **document unique**, à **six questionnaires différents** dont la somme des questions, l'an dernier, atteignait le **nombre de 523 (1)**. La réduction est donc significative, le total des questions à traiter par les services ministériels en 2005 représentant tout juste **le quart** de celui observé en 2004.

Nonobstant, et comme en témoigne le tableau ci-dessous, seulement **38 réponses** ont été adressées **par pli** au Président de la commission (27,5 %), et **56 par voie électronique** au secrétariat de la commission (40,6%), **avant la date limite du 10 octobre 2005**. Bien plus : au 30 novembre, **5 questions restent sans aucune réponse, ni écrite, ni électronique**.

Tableau de réception quotidienne des réponses, à l'exclusion des doublons

Date de l'envoi	Par pli	Cumul	Par courriel	Cumul
15 septembre			1	0,7 %
19 septembre			2	2,1 %
23 septembre			1	2,9 %
26 septembre	1	0,7 %		
28 septembre			3	5,1 %
30 septembre	15	11,6 %	11	13,0 %
4 octobre	2	13,0 %	19	26,8 %
6 octobre	10	20,3 %	9	33,3 %
7 octobre	10	27,5 %	10	40,6 %
Total cumulé au 10 octobre	38	27,5 %	56	40,6 %
11 octobre			3	42,8 %
12 octobre	3	29,7 %	1	43,5 %
13 octobre			2	44,9 %
17 octobre	2	31,2 %	2	46,4 %
19 octobre			16	58,0 %
21 octobre	2	32,6 %	2	59,4 %
28 octobre	46	65,9 %	6	63,8 %
31 octobre			25	81,9 %
3 novembre			15	92,8 %
Total cumulé au 10 novembre	91	65,9 %	128	92,8 %

(1) Ainsi décomposé : 52 questions pour le tome Industrie, 66 pour le tome Energie, 85 pour le tome PME, commerce et artisanat, 65 pour le tome Consommation et concurrence, 114 pour le tome Commerce extérieur et enfin, 141 pour le tome Technologies de l'information et poste.

b) Il faut rationaliser la notification des réponses

A ce problème du retard s'ajoute une certaine **confusion dans le processus de notification des réponses**. Tout d'abord, on ne peut manquer de s'étonner de la différence constatée entre le nombre de réponses adressées sous plis et celui des réponses envoyées par courriels, **comme s'il existait un cloisonnement complet entre les deux procédures**. Votre commission a en effet reçu **quatre réponses écrites sans leur version électronique** et, à l'inverse, **vingt-six réponses exclusivement électroniques**.

En outre, **près d'une quinzaine de réponses ont été envoyées deux fois**, parfois par des plis ou des courriels datés du même jour : en soi, ces doublons ne seraient pas si graves si le contenu des réponses était strictement identique. Mais il s'avère que, pour certaines d'entre elles, ça n'est pas le cas, **les différences portant sur un ou plusieurs paragraphes** (supplémentaires, ou modifiés d'une version à l'autre, ou contenant des indications statistiques présentées différemment), **voire sur l'intégralité de la réponse**, traitée de deux manières totalement dissemblables (1).

« *Abondance de biens ne nuit pas* » pourrait-on dire si ces dysfonctionnements ne traduisaient pas une **faiblesse organisationnelle** qu'il conviendra de faire disparaître dès l'an prochain. Au regard du nombre de services ministériels concernés par la mission, il est évidemment essentiel qu'il y ait, placé sous l'égide du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, **un centre de « routage » des questions du questionnaire entre les directions intéressées**. En revanche, **on peut s'interroger sur la pertinence de faire passer, au retour, la plupart des réponses par le même canal**, dans la mesure où cette procédure :

– d'une part, ne garantit pas la tenue efficace d'un **tableau de bord fiable** qui permette d'éviter les doublons ;

– d'autre part, **allonge forcément les délais d'envoi des réponses au Parlement**, délais qui, manifestement, ont du mal à être respectés sans qu'il soit besoin d'en rajouter.

Vos rapporteurs pour avis estiment qu'il conviendrait donc que, dans les semaines qui suivent la réception du questionnaire par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, son cabinet adresse à la commission des affaires économiques le **tableau de répartition des questions aux différents ministères intéressés** avec, pour chacun d'entre eux, les **coordonnées** des personnes chargées de vérifier que **l'intégralité des questions** affectées a été traitée dans le **délaï fixé par la LOLF**. A charge alors pour les services de la commission des affaires économiques du Sénat, de traiter directement avec les correspondants ainsi désignés pour régler les éventuelles difficultés.

(1) Par exemple, l'une des réponses à la question portant sur le bilan des mesures visant à encourager les PME à exporter ou à s'implanter à l'étranger est détaillée sur quatre pages, tandis que l'autre n'en fait que deux.

c) Il convient d'homogénéiser « par le haut » la qualité des réponses

Cette organisation permettrait sans doute aussi de traiter plus efficacement le dernier des problèmes rencontrés dans la gestion des réponses au questionnaire, et qui n'est évidemment pas le moindre : la très inégale qualité des réponses apportées aux questions du Parlement.

Certaines réponses sont remarquables de précision, d'exhaustivité et de clarté, témoignant d'un souci d'information qui fait honneur à leurs auteurs. Vos rapporteurs pour avis ont plaisir à citer ainsi, à titre d'exemples, la présentation de la politique de l'énergie depuis 2002, la note de synthèse sur la gestion des déchets radioactifs ou encore les réponses apportées sur les questions relatives à la lutte contre la contrefaçon. **D'autres, à l'inverse, sont incomplètes, ou confuses, ou encore lapidaires,** quant elles ne sont pas tout simplement de mauvaises adaptations de réponses manifestement apportées à des questions différentes.

Pour cette première année de mise en place de la LOLF, s'il ne revient pas à vos rapporteurs pour avis de stigmatiser l'une ou l'autre des réponses qu'ils ont reçues, il leur faut cependant **dénoncer avec fermeté les absences de réponse effective à certaines questions,** dont le mépris qu'elles témoignent pour le Parlement est proprement inacceptable.

A titre d'exemple, plusieurs questions avaient été posées, pour l'analyse du programme 127 « *Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel* », sur les **installations classées**, leur nombre, leur localisation, leurs caractéristiques et le bilan de leurs inspections. Ainsi qu'il est au demeurant précisé aux pages 86 et 87 de l'annexe relative à la mission, ce programme contribue en effet « *au contrôle et à la prévention des risques technologiques découlant des activités industrielles* », l'un de ses objectifs « *vise à assurer un contrôle efficace des équipements et des installations à risques* » et il « *permet la mise en œuvre de l'inspection des installations classées* ». Au reste, l'action 01 de ce programme est précisément intitulée *Prévention des nuisances et des risques industriels* et deux de ses sept objectifs y renvoient directement :

- l'objectif n° 1 (du point de vue du citoyen et de l'usager) : prévenir et limiter les risques d'accidents dus aux matériels et installations réglementés, avec comme indicateur de performance le nombre d'accidents dus aux produits, équipements et installations soumis aux contrôles sur une période donnée ;

- l'objectif n° 2 (du point de vue du contribuable) : maintenir ou réduire le coût de l'inspection des installations classées dans le respect des objectifs fixés par le programme « *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* » de la mission « *Ecologie et développement durable* », avec comme indicateur le coût unitaire de fonctionnement d'une inspection de l'action « *Prévention des nuisances et des risques industriels* ».

Chacun conviendra que cet ensemble convergent ne rendait pas illégitime l'intérêt de vos rapporteurs pour avis sur les installations classées. Pourtant, les trois réponses ministérielles qu'ils ont reçues se limitent à indiquer que « *l'inspection des installations classées relevant de la compétence du ministère de l'écologie et du développement durable (...), les informations sur cette activité pourront être fournies par le MEDD* ».

Cette formulation lapidaire appelle trois remarques :

- d'une part, au **plan de la cohérence et de la rigueur professionnelles**, il est **incompréhensible**, au regard de tout ce qui figure dans le « bleu » et qui a été rappelé ci-dessus, que le **MINEFI** ne soit **pas en mesure**, alors qu'il assure la tutelle des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) au travers de la direction de l'action régionale de la qualité et de la sécurité industrielles (DARQSI), **d'apporter des réponses à des questions aussi directement liées à l'activité quotidienne des DRIRE** ;

- d'autre part, il ne peut être un seul instant admis que les rapporteurs pour avis de la mission puissent se voir opposer une **fin de non recevoir aussi cavalière** : si, aussi surprenant que cela paraisse, le MINEFI n'est pas techniquement en mesure de fournir des informations relatives à un programme dont il est responsable, **il lui revient de les obtenir auprès du MEDD afin de l'adresser aux parlementaires qui sont ses correspondants**, et non de se débarrasser de ceux-ci en les renvoyant vers un autre interlocuteur ;

- enfin, en tout état de cause, **deux de ces réponses ont été envoyées le 30 septembre et la troisième le 28 octobre** : il a donc fallu entre **trois et quatre mois** aux services concernés pour écrire ces quatre lignes, que vos rapporteurs ont ainsi reçues à un **moment où ils ne leur était en tout état de cause plus possible de se tourner vers le MEDD pour satisfaire leur curiosité !**

Mais par delà ce cas d'espèce, **dont l'éventuel renouvellement ne saurait être accepté**, la grande hétérogénéité de la qualité des réponses budgétaires n'est pas nouvelle et ne tient certainement pas à la mise en œuvre de la LOLF.

Toutefois, il paraît essentiel de saisir l'occasion qu'offre celle-ci pour **restaurer un niveau qualitatif moyen** qui soit **satisfaisant**, objectif qui devrait pouvoir être d'autant plus aisément atteint que, comme cela a déjà été relevé, **le questionnaire a connu une très notable réduction de son volume global par rapport aux années passées**.

Il serait donc rationnel d'espérer que le temps supplémentaire que dégage mathématiquement cette diminution permette d'**apporter à toutes les réponses le soin et la qualité que plusieurs connaissent déjà**. Nul doute qu'un **fléchage plus détaillé des services à l'origine de ces réponses faciliterait cette perspective**, outre qu'elle permettrait d'obtenir plus aisément des précisions ou des compléments en cas de nécessité.

2. Le contenu formel de l'annexe présentant la mission

Le dépôt du projet de loi de finances pour 2005 avait été accompagné d'une **maquette indicative** de ce que pourrait être l'annexe prévue par l'article 51-5° de la LOLF pour présenter chaque mission et les projets annuels de performances établis par programme (le « bleu budgétaire »). Si, à la suite des remarques formulées il y a quelques mois par les assemblées parlementaires, un certain nombre de corrections ont été apportées, en particulier sur le fond, il semble encore subsister **trop d'imperfections formelles** pour qu'il puisse être considéré que l'optimum a d'ores et déjà été atteint. Les trois observations méritant d'être développées à cet égard concernent la trop grande **hétérogénéité des explications relatives aux projets annuels de performances et à la justification des crédits**, l'étonnante imprécision des informations relatives aux **dépenses fiscales et aux fonds de concours**, et l'imparfaite construction des **indicateurs de performances**.

a) Le projet annuel de performances

Tout comme les réponses au questionnaire budgétaire, le contenu explicatif et informatif des projets annuels de performances (PAP) est extrêmement variable selon les actions, alternant l'excellent, le satisfaisant et l'indigent.

Contrairement au passé, le bleu budgétaire doit désormais comporter **tous les commentaires justifiant au premier euro les crédits demandés au Parlement**, afin que celui-ci exprime en toute connaissance de cause ses choix budgétaires. C'est au regard de cet objectif que sont présentés :

– dans un premier temps, les programmes et les actions qu'ils contiennent, pour expliquer leurs finalités et leur environnement et préciser leurs priorités et les caractéristiques qui les concernent, ainsi que leurs objectifs et indicateurs de performances ;

– dans un second temps, la justification des crédits demandés pour chaque action.

Il est évidemment indispensable, pour l'information des parlementaires, qu'un **soin attentif soit porté à ces présentations, qui doivent être claires, exhaustives et précises**. On pourra citer, à titre d'exemples de ce qui est attendu, la **qualité de la présentation et de la justification budgétaire** de l'action 07 « *Développement international de l'économie française* » du programme 134, de l'action 02 « *Contrôles techniques de sécurité et de métrologie* » du programme 127 ou encore de l'action 01 « *Gestion de l'après-mines* » du programme 174.

A l'inverse, **on regrettera le caractère bien lacunaire de la justification des crédits demandés** pour l'action 04 « *Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information* » du programme 134, pour l'action 04 « *Protection de l'espace national et européen* » du programme 199 ou encore pour l'action 03 « *Travaux de sécurité dans les mines et expropriations sur les sites miniers* » du programme 174.

Certes, vos rapporteurs pour avis ne sont pas sans savoir que la **fongibilité des crédits** au sein d'un même programme, à l'intérieur de chaque action ou entre les différentes actions qui le composent, ne confère qu'une **valeur indicative à l'essentiel des informations figurant dans le bleu budgétaire**. Toutefois, dans la perspective de l'examen de la loi de règlement, il leur paraît précisément indispensable de connaître les objectifs et finalités des crédits budgétaires demandés grâce à des **informations aussi affinées que possible** afin d'être en mesure, ultérieurement, de **comprendre les éventuelles modifications qu'en gestion**, les responsables de programme auront apportées aux affectations initialement prévues.

C'est pourquoi, au-delà des exemples globaux cités ci-dessus et des **corrections qu'ils appellent parfois**, vos rapporteurs pour avis estiment nécessaire que, dès l'an prochain, un certain nombre de **difficultés transversales**, communes à de nombreuses actions, **soient résolues**.

Il s'agira ainsi :

– de **mieux justifier**, dans la stricte logique « LOLFienne », **le niveau des crédits demandés**, qui ne doivent pas s'inscrire dans une simple perspective de reconduction des masses budgétaires antérieurement acquises mais bien dans le **souci de garantir, dès le premier euro, la rationalité et l'efficacité de la dépense publique** : il en est ainsi souvent du commentaire des rubriques relatives aux **dépenses d'investissement**, mais cette observation vaut aussi pour nombre de dépenses de fonctionnement et d'intervention ;

– de **préciser les destinations ou les répartitions des crédits demandés**, informations qui importent souvent bien davantage que leur montant : c'est ainsi, à titre d'exemple, qu'il serait pertinent de connaître exactement la **ventilation des bénéficiaires de nombre de dépenses d'intervention**, et non simplement la catégorie d'organismes ou de structure dont ils relèvent, ou encore le **montant des crédits susceptibles d'être délégués aux régions** en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (telles les aides aux entreprises des actions 03 « *Environnement et compétitivité des entreprises industrielles* » et 07 « *Développement international de l'économie française* » du programme 134, et de l'action 04 « *Développement industriel* » du programme 127) ;

– d'**assortir les « paradoxes budgétaires » des explications qui s'imposent** : votre rapporteur pour avis vise, par exemple, les informations relatives à certains **opérateurs de programme** qui, dans le silence de tout commentaire justificatif, présentent des **budgets prévisionnels en déséquilibre**, parfois important (4,1 M€ pour UBIFRANCE, 7 M€ pour SUPELEC, 5 M€ pour l'AFNOR, etc.), ou encore les **différences constatées entre le montant des crédits du titre 2 des programmes et la somme totale des dépenses de rémunération et de charges sociales qui les concernent**, différences qui, bien que non négligeables (19 M€ pour le programme 134, soit 7 % des crédits de son titre 2, 10 M€ pour le programme 127, soit 6,6 %, et 20 M€ pour le programme 199, soit 1,6 %), ne sont nullement justifiées.

Il convient donc qu'après ce premier exercice budgétaire en format réel, les **administrations approfondissent leur effort initial**, qui mérite cependant d'être salué dans sa globalité, et mettent à profit l'année 2006 pour **reprendre, dans leur ensemble, les PAP de la mission**, afin de mieux répondre aux attentes du Parlement en matière d'information et de s'inscrire plus exactement dans l'esprit de la LOLF.

b) Les dépenses fiscales et les fonds de concours

Cette exigence devra s'étendre par ailleurs à la présentation des dépenses fiscales et des fonds de concours.

➤ Le recensement des **dépenses fiscales** dont l'objet principal contribue directement ou indirectement à chaque programme constitue l'une des **innovations les plus intéressantes** de la nouvelle présentation budgétaire résultant de la LOLF. Cette indication est même **essentielle** pour ce qui concerne la mission « *Développement et régulation économiques* », les

multiples déductions, exonérations, reports et autres crédits d'impôts et de taxes s'avérant être des **outils plus performants pour la création, le développement et la transmission des entreprises** que les subventions et aides budgétaires financées par des crédits de l'Etat. Au reste, **les montants qu'ils représentent sont souvent bien supérieurs à ceux desdits crédits budgétaires** : ainsi, l'évaluation pour 2006 de la réduction de la taxation des plus-values à long terme provenant de la cession de titres de participation et de certaines parts de FCPR et de SCR et des produits de concession de brevet représente, à elle seule, une dépense fiscale près de **deux fois supérieure** au total des crédits inscrits au titre du programme 134 « *Développement des entreprises* » (1) !

Malheureusement, **l'information fournie au Parlement en la matière est encore trop lacunaire** puisque **moins de la moitié des dépenses fiscales directes recensées est évaluée**, pour un total estimé à **9.482 M€**. En effet, sur les 79 mesures fiscales contribuant directement au programme 134, **33 (42 %) ne sont pas renseignées car elles seraient « non chiffrables »**, tandis que 8 (10 %) ont un coût individuel estimé à moins de 500.000 euros. Pour votre rapporteur pour avis, il conviendrait donc qu'un effort significatif soit fourni par l'administration fiscale afin que, l'an prochain, le tableau des dépenses fiscales dont l'objet contribue au programme 134 soit **complété** : à défaut, **le Parlement pourrait envisager de supprimer les dispositifs fiscaux concernés faute d'être en mesure d'évaluer leurs effets positifs sur les entreprises, donc leur utilité.**

➤ En matière de **fonds de concours**, la LOLF, là encore, a eu pour objectif d'améliorer l'information des parlementaires en imposant leur **recensement**. S'agissant des fonds dont devrait bénéficier la mission, les sommes en jeu, sans être du niveau des dépenses fiscales, sont cependant significatives puisqu'elles atteignent au total près de **41 M€** (2). Toutefois, là encore, le niveau d'information est insuffisant puisque **pas plus l'origine de ces fonds que leur justification ne sont précisées**. **Votre commission estimerait donc normal que ces deux lacunes soient comblées lors de la présentation du prochain projet de loi de finances initiale.**

c) Les indicateurs de performances

Enfin, c'est dans le même esprit que devra être abordé l'an prochain le renseignement des indicateurs de performances.

La problématique de la pertinence et de l'utilité de certains d'entre eux va être examinée dans la seconde partie de ce chapitre par votre rapporteur pour avis. Mais, quant à leur forme, celui-ci tient à exprimer son **étonnement**, deux ans après le formatage des missions et le premier choix des objectifs et indicateurs de performances, **devant le nombre de ces derniers qui ne sont toujours pas renseignés, ou très imparfaitement** (aucune indication de réalisation en 2004 et/ou absence de prévisions pour 2006). Dix-huit des

(1) Dépense fiscale évaluée à 2,21 milliards d'euros, contre des CP arrêtés à 1,16 milliard d'euros.

(2) Soit par programme : 12,78 M€ pour le n° 134, 3,23 M€ pour le n° 127 et 24,71 M€ pour le n° 199.

54 indicateurs rattachés à la mission, soit le tiers, encourent cette critique : **ceux du programme 127 sont même plus nombreux que les indicateurs satisfaisants** (7 contre 5), et les proportions de ceux des programmes 174 (5 sur 11, soit 45,5 %) et 134 (5 sur 13, soit 38,5 %) sont elles aussi très élevées : à cette aune, on ne peut que se **féliciter de la situation du programme 199**, qui compte le plus d'indicateurs (18) et connaît le plus faible nombre de ceux partiellement ou non renseignés (2, soit 11,1 %).

Cette observation n'a pas pour objet de stigmatiser les services administratifs et organismes publics chargés du contenu de ces indicateurs, vos rapporteurs pour avis ne méconnaissant pas les difficultés rencontrées, dans certains cas, pour construire des outils pertinents et mettre en place les procédures permettant de collecter l'information nécessaire. Cependant, **cette imprécision de la forme n'est pas sans incidence sur l'appréciation qu'ils peuvent porter sur le fond, c'est-à-dire sur l'intérêt et l'utilité des indicateurs de performances comme sur l'ambition des prévisions pour 2006 ou des valeurs cibles pour l'avenir**. Car en effet, comment peuvent-ils forger leur opinion sur les valeurs et les ratios prévus et ciblés par l'administration s'ils ne connaissent pas l'existant (1) ?

Ils attendent donc que, l'an prochain, **tous les indicateurs de performances soient parfaitement renseignés**, en ce qui concerne tant les réalisations de l'année 2005 que les prévisions pour 2006 et 2007 et les cibles retenues. **Une seule exception pourra évidemment être admise** : celle des éventuels indicateurs nouveaux qui viendraient s'ajouter aux indicateurs actuels, ou remplacer ceux d'entre eux qui ne sont pas pertinents, et **qui seraient en cours de construction au cours de l'année 2006**.

B. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION DOIT ÉVOLUER

Au-delà de ces observations formelles, dont elle ne doute pas qu'elles seront entendues par les ministères pour faciliter le dialogue budgétaire entre le Gouvernement et le Parlement dès le prochain projet de loi de finances, votre commission pour avis estime que **plusieurs corrections doivent être apportées quant à l'architecture et au contenu même de la présente mission**. En l'état, sa **structuration** ne tient pas compte des modifications intervenues depuis l'élaboration de sa maquette dans l'organisation du Gouvernement, et rend plus complexes certaines des analyses budgétaires que la LOLF devait pourtant faciliter. Par ailleurs, beaucoup de questions demeurent quant à la **qualité et la pertinence des indicateurs de performances**.

(1) Par exemple : la proportion d'élèves étrangers diplômés dans les écoles d'ingénieurs relevant du programme *Développement des entreprises*, le coût unitaire de fonctionnement d'une inspection de l'action *Prévention des nuisances et des risques technologiques*, le taux de fiches de conclusions transmises à l'unité d'alerte de la DGCCRF dans les 30 jours et le taux de contre-visites chez les entreprises ayant signalé un produit présentant des risques pour le consommateur, etc.

1. Tenir compte de l'organisation gouvernementale

La mission ministérielle « *Développement et régulation économiques* » (DRE) présente une particularité qui la rend unique en ce qu'elle **contrevient aux dispositions du dernier alinéa du paragraphe I de l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001**, qui dispose qu'un **programme** regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant **d'un même ministère**. Par « même ministère », il convient d'entendre un ministère de plein exercice et les ministères délégués et secrétariats d'Etat qui lui sont rattachés, comme le fait du reste la présente mission dont l'essentiel des crédits concerne tant le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) que le ministère délégué à l'industrie et le ministère délégué au commerce extérieur.

En revanche, lorsque les crédits de deux ministères de plein exercice sont réunis au sein d'une même mission, comme c'est le cas par exemple de la mission *Sécurité* qui concerne le ministère de l'intérieur (crédits de la police) et celui de la défense (crédits de la gendarmerie), **la mission est qualifiée d'« interministérielle » et les budgets sont clairement singularisés dans des programmes distincts.**

Or, depuis l'élaboration première de la maquette de la mission DRE, le ministère chargé des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales (MPMECAPF) est **passé du statut de ministère délégué au sein du pôle MINEFI à celui de ministère de plein exercice**. Pourtant, **l'architecture interne de la mission n'a pas été modifiée en conséquence**, les crédits dévolus à ce département ministériel figurant toujours sous une simple action du programme 134 « *Développement des entreprises* » (l'action 02), lequel relève globalement du MINEFI.

Cette structuration n'est pas satisfaisante à un double titre. D'une part, comme l'a relevé le propos introductif, elle est **illégal**e puisqu'elle ne respecte pas un des principes essentiels de la LOLF.

D'autre part, **elle pose une difficulté en matière de gestion budgétaire.** En effet, les **crédits sont spécialisés par programme** et placés sous la responsabilité d'un gestionnaire qui, s'agissant du programme 134, est le vice-président du Conseil général des mines. Au sein d'un programme, **la présentation des crédits par titre est indicative**, de même que celle par action : cela signifie que **ces crédits sont fongibles entre les titres (1) et/ou entre les actions**. Cette **fongibilité explique et justifie d'ailleurs le principe posé par l'article 7 de la LOLF faisant relever d'un même programme les crédits d'un seul ministère** : on ne saurait admettre en effet que le budget d'un ministère soit amputé au profit d'un autre par de **simples mouvements de gestion qui n'auraient pas été expressément autorisés par le Parlement.**

(1) A l'exception des crédits du titre 2 *Dépenses de personnel* qui, en application du dernier alinéa du paragraphe II de l'article 7 de la LOLF, constituent le plafond des dépenses de cette nature : pouvant être diminués mais non augmentés, on parle à leur propos de « *fongibilité asymétrique* ».

Ainsi, dans le cas de l'action 02 du programme 134, les gestionnaires et les ministères concernés se trouvent confrontés à une **alternative dont aucune des solutions ne satisfait aux principes « LOLFiens »** :

– soit ils font prévaloir la **prééminence politique** afin que, au sein du programme, les **crédits du MPMECAPF soient « sanctuarisés »**, au mépris des préceptes de la LOLF ;

– soit ils n'excluent pas d'**appliquer la lettre de la LOLF** en rendant **fongible l'ensemble des crédits de toutes les actions du programme**, y compris de l'action 02, au risque de susciter au sein de la structure gouvernementale des tensions que les dispositions de l'article 7 de la LOLF avaient précisément pour objet d'éviter.

Pour sortir de ce dilemme, **votre commission des affaires économiques vous propose d'adopter un amendement portant création**, au sein de la mission DRE, **d'un programme nouveau** intitulé « *Développement des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales* ». Les **crédits transférés** du programme 134 seraient naturellement ceux de son **actuelle action 02**, soit **291.292.879 euros** en AE comme en CP.

A ce montant s'ajouteraient en outre 5 millions d'euros destinés à alimenter le budget du *Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce* (FISAC), qui seraient prélevés sur les crédits de l'*Agence française pour les investissements internationaux* (AFII).

Le transfert de 5 M€ de l'AFII au FISAC

➤ Le projet de loi de finances prévoit de faire passer à 20.428.669 euros la subvention attribuée par le MINEFI à l'AFII en 2006, cette **augmentation de 5 M€** (+ 32,4 %) par rapport à 2005 ayant pour objet de compléter le financement de la campagne « *Image de la France* » destinée à promouvoir l'image de notre pays auprès des investisseurs étrangers (qui passe de 10 à 15 M€).

Or, **aucune justification d'efficience n'est présentée dans le bleu de la mission à l'appui du financement de l'agence, pas davantage qu'un objectif et des indicateurs de performances**. C'est que l'AFII est paradoxalement rattachée au programme 112 « *Aménagement du territoire* », qui relève de la mission « *Politique des territoires* », **alors même qu'elle est présentée comme un des opérateurs principaux du programme 134 et que la part essentielle de son financement (73,15 %) relève de ce dernier**. C'est donc dans le bleu de la mission « *Politique des territoires* » que figure un indicateur (1) qui, en agglomérant les performances de l'AFII et des agences régionales de développement économique (ARD), en **rend la lecture plutôt opaque pour apprécier le rôle spécifique de l'AFII**. En effet, sans remettre en cause le principe de son existence, **votre commission n'est pas particulièrement convaincue de l'efficacité de ses interventions actuelles**, plusieurs exemples pratiques semblant démontrer qu'une partie significative des investissements étrangers en France doit davantage à l'implication des élus territoriaux et des agences de développement économique locales qu'aux démarches des agents relevant de l'AFII, même si leurs recensements statistiques n'en témoignent pas.

Dans ce contexte, **il semble à votre commission prématuré d'augmenter les crédits dévolus à une campagne médiatique sans être en mesure d'apprécier ses résultats effectifs sur l'attractivité du territoire**.

(1) Nombre d'emplois prévus associés aux projets aboutis, traités par l'AFII et les ARD, rapporté au nombre total d'emplois associés aux décisions d'investissements étrangers en France.

➤ En ce qui concerne le **FISAC**, votre commission regrette que l'abondement de 29 M€ venu, par la loi de finances rectificative pour 2004, porter à **100 M€** le total de la subvention de l'Etat pour 2005 n'ait **pas été pérennisé**, contrairement à ce que les parlementaires de tous bords avaient, il y a un an, compris des propos du ministre délégué aux PME, au commerce et à l'artisanat. En effet, la **dotation demandée pour 2006 s'élève à 80 M€**, somme qui, au regard des besoins exprimés année après année et qui avaient précisément justifié la rallonge budgétaire de 2005, s'avère insuffisante. En témoigne le nombre des dossiers de demande de subvention, qui ne cesse de croître malgré une sensible amélioration de la productivité et de la rapidité du traitement ayant permis une augmentation de près du tiers des financements en 2004, 712 dossiers restaient en instance à la fin de cette année là, pour un montant de subventions demandées de près de 96 M€.

Or, tous les élus locaux connaissent l'importance des **effets de levier des subventions du FISAC** sur l'activité commerciale et artisanale dans les **zones rurales** et les **zones urbaines sensibles** : le fonds est ainsi un **outil indispensable pour le développement local**, outil dont il serait regrettable que l'efficacité soit bridée par de trop strictes contraintes budgétaires. **C'est pourquoi votre commission souhaite abonder la subvention initialement prévue de 5 M€ supplémentaires** afin qu'en 2006, **la dotation globale atteigne 85 M€** et s'approche de celle qui, après régulation budgétaire (- 4 M€), devrait être effective en 2005, soit 96 M€.

Votre rapporteur pour avis observe que **ce transfert de crédits** ne peut être décidé par le Parlement qu'à la **condition exclusive** que l'action « *Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales* » soit érigée en un **programme autonome**, comme le propose votre commission. En effet, les dispositions de la LOLF rendant simplement **indicative la répartition des crédits entre les actions d'un même programme**, les parlementaires ne pourraient pas, par amendement, effectuer cette opération dans le cadre actuel de l'architecture de la mission DRE.

Ainsi, **aux considérations portant sur le respect de principes budgétaires et politiques qui fondent la proposition d'amendement de votre commission s'ajoute une opportunité conjoncturelle qui en accroît l'intérêt.**

2. Clarifier la présentation des actions et des opérateurs de programme

La lecture attentive du « bleu » de la mission conduit par ailleurs votre rapporteur pour avis à suggérer de revoir deux autres aspects de la structure de la mission dans la perspective de favoriser, lors de la présentation du prochain projet de loi de finances, une **meilleure appréhension des grandes masses budgétaires** dans la logique « LOLFienne ». Deux points semblent mériter, à cet égard, une réflexion nouvelle : le contenu de certaines **actions** et leur cohérence relative à l'intérieur de la mission ou au regard d'autres missions budgétaires, et le traitement des **opérateurs associés aux programmes**.

a) Les actions

S'agissant des actions, **diverses situations manquent de cohérence** et pourraient connaître quelques utiles corrections. Faute d'être en mesure d'atteindre à l'exhaustivité dans le cadre de cet avis budgétaire, votre rapporteur ne relèvera qu'un ou deux exemples pour éclairer chacune de ses observations.

➤ En premier lieu, on doit s'interroger sur l'**opportunité de conserver certaines actions au sein de la mission**. Tel est par exemple le cas de l'action 05 « *Offre de formation aux entreprises* » du programme 134.

D'une part, **cette action ne regroupe pas toutes les activités de formation du programme** puisque, comme l'indique au demeurant le bleu budgétaire lui-même, d'autres activités sont conduites dans le cadre des actions 01 et 02. Les crédits indicatifs demandés au titre de cette action ne sont donc pas de nature à permettre d'appréhender exactement le niveau de l'effort budgétaire de l'Etat en faveur de l'offre de formation aux entreprises.

D'autre part, la justification des crédits de fonctionnement et d'intervention, qui s'élèvent à environ 91,5 M€, démontre que ceux-ci sont affectés pour plus de 97 % aux dotations à diverses écoles supérieures (écoles des mines, écoles des télécommunications, SUPELEC et école nationale supérieure de la création industrielle) et, pour le solde, au financement des bourses d'entretien attribuées à certains élèves ingénieurs. Or, sauf à considérer que le reste de l'enseignement supérieur, universitaire ou relevant des grandes écoles, n'a pas pour objectif de former des techniciens et des cadres au bénéfice des entreprises, **les allocations budgétaires de l'action « Offre de formation aux entreprises » semblent bien être d'une nature identique à celles inscrites au titre de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur »** (1).

C'est pourquoi, pour essayer de donner au Parlement une vision aussi claire et complète que possible de l'engagement de l'Etat en faveur de l'enseignement supérieur, **il pourrait être envisagé d'affecter à ladite mission interministérielle les crédits actuellement prévus par l'action « Offre de formation aux entreprises »**. Du point de vue de votre rapporteur, ce transfert, par ailleurs, n'altérerait pas la cohérence du programme 134.

De même, on ne peut manquer de s'interroger sur l'opportunité de conserver l'action 01 « *Prévention des nuisances et des risques industriels* » du programme 127, qui est **vide de tous crédits budgétaires** puisque les dépenses de masse salariale, de fonctionnement et d'éventuels investissements lui correspondant sont transférées en gestion par le ministère de l'écologie et du développement durable. Au regard des objectifs de clarification de la LOLF, **quel est l'intérêt de conserver cette action**, d'autant que, cela a été indiqué dans la première partie de ce chapitre, le MINEFI refuse de répondre aux questions des parlementaires portant sur sa finalité (2) ?

➤ En second lieu, il paraîtrait pertinent de **regrouper au sein d'un seul et même ensemble les financements concernant une politique publique clairement identifiée**. Cette préoccupation de principe a d'ailleurs largement contribué à l'adoption de la LOLF. Le cas des **pôles de compétitivité** est, à cet égard, le plus exemplaire.

(1) Au reste, l'ENSCI est un opérateur principal rattaché d'un des programme de la mission RES !

(2) Permettre la mise en œuvre de l'inspection des installations classées par les DRIRE pour limiter l'exposition des personnes, des biens et de l'environnement aux risques et aux nuisances anthropiques.

Au sein de la mission DRE, deux actions revendiquent un rôle majeur en la matière :

– l'action 03 « *Environnement et compétitivité des entreprises industrielles* » du programme 134, même si la justification des éléments de la dépense ne permet pas clairement d'appréhender lesquels de ses crédits y participent ;

– l'action 04 « *Développement industriel* » du programme 127, qui présente longuement l'objet et la répartition des AE qui y sont consacrées, pour un montant global de 25,32 M€.

Par ailleurs, l'action 01 « *Attractivité et développement économique* » du programme 112 « *Aménagement du territoire* » de la mission « *Politique des territoires* » fait, elle aussi, des pôles de compétitivité l'un des axes essentiels de son activité. Enfin, les outils fiscaux de cette politique, à savoir le renforcement du crédit impôt-recherche et la compensation d'exonération de cotisations sociales au titre du dispositif « Jeunes entreprises innovantes » (JEI), figurent en tant que dépenses fiscales et budgétaires de la mission « *Recherche et enseignement supérieur* ».

Cette « multipaternité » est sans aucun doute parfaitement légitime, tant il est vrai que **la politique des pôles de compétitivité réunit un grand nombre d'acteurs relevant de diverses administrations**. Reste que, sauf erreur de votre rapporteur pour avis, il n'est nulle part fait état, dans un document budgétaire, du **montant global des engagements financiers de l'Etat pour 2006 en faveur de cette politique innovante**. A défaut d'une solution structurelle, il faudra donc toujours, pour obtenir une vision claire et complète de la situation dans ce domaine, se livrer à un travail de fléchage des crédits identique à celui qu'avait réalisé, l'an dernier, notre collègue Christian Gaudin dans son avis budgétaire (1).

b) Les opérateurs de programme

Des considérations rigoureusement identiques peuvent être formulées en ce qui concerne les **opérateurs de programme**.

➤ Premier paradoxe : la **présentation des opérateurs diffère, au sein de la mission, selon les programmes**. Autant celles des **programmes 134 et 174** sont **globalement satisfaisantes**, pouvant même atteindre des sommets de précision s'agissant des écoles supérieures, autant celle du **programme 127** est **lapidaire** et celle du **programme 199** **quasi-inexistante**, puisque le lecteur n'apprendra presque rien des caractéristiques et de l'activité de l'*Institut national de la consommation* (INC), ni de son budget prévisionnel et de la part qu'y représente la subvention de plus de 3,8 M€ que lui verse l'Etat.

En tout état de cause, **vos rapporteurs souhaitent qu'une harmonisation s'opère entre les PAP des quatre programmes de la mission et qu'elle recherche la qualité, la précision et la pertinence des informations délivrées**.

(1) Rapport pour avis n° 76 (2004-2005), tome V - Industrie, notamment pp. 31 à 35.

➤ Deuxième paradoxe : le **statut d'opérateur principal** ne semble résulter **ni de l'implication effective au sein d'un programme**, ni de la **part du budget de l'opérateur que représente le financement relevant de celui-ci**.

Ainsi, le PAP du programme 134 cite l'*Agence française pour les investissements internationaux* (AFII) et l'*Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie* (ADEME) comme deux de ses principaux opérateurs, mais **ne présente pas ces deux organismes sous le prétexte qu'ils sont également chacun opérateur principal d'un autre programme**. Il faut donc se reporter qui au programme 112 « *Aménagement du territoire* » de la mission « *Politiques des territoires* », qui au programme 181 « *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* » de la mission « *Ecologie et développement durable* » pour prendre connaissance des **caractéristiques de ces agences**, du **niveau de leur financement par l'Etat**, de leur **budget prévisionnel** et de la **consolidation de leurs emplois**. A cette occasion, il apparaît d'ailleurs que, parfois, les financements les plus importants émanent du programme 134. On trouve une situation analogue dans le PAP du programme 127 pour ce qui concerne l'*Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire* (IRSN), dont la présentation complète figure dans le PAP du programme 189 « *Recherche dans le domaine des risques et des pollutions* ».

Ces défauts d'information sont d'autant plus étonnants qu'ils peuvent concerner des **structures dont l'activité constitue un objectif du programme ou sert d'indicateur de performances** : tel est le cas de l'ADEME, pour deux objectifs et deux indicateurs.

Afin d'éviter d'obliger le lecteur du bleu de la mission à se reporter à d'autres annexes budgétaires pour assurer sa totale information sur des opérateurs considérés comme principaux dans la mise en œuvre d'un programme, vos rapporteurs pour avis trouveraient légitime que lesdits opérateurs soient présentés de manière identique, et complète, dans les PAP de tous les programmes auxquels ils sont rattachés à titre principal.

➤ Troisième paradoxe : certains **opérateurs** sont qualifiés de « **secondaires** » alors même que leur **implication au sein d'un programme est exclusive**.

Tel est ainsi le cas de quatre opérateurs secondaires rattachés au programme 134 : l'*Agence nationale des fréquences* (ANFR), l'*Agence pour la création d'entreprises* (APCE), l'*Etablissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux* (EPARECA) et le *Fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat* (FNPCA). Mais au-delà des questions que peut susciter cette différence de traitement, l'interrogation principale porte sur les raisons qui conduisent à ce que, bien qu'ils reçoivent eux aussi des subventions pour charges de service public, **ces opérateurs ne fassent l'objet d'aucune présentation de leur rôle, de leur action, de leur budget et du coût budgétaire qu'ils représentent**.

Vos rapporteurs pour avis estimerait donc opportun que, l'an prochain, ces opérateurs secondaires soient aussi présentés dans les PAP.

3. Repenser et améliorer certains objectifs et indicateurs de performances

Le dernier champ des progrès à envisager est celui des **objectifs et des indicateurs de performances** (OIP), outils mis par la LOLF à la disposition du Parlement pour **évaluer les résultats des politiques menées par l'administration avec les moyens budgétaires autorisés chaque année.**

La **définition de ces objectifs** et le **choix de ces indicateurs** ont fait l'objet d'un long et très approfondi travail itératif des services ministériels, mené sous l'égide du MINEFI, et d'échanges fructueux avec les commissions des finances des assemblées et certaines de leurs autres commissions permanentes. Un **guide méthodologique** a d'ailleurs été établi dès juin 2004 (1) pour aider les gestionnaires à conceptualiser leurs OIP en fonction des usages auxquels ils sont destinés. En outre, notre collègue Jean Arthuis, président de la commission des finances du Sénat, a rédigé en mars 2005 un **rapport d'information** qui, se fondant sur l'analyse des maquettes des bleus budgétaires présentées, à titre expérimental, en annexe au projet de loi de finances initial pour 2005, formule un certain nombre de préconisations pour en améliorer la présentation et le contenu (2).

Enfin, **vo**tre rapporteur pour avis a, dans le cadre de ses fonctions, adressé le 5 avril dernier à M. Christian Jacob, alors ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat, des professions libérales et de la consommation, un **courrier** portant spécifiquement sur les **corrections susceptibles d'être apportées aux indicateurs de performances concernant les activités en faveur des PME de son département ministériel.**

A l'évidence, nombre des remarques ainsi formulées ont été entendues par les administrations concernées, le bleu de la mission DRE témoignant d'un réel effort de rationalisation et de prise en compte des observations du Parlement. Pour s'en tenir aux **suggestions formulées en avril 2005 par votre rapporteur pour avis**, celui-ci relève avec satisfaction que, par exemple :

– l'indicateur *Connaissance des prestations par les entreprises*, envisagé l'an dernier pour, à partir d'une enquête annuelle, apprécier l'accès des PME et des entreprises innovantes à l'information relative aux aides dont elles peuvent bénéficier, n'a pas été conservé : votre rapporteur l'avait en effet estimé non pertinent car son résultat pouvait évaluer favorablement plus en raison d'une forte implication des réseaux privés d'aide à la création d'entreprises et à leur accompagnement, des réseaux consulaires, des organisations patronales, etc. que d'une efficacité particulière de la politique publique d'information ;

(1) « *La démarche de la performance. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001* » - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Cour des comptes, Comité interministériel de l'audit des programmes, commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

(2) « *LOLF : culture des indicateurs ou culture de la performance ?* » - Rapport d'information n° 220 (2004-2005) fait, au nom de la commission des finances par M. Jean Arthuis, sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF – 2 mars 2005.

– un indicateur permettant d'évaluer les dispositifs financés par le FISAC a été retenu : *écart entre le taux de survie à trois ans des entreprises aidées par le FISAC et le taux de survie des entreprises non aidées des secteurs comparables* ; votre rapporteur pour avis s'était en effet ému de ce qu'aucune mesure de l'efficacité du FISAC, outil budgétaire principal dont dispose la puissance publique pour soutenir l'activité économique du secteur du commerce et de l'artisanat, n'avait été prévue par la maquette initiale.

Reste qu'en dépit de cette première série d'améliorations, qui couvre l'ensemble du champ de la mission, les efforts doivent être poursuivis pour répondre mieux encore aux prescriptions du *Guide méthodologique* et pouvoir mesurer l'efficacité socio-économique des politiques publiques, la qualité du service assuré à l'utilisateur et l'efficacité de la gestion de l'administration.

a) Mieux définir les objectifs

Le choix des concepteurs de la mission DRE de ne pas présenter les OIP action par action, contrairement à celui fait pour d'autres missions, présente de réels avantages en ce qu'il permet de synthétiser des objectifs, transversaux à plusieurs actions d'un même programme. Mais cette médaille a son revers : celui de ne pouvoir porter une appréciation globale sur une action particulière. C'est ainsi le cas, par exemple, pour les actions 04 « *Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information* » et 06 « *Accompagnement des mutations industrielles* » du programme 134.

Au-delà de cette observation, **deux critiques peuvent être portées à l'encontre de certains objectifs**. La première concerne, une fois de plus, **l'inégale qualité de la définition des objectifs**. Souvent, ceux-ci sont correctement ciblés et participent clairement d'une stratégie de performance clairement conçue : tels sont par exemple les objectifs et les outils définis par l'administration des douanes ou, dans une moindre mesure, par la DGCCRF (programme 199). Parfois, cependant, les OIP paraissent terriblement généraux et non fondés sur une réflexion préalable suffisamment approfondie : le cas le plus extrême étant l'objectif n° 1 *Mettre en sécurité l'ensemble du territoire minier* du programme 174, qui conduit du reste à l'élaboration d'indicateurs **inadaptés car confondant l'objectif et l'évaluation de la performance**.

La seconde critique porte précisément sur cette **confusion**, qui peut aussi se présenter pour des objectifs relativement bien conçus : tous les **indicateurs qui prévoient ou ont pour cible des valeurs égales à zéro** (0 sinistre sur les terrains miniers, 0 annulation des décisions de l'ARCEP pour vice de forme) ou à plus de 90 % ou à 100 % (100 % d'expropriations réglées à l'amiable, plus de 90 % des clients d'UBIFRANCE satisfaits par ses prestations) sont **davantage des objectifs que des outils de mesure de la performance** puisque, précisément, leur niveau initial interdit d'observer une évolution démontrant l'amélioration de l'efficacité de l'administration d'une année sur l'autre.

b) S'attacher à ne construire que des indicateurs fiables et pertinents

Un travail semblable doit être accompli afin de **rendre certains indicateurs plus adaptés aux objectifs poursuivis et à l'analyse de la performance**. Trop d'entre eux demeurent des indicateurs de moyens, paraissent sans lien avec l'objectif poursuivi, ne peuvent pas être analysés à l'aune de leurs résultats ou sont redondants. A l'inverse, on peut estimer que divers indicateurs manquent pour évaluer correctement l'efficacité de l'administration.

Quelques exemples d'améliorations envisageables d'indicateurs du programme 134 (1)

Les taux de placement à six mois des élèves diplômés des écoles d'ingénieurs et de certains stagiaires observé par l'indicateur n° 2 de l'objectif n° 5 ne résulte-t-il pas plus d'un contexte économique général échappant à l'action publique qu'il s'agit d'évaluer que de la qualité de l'enseignement dispensé ? De même, l'évolution du sous-indicateur a) de l'indicateur n° 1 de l'objectif n° 4 visant à développer l'usage des énergies renouvelables n'est-il pas exclusivement dépendant de la compétitivité du coût de production desdites énergies, sur le niveau de laquelle le programme n'a pas de maîtrise, comme le reconnaît du reste le commentaire accompagnant l'indicateur au titre des précisions méthodologiques ?

L'indicateur n° 3 de l'objectif n° 2 observe la différence entre la croissance des exportations françaises vers les 25 pays cibles définis par le ministre du commerce extérieur et la croissance totale des ventes françaises à l'étranger : ne serait-il pas plus pertinent de comparer le taux de croissance français avec celui de ses principaux concurrents dans lesdits pays cibles pour mesurer l'efficacité de la politique spécifiquement mise en œuvre par les pouvoirs publics ?

Les indicateurs n° 1 et 2 du même objectif s'intéressent, respectivement, au nombre de clients payants d'UBIFRANCE et à leur taux de satisfaction : ils font à l'évidence double emploi pour analyser la qualité et l'efficacité du soutien aux entreprises à l'exportation, l'augmentation du nombre des entreprises recourant aux prestations payantes du réseau international du MINEFI et d'UBIFRANCE témoignant à l'évidence de leur satisfaction par rapport auxdites prestations. L'indicateur n° 2 pourrait donc être supprimé sans dommage, d'autant que prévoir systématiquement un taux de satisfaction supérieur à 90 % en prévisions comme en valeur cible n'est pas très utile pour analyser la performance.

A l'inverse, il semble manquer, pour cet objectif n° 2, un indicateur de performances relatif aux volontaires internationaux en entreprises (VIE), qui pourrait être construit à partir de leur nombre, du nombre et de la catégorie des entreprises qui y ont recours, de leurs perspectives d'embauche ultérieure, du type de résultats qu'en tirent les entreprises concernées, etc.

Au titre des indicateurs manquants, on peut aussi évoquer un ou plusieurs outils d'analyse de l'efficacité du FISAC, soit d'efficacité interne, tel le délai d'examen des dossiers par les organismes d'instruction au plan local, soit d'efficacité externe, comme la valorisation des partenariats par la mesure de l'effet de levier des financements publics.

Votre commission estime ainsi qu'avec les OIP, un vaste chantier demeure à explorer pour satisfaire à la logique d'examen du budget résultant de la LOLF, qui est désormais plus orientée sur le contrôle de l'utilisation des crédits que sur leur montant. C'est d'ailleurs l'analyse de ces OIP qui rendra bientôt le rendez-vous de la loi de règlement aussi important que celui de la loi de finances, y compris pour les commissions saisies pour avis.

(1) L'analyse des indicateurs de l'objectif n° 3 est réalisée pages 43 et 44, dans la partie du présent rapport consacrée à la maîtrise des économies d'énergie.

II. MIEUX MAÎTRISER LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE

Le débat national sur les énergies lancé en janvier 2003 par le ministère de l'industrie a débouché sur la loi de programme n° 2005-781 du 13 juillet 2005 (LOE) qui fixe pour trois décennies les **orientations de la politique énergétique** tant en matière de **maîtrise de la demande d'énergie** qu'en ce qui concerne la **diversification des sources d'approvisionnement énergétique** et la **recherche dans le domaine des énergies nouvelles**. La **conjoncture actuelle de prix élevés de l'énergie** donnant une actualité toute particulière aux **objectifs d'amélioration de l'efficacité énergétique du pays**, votre rapporteur pour avis a choisi d'orienter son **analyse thématique** sur la **maîtrise de la consommation d'énergie**.

Évolution de la facture énergétique

Atteignant 28,35 milliards d'euros (Md€) en 2004, la facture énergétique de la France s'est alourdie de 24,1 % en un an, après un premier rebond de + 5,4 % en 2003. Elle représentait 1,75 % du PIB (après 1,47 % en 2003 et 1,66 % en 2000, dernière année de prix élevés), un niveau comparable à celui de 1986 bien que toujours nettement inférieur à celui de 1981 (5 %).

Cette hausse contribue pour 52 % à la dégradation du solde des échanges extérieurs de la France, dégradation qui a atteint -9,45 Md€ entre 2003 et 2004 (1). Les importations d'énergie ont représenté 37,52 Md€ (+ 21,3 % par rapport à 2003) et les exportations 9,17 Md€ (+ 13,4 %).

En moyenne, sur les cinq années 2000 à 2004, le poids de la facture énergétique de la France s'est situé à un niveau élevé de 1,57 point de PIB, en hausse de 0,52 point par rapport à l'année 1997, dernière année représentative d'un marché pétrolier moins heurté (avant l'effondrement des cours du pétrole puis leur envolée avec le profond changement de stratégie de l'OPEP).

Cette dégradation s'est confirmée depuis le début de l'année 2005 puisque la facture énergétique s'est élevée à 26,9 Md€ entre janvier et septembre (les achats de produits énergétiques ayant progressé de 16,6 % au cours du seul troisième trimestre) et contribuent pour plus de la moitié au déficit du commerce extérieur, qui atteint 17 Md€ sur la période.

Ce choix s'est trouvé renforcé par le fait que le Gouvernement a précisément retenu le thème de l'énergie pour illustrer, dans l'annexe relative à la mission (le « bleu »), les difficultés à déterminer des objectifs et des indicateurs de programme pertinents. Il a ainsi indiqué que l'un des deux paramètres permettant d'évaluer la **performance énergétique** de la France était l'**intensité énergétique finale** (*i.e.* rapport entre la consommation d'énergie et la croissance économique), qui caractérise la **capacité du pays à utiliser de manière optimale l'énergie pour se développer**. Soulignant que l'observation sur la durée de cet indicateur (2) donnait des éléments d'information indispensables pour déterminer les grandes lignes de la politique énergétique du pays et était irremplaçable pour le pilotage structurel, il a assuré que leur évolution ferait l'objet d'une **analyse régulière** et qu'elle serait commentée dans le **rapport annuel de performance** de la mission.

(1) Avec des termes de l'échange de -1,69 Md€ en 2003 et -7,76 Md€ en 2004.

(2) Ainsi que du second, qui est le taux d'indépendance énergétique, actuellement de l'ordre de 50 % grâce à l'importance du parc électronucléaire.

A. LE NOUVEAU CADRE LÉGISLATIF EN MATIÈRE DE MAÎTRISE DE LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE

1. Les grands axes de la politique énergétique

La loi de programme détermine les **quatre grands objectifs de long terme de la politique énergétique française**, qui fixent un cap à l'action pour les trente ans à venir : contribuer à l'indépendance énergétique nationale et garantir la sécurité d'approvisionnement ; assurer un prix compétitif de l'énergie ; préserver la santé humaine et l'environnement, en particulier en luttant contre l'aggravation de l'effet de serre ; garantir la cohésion sociale et territoriale en assurant l'accès de tous à l'énergie.

Les quatre axes majeurs de la politique énergétique française

Pour atteindre ces objectifs, **quatre axes majeurs ont été retenus** : maîtriser la demande d'énergie ; diversifier le bouquet énergétique ; développer la recherche et l'innovation dans le secteur de l'énergie ; assurer des moyens de transport et de stockage adaptés aux besoins. Dans ce cadre, un certain nombre d'objectifs chiffrés ont été définis :

- **division par quatre ou cinq des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050** afin de contribuer à l'objectif international d'une division par deux des émissions mondiales ;

- **réduction de 2 % par an en moyenne d'ici à 2015 de l'intensité énergétique finale et de 2,5 % d'ici à 2030** ;

- **production de 10 % des besoins énergétiques français à partir de sources d'énergie renouvelables à l'horizon 2010**, avec notamment une production intérieure d'électricité d'origine renouvelable à hauteur de 21 % de la consommation contre 14 % actuellement, le développement des énergies renouvelables thermiques pour permettre une hausse de 50 % de la production de chaleur d'origine renouvelable, et enfin l'incorporation de biocarburants et d'autres carburants renouvelables à hauteur de 2 % avant la fin de l'année 2005 et de 5,75 % d'ici le 31 décembre 2010 ;

- **mise en œuvre de trois plans mobilisateurs pour les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables** : le plan « *L'énergie pour le développement* » pour étendre l'accès aux services énergétiques des populations des pays en développement, le plan « *Face Sud* » dans le bâtiment pour conduire à l'installation de 200.000 chauffe-eau solaires et de 50.000 toits solaires par an en 2010, et enfin le plan « *Terre Energie* » pour atteindre une économie d'importations d'au moins 10 millions de tonnes équivalent pétrole (Mtep) en 2010 grâce à **l'apport de la biomasse pour la production de chaleur et de biocarburants**.

La loi de programme sur les orientations de la politique énergétique prévoit également le **maintien de l'option nucléaire** en France afin de garantir l'indépendance énergétique nationale et la sécurité d'approvisionnement, lutter contre l'effet de serre et enfin assurer des prix de l'électricité compétitifs et réguliers. S'agissant de la garantie de la sécurité d'approvisionnement électrique, il convient également que la France s'assure d'un développement suffisant des moyens de production thermique au fioul, au charbon ou au gaz : la prochaine programmation pluriannuelle des investissements devra donc réaffirmer le rôle du parc de centrales thermiques et en préciser la composition.

Enfin, une place toute particulière est réservée aux **actions de recherche et développement sur les nouvelles technologies de l'énergie**.

Une stratégie nationale de recherche sera publiée et révisée tous les cinq ans par le **Gouvernement**, lequel **rendra compte tous les ans au Parlement de la mise en œuvre de son volet relatif aux énergies renouvelables et aux économies d'énergie**.

2. Les moyens de maîtriser l'énergie retenus par la LOE

La loi de programme ouvre des perspectives dans tous les secteurs consommateurs d'énergie afin d'encourager une action tous azimuts en matière d'économies.

➤ Tout d'abord, la LOE assure la transposition des dispositions législatives de la directive 2002/91/CE du 16 décembre 2002 sur la **performance énergétique des bâtiments**.

Elle prévoit ainsi la réalisation d'études préalables à la construction de certains bâtiments afin d'examiner les différentes sources possibles d'approvisionnement en énergie (réseau de chaleur, cogénération, énergies renouvelables...). Elle permet ensuite d'imposer, lors des grosses rénovations dans certains bâtiments existants, des caractéristiques thermiques : ce **dispositif contraignant est très important en termes d'économies d'énergie car 66 % des logements existants ont été construits avant 1974, donc avant toute réglementation thermique**. Enfin, elle instaure des **inspections régulières** pour les systèmes de chauffage et de climatisation ainsi que, dans certains cas, des audits et des conseils en vue d'**optimiser l'efficacité énergétique du parc des chaudières**.

➤ Ensuite, la loi institue un **dispositif de certificats d'économies d'énergie** (« *certificats blancs* ») qui va mobiliser, en sus des instruments traditionnels que sont la réglementation et la fiscalité, les acteurs du secteur énergétique vers les économies d'énergie. Ce système est fondé sur la mise en place d'un marché : la demande de certificats résultera des obligations d'économies d'énergie imposées aux vendeurs d'énergie tandis que l'offre proviendra des entreprises ou des collectivités publiques qui engageront des actions, au-delà de leur activité habituelle, visant à économiser l'énergie. Le marché permettra de s'assurer que tous les acteurs potentiels sont mobilisés pour **identifier tous les gisements d'économies d'énergie les moins coûteux**.

➤ A cet égard, la loi de programme accroît la **capacité des collectivités locales à intervenir**, en cohérence avec l'action de l'Etat, dans le domaine de la maîtrise de l'énergie. Concernées par la relance d'une politique active en la matière du fait de leur connaissance des territoires et de leur proximité avec les habitants, les collectivités territoriales, qui constituent les relais parmi les plus appréciés des citoyens, sont un vecteur privilégié pour sensibiliser et informer sur les enjeux de la maîtrise de l'énergie, ainsi qu'inciter à des nouveaux comportements. Elles sont également appelées à montrer l'exemple en réduisant leurs propres consommations énergétiques.

➤ S'agissant enfin de l'**information des consommateurs**, élément fondamental pour favoriser de nouveaux comportements plus économes, la loi prévoit de la renforcer sous plusieurs formes : les entreprises vendant de l'énergie ou des services énergétiques devront introduire dans leurs messages publicitaires la **promotion des économies d'énergie**, le **coût complet en euros** (achat et consommation d'énergie) sera affiché sur les emballages des biens mis en vente, et la sensibilisation du public et l'éducation des Français seront encouragées par la mise en œuvre de **campagnes d'information pérennes** et **l'inclusion des problématiques énergétiques dans les programmes scolaires**.

➤ A titre personnel, votre rapporteur pour avis regrette cependant, comme il l'avait exprimé lors de l'examen de la loi, que celle-ci ne comporte **pas de mesures plus efficaces dans le secteur des transports**, notamment en faveur du **rééquilibrage rail-route** par le **développement du transport ferroviaire**.

3. Une stratégie qui s'inscrit dans le cadre européen

Les actions européennes concernant la maîtrise de l'énergie se présentent aujourd'hui essentiellement sous deux formes : le **soutien financier** à travers des programmes d'une part, la **réglementation** d'autre part.

➤ Les **programmes de soutien à des projets européens** sont au nombre de eux : le *Programme cadre de recherche et développement* (PCRD) et le programme *Energie intelligente pour l'Europe*. Le premier participe au financement de projets de recherche, de développement et de démonstration, le second au financement d'études, de travaux de normalisation et de projets pilotes. Ces programmes sont dotés de financements pluriannuels, engagés par appels d'offres successifs.

Les deux programmes communautaires de soutien à des projets européens

Les dispositions relatives à l'énergie du 6^{ème} PCRD, adopté en fin d'année 2002, privilégient les énergies renouvelables au sein d'un budget qui, *stricto sensu*, s'élève à 810 M€ mais qui, au sens large, atteint environ le milliard d'euros dans la mesure où un programme consacré au transport notamment permettra de financer des projets liés à l'énergie. Dans le 7^{ème} PCRD, dont les travaux de définition sont déjà engagés, l'énergie est reconnue comme une priorité au sein d'un programme dont la structure globale semble, au vu des premiers documents soumis par la Commission, être en continuité avec le dispositif actuel, avec toutefois un budget en forte expansion, puisqu'il doublerait, et une durée de vie prolongée à sept ans. Les propositions de la Commission sont actuellement en cours d'examen par le groupe « recherche » et le Parlement européen.

Le programme *Energie intelligente pour l'Europe*, adopté en juillet 2003, finance pour sa part quatre programmes consacrés respectivement aux énergies renouvelables, à l'utilisation rationnelle de l'énergie, à l'action internationale et aux transports. Son budget de 200 M€ est prioritairement orienté sur les énergies renouvelables et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Ce programme se poursuivra (EIE II) dans le cadre du programme cadre compétitivité et innovation (CIP), en cours d'examen au groupe « industrie » et au Parlement européen.

➤ S'agissant de la **réglementation**, les actions proposées par la Commission ont deux objectifs : promouvoir la maîtrise de l'énergie (sécurité des approvisionnements, protection de l'environnement) et harmoniser le marché intérieur (éviter la multiplication de programmes nationaux divergents).

Pour ce qui concerne plus particulièrement l'**utilisation rationnelle de l'énergie**, le cadre communautaire actuel, bien que déjà substantiel, s'enrichit de manière quasi ininterrompue : les travaux d'étiquetage se poursuivent tandis que, parallèlement, d'autres directives plus contraignantes sont adoptées concernant l'interdiction sur le marché intérieur de produits jugés trop consommateurs d'énergie. Les éléments les plus notables sont les suivants :

– la directive cadre du Conseil du 22 septembre 1992 a rendu **obligatoire l'affichage des consommations d'énergie par voie d'étiquetage sur les lieux de vente de nombreux appareils domestiques** : réfrigérateurs et congélateurs, lave-linge, sèche-linge, lave-vaisselle, lampes, fours et systèmes de climatisation. L'étiquetage énergétique concernant les chauffe-eau et les téléviseurs est en cours d'examen ;

– des directives ont permis de fixer des **seuils minimums de performance aux appareils de froid, aux chaudières et aux ballasts** (équipements adaptés sur les lampes fluorescentes). La directive 2005/32/CE du 6 juillet 2005 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'**écoconception** applicables aux produits consommateurs d'énergie permettra de prendre ce type de mesures par des directives d'application de la Commission, après vote en comité ;

– la directive visant à améliorer la **performance énergétique des bâtiments**, adoptée par le Conseil et le Parlement européen le 16 décembre 2002, a été transposée pour l'essentiel par la LOE. Concernant à la fois les bâtiments neufs et existants, pour lesquels doivent être définies des performances minimales, la loi impose un certificat indiquant les performances énergétiques en cas de changement de propriétaire ou de locataire, ainsi qu'un affichage des consommations d'énergie dans les lieux publics, et prévoit l'inspection périodique des chaudières et des systèmes de climatisation ;

– la directive 2004/8/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 vise à promouvoir la **cogénération** fondée sur une demande de chaleur utile ;

– enfin, une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'**efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques** est en cours de négociation. Ce texte, qui vise à compléter le dispositif du marché intérieur de l'énergie libéralisé pour l'orienter vers la **promotion de l'efficacité énergétique**, a fait l'objet d'un accord politique au Conseil énergie de juin 2005 et sera examiné par le Parlement européen en seconde lecture avant la fin de l'année.

Par ailleurs, la Commission européenne a rédigé un **livre vert sur l'efficacité énergétique** qui sera soumis à une large consultation publique jusqu'en mars 2006. Ensuite, un plan d'action devrait être proposé au Conseil et au Parlement européen.

La mise en œuvre communautaire du Protocole de Kyoto

En signant le Protocole de Kyoto, entré en vigueur en février 2005 avec la ratification de la Russie, les pays développés se sont engagés à **réduire de 5 % leurs émissions de gaz à effet de serre sur la période 2008-2012**. Cet objectif ambitieux nécessite à l'évidence un panel de mesures complémentaires au sein duquel la **maîtrise de la consommation** apparaît essentielle.

Dans ce cadre, dont la définition résulte largement de l'action de l'Union européenne, principal moteur des négociations sur le climat, **la France s'est engagée à maintenir ses émissions en 2010 à leur niveau de 1990**. Avec une **baisse observée des émissions de -1,9 % entre 1990 et 2003**, elle est aujourd'hui l'un des rares Etats à être en ligne avec son **objectif**, qui reste toutefois **ambitieux** pour le pays compte tenu, à la fois, des **faibles marges de manœuvre mobilisables dans le secteur de la production électrique** en raison de la structure de son parc, et du **coût élevé des mesures de réduction pour les secteurs du bâtiment et des transports**, qui connaissent une évolution préoccupante de leurs émissions.

Aussi le Gouvernement a-t-il adopté le 22 juillet 2004 le *Plan Climat*, qui a pour ambition, d'ici 2010, de réduire les émissions de CO₂ par rapport à la tendance actuelle de 72,3 Mt, notamment grâce au **marché d'échange de quotas d'émissions**. Conformément à la directive communautaire 2003/87, **la France a mis en place ce marché dès 2005** afin d'**expérimenter le dispositif** en vue de la période d'engagement du Protocole. Le système européen ne vise, dans un premier temps, que les seules émissions de CO₂ des **secteurs les plus émetteurs** (papier, verre, ciment, céramique, chaux, secteur énergétique et raffineries), soit **45 à 50 % du total des émissions de CO₂ de l'industrie**.

Chaque Etat membre fixe des objectifs de réduction d'émissions à certaines installations industrielles au moyen d'un **plan national d'affectation de quotas** (dit PNAQ) préalablement validé par la Commission. Deux périodes de mise en œuvre sont prévues : 2005-2007 (expérimentation) et 2008-2012 (Protocole). Les exploitants concernés doivent, sous peine d'amende, restituer à la fin de chaque période le nombre de quotas correspondant à leurs émissions de CO₂, en les achetant au besoin sur le marché si celles-ci excèdent leur allocation de quotas.

Le **marché européen de quotas est « complet » depuis le 20 juin 2005**, date de l'approbation par la Commission européenne du plan grec. On rappellera que la Commission a demandé à 14 des 25 Etats membres de diminuer les enveloppes de quotas initialement notifiées, la réduction imposée s'élevant au total à 4 % de l'enveloppe globale de l'Union européenne. En définitive, le marché européen regroupe près de **11.500 installations** qui se sont vu attribuer **6,572 milliards de tonnes de CO₂ de quotas sur la période 2005-2007**, soit 2,19 milliards de tonnes par an. La **valeur de ces quotas** est évaluée à ce jour à près de **100 milliards d'euros**.

Le **plan français** d'affectation de quotas a été approuvé par la Commission européenne le 17 décembre 2004, pour une **enveloppe globale de quotas de 156,51 MtCO₂ par an**. La liste des **1.150 installations concernées** et leur montant de quotas, par an et pour la période 2005-2007, a été notifiée aux exploitants par arrêté préfectoral à la fin du mois de février 2005. Bien que 3^{ème} puissance économique de l'Union derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni, **la France ne représente que 7,1 % des quotas attribués** et figure ainsi en **6^{ème} position** derrière l'Allemagne (22,8 %), le Royaume-Uni (11,2 %), la Pologne (10,9 %), l'Italie (10,6 %) et l'Espagne (8 %).

Reste que les **échanges transfrontières de quotas sont toujours limités** car, fin juin 2005, seuls neuf Etats membres disposaient d'un registre de quotas opérationnel et relié au système communautaire développé par la Commission européenne (le registre français étant opérationnel et relié depuis le 18 mai 2005). En effet, les quotas de CO₂ ne sont matérialisés que par l'inscription au registre national que doit développer chaque Etat membre, registre qui retranscrit en outre tous les mouvements sur les comptes de quotas.

Parallèlement à la mise en œuvre du marché européen et des mesures nationales, le protocole de Kyoto offre la possibilité de recourir à des **mécanismes dits « de flexibilité »** : il s'agit de délivrer à des opérateurs des crédits lorsque leurs projets permettent des réductions additionnelles des émissions de gaz à effet de serre au-delà de ce que la réglementation, l'équilibre financier et la disponibilité des ressources ou des techniques auraient imposé. La France, qui entend utiliser et promouvoir ces mécanismes de flexibilité, a créé un fonds carbone doté de 50 M€ et destiné à l'achat de « crédits Kyoto » générés par des projets « Kyoto ».

Toutefois, la directive 2003/87 « quotas » n'autorisait pas la conversion des crédits issus de ces projets en quotas échangeables sur le marché communautaire. C'est la directive 2004/101 « crédits », dont la transposition aurait du intervenir avant le 13 novembre dernier, qui l'autorise, afin de permettre à des opérateurs européens de satisfaire à leurs obligations issues des plans d'affectation des quotas. **La France s'est cependant opposée à l'adoption de cette directive**, qui limite l'accès au marché communautaire des crédits issus des projets hydrauliques et **exclut ceux des projets nucléaires et de projets de boisement ou reboisement**, enjeu pourtant majeur de nombreux petits pays en développement. La stigmatisation d'énergies non émettrices de gaz à effet de serre comme le nucléaire nuit, selon la France, à l'efficacité du dispositif mis en place au niveau européen ainsi qu'à sa compréhension, tant par les entreprises que par les pays en développement.

Reste que la stabilisation au niveau mondial des émissions de gaz à effet de serre suppose que les pays développés comme la France divisent leurs propres émissions par quatre d'ici 2050. Un groupe de travail pluridisciplinaire va donc être institué en France pour dessiner la trajectoire permettant cette réduction, ce qui suppose une analyse approfondie, au plan national, des modes de production, de consommation et d'organisation, ainsi qu'une orientation de la politique de recherche. Par ailleurs, des discussions devraient s'engager au niveau international sur les mesures à prendre pour poursuivre et compléter l'impulsion donnée par le Protocole de Kyoto.

B. UN BILAN ÉNERGÉTIQUE QUI ÉVOLUE LENTEMENT

1. Le bilan énergétique de 2004

➤ La **consommation totale d'énergie primaire** a progressé, après correction climatique, de 0,7 % pour atteindre 276,2 Mtep, après une quasi stabilité en 2003 (-0,1 %) et une croissance de 1,6 % en 2002 (1). Depuis 1990, la consommation totale d'énergie primaire de la France évolue à un **taux moyen de + 1,4 % par an**.

La consommation d'énergie primaire

	1973	1980	1990	2000	2002	2003	2004	04/03	TCAM 04/90
Consommation d'énergie primaire (en Mtep)									
Réelle	182,4	191,7	225,2	263,8	266,3	271,7	275,3	+1,3	+1,4
Avec correction climatique (CC)	179,6	189,9	229,8	268,9	274,6	274,3	276,2	+0,7	+1,3
<i>dont</i>									
- usages énergétiques	133,6	134,1	142,6	158,5	163,3	160,3	161,2	+0,6	+0,9
- usages non énergétiques	10,9	11,8	12,4	17,4	15,6	15,8	15,6	-1,2	+1,6
Taux de variation annuel (en %)									
Consommation primaire (avec CC)	+7,6	-1,6	+2,2	+2,1	+1,6	-0,1	+0,7		
PIB (en volume)	+5,4	+1,6	+2,6	+3,8	+1,2	+0,5	+2,3		

TCAM : taux de croissance annuel moyen, en %

➤ En ce qui concerne la **consommation finale** (2), énergétique et non énergétique (engrais, plastiques, goudrons,...), elle n'a pour sa part progressé

(1) Du fait de la douceur du climat en 2003, l'évolution est sensiblement différente en climat réel : + 1,3 % pour atteindre 275,3 Mtep, après + 2,0 % en 2003 et - 0,7 % en 2002.

(2) Il s'agit de la consommation totale d'énergie primaire diminuée de la consommation de la « branche énergie » (centrales électriques, raffineries, consommations internes, pertes).

que de 0,4 % en 2004, pour atteindre 176,8 Mtep (1). Ce rythme est inférieur de moitié à la tendance observée depuis 1990 (+ 0,9 % par an), mais il contraste toutefois avec la diminution sensible connue en 2003 (- 1,6 %) en raison du fort ralentissement de l'activité économique, où toutes les énergies étaient orientées à la baisse.

En 2004, ce sont encore l'électricité et le gaz qui ont tiré à la hausse cette consommation, le gaz (+ 1,9 %) évoluant d'ailleurs plus rapidement que l'électricité (+ 1,4 %), contrairement au cas de la consommation primaire. La baisse de la consommation de pétrole a connu un arrêt presque total, même si les usages non énergétiques ont été en légère baisse, retrouvant leur niveau de 2002, principalement en raison d'une mauvaise orientation de la pétrochimie liée à la flambée des prix du pétrole.

➤ La **production nationale d'énergie primaire** n'ayant pour sa part augmenté que de 0,8 % sur l'année, le **taux d'indépendance énergétique** de la France, malgré un apport en provenance des stocks de 1,2 Mtep, a donc été **en très légère baisse**, de - 0,2 point, pour atteindre **50,2 %**. Ce taux demeure cependant au niveau voisin de 50 % observé depuis la mise en place du programme nucléaire dans les années 80.

2. Une contribution contrastée des grands secteurs aux économies d'énergie

Même depuis le contre-choc pétrolier de 1986 qui a ralenti les efforts, et bien que des effets de structure aient joué un rôle, l'industrie (sidérurgie incluse) apparaît comme le secteur qui a fait le plus d'efforts en ce sens, passant de l'indice 100 en 1990 à l'indice 76,7 en 2004 alors que, sur la même période, les transports stagnaient à 95,3 et le résidentiel-tertiaire à 91,3.

➤ C'est en effet **l'industrie** qui constitue le **secteur ayant généré depuis 1973 les économies d'énergie les plus importantes** : l'intensité énergétique de la sidérurgie a ainsi enregistré une baisse de 76 % et celle de l'industrie hors sidérurgie de 54 %.

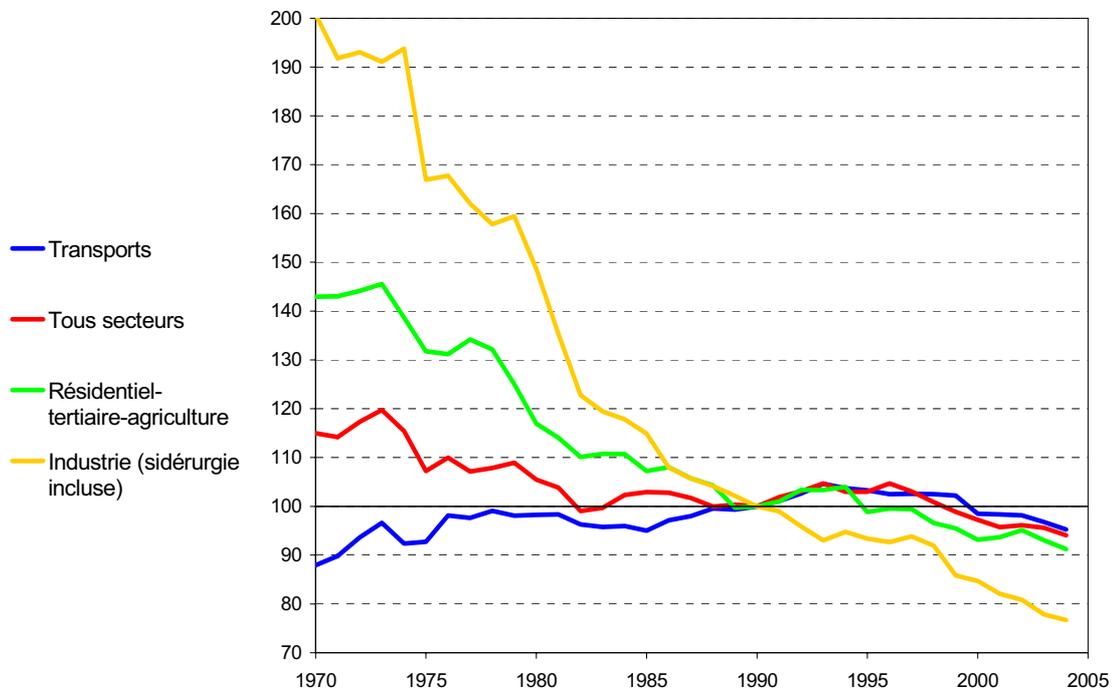
En ce qui concerne la **sidérurgie**, une amélioration spectaculaire d'efficacité énergétique a été enregistrée entre 1974 et 1993. Depuis lors, si l'on constate des amplitudes de variation probablement liées à la stagnation de l'activité, la **tendance à la baisse de l'intensité énergétique se poursuit** en raison des **gains à la fois de productivité et d'efficacité énergétique** (- 2,6 % en 2004 par rapport à 2003).

Pour le **reste de l'industrie**, les progrès les plus importants, principalement d'origine technologique, sont intervenus entre 1973 et 1985, puis se sont poursuivis dans une moindre mesure jusqu'en 1990. Toutefois, des

(1) En climat réel, 2004 ayant été moins clémente que 2003, la croissance a été de + 1,7 % (après +1,8 % en 2003, année au climat également moins clément que l'année précédente).

améliorations nouvelles sont apparues ces dernières années : ainsi, en 2004, l'intensité énergétique du secteur a enregistré une baisse annuelle de - 1,3 %.

Evolution de l'intensité énergétique des principaux secteurs consommateurs d'énergie



Source : Observatoire de l'Énergie (avril 2005)

D'une manière générale, l'écart de croissance entre consommation d'énergie et activité industrielle (l'indice de production manufacturière a progressé de 2,7 % en 2004) témoigne de gains d'efficacité énergétique. Ils peuvent s'expliquer par des **effets de structure** et par une **sensibilisation croissante au développement durable**, mais aussi, surtout en période de prix élevés, par la **recherche de compétitivité** qui incite l'industrie, pour faire face à une concurrence toujours plus vive, à **renforcer ses efforts d'économies d'énergie** et à **substituer du pétrole et du charbon par de l'électricité ou du gaz**, lorsque les techniques le permettent.

➤ Dans le **secteur résidentiel et tertiaire**, les effets de la nouvelle **réglementation thermique**, instituée en 2000 et entrée en vigueur en 2001, commencent à être mesurables, même s'ils seront réellement visibles plutôt sur le **moyen et le long terme** : ainsi, en 2004, l'efficacité énergétique enregistrée dans le secteur s'est accrue de 2 % par rapport à 2003.

Les prix élevés des énergies, la progression limitée du pouvoir d'achat et une prise de conscience croissante des Français pour la préservation de l'environnement et la maîtrise de l'énergie expliquent vraisemblablement l'**évolution positive du comportement des ménages**. Au reste, comme le confirment les réponses au « *Baromètre d'opinion sur l'énergie* » mesuré chaque semestre par le CREDOC et l'Observatoire de l'énergie, les **campagnes d'information de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)** (« *Parole, parole...* », « *Faisons vite, ça chauffe* »)

auraient commencé à porter leurs fruits. Par ailleurs, l'**amélioration continue des équipements domestiques** (meilleur rendement des chaudières, doubles vitrages,...) concourt également à cette évolution. Néanmoins, l'engouement pour les appareils électroniques grand public, ainsi que le développement de la climatisation et du multi-équipement en électroménager, ne se démentent pas, ce qui explique la progression toujours rapide de la consommation électrique.

Consommation finale d'énergie par secteur (corrigée du climat)

en Mtep	1973	1980	1990	2000	2002	2003	2004	04/03	TCAM 04/90
Industrie	48,0	44,8	38,5	39,2	38,7	37,4	37,7	+0,8 %	-0,1 %
<i>dont sidérurgie</i>	<i>12,5</i>	<i>10,7</i>	<i>7,0</i>	<i>6,2</i>	<i>6,0</i>	<i>5,8</i>	<i>5,8</i>	<i>-0,3 %</i>	<i>-1,3 %</i>
Résidentiel-tertiaire	56,2	54,0	59,3	66,9	70,7	69,6	69,8	+0,3 %	+1,2 %
Agriculture	3,0	3,2	3,1	3,0	3,0	2,9	2,9	+1,4 %	-0,4 %
Transports	26,3	32,1	41,7	49,4	50,9	50,4	50,8	+0,7 %	+1,4 %
Total énergétique	133,6	134,1	142,6	158,5	163,3	160,3	161,2	+0,6 %	+0,9 %
Non énergétique	10,9	11,8	12,4	17,4	15,6	15,8	15,6	-1,2 %	+1,6 %
Total	144,5	145,9	155,0	175,9	178,9	176,1	176,8	+0,4 %	+0,9 %

Mtep : millions de tonnes équivalent pétrole

TCAM : taux de croissance annuel moyen

Structure sectorielle de la consommation énergétique finale (corrigée du climat)

en %	1973	1980	1990	2000	2002	2003	2004	04/03	VAM 04/90
Industrie	35,9	33,4	27,0	24,7	23,6	23,3	23,4	-	-0,3 pt
<i>dont sidérurgie</i>	<i>9,4</i>	<i>8,0</i>	<i>4,9</i>	<i>3,9</i>	<i>3,7</i>	<i>3,6</i>	<i>3,6</i>	-	<i>-0,1 pt</i>
Résidentiel-tertiaire	42,1	40,2	41,5	42,2	43,3	43,4	43,3	-0,1 pt	+0,1 pt
Agriculture	2,3	2,4	2,2	1,9	1,9	1,8	1,8	-	-
Transports	19,7	24,0	29,3	31,2	31,2	31,5	31,5	-	+0,2 pt
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		

VAM : variation annuelle moyenne

➤ La situation est en revanche beaucoup plus préoccupante dans le **secteur des transports**, dont la **consommation globale d'énergie a presque doublé** (+ 93 %) depuis 1973 : la politique visant à faciliter les déplacements individuels et celle consistant à favoriser l'habitat dispersé conduisent en effet à la détérioration de l'intensité énergétique.

Les progrès difficilement réalisés entre 1977 et 1985 ont été globalement annulés par l'augmentation régulière et soutenue de l'intensité énergétique constatée entre 1990 à 1999 (+ 0,2 % par an en moyenne). Toutefois, depuis 2000, cette intensité connaît une relative stagnation, et même une sensible réduction en 2003 (- 1,4 %) et en 2004 (- 1,6 %), due notamment, et malgré la poursuite de la progression du parc des véhicules particuliers, au **ralentissement de l'activité économique** et à un **meilleur respect des limitations de vitesse**.

La consommation de **carburants pétroliers** (essence, gazole, GPL, carburateurs) constituant plus de **97 % de la consommation totale de ce secteur**, une attention spécifique doit être portée à l'utilisation des **biocarburants** et à **l'évolution de la consommation du parc de véhicules particuliers**.

Evolution des caractéristiques du parc de véhicules particuliers

Les constructeurs, notamment nationaux, proposant systématiquement une version diesel, donc moins consommatrice, même pour les petites cylindrées, la « diésélisation du parc automobile » se poursuit à un rythme soutenu : en moyenne sur 2004, 44,2 % des véhicules roulaient au gazole, contre 41,8 % à la mi-2003 et seulement 36,8 % en 2001.

Par ailleurs, les **consommations unitaires en litres/100 km des véhicules particuliers sont en diminution**, de - 1,5 % en 2004 (consommation moyenne de 7,2 l/100 km) après - 1,8 % en 2003. Cette baisse s'explique par le phénomène de **diésélisation** ainsi que par un **meilleur respect des vitesses limites par les conducteurs** : le taux de dépassement de plus de 10 km/h des vitesses limites s'est réduit de façon spectaculaire pour toutes les catégories de véhicules, d'abord de - 8,4 points en 2003 puis de - 4,2 points en 2004. Or, on estime par exemple qu'une réduction de la vitesse limite de 130 à 120 km/h sur les seules autoroutes permet d'obtenir une **économie d'énergie de l'ordre de 0,7 Mtep**, soit environ - 1,4 % sur la consommation totale de carburants routiers.

C. LES DISPOSITIONS DE LA MISSION BUDGÉTAIRE DESTINÉES À FAVORISER LES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE

Les mesures en faveur des économies d'énergie sont multiples. Elles figurent en grande partie au sein de l'action 01 « *Politique de l'énergie et des matières premières* » du programme 134 « *Développement des entreprises* » de la mission budgétaire, programme qui, en particulier, avance comme priorité de « *renforcer l'indépendance énergétique du pays notamment par la maîtrise de la consommation d'énergie* ». Il convient toutefois de noter que le développement de la recherche en la matière relève désormais, compte tenu de la nouvelle architecture budgétaire, du programme 188 « *Recherche dans le domaine de l'énergie* » de la mission interministérielle « *Recherche et enseignement supérieur* », au travers essentiellement de l'action 02 « *Recherche dans les nouvelles technologies de l'énergie* ».

Outre les **impôts et taxes pesant sur les énergies consommées**, qui ont évidemment pour effet de **faire varier et d'orienter la consommation d'énergie**, les outils incitatifs de **dépense fiscale** constituent d'importants effets de levier en faveur des économies d'énergie. Par ailleurs, des subventions et des actions d'information et d'incitation sont assurées par l'intermédiaire de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

1. Les mesures fiscales

Le champ des dispositifs fiscaux est assez large et concerne tant les **particuliers** que les **entreprises** et les **collectivités**. Il couvre la fiscalité des véhicules, celle des carburants et celle de l'équipement domestique ou industriel.

a) La fiscalité des véhicules

➤ Un certain nombre de dispositions fiscales ont été mises en œuvre pour **promouvoir le développement des véhicules dits « alternatifs » en vue**

de favoriser la diversification énergétique, qui contribue à la maîtrise de la consommation. Il s'agit :

– du **crédit d'impôt pour l'acquisition de véhicules neufs** utilisant du gaz propane liquide (GPL), du gaz naturel pour véhicules (GNV) ou combinant l'énergie électrique et une motorisation essence ou gazole (hybride). Le crédit d'impôt s'applique également aux **dépenses de transformation** pour permettre le fonctionnement au GPL de certains véhicules à essence et il est majoré de 50 % lorsque l'acquisition du véhicule neuf s'accompagne de la destruction d'un véhicule ancien ;

– de **l'amortissement exceptionnel sur douze mois pour l'acquisition de véhicules neufs** fonctionnant exclusivement ou non au moyen de l'énergie électrique, du GPL ou du GNV ainsi que les accumulateurs, matériels destinés au stockage, à la compression et à la distribution, nécessaires à l'utilisation de ces véhicules.

➤ Les exploitants de transports publics en commun de voyageurs utilisant du GNV ou du GPL et des exploitants de bennes à ordures au GNV bénéficient d'une incitation fiscale pour compenser le surcoût de ces véhicules lors de leur acquisition : ils peuvent se faire **rembourser la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)** et la **taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN)**, à concurrence de 40.000 litres/an/véhicule pour le GPL et de 24.000 Nm³/an /véhicule pour le GNV.

b) La fiscalité des carburants

L'utilisation de **biocarburants**, en substitution partielle aux carburants fossiles, permet de limiter les émissions de gaz à effet de serre et de renforcer la sécurité d'approvisionnement nationale sur le long terme. Elle offre aussi pour atout de favoriser le développement agricole et de réduire les effets environnementaux du secteur transport.

Dans cette perspective, la directive 2003/30/CE du 8 mai 2003 sur la promotion de l'utilisation de biocarburants dans les transports oblige les Etats-membres à veiller à ce qu'un **pourcentage minimal de biocarburants soit mis en vente sur leur marché**. A ce titre, ils doivent définir des objectifs nationaux indicatifs. Des valeurs de référence de 2 % en 2005 et de 5,75 % en 2010, calculées sur la base de la teneur énergétique de la quantité totale d'essence et de gazole vendue sur leur marché, sont proposées par la directive. Ces objectifs indicatifs pourront être revus, sur proposition de la Commission, avant le 31 décembre 2006.

La France s'est engagée dans l'application de la directive 2003/30/CE, les objectifs de 2 % pour l'année 2005 et de 5,75 % en 2010 étant repris dans la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique de la France. D'autre part, la première phase du plan biocarburants s'est achevée le 18 mai 2005, avec l'agrément fiscal de 480.000 tonnes supplémentaires pour la filière biodiesel et 320.000 tonnes supplémentaires pour la filière bioéthanol pour les périodes

2005-2009, 2006-2011 et 2007-2012. De plus, la deuxième phase de ce plan va être engagée avant la fin de cette année et portera sur 700.000 tonnes supplémentaires pour la filière biodiesel et 250.000 tonnes supplémentaires pour la filière bioéthanol pour la période 2008-2013. L'augmentation progressive de la teneur en biocarburants dans les carburants représentera un important progrès par rapport à la situation actuelle (moins de 1 %) et devrait placer la France au premier rang européen. La réduction des émissions est estimée à 7 MtCO₂ en 2010.

c) L'encouragement à la co-génération

Dans le cadre de la promotion de l'efficacité énergétique et afin d'assurer une neutralité fiscale par rapport aux autres énergies primaires utilisées pour la production d'électricité (charbon et nucléaire), les **installations de cogénération fonctionnant au gaz naturel et aux huiles minérales bénéficient depuis 1993 d'une exonération pour cinq ans des taxes intérieures de consommation (TICGN/TIPP)**. Cette exonération a été prorogée à plusieurs reprises et les installations mises en service avant le 31 décembre 2005 peuvent encore en bénéficier.

Par ailleurs, les installations de cogénération bénéficient également depuis 1991 et jusqu'au 31 décembre 2006 d'un **amortissement exceptionnel sur douze mois**.

d) Les dépenses fiscales spécifiques aux économies d'énergie

Les **dépenses fiscales directement destinées à favoriser les économies d'énergie** concernent tant les **particuliers**, au travers du crédit d'impôt, que les **entreprises**, par l'intermédiaire de l'amortissement exceptionnel.

➤ L'article 90 de la loi de finances pour 2005 a mis en place à compter du 1^{er} janvier 2005 un nouveau **crédit d'impôt dédié aux dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et des énergies renouvelables**. Ce dispositif s'applique :

– aux dépenses afférentes à un immeuble achevé depuis plus de deux ans au titre de l'acquisition de **chaudières à basse température** et de **chaudières à condensation** ;

– aux dépenses afférentes à un immeuble achevé depuis plus de deux ans au titre de l'acquisition de **matériaux d'isolation thermique** et de **appareils de régulation de chauffage** ;

– aux coûts des **équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable** ou des **pompes à chaleur** dont la finalité essentielle est la production de chaleur, quelle que soit la date d'achèvement de l'immeuble.

Le taux du crédit d'impôt est fixé à 15 % pour les dépenses d'acquisition de chaudières à basse température, à 25 % pour les dépenses d'acquisition de chaudières à condensation, de matériaux d'isolation thermique

et d'appareils de régulation de chauffage, et à 40 % pour les équipements de production d'énergie renouvelable ainsi que pour les pompes à chaleur.

Pour un même contribuable, le montant des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt en faveur du développement durable ne peut excéder, pour la période du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2009, la somme de 8.000 € pour une personne seule et de 16.000 € pour un couple, ce plafond étant majoré pour tenir compte de la situation de famille du contribuable. La liste des équipements, matériaux et appareils éligibles et les critères techniques de performance qui leur sont applicables ont été précisés par l'arrêté ministériel du 9 février 2005 publié au *Journal officiel* du 15 février 2005.

L'évaluation de ce crédit d'impôt figure dans le tableau des dépenses fiscales contribuant au programme 134 « *Développement des entreprises* » sans que ce soit leur objet principal. Malheureusement, il est associé, dans une **évaluation unique de 380 M€ pour 2005 et de 420 M€ pour 2006**, au crédit d'impôt pour les dépenses de travaux d'installation ou de remplacement d'équipements spécialement conçus pour les personnes âgées ou handicapées, qui ne relèvent assurément pas de la même problématique.

Aussi votre rapporteur pour avis estime-t-il nécessaire que l'an prochain, une distinction soit faite entre les deux catégories de dépenses fiscales pour permettre une correcte appréciation de l'évaluation du crédit d'impôt favorable aux économies d'énergie.

➤ Le dispositif de **l'amortissement exceptionnel** offre aux entreprises la possibilité de pratiquer un amortissement immédiat, sur douze mois à compter de leur mise en service, des **matériels destinés à économiser l'énergie** acquis ou fabriqués entre le 1^{er} janvier 1991 et le 31 décembre 2006 **ou à produire de l'énergie renouvelable.**

Pas davantage que les autres dispositifs fiscaux, il ne semble que celui-ci figure dans l'un ou l'autre des tableaux retraçant les dépenses fiscales attachées à titre principal ou non au programme 134. Or, si l'on peut discuter de la nécessité de mentionner, par exemple, les mesures d'encouragement à l'acquisition de véhicules propres, qui n'ont d'effets qu'indirects sur la consommation d'énergie, **il n'est en revanche pas compréhensible que cet amortissement exceptionnel ne soit pas évoqué dans le tableau des dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au programme.**

2. Le rôle de l'ADEME

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) constitue, selon les termes mêmes du projet annuel de performances (PAP) du programme 134, « *l'un des principaux outils de mise en œuvre de la politique de l'énergie* » à travers l'octroi, à des particuliers, des entreprises ou des collectivités territoriales, de **subventions d'investissements financées sur**

crédits budgétaires, qui participent au financement de dépenses permettant les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables.

Pourtant, compte tenu de son action tout aussi essentielle dans le domaine de l'environnement, l'agence a été rattachée au programme 184 « *Prévention des risques et lutte contre les pollutions de la mission Ecologie et développement durable* ». C'est donc dans le PAP de ce programme qu'elle fait l'objet d'une présentation détaillée, en tant qu'opérateur principal associé. **Bien évidemment, ce choix peut apparaître contradictoire avec l'affirmation selon laquelle l'action de l'ADEME est essentielle à la mise en œuvre de la politique de l'énergie, affirmation qui devrait avoir pour corollaire de retenir l'agence comme opérateur du programme 134.**

a) Le financement de l'ADEME

En tout état de cause, du fait même de la dualité de ses missions, le **financement de l'agence n'est assuré qu'en partie par le MINEFI**. Ainsi, l'ADEME a bénéficié en 2005, au titre des **subventions pour charges de service public** versées par le ministère délégué à l'industrie, de 16,5 M€ en AP et en CP. Pour 2006, la dotation demandée s'élève, en AE et en CP, à 17.982.400 euros, ce qui représente une **augmentation de près de 9 %**.

Quant aux **dépenses d'intervention versées pour favoriser la maîtrise de l'énergie**, elles se monteront en 2006 à 12.720.400 euros en AE et à 15.220.400 euros en CP. Ces subventions, dont bénéficieront aussi bien les collectivités locales que les entreprises ou les organisations les fédérant, telles les chambres consulaires, ont pour vocation d'obtenir un **effet de levier maximal de l'effort public**. Pour ce qui concerne plus particulièrement les **économies d'énergie**, les objectifs principaux concerneront la **rénovation des bâtiments existants** et le **renforcement des actions dans le secteur des transports**.

b) Le bilan de l'année 2004 et le déroulement de l'année 2005

L'année 2004 a été marquée par la conclusion en septembre de **l'avenant de révision à mi-parcours du contrat de plan Etat-ADEME (CPEA) pour 2000-2006**, actualisant l'action de l'agence pour tenir compte des nouvelles orientations des politiques publiques et des forces et des faiblesses de la mise en œuvre sur la première période, et mettant en adéquation les engagements de résultats avec les moyens alloués par l'Etat.

Les interventions de l'ADEME en 2004

Energies renouvelables : financement de 19.039 chauffe-eau solaires, raccordement de 5,2 MW de photovoltaïque répartis sur 1.094 installations et de 0,8 MW sur 503 sites isolés, raccordement en géothermie de 2.433 logements en Ile-de-France (objectif 2004-2006 : 12.500 logements/an), financement de 358 chaufferies à bois collectives ou industrielles (objectif 2004-2006 : 450/an).

Communication vers le public : 161 Espaces Info-Energie (EIE) ouverts au public (le ministère estime que depuis 2002, les EIE ont engendré 63 ktep d'économies d'énergie), 790.000 contacts dont 260.000 approfondis pour des économies d'énergie estimées à 42 ktep/an, 60.000 appels aux n° Azur et n° Vert, 3,1 millions de connexions au site Internet de l'ADEME.

Promotion de l'efficacité énergétique : 562 aides à la décision dans l'industrie et l'agriculture, 4.261 bâtiments diagnostiqués, 109 opérations exemplaires ou de démonstration (hors transports), 144 aides à la décision en organisation des transports, 110 assistances à maîtrise d'ouvrage HQE, 661 véhicules électriques aidés (y compris utilitaires).

Recherche et de développement (R&D) : préparation du programme national de R&D sur le bâtiment (PREBAT) qui a donné lieu au financement de 140 projets de R&D depuis 2002 ; pilotage de la création d'une fondation Bâtiment-énergie destinée à encourager les recherches de long terme sur les bâtiments ; gestion du programme véhicules propres et économes du PREDIT ; élaboration du plan national sur l'hydrogène (PAN-H) et instruction de plusieurs projets dans le cadre du réseau PACo ; soutien à la structuration des activités de recherches publiques et privées autour du projet d'Institut de recherche sur l'énergie solaire de Chambéry et renforcement des travaux sur la production de silicium de qualité photovoltaïque ; sélection de 24 projets dans le cadre du groupement d'intérêt scientifique Agrice pour trouver des substituts de biomasse aux produits d'énergie fossile, et élaboration, à l'initiative de l'ADEME/Agrice, du programme national de recherche sur les bioénergies (PNRB).

Par ailleurs, l'ADEME a apporté son expertise à la préparation du dispositif de certificats d'économies d'énergie institué par la loi n°2005-781 du 13 juillet 2005.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement les **économies d'énergie**, la **campagne de sensibilisation du grand public**, lancée en **mai 2004**, a été particulièrement bien accueillie. Cet effort d'information, déployé sur **trois ans**, se décompose en deux volets : un dispositif pluri-média fort et des actions de relais du club « *Planète gagnante* », accueillant trente partenaires nationaux et plus de cinquante partenaires régionaux. La campagne a rencontré rapidement l'adhésion du public, comme en témoignent les 89 % d'opinions positives recueillies six mois après le lancement, et a été suivie par la montée en puissance de l'activité des EIE, des visites du site Internet de l'ADEME et des appels aux numéros Azur et Vert mis en place.

En 2005, outre la concrétisation de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique qui définit un cadre pour les actions de maîtrise de l'énergie et de développement des énergies renouvelables, l'ADEME a été désignée comme structure de gestion de l'Agence nationale de la recherche pour les programmes de recherche sur les bio-énergies (dont le premier appel à propositions est clos depuis le 1^{er} juillet) et sur l'énergie des bâtiments (PREBAT, dont le premier appel à projets est clos depuis le 30 juin).

c) Les perspectives de travail pour l'année 2006

En 2006, l'ADEME sera particulièrement sollicitée pour la mise en œuvre du **dispositif de certificats d'économie d'énergie**, avec des travaux portant sur l'évaluation des performances techniques des matériels et sur la méthode de **valorisation et d'attribution des certificats**. Quant à ses autres actions, elles se structureront autour des thèmes suivants :

- un soutien accru à la recherche avec la poursuite des deux programmes sur les bio-énergies et sur l'énergie des bâtiments ;
- le développement des énergies renouvelables, notamment thermiques ;
- l'accompagnement des acteurs (entreprises, collectivités territoriales, Etat) dans la mise en place de leur politique de maîtrise de l'énergie tant au niveau national qu'international ;

- l'engagement d'un programme de dynamisation du secteur du bâtiment afin de l'aider à répondre aux défis engendrés par le changement climatique et le développement durable ;
- la poursuite du soutien à la recherche et à l'ouverture des marchés pour les véhicules propres et économes ainsi qu'au transport combiné de marchandises et aux modes de déplacement durables ;
- la reconduction de la campagne de communication vers le public « *Faisons vite : ça chauffe !* ».

3. Analyse de l'objectif 3 du programme 134

Afin de souligner l'importance que représentent les économies d'énergie, qui constituent la première des quatre priorités de la loi de programme du 13 juillet 2005, le programme 134 a retenu, pour mesurer l'efficacité de l'action budgétaire de l'Etat, un objectif qui s'analyse du point de vue du citoyen et du contribuable : **contribuer de manière efficiente à une meilleure maîtrise de la consommation d'énergie.**

Les principaux leviers d'action en ce domaine étant les **certificats d'économie d'énergie** et les **programmes incitatifs de l'ADEME**, les indicateurs de performance portent sur ces deux dispositifs.

a) L'indicateur n° 1

Les effets des certificats d'économie d'énergie sur les résultats des fournisseurs sont évalués par un **ratio** rapportant le nombre de TWh d'économies résultant de la mise en œuvre des certificats au total de TWh de consommations d'énergie concernées par les certificats : **plus les économies réalisées sont importantes, plus le ratio est élevé.** Le PAP du programme 134 prévoit un premier ratio de **1,2 % en 2006**, année d'installation effective du dispositif, et cible une **proportion de 2,9 % dès 2008**. L'amélioration de ce résultat dépend du nombre des fournisseurs concernés, du niveau de l'objectif national d'économies à réaliser et du montant du versement libératoire que les professionnels sont tenus d'acquitter au Trésor public s'ils ne parviennent pas à respecter les objectifs qui leur sont assignés.

Votre rapporteur pour avis, favorable au mécanisme des certificats d'économie d'énergie et soucieux de le conserver comme outil d'analyse de l'action publique en matière de maîtrise de la consommation d'énergie, **s'interroge toutefois sur la pertinence du ratio retenu** : celui-ci, en effet, ne fait que **formaliser l'objectif annuel d'économies fixé au plan national, qui constitue son numérateur, pour le comparer au niveau de l'énergie effectivement consommée pendant l'année de référence, placé au dénominateur.** Dès lors, quelle signification pourra-t-on donner, quant à l'efficacité de la politique publique, à une différence entre les prévisions figurant au PAP et la réalisation effective ? Le Parlement devra-t-il stigmatiser une erreur d'anticipation du nombre des certificats délivrés par les pouvoirs

publics ? Devra-t-il regretter une mauvaise appréciation du scénario tendanciel de l'Observatoire de l'énergie, qui anticipe ce que devrait être le niveau de la consommation d'énergie pour l'année considérée ?

Au contraire, ne devrait-on pas plutôt chercher à déterminer un indicateur qui permette de vérifier, d'une part, si l'objectif national d'économie fixé pour l'année est le plus adapté et, d'autre part, si les économies réalisées sont maximisées. Il semble que l'observation de ces ratios, et la comparaison entre les prévisions et les réalisations, constituerait un meilleur révélateur de l'efficacité de l'action publique en matière d'économies d'énergie.

b) L'indicateur n° 2

Le second indicateur entend apprécier l'efficacité des programmes de l'ADEME en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie par la comparaison annuelle entre les économies de tonnes équivalent pétrole (tep) réalisées grâce à leur mise en œuvre et leur coût (dépenses d'intervention directes au profit des opérations financées auxquelles est ajoutée la quote-part de la subvention de fonctionnement versée à l'ADEME par le ministère de l'industrie pour animer et suivre ces programmes).

On rappellera que les programmes concernés sont l'utilisation rationnelle de l'énergie (URE) dans le bâtiment, le secteur tertiaire et les réseaux de chaleur, l'URE dans l'industrie, l'agriculture, les services technologiques et l'organisation des transports, la maîtrise de la demande d'électricité, et enfin la planification territoriale.

Plus la valeur de l'indicateur est élevée, plus les programmes sont efficaces et la rentabilité de la dépense publique maximisée. Ainsi, le ratio était de 0,85 tep/k€ en 2003 et de 1,23 tep/k€ en 2004 ; la prévision inscrite au PAP est de **1,79 tep/k€ en 2005** et de **1,77 tep/k€ en 2006**, cette légère diminution s'expliquant par un objectif d'économie identique pour ces deux années (115.000 tep) alors que le coût des programmes de l'ADEME concernés augmente très légèrement, passant de 64,136 à 65 M€ (+ 1,35 %).

Notre rapporteur pour avis s'interroge cependant sur **l'importante disparité observée entre les réalisations et les prévisions pour l'année 2004 de cet indicateur**, qui n'a été que de 1,23 tep/k€ au lieu des 1,69 tep/k€ prévus : en effet, **les économies effectives ont été plus de deux fois inférieures aux objectifs fixés** (55.100 tep contre 115.000), ce qui peut s'expliquer en partie par une **dépense ne correspondant qu'aux deux tiers des dotations anticipées** (44,9 M€ au lieu de 68 M€).

Aussi, soucieux que les objectifs fixés en 2005 et 2006 soient atteints, il estime indispensable que **la dotation prévue par le projet de loi de finances soit intégralement mise à la disposition de l'ADEME.**

III. DÉVELOPPER LES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET ASSURER LA PRÉSENCE POSTALE SUR TOUT LE TERRITOIRE

Les actions 04 « *Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information* » et 05 « *Offre de formation aux entreprises* » du programme 134 « *Développement des entreprises* », ainsi que l'action 08 « *Régulation des communications électroniques et des postes* » du programme 199 « *Régulation et sécurisation des échanges de biens et services* », constituent les **trois ensembles budgétaires** qui, au sein de la présente mission, **concernent directement le secteur des postes et télécommunications**.

L'**action 04** comporte, au titre des **dépenses de fonctionnement**, une **subvention** de 32,87 M€ en AE et de 32,57 M€ en CP versée à l'**Agence nationale des fréquences** pour **charges de service public**, et 181.585.623 € de **dépenses d'intervention** ainsi réparties (les AE étant identiques aux CP) :

Aide au transport de presse versée à <i>La Poste</i>	170.516.405 €
Remboursement à <i>La Poste</i> des courriers des particuliers adressés en franchise postale	1.800.000 €
Subventions à des organismes internationaux (Union internationale des télécommunications, Union postale universelle, Conférence européenne des postes et télécommunications, etc.)	8.059.218 €
Subventions à des associations (Forum des droits sur Internet, Association française des utilisateurs de télécommunications, <i>DVB project</i>)	1.210.000 €

Au sein de l'**action 05**, 56,56 M€ sont attribuées, en AE comme en CP, au **groupe des écoles des télécommunications** (GET), établissement public administratif regroupant l'Ecole nationale supérieure des télécommunications de Paris, l'ENST de Bretagne et l'Institut national des télécommunications d'Evry. Retenu comme **opérateur du programme 134**, le GET forme 4.400 ingénieurs pour les besoins de l'administration et du secteur privé. Le solde de la dotation que lui verse l'Etat, soit 37,35 M€, est attribué par le programme 192 « *Recherche publique sur les technologies de base* » de la mission interministérielle « *Recherche et enseignement supérieur* ».

Quant à l'**action 08**, elle finance l'*Autorité de régulation des communications électroniques et des postes* (ARCEP), organe régulateur chargé d'assurer le bon fonctionnement des communications électroniques et de l'activité postale. Le montant des **crédits de rémunération** du titre 2 s'élève à 13.420.852 € en AE comme en CP, constituant la masse salariale des **170 agents de l'ARCEP**, tandis que les **crédits de fonctionnement** du titre 3 sont de 8.093.454 € en AE et de 7.693.454 € en CP. En outre, l'autorité bénéficiera de 15.000 € en **fonds de concours** représentant la **rémunération de certaines des prestations de services** qu'elle fournira en 2006.

Le profond bouleversement qu'a connu le secteur des postes et télécommunications depuis le début de la législature a été préparé et accompagné par une production législative considérable. En effet, ce ne sont pas moins de **quatre lois** que le Parlement a adoptées pour, à l'aune des préceptes communautaires, préciser les **règles de la concurrence**, formaliser les **outils de la régulation** ou encore **garantir les droits des consommateurs** :

– la loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Telecom ;

– la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ;

– la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle ;

– et enfin la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales.

Ces lois **fondatrices dessinent un nouveau paysage économique du secteur des postes et télécommunications**, désormais plus net, modernisé, largement conforme à celui que connaissent les acteurs de ce marché dans les autres pays développés, mais aussi **original** en ce qu'il tient compte des **caractéristiques culturelles et géographiques de notre pays**. Pour votre rapporteur pour avis, qui a directement participé aux débats ayant encadré ce nouveau *corpus* législatif en tant que rapporteur de ces quatre textes au nom de votre commission des affaires économiques, il semble donc utile, à l'issue de cette étape, de dresser un **premier bilan de l'acquis** et d'**évoquer les pistes qu'il reste à emprunter pour achever l'ouvrage**, tant dans le domaine des **télécommunications** qu'en matière de **société de l'information** et d'**activité postale**. Au-delà des problématiques propres à chacun des items retenus, une **préoccupation** s'avère **transversale** et mobilise à ce titre la **constante attention du Sénat** : la **couverture de l'ensemble du territoire**.

A. TÉLÉCOMMUNICATIONS

La politique menée depuis plusieurs années dans le domaine des télécommunications a pour objectif de **développer une concurrence durable au bénéfice de tous les utilisateurs, sur tout le territoire** et dans le **respect de l'intérêt général**.

Cette politique passe notamment par la mise en œuvre, par l'*Autorité de régulation des communications électroniques et des postes* (ARCEP), d'une **régulation**, dont les directives européennes du « paquet télécoms » fournissent le cadre, et par des actions spécifiques dans **quatre domaines prioritaires** : le **développement de la téléphonie mobile et du haut débit** sur tout le territoire, la **fiabilité des réseaux**, les **relations entre opérateurs et consommateurs** ainsi que la **gestion des fréquences radioélectriques**.

1. Régulation

En matière de régulation, l'année 2004 et le premier semestre 2005 ont été marqués par l'**achèvement de la transposition du « paquet télécoms »** et des progrès importants dans sa mise en œuvre par l'ARCEP. Celle-ci a d'ores et déjà achevé l'**analyse de certains des dix-huit marchés des communications électroniques**, notamment ceux **du haut débit et de la terminaison d'appel mobile**. En outre, elle a notifié à la Commission européenne ses projets de décisions concernant les neuf marchés de la **téléphonie fixe**.

En parallèle, des travaux ont été engagés afin d'**améliorer le fonctionnement de la portabilité des numéros**, qui constitue un des éléments essentiels du jeu concurrentiel. Ces travaux se sont traduits notamment par une modification de l'article L. 44 du code des postes et des communications électroniques, effectuée par l'article 59 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises, afin de **permettre aux abonnés qui le demandent de changer d'opérateur tout en conservant leur numéro dans un délai maximum de dix jours**, ce délai incluant la résiliation du contrat en cours. Le **décret d'application** de cette disposition devrait être, selon l'échéancier ministériel, **publié avant la fin de l'année 2005**.

Pour le **moyen terme**, l'ARCEP s'est prononcée en faveur d'une « solution cible » globale de **portabilité de tous les numéros** (fixes ou mobiles), avec un système de simple guichet et le routage direct des appels par le biais d'une **base de données centralisée et mutualisée entre tous les opérateurs**. Ces préconisations répondent ainsi aux observations que votre rapporteur pour avis avait formulées dans son avis budgétaire de l'an dernier. L'autorité a d'ailleurs constitué un groupe sur la portabilité des numéros mobiles en métropole (« GPM ») afin de déterminer les modalités de mise en œuvre de cette solution cible. Ce groupe s'est réuni pour la première fois le 6 juillet 2005.

L'année 2006 sera dominée par le début du **réexamen**, au **plan européen**, du « **paquet télécoms** ».

Dans cette perspective, il apparaît que :

– la **concurrence**, bien que réelle, est **inégaie** selon les segments de marché ; de plus, elle demeure **fragile** puisque même dans certains secteurs où elle est bien établie, elle **reste dépendante de la régulation** ;

– la **concurrence sur les infrastructures paraît être le moyen privilégié pour établir un marché durablement ouvert et concurrentiel** mais la duplication complète de certaines infrastructures existantes constituant des goulots d'étranglement, comme la boucle locale en cuivre, semble économiquement impossible ou, à tout le moins, très inefficace ;

– le secteur connaît une transformation profonde notamment en raison du **développement technologique** : les frontières entre services, notamment celles sur lesquelles est fondée la régulation, connaissent des évolutions sensibles et le déploiement de la prochaine génération de réseaux de communications électroniques (téléphonie mobile de troisième génération, très haut débit, etc.) implique un **investissement considérable** dans les infrastructures ;

– dès lors, la régulation s'avère extrêmement complexe et oriente fortement les décisions d'investissement des opérateurs.

Les pistes suivantes devraient donc être privilégiées par l'ARCEP :

– favoriser le développement d'une **concurrence sur les infrastructures** qui soit **durable** et aussi poussée que possible par l'**extension des réseaux alternatifs existants** en facilitant l'établissement de nouvelles infrastructures et l'accès à celles qui ne peuvent pas être dupliquées ;

– focaliser la régulation sur les **goulots d'étranglement** subsistants et la réduire, voire la supprimer, ailleurs : il s'agit notamment de simplifier la régulation et d'assurer une plus grande stabilité dans le temps des obligations imposées aux opérateurs en vue de faciliter les décisions d'investissement ;

– achever la prise en compte de la **convergence** dans le cadre réglementaire ;

– dans les secteurs où la concurrence existe, améliorer la fluidité du marché grâce à des mécanismes efficaces de **portage des numéros** et, le cas échéant, à des **mesures ponctuelles** dans le domaine des **contrats**, de l'**information des consommateurs**, voire de la **distribution**.

2. Développement de la téléphonie mobile et du haut débit sur tout le territoire

En plus du **service universel**, qui garantit le **droit au téléphone**, le Gouvernement mène une politique en vue d'assurer l'**accès de tous à la téléphonie mobile et au haut débit**.

En matière de **téléphonie mobile**, cette politique s'est traduite par un **plan d'amélioration de la couverture des zones blanches**, dont la mise en œuvre progresse lentement (98 sites ouverts commercialement au 1^{er} août 2005), et un **renforcement des obligations des opérateurs**, décidé dans le cadre de la procédure de renouvellement de leurs autorisations.

Le déploiement des réseaux mobiles GSM en France

La couverture des réseaux de télécommunications mobiles a considérablement augmenté ces dernières années, dépassant pour chaque opérateur les obligations minimales fixées par les licences (90 % de la population) : on estime à **98 % la part de la population actuellement couverte** et à près de **90 % la surface du territoire concernée**. Un processus d'identification des zones métropolitaines non couvertes, mené en concertation entre les opérateurs et les collectivités territoriales (1), a conduit à l'établissement d'une liste de **3.200 communes non couvertes**.

Sur ces parties du territoire français, la rentabilité des services mobiles est structurellement difficile à atteindre. En effet, la conjonction de coûts de couverture plus élevés et de perspectives de marché limitées signifie que ces zones ne pourront pas être couvertes au titre de la démarche commerciale d'extension de couverture mise en œuvre par les opérateurs. Le simple jeu de la concurrence entre les trois opérateurs disposant d'une licence en France étant insuffisant pour les amener à couvrir la part du territoire qui n'est aujourd'hui couverte par aucun d'entre eux, les autorités françaises ont engagé une politique publique susceptible d'améliorer l'équation économique.

(1) Selon des critères précis : réception en 2W piéton en extérieur, couverture des centres-bourgs...

Une **convention nationale**, signée le 15 juillet 2003 entre l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), l'Assemblée des départements de France (ADF), l'Association des maires de France (AMF), les trois opérateurs mobiles (*Orange*, *SFR* et *Bouygues Télécom* et le Gouvernement, a organisé un **plan d'extension de la couverture en téléphonie mobile**.

Dans une **première phase de ce plan**, sur 1.250 sites couvrant environ 1.638 communes, les pouvoirs publics se sont engagés à prendre en charge le financement des infrastructures passives (*i.e.* les pylônes), pour un coût total de 88 M€ partagé à parité entre l'Etat et les collectivités locales, les opérateurs finançant intégralement les équipements de réseau, pour une somme d'environ 80 M€. Plus de 70 % des sites construits devaient être traités en itinérance locale, un seul opérateur étant présent en accueillant les abonnés des deux autres opérateurs. Néanmoins, le recours à la mutualisation d'infrastructures pouvait être étudié au cas par cas, au regard de critères techniques et économiques, pour les autres sites.

A l'occasion de la notification aux opérateurs *Orange* et *SFR* des conditions de renouvellement de leur licence, en 2004, une **extension de leurs obligations de couverture** a été décidée. Ces deux opérateurs ont été conjointement contraints de poursuivre l'effort engagé dans le cadre du programme gouvernemental pour la couverture des zones blanches en assurant, à leurs frais, la couverture des communes encore non couvertes avant la fin 2007. En prenant en compte cette obligation de couverture des zones blanches, ils doivent donc assurer à terme une couverture de 99 % de la population métropolitaine et des axes de transport prioritaires, en particulier les axes routiers principaux de chaque département métropolitain.

Comme suite à ce nouveau cadre, un **avenant à la convention**, signé le 13 juillet 2004, indique que la totalité des coûts engendrés dans cette seconde phase, soit environ 155 M€, serait à la charge des opérateurs. Bien que *Bouygues Télécom* ne soit théoriquement pas soumis à des obligations analogues avant le renouvellement de sa licence en 2009, l'opérateur a en effet annoncé qu'il s'alignerait sur les efforts de ses concurrents en ce qui concerne la couverture des zones blanches. L'ensemble des sites de la phase II devra être exploité commercialement par les trois opérateurs avant fin 2007. Par ailleurs, afin d'inciter les collectivités à achever rapidement la couverture des communes de la première phase, l'avenant du 13 juillet 2004 favorise, pour le lancement de la seconde phase, les départements qui ont pris une certaine avance dans la première (50 % des sites couverts).

Au **1^{er} août 2005**, 900 sites de la phase I avaient fait l'objet d'un accord entre opérateurs et collectivités territoriales sur leur lieu d'implantation, 69 protocoles départementaux avaient été signés, 172 infrastructures étaient mises à disposition d'opérateurs par les collectivités et 95 sites ouverts commercialement. A la même date, 18 sites de la phase II avaient obtenus des autorisations administratives et 3 étaient ouverts commercialement.

Quant au **haut débit**, nul n'ignore qu'il reste **inaccessible en de nombreux points du territoire**. Aussi la politique du Gouvernement vise-t-elle à l'établissement d'un **cadre favorable à l'investissement des opérateurs**, notamment dans l'ADSL (1), qui constitue le principal support, et dans le **dégroupage** (2). Elle soutient par ailleurs le développement des **technologies alternatives**, notamment celles adaptées aux **zones rurales**, par la clarification du cadre juridique des courants porteurs en ligne (3) et le

(1) *Asymmetric Digital Subscriber Line* : système permettant la réception de la télévision en numérique et l'accès à l'Internet en faisant coexister sur une même ligne téléphonique existante un canal descendant de haut débit, un canal montant de moyen débit, ainsi qu'un canal de téléphonie.

(2) On dit qu'une ligne téléphonique est « dégroupée » lorsqu'elle est raccordée par un opérateur différent de *France Télécom*, qui loue la ligne à l'opérateur historique et la connecte à son réseau propre, au niveau du central téléphonique local (le « répartiteur »). Le dégroupage est « total » lorsque l'opérateur alternatif, ayant raccordé l'intégralité de la ligne à ses propres équipements, fournit à la fois la téléphonie et le haut débit ; il est « partiel » quand *France Télécom* continue de fournir le service de téléphonie sur la bande de fréquences basse de la ligne et que l'opérateur alternatif ne propose qu'un service haut débit xDSL sur la bande haute.

(3) On appelle CPL les technologies visant à faire passer de l'information à bas ou haut débit par les lignes électriques.

lancement, début août 2005, de la procédure d'attribution des fréquences WiMAX (1). Avec cette opération, la France, déjà **troisième pays au monde s'agissant du nombre de points d'accès à la technologie WiFi**, est ainsi l'un des **premiers pays européens à attribuer des fréquences WiMAX**, ces deux technologies étant essentielles pour l'aménagement du territoire.

A cet égard, afin de favoriser le développement de ce secteur, essentiellement animé par de **très petits acteurs**, fort dynamiques mais ayant une clientèle réduite et donc un chiffre d'affaires peu élevé (moins de 2 M€ annuels), votre commission, à l'initiative de **votre rapporteur pour avis**, vous proposera un **amendement visant à les exonérer du paiement de la taxe administrative de 20.000 euros** due par les opérateurs de réseau et fournisseurs de services de communications électroniques (2).

Enfin, la politique du Gouvernement promeut l'**action complémentaire des collectivités locales** qui, en application du nouvel article L. 1425-1 introduit dans le code général des collectivités territoriales par la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, sont désormais autorisées à devenir **opérateurs de télécommunications**. Si votre **rapporteur pour avis** est évidemment **favorable à l'objectif et aux moyens de cette politique**, il lui semble toutefois indispensable de faire une **observation** relative, précisément, à la **nouvelle compétence** dont jouissent désormais les **collectivités territoriales**. Celles-ci, en effet, **ne souhaitent pas entrer dans des débats techniques sur les outils auxquels elles doivent recourir pour l'exercer**. C'est pourquoi il paraît **utile d'encourager le régulateur à persévérer dans son travail d'analyse, d'expertise et de soutien** afin d'accompagner les collectivités territoriales dans ce domaine qui, aussi bien au **plan juridique** qu'au **plan technologique**, est entièrement nouveau pour elles.

3. Fiabilité des réseaux

Dans un contexte de **multiplication des acteurs** et de **diversification technologique**, la fiabilité des réseaux de communications électroniques est devenue une préoccupation importante pour les pouvoirs publics. Plusieurs **pannes spectaculaires** ont en effet affecté les réseaux fixes et mobiles ces derniers mois et, à l'issue d'**incidents survenus aux mois d'octobre et de novembre 2004**, le ministre délégué à l'industrie a confié au vice-président du conseil général des technologies de l'information (CGTI) une mission d'enquête sur les dysfonctionnements ayant touché de grands réseaux de télécommunications au cours du second semestre 2004.

(1) *Worldwide interoperability for Microwave Access* : technique de connexion sans fil de grande puissance permettant la communication entre appareils par les ondes radio.

(2) Voir la présentation de l'amendement sous les pages 66 et 67.

Principales conclusions de la mission d'enquête

Les dysfonctionnements ont eu comme origine des défauts dus à des interventions humaines ou automatiques sur les équipements techniques des réseaux, et ne provenaient pas d'attaques malveillantes. En outre, il n'y a eu de la part des opérateurs ni faute, ni négligence caractérisée.

Le niveau des précautions à prendre pour la sécurité des réseaux doit encore être relevé en ce qui concerne tant l'anticipation des risques que les mesures de prévention associées (architecture des systèmes, approche qualité intégrant opérateurs et fournisseurs industriels, processus de tests et d'expérimentation avant mise en service réel) et les dispositions opérationnelles permettant d'en contrôler la mise en œuvre.

Les pouvoirs publics n'étant pas suffisamment bien organisés pour anticiper et faire face à ces pannes des grands réseaux de télécommunications, des efforts plus importants doivent être consacrés à la prévention et à la protection face aux risques en fonction de leur probabilité d'occurrence et de leur impact sur la vie économique et sociale.

A la demande du ministre délégué à l'industrie, le CGTI a proposé un **plan d'action** permettant d'accroître le niveau des précautions à prendre pour la sécurité des réseaux et d'améliorer l'organisation de l'Etat pour mieux anticiper et faire face à ce type de pannes.

4. Relations opérateurs-consommateurs

L'ouverture progressive à la concurrence du secteur des télécommunications depuis la fin des années 1980 s'est traduite par une **multiplication du nombre d'opérateurs**, une **diminution sensible des prix**, une **multiplication des services** et une **large diversification des offres**. Aujourd'hui, avec près de **8 millions d'abonnés à Internet haut débit** et **45 millions à la téléphonie mobile**, la France possède le marché le plus dynamique et le plus concurrentiel d'Europe : un foyer sur deux possède un équipement informatique et le commerce électronique représente un tiers de la vente à distance, soit désormais plus de 3 % des ventes au détail.

Mais cette évolution accélérée s'est accompagnée d'un **nombre croissant de litiges entre les opérateurs et leurs abonnés**. Si cette évolution est normale, son ampleur est source d'inquiétude dans la mesure où elle pourrait déboucher sur une perte de confiance des consommateurs au détriment de l'ensemble du marché. Pourtant, depuis 2002, plusieurs mesures ont été prises pour corriger certaines difficultés en matière de **facturation détaillée** (arrêté pris après avis du Conseil national de la consommation en 2002), de **facturation à la seconde** (loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique), de **contenu des contrats de communication électronique** (loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle) ou encore, ainsi que cela a été rappelé précédemment, de **portabilité des numéros de téléphones fixes et mobiles sous dix jours** (loi du 2 août 2005 en faveur des PME).

Par ailleurs, une **concertation** approfondie a été menée avec les opérateurs et les associations de consommateurs par le ministre délégué à l'industrie, afin d'examiner les autres mesures adéquates à prendre. En outre, une **consultation publique** a été conduite sur Internet au printemps 2005. Enfin, à l'initiative du président de la République, un **rapport** de M. Philippe Nasse, vice-président du Conseil de la concurrence, remis le 22 septembre 2005, a porté sur les « **coûts de sortie** » **des contrats**.

C'est, dans ce contexte, pour examiner les mesures susceptibles de réduire le nombre des litiges dans le secteur des communications électroniques qu'une **réunion de concertation** entre les principaux opérateurs de réseaux de communications de communications électroniques, les associations professionnelles du secteur (AFORST, AFOM, AFORM, AFA) et leur régulateur (ARCEP) ainsi que les associations de consommateurs représentées au Conseil national de la consommation (CNC), a été organisée le **27 septembre dernier**, sous l'égide du ministre délégué à l'industrie, M. François Loos.

Structurée autour de **21 points inscrits à l'ordre du jour** (1), la réunion a donné lieu à des **avancées importantes sur les principales demandes formulées par les associations de consommateurs**, qui permettent d'**améliorer la transparence et la comparabilité des offres, le choix offert au consommateur, le rapport qualité-prix des services rendus, les pratiques commerciales et les conditions de sorties des contrats**. En outre, ont été décidées :

– l'offre systématique de **contrats** d'une durée qui n'excède pas 12 mois pour tous les types de prestations ;

– la mise en œuvre effective de la **portabilité des numéros de mobiles** au 1^{er} janvier 2007 ;

– la **gratuité des temps d'attente sur les centres d'appel**, dès la mi-2006 pour les services d'assistance technique sur les mobiles, et avec l'objectif de la généraliser d'ici fin 2006 pour tous les autres services ;

– la **réduction des délais de résiliation** à un mois et le remboursement des dépôts de garantie sous dix jours.

Votre rapporteur pour avis tient à saluer l'initiative ainsi prise par le ministre délégué à l'industrie et se réjouit des engagements souscrits sous son égide par les opérateurs pour améliorer le service rendu aux consommateurs. Il s'interroge, toutefois, sur l'**ordre des priorités à respecter** pour définir ce que constitue la notion « d'amélioration du service rendu » en matière de **téléphonie mobile** comme d'**accès au haut débit** : il lui semble en effet qu'en ces domaines, **la véritable démocratisation passe davantage par une extension de la couverture du territoire que par une baisse des prix**, qui ne saurait constituer l'*alpha* et l'*oméga* des relations entre les consommateurs et les fournisseurs de service.

(1) Voir l'annexe page 71.

Votre commission, estimant que la couverture du territoire en réseau mobile et en haut débit est la priorité nationale, considère ainsi que les efforts financiers exigés des opérateurs doivent d'abord servir à rendre accessibles les technologies de l'information et de la communication (TIC) à tous nos concitoyens, quel que soit leur lieu d'habitation.

5. Fréquences radioélectriques

Les technologies radioélectriques tiennent une place essentielle dans le secteur des communications électroniques mais l'accès aux fréquences peut s'avérer difficile, notamment pour les nouvelles technologies, en raison de la **tension croissante exercée sur le spectre**. Le ministère délégué à l'industrie a pour objectif d'améliorer l'utilisation et la gestion des fréquences grâce à l'introduction raisonnée de mécanismes économiques.

La procédure d'attribution des fréquences de boucle locale radio dans la bande des 3,5 GHz verra ainsi la première utilisation d'un critère de prix pour l'attribution de fréquences. Le ministère prépare également les textes qui permettront la mise en œuvre, dès 2006, du marché secondaire des fréquences, dont les fondements juridiques ont été posés par la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle.

B. SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION

Au-delà de son soutien à l'extension des infrastructures haut débit, le Gouvernement a engagé une série d'actions en faveur de la **société de l'information pour tous**.

La loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, qui transpose la directive sur le commerce électronique et finalise le régime de la cryptologie, vise à bien **définir les droits et les responsabilités de chacun des acteurs** et à offrir les **mêmes procédures et les mêmes garanties par voie électronique que par voie papier** (contrats et commandes à distance).

1. Dématérialisation des échanges

Les **télé-procédures fiscales *TéléIR* et *TéléTVA*** pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui s'inscrivent dans le cadre du programme gouvernemental ADELE pour l'administration en ligne, continuent à monter en puissance : **en 2005, ce sont plus de 3,7 millions de foyers qui ont déclaré en ligne**.

En outre, la **dématérialisation des marchés publics** est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005. Entre 50 et 60 plates-formes sont désormais activées, couvrant les besoins des 120.000 personnes publiques obligées de respecter l'obligation d'appels d'offres dématérialisés. Ces plates-formes proposent la **totalité de la procédure d'appel d'offres** : la publication des appels à concurrence, celle des dossiers de consultation des entreprises (DCE), ainsi que la remise des offres dématérialisées. Pour asseoir la confiance dans ces nouveaux usages, le MINEFI poursuit plusieurs actions complémentaires :

- un groupe de travail est organisé par le MINEFI pour présenter les différentes offres de plates-formes et les premiers retours d'expérience ;

- un *vade mecum* juridique et des préconisations pour faciliter l'accès des entreprises aux procédures dématérialisées des marchés publics ont été publiés en septembre 2004 ;

- des travaux sont menés sur la certification des plates-formes dans le cadre communautaire ;

- enfin, un guide technique pour la sécurité de la dématérialisation des achats publics est en cours de réalisation.

2. Action spécifique en faveur des PME/PMI

Par ailleurs, une **attention particulière est portée aux PME/PMI pour les accompagner dans leur équipement en technologies de la communication et de l'information (TIC)**. Celles-ci, en effet, prennent une part de plus en plus importante dans la croissance économique, la valeur ajoutée créée par les producteurs de ces techniques et les gains de productivité suscités par leur diffusion dans tous les secteurs de l'économie représentant plus du **quart de la croissance du PIB français**. Pourtant, les investissements des entreprises dans les TIC, notamment pour les PME/PMI, ne sont pas suffisants au regard de ceux que consentent leurs homologues américaines, puisqu'ils ne constituent que **20 % du total de leurs investissements en Europe et en France** alors qu'ils en représentent le double (40 %) aux Etats-Unis.

C'est pourquoi la loi de finances pour 2005 a institué au bénéfice des PME un **crédit d'impôt de 20 %** pour l'investissement dans les systèmes d'information et réseaux de communication. **Votre rapporteur regrette vivement que le tableau des dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au programme 134 « Développement des entreprises » ne comporte pas d'évaluation du coût de cette disposition fiscale pour les dépenses publiques, interdisant ainsi d'en évaluer l'impact l'an prochain.**

De plus, un plan « TIC PME 2010 », lancé le 27 septembre 2005, a pour objectif d'améliorer la compétitivité des PME françaises par un meilleur usage des TIC. Comme l'explique le PAP de l'action 03 « *Environnement et compétitivité des entreprises industrielles* » du programme 134, dont relève le **budget de 7 M€** destiné à financer des prestations d'assistance à maîtrise

d'ouvrage, les projets sélectionnés feront l'objet de soutien financier sous forme de **subventions**, le montant moyen d'intervention pour un projet, qui réunit plusieurs partenaires, étant compris entre 300.000 et 700.000 euros. S'agissant d'actions collectives, la part des aides versées directement aux entreprises sera assez faible, de l'ordre de 20 % des sommes consacrées à des appels d'offres, quand bien même les bénéficiaires finaux des actions seront bien des PME.

L'appel à projets vise ainsi à :

– promouvoir la **mise en place d'outils communs dans les entreprises d'une même filière**, afin de permettre la création d'une « chaîne numérique », comme dans l'aéronautique ou l'automobile par exemple ;

– favoriser la **normalisation et la standardisation des formats d'échanges** entre les outils des différentes filières ;

– soutenir localement, avec l'aide des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et des chambres de commerce et d'industrie (CCI), des **actions d'assistance à maîtrise d'ouvrage** destinées à intégrer les TIC dans les processus internes des entreprises et dans les relations avec leurs clients et fournisseurs, en veillant à ce que l'accompagnement du changement soit au cœur des progrès des entreprises.

Les projets, déposés avant le 28 octobre 2005, seront labellisés en 2006 en deux vagues : février et juin. Parmi les critères de sélection des projets, le niveau d'implication des entreprises et des organismes professionnels et leur capacité à fédérer des PME utilisatrices occuperont une place centrale.

3. Protection des consommateurs

On rappellera enfin que la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique **protège également le consommateur contre les courriers commerciaux non sollicités** (spam) et la **diffusion de programmes malveillants**. Au delà de ces mesures légales, le Gouvernement poursuit des **actions de corégulation** avec les acteurs techniques, notamment pour lutter contre les spam et les contenus illicites et mieux protéger les mineurs, pour lesquels des actions de sensibilisation aux dangers potentiels sont menées.

C. POSTES

La loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation postale a fixé un **cadre juridique favorisant le développement de la concurrence dans le secteur postal** et permettant à *La Poste* d'engager d'importants chantiers de **modernisation de son réseau**, notamment avec la création de la **banque postale**. Elle a également défini des **critères d'accessibilité au**

réseau postal permettant de maintenir une **présence de proximité** dans le cadre de la contribution de l'exploitant public à l'**aménagement du territoire**. Reste à réaliser la **réforme du financement des retraites de ses agents**, qui devrait constituer le **chantier prioritaire pour l'année 2006**.

1. Développement de la concurrence dans le secteur postal et maintien d'un service public de qualité

a) Développement de la concurrence

La loi du 20 mai 2005 a visé à assurer la transposition complète des directives européennes sur les services postaux afin de développer la concurrence dans le secteur postal dans un cadre régulé.

A compter du 1^{er} janvier 2006, le **secteur réservé** de *La Poste* ne concernera plus que les courriers de 50 grammes au plus et d'un prix inférieur à deux fois et demi le tarif de base. Au-delà de ce secteur et en conformité avec les directives européennes, les concurrents de l'exploitant public seront soumis à un **régime d'autorisation** pour leur activité de distribution et d'envois de correspondance. Ce régime est applicable à l'offre de services postaux nationaux s'ils incluent la distribution et de services transfrontières d'envois de correspondance jusqu'à 2 kg. Les autorisations, soumises à des **exigences de qualité, de respect de la confidentialité des envois et de protection des consommateurs** et délivrées pour **dix ans** par l'ARCEP, seront **renouvelables** et assorties de la **possibilité d'un retrait ou d'une suspension totale ou partielle** en cas de violation des obligations correspondantes.

En contrepartie, les titulaires d'autorisation disposeront d'un **droit d'accès aux informations et aux installations** contrôlées par *La Poste*, limitativement énumérées par la loi, nécessaires à l'exercice de leurs activités. Ces moyens considérés comme indispensables à cet exercice concernent la distribution en boîtes postales et le droit d'accès aux boîtes aux lettres des particuliers pour assurer la distribution des envois postaux, le répertoire des codes postaux et leur correspondance avec l'information géographique sur les voies et adresses, ainsi que le service de réexpédition.

Les perspectives communautaires entre 2006 et 2009

La directive 2002/39/CE du 10 juin 2002 prévoit qu'en fonction des résultats d'une **étude**, réalisée en 2006 par la Commission européenne, évaluant l'**impact**, pour chaque Etat membre, d'une ouverture complète du marché en 2009 sur le service universel, la Commission pourra, fin 2006, proposer une **libéralisation complète dès 2009** ou prévoir des **étapes supplémentaires**.

Anticipant d'ores et déjà cette proposition, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont annoncé leur décision de totalement libéraliser le secteur encore réservé dès le 1^{er} janvier 2006. Pour la France, une telle prise de position sur l'avenir du secteur réservé apparaît **prématurée**, l'option ayant été prise d'abaisser les limites du secteur réservé selon le calendrier prévu par la directive.

Cependant, l'éventualité d'une décision d'ouvrir entièrement à la concurrence le secteur réservé en 2009 ne pouvant être exclue, il est nécessaire que *La Poste* se prépare à cette éventualité. Dans le cadre des objectifs du contrat de 2003-2007, l'exploitant public a donc engagé un **plan de modernisation de son réseau** afin de se mettre au meilleur niveau européen en terme de qualité de service et d'accueil de la clientèle pour rattraper ainsi ses principaux concurrents.

b) Maintien d'un service universel de qualité

La régulation des marchés postaux vise à **concilier l'introduction graduelle de la concurrence avec un service universel (SU) de qualité.**

➤ L'article L. 1 du code des postes et des communications électroniques prévoit que le SU « *comprend des offres de services nationaux et transfrontières d'envois postaux jusqu'à 2 kg, de colis postaux jusqu'à 20 kg, d'envois recommandés et d'envois à valeur déclarée* ». Dans ce cadre législatif, un **décret doit préciser les prestations offertes à ce titre**, ainsi que leurs **caractéristiques** (nombre des prestations retenues, niveau de qualité des prestations exigées, en particulier pour des offres génériques au grand public, normes d'accessibilité, densité du réseau des bureaux, couverture en boîtes aux lettres de dépôt du courrier, heures limites de dépôt du courrier et de distribution, standards de qualité de service). En cas de manquement aux obligations par le prestataire du service universel ou des titulaires d'autorisations, le ministre chargé des postes peut demander au régulateur (*i.e.* l'ARCEP) de mettre en œuvre des sanctions.

La loi du 20 mai 2005 a également créé un *Fonds de compensation du service universel* pour assurer la viabilité du SU dans l'hypothèse où le secteur réservé restreint ou disparu ne permettrait plus de le financer. Ce fonds peut être « activé » sur la demande du régulateur, garant du financement du service universel postal. En cas d'activation, le fonds serait alimenté par les contributions des prestataires postaux titulaires d'autorisations *au prorata* du chiffre d'affaires réalisé dans le cadre du SU.

➤ S'agissant plus particulièrement des **prestations offertes à la presse**, qui participent de l'offre de service universel, la loi de régulation des activités postales a prévu que l'homologation de leur tarif relèverait, après avis de l'ARCEP, d'une décision conjointe du ministre chargé des postes et du ministre chargé de l'économie.

Pour ce qui concerne le **transport de presse**, il convient de noter qu'à la suite des accords Etat/Presse/Poste signés en juin 2004, la contribution de l'Etat à *La Poste* est passée de 290 M€ en 2004 à **242 M€ en 2005**, l'Etat s'engageant à verser ce **montant annuel pendant la période de l'accord**, c'est-à-dire jusqu'en **2008**. Cette aide a pour objectif de limiter l'effet des hausses tarifaires pour le lecteur afin de maintenir des tarifs accessibles au grand public sur l'ensemble du territoire. **Pour 2006, une partie de son financement est assuré par des AE et des CP demandés au titre de l'action 04 « Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information » du programme 134, à hauteur de 170,5 M€**

(ce qui représente près de 94 % des dépenses d'intervention de l'action 04). Le reste de la dotation, soit **71,5 M€**, est versé au titre de l'action 02 « *Aides à la presse* » du programme 180 « *Presse* » de la mission « *Médias* ».

Si ce partage de la charge financière de l'engagement de l'Etat s'explique sans doute historiquement par l'implication de deux ministères dans les relations entre les entreprises de presse et *La Poste*, son maintien dans la nouvelle architecture budgétaire issue de la LOLF est en revanche tout à fait **inutile**, et même **incohérent**. **Il interdit en effet au Parlement d'avoir une vision immédiate et complète des implications budgétaires de cette action publique qu'est la contribution de l'Etat à la diffusion de la presse sur tout le territoire.**

Il est impossible à votre commission de présenter un amendement permettant la globalisation de la somme au titre de l'action 04 du programme 134 puisque, n'étant pas saisie pour avis de la mission « *Médias* », elle ne peut en réduire le montant des crédits de 71,5 M€, et qu'en tout état de cause, l'article 40 de la Constitution lui interdit d'augmenter de la même somme la dotation de la mission « *Développement et régulation des entreprises* ». **Aussi votre rapporteur pour avis ne pourra qu'indiquer au Gouvernement, lors de l'examen en séance publique des crédits de cette dernière, que la commission trouverait plus conforme à la stricte logique « LOLfienne » que, dans le projet de loi de finances pour 2007, le montant de la contribution versée par l'Etat à *La Poste* au titre de l'aide au transport de presse soit globalisé au sein d'une seule mission, la mission « *Développement et régulation des entreprises* » semblant être la plus pertinente puisque cette aide relève directement de la mise en œuvre du service universel postal.**

2. Réformes de structure favorisant le développement de *La Poste*

La loi du 20 mai 2005 permet de réaliser des **réformes de structure** visant à favoriser le développement de *La Poste*, prévues par le contrat de « *Performances et de Convergences* » applicable à la période 2003-2007 : création de la banque postale à compter du 1^{er} janvier 2006 et exonération des charges sociales sur les bas salaires.

a) Création de la banque postale

Dans ce contrat de plan, *La Poste* et l'Etat ont convenu du principe de la création en 2005, dans des conditions de droit commun, d'un **établissement de crédit** portant l'ensemble de l'activité financière et permettant un pilotage financier conforme aux standards du marché, soumis à la réglementation et aux contraintes prudentielles de droit commun, assurant la comparabilité avec les concurrents, garantissant l'opposabilité des comptes aux tiers et permettant ainsi de vérifier la conformité de l'activité aux règles et conditions de concurrence en vigueur au niveau tant national que communautaire.

Cet établissement recourra aux moyens en personnel de *La Poste*, dans le cadre de conventions de services qui devront **exclure toute distorsion de concurrence**, en particulier en assurant une juste rémunération de *La Poste* et de son réseau par l'établissement. Sous ces conditions, celui-ci pourra octroyer en 2005 des **prêts immobiliers sans épargne préalable**. Le respect de ces conditions sera régulièrement évalué par l'Etat, assisté d'experts extérieurs, une première évaluation étant conduite dès 2006.

L'essentiel des dispositions prévues par le contrat de plan ont été mises en œuvre par la loi de régulation des activités postales du 20 mai 2005, dont l'article 16 a dessiné les principales caractéristiques de la banque postale.

Principales caractéristiques de la banque postale

L'article 16 loi du 20 mai 2005 précise que « *La Poste transfère à une filiale agréée en qualité d'établissement de crédit (...) l'ensemble des droits et obligations de toute nature liés à ses services financiers, y compris les participations, à l'exclusion, le cas échéant de ceux nécessaires aux activités qu'elle exerce directement. La Poste détient la majorité du capital de cet établissement de crédit.* »

Cet article précise également que « *La Poste transfère notamment à cet établissement l'intégralité des comptes et livrets de toute nature ouverts dans ses livres, ainsi que les biens, droits et obligations qui y sont liés. Les comptes courants postaux, dont la dénomination peut être maintenue, sont régis à compter de ce transfert par le code monétaire et financier(...)* ».

Sous réserve des règles propres au Livret A, **la banque postale exercera ainsi pour son propre compte l'ensemble des activités antérieurement exercées au titre de la Caisse nationale d'épargne**. En sus des activités actuellement proposées aux clients des services financiers de *La Poste*, le contrat de plan 2003-2007 prévoit que la banque postale pourra aussi octroyer en 2006 **la gamme complète de prêts immobiliers**.

A l'instar du modèle appliqué dans d'autres pays européens, la banque postale s'appuiera largement sur les moyens humains et matériels du réseau grand public de *La Poste*. Elle devrait employer environ **1.000 personnes**, dont 500 au siège de la société qui sera situé 34, rue de la Fédération, à Paris. La nouvelle équipe sera constituée à partir des personnels de *La Poste* et d'*Efiposte*, filiale détenue à 100 % par *La Poste*, et complétée par des recrutements extérieurs, la répartition entre les fonctionnaires mis à disposition et les contractuels n'étant pas connue à ce stade. La **convention collective de la Fédération bancaire française (FBF)** s'appliquera au personnel, et il est prévu qu'elle sera complétée par une **convention d'entreprise**.

La Poste ayant déposé le dossier d'agrément de la banque postale auprès du Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) le 30 juillet 2005, les modalités du transfert des biens et obligations de la Caisse nationale d'épargne au futur établissement ont été précisées par le **décret en Conseil d'Etat n° 2005-1068 du 30 août 2005**.

Les actifs seront logés dans la filiale *Efiposte*, choisie comme structure juridique d'accueil de l'établissement sur la base d'un « traité d'apport », jusqu'au 31 décembre 2005. Sous réserve de l'agrément du CECEI, *Efiposte* deviendra la *Banque Postale* à compter du **1^{er} janvier 2006**, après convocation de son assemblée générale en décembre 2005, aux fins notamment d'approuver les apports ainsi que l'augmentation de capital qui les rémunère. Le **niveau de ses fonds propres** devrait être, sur la base des valorisations constatées dans le cadre des comptes de l'année 2004, de plus de **2,9 milliards d'euros**, montant paraissant suffisant pour satisfaire aux obligations prudentielles en matière bancaire, notamment le ratio Cooke. La répartition des apports serait la suivante : 1.601 M€ en contrepartie des actifs associés à l'activité des services financiers de *La Poste*, 283 M€ au titre des fonds propres d'*Efiposte* et 1.031 M€ provenant du fonds de réserves de la Caisse nationale d'épargne.

La création de cet établissement a donc constitué cette année le principal chantier de *La Poste*. Il y a lieu de rappeler que le produit net bancaire (PNB) des services financiers de l'exploitant public a progressé de 3,5 % en 2004. Le plan d'affaires de la banque postale est établi jusqu'en 2010 sur la base d'une progression du PNB de 4,5 % par an et d'une croissance globale annuelle des charges de 2,2 %, ce qui suppose que la nouvelle entité puisse bénéficier des gains de productivité du réseau postal.

b) Allègement des charges patronales sur les bas salaires

Le contrat de performances et de convergences a pris acte que « *l'activité de La Poste est majoritairement réalisée en concurrence avec des compétiteurs auxquels s'applique le droit commun des cotisations sociales* ». Selon les termes de ce contrat de plan, « *l'entrée de La Poste dans une situation de droit commun en ce qui concerne le calcul des cotisations patronales pour ses salariés de droit privé sera étudiée en 2005 et prendra effet au 1^{er} janvier 2006, date de l'ouverture supplémentaire du marché du courrier à la concurrence* ». Cet objectif a été réalisé par l'article 24 de la loi du 20 mai 2005, qui a **mis un terme**, à compter du 1^{er} janvier 2006, à **l'exclusion de La Poste du régime d'allègement des cotisations patronales de sécurité sociale** des salariés de droit privé les plus faiblement rémunérés.

On rappellera que le dispositif de réduction des charges sociales, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2003, institue une réduction dégressive des cotisations patronales dont le montant varie selon le niveau de rémunération des salariés auxquels elle s'applique. Depuis le 1^{er} juillet 2005, cette réduction concerne l'ensemble des salariés dont la rémunération est inférieure à 1,6 SMIC, avec un taux maximal de réduction de 26 % pour les salariés rémunérés au SMIC. La réduction s'applique aux cotisations patronales de sécurité sociale dues par l'employeur au titre des assurances « maladie, maternité, invalidité », « vieillesse et décès », « accidents du travail et maladies professionnelles », ainsi qu'aux « allocations familiales ». *La Poste*, qui est intégralement soumise au droit commun en matière de cotisations sociales pour ses salariés de droit privé, était jusqu'à présent exclue du bénéfice de ces allègements.

3. Règles d'accessibilité au réseau postal dans le cadre de la contribution de *La Poste* à l'aménagement du territoire

La loi du 20 mai 2005 a enfin fixé des **règles précises d'accessibilité pour assurer la couverture du territoire en services postaux de proximité**, en complément de l'offre de service universel postal.

➤ Elle a ainsi notamment prévu que « *sauf circonstances exceptionnelles, ces règles ne peuvent autoriser que plus de 10 % de la population du département se trouve éloignée de plus de cinq kilomètres et de plus de 20 minutes de trajet automobile dans les conditions de circulation du territoire concerné des plus proches points de contact de La Poste* ».

L'application stricte de cette disposition a pour effet de définir une obligation de l'ordre de **14.500 points de contact**. Le dimensionnement actuel du réseau postal, qui en compte **17.000** (1) et que *La Poste* s'est engagée à maintenir, satisfait à cette obligation dans la quasi-totalité des départements. La localisation des points d'accueil du public sera déterminée, par département, après **consultation des commissions départementales de présence postale territoriale**. La mise en place de la nouvelle organisation postale sera progressive jusqu'en 2007 et concernera **5.200 territoires ou zones de chalandise**. Incidemment, cette réorganisation et cette diversification auront pour objectif de **mieux répondre aux besoins de la clientèle** : ainsi, dans une même zone de chalandise, l'offre pourra être différenciée selon les points de contact pour être en phase avec les attentes des clients.

➤ De plus, l'article 2 de la loi, qui aménage l'article 6 de la loi du 2 juillet 1990, indique que *« pour financer le maillage territorial complémentaire ainsi défini, il est constitué dans les comptes de La Poste un Fonds postal national de péréquation territoriale dans les conditions fixées par un contrat pluriannuel de présence postale territoriale passé entre l'Etat et La Poste et l'association la plus représentative des maires, après avis de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques »*. Les ressources de ce fonds proviennent notamment de l'**allègement de fiscalité locale** (abattement de 85 % des bases de la taxe foncière et de la taxe professionnelle) dont, en application de l'article 21 de la loi du 2 juillet 1990, *La Poste* bénéficie *« en raison des contraintes de desserte de l'ensemble du territoire et de la participation à l'aménagement du territoire qui s'imposent à La Poste »*.

Si l'abattement global a été de 153 M€ en 2004 comme en 2005, son montant devrait, toutes choses égales par ailleurs, être ramené à **131 M€ en 2006**. En effet, depuis le 1^{er} avril dernier, l'essentiel du patrimoine immobilier de *La Poste* est détenu via des sociétés civiles immobilières (SCI) fédérées par la société holding *Poste Immo*, elle-même détenue à 100 % par l'exploitant public. A compter du 1^{er} janvier 2006, ces SCI deviendront redevables des taxes foncières aux conditions de droit commun et ne bénéficieront donc plus de l'abattement de 85 % des bases de taxe foncière.

Votre rapporteur pour avis ne peut cependant pas manquer d'observer que, précisément, l'année 2006 ne pourra pas être considérée « toutes choses égales par ailleurs » en raison de l'application prochaine de la réforme de la taxe professionnelle. Il appartient donc au Gouvernement, dans le cadre de la discussion du présent projet de loi de finances qui formalise cette réforme, d'indiquer à la représentation nationale, et singulièrement au Sénat, comment il entend **assurer la pérennité du Fonds postal national de péréquation territoriale**. *La Poste* incarne la proximité : celle-ci n'a pas de prix lorsqu'elle maintient le lien social dans des zones où les habitants se sentent abandonnés ; mais elle a un **coût** et il serait irresponsable de ne pas en prévoir un financement pérenne. Il est donc indispensable de fixer dès à présent les **nouvelles conditions d'abondement** du Fonds postal national de péréquation territoriale : il en va de la survie du réseau de *La Poste* et de la **notion même de service public postal pour l'ensemble de nos concitoyens**, notamment en milieu rural.

(1) 13.600 de ces points de contact sont gérés en propre par l'établissement public et 3 400 le sont en partenariat avec des municipalités ou des collectivités (81 %), des commerçants (17 %) et le ministère de la défense nationale (2 %).

4. Financement des retraites des fonctionnaires de *La Poste*

La **dépense globale de financement des retraites** de *La Poste* a atteint **2.774 M€ en 2004**, l'augmentation de 35 M€ par rapport à l'exercice 2003 résultant uniquement de l'**indexation des prestations sur l'inflation**. Exprimée en euros constants, cette charge supportée par l'établissement public est en effet **stabilisée au niveau de 1997**. Conformément aux dispositions du contrat de plan 2003-2007 ayant reconduit les dispositions du précédent contrat de plan en matière de participation de l'Etat au financement des pensions des fonctionnaires de *La Poste*, la **contribution de l'Etat s'est élevée à 300 M€ en 2004**.

Cependant, les perspectives de développement de *La Poste* ne pourront être sérieusement garanties que s'il est institué un **nouveau cadre de financement** des retraites des ses fonctionnaires pour neutraliser le poids bilantiel de ses **engagements**, qui s'élevaient à **70 milliards d'euros au 31 décembre 2004**.

Votre rapporteur pour avis estime que cette réforme indispensable doit s'opérer, via un cadre législatif cohérent, dans des **conditions de sécurité juridique** pour *La Poste*, de **maintien des droits à pension** pour les fonctionnaires qu'elle emploie et de **capacité financière pour l'exploitant public comme pour l'Etat**.

En effet, pour l'exercice 2007, l'application des nouvelles normes comptables internationales en matière de consolidation des comptes rendra nécessaire de faire figurer au bilan des entreprises les engagements relevant des prestations de retraite. La mise en place d'un **système de cotisation libératoire** s'impose par conséquent au plus tard au cours de l'année 2006 pour éviter que *La Poste* ne se retrouve avec des **fonds propres négatifs au titre de l'exercice 2007**.

Le contrat de plan inscrit le principe de l'évolution du financement des retraites de l'établissement public vers un tel régime de cotisation libératoire en prévoyant sur ce point les dispositions suivantes : « *L'Etat recherchera avec La Poste, dans le cadre d'un groupe de travail commun, un traitement global du financement des charges de retraite de La Poste. (...) Ce dispositif, qui ne modifiera pas les droits des fonctionnaires, comprendra notamment un mécanisme de cotisation libératoire pour La Poste* ».

Interrogé sur cette question extrêmement importante, le ministère délégué à l'industrie à indiqué que l'adossement du régime de retraite des fonctionnaires et des contractuels de *La Poste* sur les régimes de retraite de droit commun (CNAV et AGIRC/ARCCO), assorti d'un mécanisme de cotisation libératoire pour l'établissement public, était à l'étude. Votre rapporteur pour avis ne doute pas qu'un projet de loi viendra, en 2006, tirer les conséquences législatives de la solution retenue.

IV. LES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION

Aux **trois articles 76 à 78 rattachés à la mission DRE** que comportait le projet de loi de finances adopté par le Conseil des ministres, **l'Assemblée nationale en a ajouté trois** : les **articles 76 bis et 76 ter**, insérés par des amendements du Gouvernement, et l'**article 78 bis**, issu d'une initiative parlementaire. Par ailleurs, sur proposition de sa commission des finances, elle a **modifié le texte de l'article 76**.

A. ARTICLE 76 : REVALORISATION DU DROIT FIXE PERÇU AU PROFIT DES CHAMBRES DE MÉTIERS ET DE L'ARTISANAT

Cet article revalorise pour 2006 les **plafonds des droits fixes de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle perçus au profit des chambres des métiers et de l'artisanat** et supprime la majoration exceptionnelle de 1 € dudit droit fixe que la loi de finances pour 2005 avait instituée pour permettre de financer, au premier trimestre 2005, l'organisation des élections consulaires.

Les **revalorisations, différentes selon les échelons du réseau consulaire**, ont été modifiées par l'Assemblée nationale pour tenir compte à la fois du niveau réel de l'inflation et des caractéristiques propres à la perception de cette taxe, soumise à la règle dite « de l'arrondi » : les montants effectivement perçus sont en effet arrondis à l'euro inférieur de 0 à 49 centimes et à l'euro supérieur de 50 à 99 centimes. Le tableau ci-dessous présente les effets de cette règle appliqués au cas concret du financement des chambres de métiers :

CMA	①	②	③	④	⑤	⑥
Départementales métropolitaines	95,50 €	96,00 €	97,07 €	97,00 €	98,00 €	+ 2,08 %
Régionales	7,00 €	7,00 €	7,00 €	7,00 €	8,00 €	+ 28,87 %
APCMA	12,50 €	13,00 €	13,00 €	13,00 €	13,00 €	-
Outre-mer	102,50 €	103,00 €	104,35 €	104,00 €	104,00 €	+ 0,97 %

① : plafonds **apparents** autorisés en **2005**.

② : plafonds **réels** en **2005** (application de la règle de l'arrondi).

③ : plafonds **apparents** autorisés pour **2006** par le **texte initial** du PLF.

④ : plafonds **réels** autorisés pour **2006**, qui augmentent en termes réels d'un euro les perceptions des seules **chambres départementales métropolitaines et d'outre-mer**.

⑤ : plafonds **autorisés** par l'**amendement** adopté par l'Assemblée nationale qui, par rapport au texte du Gouvernement, augmentent en termes réels d'un euro les perceptions des **chambres départementales et régionales métropolitaines**.

⑥ : **taux d'augmentation** globaux en termes **réels** des perceptions entre 2005 et 2006.

Ainsi, le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale, outre qu'il établit des plafonds exprimés en nombres entiers, augmente en définitive de deux euros (+ 1,7 %), déduction faite de la majoration exceptionnelle de un euro perçue en 2005, la taxation maximale globale réelle des entreprises métropolitaines assujetties en 2006, les entreprises des DOM ne subissant quant à elles aucun accroissement.

Votre rapporteur pour avis observe qu'avec ce dispositif, les ressources de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) restent **identiques**, en termes réels, à celles de 2005, contrairement à ce qu'affirme l'exposé des motifs du présent article du projet de loi de finances qui, s'appuyant sur les plafonds apparents, évoque une progression de 4 %. Or, depuis deux ans, l'APCMA **reverse chaque année 40.000 euros à 35 chambres locales au titre de la péréquation**, sans que son droit fixe ait été augmenté : c'est pourquoi votre commission vous propose, par un **amendement**, de **porter de 13 à 14 euros le plafond du droit fixe perçu au profit de cet organisme**.

Avec l'adoption de cet amendement, le maximum des droits exigibles passerait ainsi, entre 2005 et 2006, **de 117 à 120 euros pour les entreprises artisanales métropolitaines**, ce qui représente une **évolution (+ 2,56 %) très proche de celle attendue pour l'inflation**, et **de 117 à 118 euros pour les entreprises d'outre-mer (+ 0,85 %)**.

Après avoir adopté l'amendement à l'unanimité, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 76 ainsi amendé, les groupes socialiste et CRC s'abstenant.

B. ARTICLE 76 BIS (NOUVEAU) : EXTENSION DE LA GARANTIE ACCORDÉE PAR L'ÉTAT À COFACE

Conformément aux dispositions du sixième alinéa (5°) du paragraphe II de l'article 34 de la LOLF, qui font relever de la seconde partie de la loi de finances de l'année l'autorisation de l'octroi des garanties de l'Etat et la fixation de leur régime, cet article **autorise l'extension de la garantie accordée par l'Etat à Coface** pour ses **opérations d'assurance** couvrant le risque de non paiement des sommes dues par des entreprises à des banques, des établissements de crédit ou des compagnies d'assurance dans le cadre **d'activités de commerce extérieur**.

Afin de favoriser le financement par le marché du développement international des entreprises, singulièrement des PME et des entreprises en forte croissance, il s'agit de permettre à Coface, agissant pour le compte de l'Etat, de **garantir contre le risque de carence et d'insolvabilité des exportateurs des cautions pour les contrats d'exportation ainsi que des préfinancements des contrats à l'international**.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption sans modification de cet article, les groupes socialiste et CRC s'abstenant.

C. ARTICLE 76 TER (NOUVEAU) : ADAPTATION DU RÉGIME DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

Faisant suite à l'importante **réforme du réseau consulaire** des chambres de commerce et d'industrie (CCI) mise en œuvre par la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises, cet article adapte pour 2006 le **régime de la taxe pour frais de CCI**.

Son **paragraphe I** autorise les CCI ayant délibéré favorablement pour mettre en œuvre le **schéma directeur régional** nouvellement prévu par l'article L. 711-8 du code de commerce à augmenter, dans la **limite maximale de 1 %**, le taux de la taxe appelée à leur profit.

Son **paragraphe II** reconduit le dispositif compensatoire, institué par le second alinéa du V de l'article 53 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative, en faveur des CCI dont les bases diminuent ou n'augmentent pas de plus de 1,5 % par rapport à 2005, la **correction autorisée du taux ne pouvant être supérieure à 1,5 %**.

Enfin, son **paragraphe III** institue, au profit des **chambres** qui ne bénéficieraient pas des deux premières mesures, dont la circonscription s'étend sur plus de deux départements et dont le taux qu'elles ont voté en 2005 est égal à celui résultant du produit qu'elles ont arrêté au titre de 2005, un **droit à augmenter leur taux de 3 % au maximum pour 2006** et de 2 % en 2007.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption sans modification de cet article, les groupes socialiste et CRC s'abstenant.

D. ARTICLE 77 : RELÈVEMENT DES TAUX DE LA TAXE AFFECTÉE AU DÉVELOPPEMENT DES SECTEURS DE LA MÉCANIQUE

Cet article modifie le taux de la taxe pour le développement des secteurs de la mécanique, des matériels et consommables de soudage, du décolletage, de la construction mécanique et des matériels aéronautiques et thermiques, taxe dont le produit est attribué aux cinq centres techniques industriels (CTI) dont relèvent ces secteurs pour contribuer au financement de leurs missions de service public (1).

Actuellement **financés par ces taxes affectées et par des subventions budgétaires** - ces dernières étant prévues pour 2006 à hauteur de 46,28 M€ en AE et en CP par l'action 03 « *Environnement et compétitivité des entreprises industrielles* » du programme 134 -, les **CTI** suivent depuis 2003 un **processus de débudgétisation** qui conduit, dans un même mouvement qui se poursuivra jusqu'en **2008**, à **réduire les dotations qu'ils perçoivent de l'Etat** (en 2006, la diminution par rapport à 2005 sera de -12,25 %) et à **accroître le produit des taxes affectées** (+ 4,92 M€).

(1) L'assiette de la taxe est le chiffre d'affaires hors taxes réalisé au titre des ventes, exportations, mises en location ou autres prestations de services et des opérations à façon portant sur les produits des secteurs concernés, les assujettis étant les fabricants de ces produits.

C'est dans ce contexte que le présent article 77 relève globalement de 11 % environ le taux de quatre des cinq taxes concernées, celui de la taxe appelée au profit du *Centre technique des industries mécaniques* (CETIM), de l'*Institut de la soudure* (IS) et du *Centre technique de l'industrie du décolletage* (CTDEC) passant de 0,82 % à **0,91 %** et celui de la taxe appelée au profit du *Centre technique industriel de la construction métallique* (CTICM) de 0,225 % à **0,25 %**. En revanche, le taux de la taxe affectée au *Centre technique des industries aéronautiques et thermiques* (CETIAT) n'est pas modifié et demeure fixé à **0,14 %**, le Gouvernement indiquant dans l'exposé des motifs du présent article que l'évolution des besoins des entreprises et les importants efforts de productivité autorisent cette stabilité.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption sans modification de cet article, les groupes socialiste et CRC s'abstenant.

E. ARTICLES ADDITIONNELS APRÈS L'ARTICLE 77

Votre commission vous soumet deux amendements portant articles additionnels qui visent, pour le premier, à **réformer la taxe administrative** due par les opérateurs de réseau et fournisseurs de services de communications électroniques afin de **faciliter la couverture du territoire en technologies mobiles** et, pour le second, à adapter le dispositif de la **redevance** exigée des opérateurs de téléphonie pour bénéficier du **plan national de numérotation téléphonique** établi et géré par l'ARCEP.

1. La réforme de la taxe due par les opérateurs de réseau et fournisseurs de services de communications électroniques

En application de l'article 36 de la loi de finances pour 1997 n° 96-1181 du 30 décembre 1996 qui a ajouté un paragraphe VII à l'article 45 de la loi de finances pour 1987 n° 86-1317 du 30 décembre 1986, les **opérateurs de réseaux ouverts au public** et les **fournisseurs de services de communications électroniques** ont été assujettis en 1997 au paiement d'une **taxe de gestion et de contrôle de l'autorisation** qui leur était nécessaire pour exercer leurs activités.

En 2004, en application du paragraphe I de l'article 90 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003, le **montant de cette taxe**, désormais qualifiée d'**administrative**, a été fixé **forfaitairement à 20.000 euros** sous réserve de trois exceptions :

– il était **quadruplé pour les opérateurs les plus importants**, qui figurent sur une liste établie par l'ARCEP en raison de l'**influence**

significative qu'ils exercent sur un marché du secteur des télécommunications électroniques ;

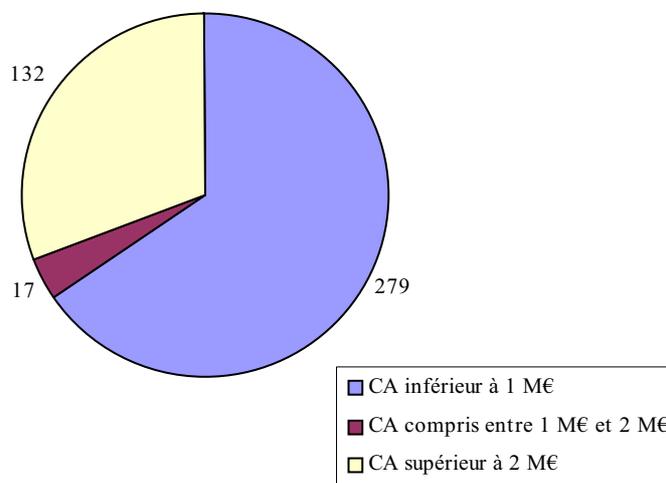
– il était **divisé par deux** pour les **opérateurs n'exerçant qu'outre-mer** ou dans **un seul département métropolitain** ;

– il était **réduit à zéro** pour les **plus petits acteurs de ces marchés**, en termes de résultats d'activité. En effet, certains fournisseurs de services de communications électroniques n'étaient pas soumis à notification de leur activité à l'ARCEP, obligation qu'ils doivent désormais respecter en application la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle. En outre, les opérateurs de réseaux radioélectriques ouverts au public de type RLAN (comme le WiFi) étaient, pendant **trois ans, exonérés du paiement de la taxe administrative** du fait du caractère expérimental de leur licence.

Or, si ces deux types d'acteurs ont en général une **activité restreinte en nombre de clients** et donc **en termes de revenus**, elle s'exerce sur une zone de couverture qui peut être nationale. En outre, ils interviennent essentiellement sur le segment des **technologies alternatives** (WiFi, WiMAX, CPL, satellite), lesquelles sont efficaces pour **couvrir en haut débit les zones rurales**, en complément de l'ADSL qui ne peut pas être installé sur les lignes téléphoniques longues. **Le maintien de l'activité de ces opérateurs est donc essentiel pour l'aménagement du territoire.**

A cet égard, l'**acquittement d'une taxe administrative annuelle de 20.000 euros à compter de 2005** représenterait pour eux un **prélèvement disproportionné au regard de leur activité**. En effet, comme l'indique le schéma ci-dessous, **296 des 428 opérateurs déclarés aujourd'hui à l'ARCEP (soit 70 %)** ont un **chiffre d'affaires inférieur à 2 M€** : la taxe représenterait donc **plus de 1 % de leur CA**, au risque de grever durablement leur activité.

Répartition des opérateurs en fonction de leur chiffre d'affaire



C'est pourquoi votre commission des affaires économiques vous propose d'exonérer totalement de l'acquittement de la taxe administrative tous les opérateurs dont le CA lié aux activités de télécommunications est inférieur à 1 M€ et de limiter son poids à moins de 1 % dudit CA pour les acteurs dont celui-ci est compris entre 1 et 2 M€. Cette disposition serait applicable à compter de la présente année 2005, la date d'exigibilité de la taxe appelée à ce titre étant reportée au 1^{er} mai 2006.

L'impact budgétaire de cette mesure serait neutre pour les finances publiques. En effet, plus de 100 opérateurs nouveaux sont apparus en 2005, dont 83 fournisseurs d'accès à Internet : dès lors, l'application en l'état du barème de la taxe administrative conduirait à une augmentation des recettes de l'Etat en 2005 par rapport au montant de 2,2 M€ prélevé en 2004. Or, on rappellera qu'en application de la directive 2002/20/CE (directive dite « autorisation »), **le montant total des recettes de l'Etat liées à la taxe administrative ne doit pas dépasser le coût de gestion et de contrôle des obligations appliquées aux opérateurs.**

Les **simulations** effectuées pour établir l'impact de la mesure proposée démontrent que les seuils d'exemption de 1 M€ et de minoration de 2 M€ sont adéquats pour **maintenir en 2005** le montant total des recettes de l'Etat liées à la taxe administrative au niveau du résultat obtenu en 2004 (1).

Votre commission vous propose, les groupes socialiste et CRC s'étant abstenus, d'adopter cet amendement portant article additionnel après l'article 77 du projet de loi de finances.

2. L'adaptation de la redevance du plan national de numérotation téléphonique

Depuis la loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications, modifiée par la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, l'ARCEP établit et gère, en application de l'article 44 du code des postes et télécommunications électroniques, un **plan national de numérotation téléphonique.**

Ce plan garantit un accès égal et simple des utilisateurs aux différents réseaux et services de communications électroniques et l'équivalence des formats de numérotation. Pour ce faire, l'autorité attribue, dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, aux opérateurs qui le demandent, des préfixes et des numéros ou blocs de numéros, moyennant une

(1) Les collectivités territoriales et leurs groupements ont, en application des dispositions de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales, la possibilité d'exercer une activité qui les rendrait redevables de la taxe administrative. Cependant, elles délèguent pour la plupart cette activité à un acteur privé, via une procédure *ad hoc*. L'impact budgétaire simulé ne tient donc pas compte des collectivités territoriales en tant qu'opérateurs.

redevance, fixée par décret en Conseil d'Etat, destinée à couvrir les coûts de gestion du plan de numérotation téléphonique et le contrôle de son utilisation.

Votre commission des affaires économiques vous propose d'adopter un amendement qui **supprime l'obligation**, pour les **redevances liées aux ressources de numérotation**, de **refléter les coûts de gestion du plan de numérotation** et suggère de soumettre l'attribution des ressources de numérotation au **paiement de redevances reflétant réellement la rareté de ces ressources**. En cela, il est conforme à la directive 2002/20/CE « autorisations », qui permet aux Etats membres de soumettre l'attribution des ressources de numérotation à une redevance tenant compte de la nécessité d'assurer une utilisation optimale de ces ressources.

L'objectif est de rapprocher le financement de l'attribution des numéros téléphoniques de celui applicable au domaine des fréquences radioélectriques, qui constituent également une ressource rare, pour lesquelles sont perçues des redevances reflétant les avantages procurés à leurs bénéficiaires.

Votre commission vous propose, le groupe CRC s'étant abstenu, d'adopter cet amendement portant article additionnel après l'article 77.

F. ARTICLE 78 : REPRISE PAR L'ÉTAT DE LA DETTE DE L'ENTREPRISE MINIÈRE ET CHIMIQUE (EMC)

Conformément aux dispositions du septième alinéa (6°) du paragraphe II de l'article 34 de la LOLF, qui font relever de la seconde partie de la loi de finances de l'année l'autorisation de l'Etat à **prendre en charge les dettes de tiers** ou à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et la fixation du régime de cette prise en charge ou de cet engagement, cet article **autorise la reprise par l'Etat de la dette financière de l'Entreprise minière et chimique (EMC)** à la date de dissolution de cet établissement public à caractère industriel et commercial.

Créée en 1967 pour gérer les actifs des *Mines de potasse d'Alsace* (MDPA), l'EMC a su diversifier ses intérêts dans un nombre important de secteurs divers (chimie, engrais, alimentation animale...), la holding ayant détenu jusqu'à 180 participations dans des sociétés. Toutefois, la cessation de l'activité minière, qui constituait son « cœur de métier », conduit à la disparition du groupe, les MDPA ayant déjà été directement rattachées à l'Etat à compter du 1^{er} janvier dernier (1).

Si la réalisation des actifs de l'établissement, engagée dès 1999 et qui s'est accélérée en 2004 et 2005, a permis de rembourser une partie de ses 750 M€ de dettes venues à échéance, le passif au 31 décembre 2005 est estimé à quelques **690 M€**. C'est cette **reprise de dette** par l'Etat qu'autorise le premier alinéa du présent article 78, son deuxième alinéa visant à interdire aux créanciers le droit à un remboursement anticipé ou à la modification des

(1) La gestion de l'après-mines jusqu'en 2009 étant assurée, au plan industriel, par le GIP GEODERIS, créée fin 2001, et au plan social, par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), établissement public administratif créé par la loi n° 2004-105 du 3 février 2004.

conditions auxquelles les contrats d'emprunt ont été conclus. Enfin, le dernier alinéa a pour objet d'autoriser le transfert à l'Etat, à l'issue de la liquidation qui devrait durer trois années, des derniers éléments du passif et droits et obligations de l'EMC ainsi que du solde de la liquidation.

Votre commission a donné, à l'unanimité, un avis favorable à l'adoption sans modification de cet article.

G. ARTICLE 78 BIS : RAPPORT AU PARLEMENT SUR LES OPÉRATIONS EFFECTUÉES PAR COFACE POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT

Inséré à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale et adopté à l'unanimité, cet article additionnel vise à améliorer le contrôle parlementaire sur Coface.

Cette société, bien qu'ayant un encours de garanties au nom de l'Etat dépassant les **53 milliards d'euros**, ne relève pas des opérateurs associés au programme « *Développement des entreprises* ». Le Parlement ne dispose donc pas, au moment de l'examen du projet de loi de finances, d'informations supplémentaires concernant son activité à celles qui font l'objet d'une publicité générale. Aussi le présent article 78 bis prévoit-il qu'à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances de l'année, le Gouvernement transmet aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat un **rapport sur les opérations effectuées par Coface pour le compte de l'Etat**.

Votre commission a donné, à l'unanimité, un avis favorable à l'adoption sans modification de cet article.

*

* *

Lors de sa réunion du 30 novembre 2005, la commission des affaires économiques, suivant les conclusions de MM. Gérard Cornu et Pierre Hérisson, rapporteurs pour avis, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « *Développement et régulation économiques* » du projet de loi de finances pour 2006, sous réserve d'un amendement présenté par M. Gérard Cornu et adopté à l'unanimité.

M. Roland Courteau, rapporteur pour avis, et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, ainsi que les membres du groupe communiste républicain et citoyen, ont approuvé l'amendement mais voté contre les crédits de la mission.

ANNEXE

Conclusions de la table ronde opérateurs-consommateurs du 27 septembre 2005 sur les 21 points inscrits à l'ordre du jour

Améliorer l'information commerciale pour permettre au consommateur un choix éclairé

1. Les opérateurs s'engagent à rendre leurs **publicités plus lisibles** afin que l'essentiel des caractéristiques de l'offre y figurent clairement.

2. L'**information des consommateurs** sera renforcée par :

- la mise à disposition préalable obligatoire, dans tout le réseau commercial, d'une **fiche d'information standardisée** (sur support papier ou électronique) décrivant les principales caractéristiques de l'offre (durée, prix, services, conditions de résiliation, prix de l'offre « tout compris », etc.) ;

- la **mise en ligne des offres sur les sites Internet des opérateurs**, de façon systématique, en indiquant dès la page d'accueil un lien vers ces fiches d'information standardisées.

3. Les opérateurs travailleront avec les associations de consommateurs à la rédaction d'un **guide pédagogique** pour les consommateurs, expliquant notamment le vocabulaire technique des offres.

4. Le ministre délégué à l'industrie a retenu le **principe de la remise systématique d'un contrat** (papier ou électronique) lors d'un abonnement à un service de téléphonie ou à un accès Internet. Il convient d'étudier les modalités pratiques et d'examiner notamment le cas des avenants au contrat distincts de la première souscription, lorsque ces avenants portent sur des points secondaires de l'abonnement sans altérer la nature de celui-ci. Les opérateurs se sont engagés à mettre en œuvre ces quatre points dans le cadre d'un « **code de bonne conduite** », élaboré conjointement au sein d'un groupe de travail *ad hoc* du CNC qui rendra ses conclusions au début de l'année 2006.

5. Le ministre a rappelé que la **subordination de vente** ("vente liée") était **interdite** en vertu de l'article L. 122-1 du code de la consommation. En parallèle des offres intégrées ("pack"), il a donc demandé aux opérateurs de veiller à toujours proposer, lorsque c'est techniquement possible, des **offres permettant d'acquérir séparément les produits** (appareils téléphoniques, modems, etc.) et les **services** (abonnements). Par ailleurs, il a précisé aux consommateurs qu'ils étaient en droit de négocier une **contrepartie financière** s'ils ne désiraient souscrire qu'à un seul des services ou produits vendus de façon intégrée.

6. Le ministre a retenu le principe que **tous les opérateurs devront systématiquement proposer**, à côté des offres qui auraient une durée d'engagement supérieure à 12 mois, **les mêmes offres avec une durée d'engagement n'excédant pas 12 mois**, le cas échéant à un prix différent, tant pour les offres nouvelles que pour des réabonnements. **Des dispositions législatives pourraient être prises en ce sens si les opérateurs ne respectaient pas cette pratique d'ici la fin de l'année**. Il a par ailleurs pris acte avec satisfaction de l'initiative des premiers opérateurs mobiles, notamment les opérateurs mobiles virtuels, de proposer des abonnements de téléphonie mobile avec forfait sans engagement de durée.

Améliorer le rapport qualité-prix du service rendu au client et renforcer l'équilibre et la transparence des relations contractuelles

7. La loi du 6 août 2005 en faveur des PME porte une disposition importante qui améliore considérablement la **portabilité du numéro** en permettant aux consommateurs de **changer d'opérateur en conservant leur numéro de téléphone dans un délai maximal de 10 jours**. La loi prévoit également le « **guichet unique** », c'est-à-dire que l'abonné n'aura à faire des démarches qu'auprès du nouvel opérateur. La mise en œuvre concrète de cette mesure passe par deux étapes :

- la parution d'un **décret d'application**, que le ministre s'est engagé à prendre d'ici le **31 décembre 2005**, une fois les nécessaires concertations techniques menées ;

- la **création d'une base de numéros commune entre opérateurs**, mesure dont les participants ont reconnu la complexité technique. L'ARCEP en assurera la préparation avec les opérateurs, qui devront procéder à des investissements importants.

Le décret donnera un délai de 12 mois aux **opérateurs mobiles** pour mettre en place la portabilité en 10 jours avec « guichet unique », qui sera donc **effective au plus tard le 1^{er} janvier 2007 en métropole** (1^{er} avril 2007 aux Antilles et en Guyane, 1^{er} janvier 2008 à la Réunion). S'agissant de la **téléphonie fixe**, la portabilité entrera en vigueur partout au plus tard au **1^{er} avril 2007**.

8. Les opérateurs se sont engagés à **fournir au moins deux autres moyens de paiement en plus du paiement en espèces**. Cependant, le ministre, ayant rappelé le coût important de traitement d'un chèque, a encouragé les consommateurs à utiliser le moyen de paiement le plus efficace et le moins onéreux, qui reste bien souvent l'autorisation de prélèvement.

9. Le ministre a demandé aux opérateurs, notamment de téléphonie mobile, d'élargir notablement les **usages possibles des points de fidélité**, qui ne devraient pas être systématiquement conditionnés par un nouvel engagement d'abonnement de la part des clients.

10. Les opérateurs se sont engagés à faire figurer sur tous leurs documents commerciaux (contrats, catalogues, factures, publicités écrites, etc.) les **coordonnées de leur service consommateur**. **Si cet engagement n'est pas respecté d'ici la fin de l'année, le ministre prendra un arrêté le rendant obligatoire au 1^{er} janvier 2006.**

11. Le ministre a demandé aux opérateurs de fournir un **devis**, au minimum par voie téléphonique ou électronique, **avant chaque intervention d'un technicien au domicile de l'abonné**, et rappelé par ailleurs que la loi imposait un devis écrit préalable pour toute intervention supérieure à 150 €.

12. A l'issue des débats relatifs à la **gratuité des temps d'attente**, le ministre a confirmé que le gouvernement était déterminé à la **rendre obligatoire sur les centres d'appel généralisé**, avec pour objectif une mise en œuvre **au plus tard fin 2006**. En effet, il n'est pas légitime pour les consommateurs que le modèle économique de certains opérateurs ou prestataires de services dépende en partie de la facturation d'un temps d'attente pendant lequel aucun service n'est rendu. **Seul le temps pendant lequel un service est rendu doit pouvoir faire l'objet d'une facturation**. Ce principe concerne de façon générale tous les services téléphoniques et plus particulièrement les services d'assistance technique ("*hotlines*") pour le téléphone et l'Internet.

S'agissant des **hotlines mobiles**, le ministre a demandé aux opérateurs propriétaires de leurs réseaux de prendre les dispositions techniques pour instaurer la gratuité du temps d'attente pour les appels de leurs abonnés, depuis un téléphone mobile vers leurs centres d'assistance technique téléphonique, au cours du **premier semestre 2006**.

S'agissant des **autres services téléphoniques**, qui impliquent des interconnexions "fixe-fixe" et "mobile-fixe", il a été reconnu que des difficultés techniques plus importantes devaient être préalablement résolues pour permettre la gratuité des temps d'attente : en effet, il faut introduire un double palier de tarification permettant de différencier au cours d'un même appel le temps d'attente du temps de dialogue avec un interlocuteur. Certains opérateurs étant en mesure de proposer ce service dans leur offre commerciale d'ici décembre 2005, **le ministre a souhaité que cela soit effectif pour tous les opérateurs d'ici fin 2006**. C'est pourquoi il a confié une mission d'étude au CGTI pour évaluer, en liaison étroite avec les opérateurs et avec l'ARCEP, les modalités techniques, l'impact économique et le calendrier de mise en œuvre de ce principe pour tous les prestataires. Cette étude devra être achevée d'ici la mi-2006, un rapport d'étape étant transmis aux associations de consommateurs et rendu public d'ici la fin de l'année.

Dans l'intervalle, il a encouragé les opérateurs à mettre en place, dans la plus grande transparence, d'autres types de facturation de leurs services d'assistance :

- soit en le rendant totalement gratuit comme l'ont déjà fait certains fournisseurs d'accès à Internet ;
- soit par exemple en instaurant une tarification à l'acte plutôt que sur la durée, répercutée sur la facture établie par l'opérateur.

Dans la perspective d'une généralisation de ce progrès attendus par les consommateurs, il est précisé qu'une **concertation**, sous l'égide de la DGCCRF, s'ouvrira très rapidement pour en étudier **la mise en œuvre dans les secteurs autres que ceux de la téléphonie et de l'Internet** (services réservation, ventes à distance, ...), également concernés par la problématique de la facturation des temps d'attente. Lorsque ce processus ambitieux sera mené à son terme, **la France sera l'un des seuls pays au monde où les consommateurs bénéficieront de la gratuité du temps d'attente sur les centres d'appels**.

13. Le ministre prendra un **arrêté** imposant aux **services d'assistance technique** des opérateurs d'annoncer la **tarification et la durée statistique d'attente** avant d'être mis en relation avec un assistant technique ou commercial.

14. Les opérateurs se sont engagés à **améliorer la qualité de leur service d'assistance téléphonique** en diminuant les temps d'attente, en renforçant la formation de leurs télé-conseillers et en développant la possibilité de faire intervenir un technicien au domicile de l'abonné pour résoudre les problèmes techniques les plus complexes.

15. Conformément à l'article L. 121-83 du code de la consommation, les contrats doivent définir les **compensations dues au consommateur** si le niveau de qualité des services prévus dans le contrat n'est pas atteint : **un arrêté pris après avis du CNC précisera les informations devant figurer dans les contrats.**

16. Un **texte fixera un délai maximal de remboursement des dépôts de garantie et avances sur consommation**, qui ne pourra excéder **10 jours**, après le paiement de la dernière facture.

Accélérer et faciliter le règlement des litiges

17. Le ministre a demandé à la DGCCRF de **recenser les litiges dans le secteur des télécommunications en établissant une typologie des plaintes et en agrégeant de manière anonyme les plaintes et réclamations** reçues par les opérateurs, la DGCCRF, le *Médiateur de la téléphonie*, le *Forum des droits de l'Internet* et l'ARCEP. Il s'agira d'un outil pour améliorer la qualité des services offerts par les opérateurs.

18. Les opérateurs se sont engagés à rédiger un **guide de bonnes pratiques sur le traitement des litiges**, guide qui sera élaboré sur la base des travaux du CNC.

19. S'agissant de la **médiation entre consommateurs et opérateurs**, plusieurs dispositions ont été retenues :

- les opérateurs se sont engagés à **renforcer les moyens et la visibilité** du *Médiateur de la téléphonie*, notamment en mentionnant ses coordonnées dans leurs contrats ; ils coordonneront cette démarche avec celle du *Forum des droits de l'Internet* ;

- le ministre a demandé à l'ARCEP d'examiner les moyens d'**améliorer la médiation dans le secteur et de garantir son indépendance**, en évaluant les moyens nécessaires, les modalités pratiques et les financements adéquats, le cas échéant fondés sur une contribution nouvelle des opérateurs. Les conclusions sont attendues d'ici la fin de l'année.

20. Afin de limiter certaines pratiques abusives imposant des **délais de résiliation** de plusieurs mois, qui ne se justifient pour aucune raison technique, **le ministre a décidé de soumettre au Parlement des propositions de mesures réduisant ces délais à moins d'un mois à compter de la réception de la demande de l'abonné.**

21. Afin de lutter contre le **démarchage agressif de certains revendeurs**, les opérateurs se sont engagés à établir une « **charte de bonne conduite** » qu'ils annexeront aux contrats avec leurs revendeurs sous-traitants. Par ailleurs, la **poursuite des pratiques illicites** concernant la publicité mensongère, la tromperie, le démarchage et la vente forcée feront partie des **orientations prioritaires des services de la DGCCRF pour 2006.**

Le ministre, souhaitant **prolonger le dialogue** avec les partenaires pour inscrire cette démarche de progrès dans la durée, leur a donné rendez-vous **début 2006** pour tirer un **premier bilan des engagements pris par les opérateurs** et faire un **point d'étape sur les travaux techniques nécessaire à la mise en œuvre d'autres points en chantier**. A cet effet un groupe de travail *ad hoc* a été créé dans le cadre du CNC afin d'examiner les points qui appellent des échanges entre l'ensemble des acteurs, en s'entourant des compétences nécessaires. Ce groupe, conduit par la DGCCRF, rendra ces premières conclusions début 2006.

La démarche ainsi initiée par la table ronde du 27 septembre 2005 devrait permettre aux Français d'avoir une relation plus équilibrée avec les acteurs du marché. En renforçant les droits des consommateurs, cette concertation permet au marché de la téléphonie et de l'accès à l'Internet en France de marquer un réel progrès dans l'équilibre et la relation entre opérateurs et clients.

Ce dialogue serait favorisé par l'émergence d'une représentation commune entre tous les opérateurs de réseaux et de services de communications électroniques (téléphonie fixe, mobile, accès à l'Internet). Le ministre délégué à l'industrie a encouragé la création rapide d'une telle fédération.