

N° 105

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

ÉCONOMIE

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : GESTION ET
VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE
L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN**

Par MM. Pierre HÉRISSEON, Gérard CORNU et Mme Odette TERRADE,
Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, *vice-présidents* ; M. Dominique Braye, Mme Élisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean Boyer, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, François Fortassin, Alain Fouché, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mmes Renée Nicoux, Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Philippe Paul, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 11) (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE - UNE MISSION DÉDIÉE À LA CONCEPTION ET À LA CONDUITE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES	9
I. UNE MISSION AUX CONTOURS DÉSORMAIS BIEN DÉFINIS	9
A. UNE MISSION QUI RETRACE UNE PARTIE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES STRUCTURELLES EN FAVEUR DE LA CROISSANCE.....	9
B. UN BUDGET STABLE ET DES DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES FORTES.....	10
II. DES EFFORTS DE RATIONALISATION QU'IL CONVIENT DE POURSUIVRE	12
A. DES RÉORGANISATIONS ADMINISTRATIVES D'AMPLEUR EN VOIE D'ABOUTISSEMENT.....	12
B. UNE ÉVOLUTION MAÎTRISÉE DES EFFECTIFS	14
C. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE RÉNOVÉS MAIS ENCORE PERFECTIBLES	14
III. ANALYSE DES PROGRAMMES DE LA MISSION	17
A. LE PROGRAMME N° 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI ».....	17
B. LE PROGRAMME 223 « TOURISME ».....	19
C. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ».....	19
D. LE PROGRAMME N° 305 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE ».....	19
DEUXIÈME PARTIE - LE SOUTIEN AUX PME, UN AXE STRATÉGIQUE DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE	21
I. UNE POLITIQUE DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE QUI PORTE DES FRUITS	21
A. LE SUCCÈS DU RÉGIME DE L'AUTO-ENTREPRISE	21
B. UNE ADMINISTRATION PLUS ATTENTIVE AUX CONTRAINTES DE LA VIE DES ENTREPRISES	23
1. <i>Les effets de l'entrée en vigueur de la loi de modernisation de l'économie</i>	23
2. <i>Une politique de guichet unique aux entreprises se met en place</i>	24
3. <i>Le développement des télé-procédures</i>	24

II. FACILITER L'ACCÈS AUX FINANCEMENTS : LE PROBLÈME-CLÉ DE LA CROISSANCE DES PME	25
A. DES RÉPONSES CONJONCTURELLES AUX DIFFICULTÉS DE TRÉSORERIE DES PME PENDANT LA CRISE	26
1. <i>Le règlement anticipé de certaines dettes de l'Etat</i>	26
2. <i>Un renforcement des capacités d'intervention d'OSEO</i>	27
3. <i>Une réponse aux défaillances de l'assurance-crédit</i>	28
4. <i>La mise en place d'une médiation du crédit</i>	29
B. DES RÉPONSES STRUCTURELLES AUX BESOINS DE FINANCEMENT DES PME	30
1. <i>Diriger l'épargne des ménages vers les PME : le dispositif TEPA-ISF</i>	30
2. <i>Développer une stratégie d'investissement public dans les PME</i>	30
a) <i>Le fonds stratégique d'investissement (FSI)</i>	31
b) <i>Un rôle accru pour OSEO</i>	33
3. <i>La dépense fiscale : un levier essentiel pour financer l'innovation et la croissance des PME</i>	33
TROISIÈME PARTIE - LA STATISTIQUE PUBLIQUE : UN OUTIL DE CONNAISSANCE À PRÉSERVER	35
I. UN BUDGET SOUS CONTRAINTE	35
1. <i>Un budget touché par la régulation budgétaire en 2009</i>	35
2. <i>Une dotation en légère baisse pour 2010</i>	35
3. <i>Une diminution marquée des emplois</i>	38
4. <i>L'évolution de la dotation forfaitaire de recensement</i>	38
II. LA MODERNISATION DES OUTILS STATISTIQUES DE MESURE DE LA CROISSANCE ET DES INÉGALITÉS	40
1. <i>Quelles suites pour le rapport Stiglitz ?</i>	40
2. <i>Le suivi des revenus et des patrimoines des ménages</i>	41
a) <i>Les revenus des ménages</i>	41
b) <i>Le patrimoine des ménages</i>	42
III. LA CONFORTATION DE L'INDÉPENDANCE DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE	42
1. <i>La mise en place de l'Autorité de la statistique publique</i>	42
2. <i>L'organisation ternaire de la statistique publique française</i>	43
IV. LA DÉLOCALISATION DE L'INSEE À METZ : UNE OPÉRATION À RISQUES	43
1. <i>Les raisons de l'implantation de services de l'INSEE en région</i>	43
2. <i>L'état d'avancement du projet de délocalisation</i>	44
3. <i>De réels inconvénients</i>	45
QUATRIÈME PARTIE - POSTES ET COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES : L'ENJEU DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	47
I. L'AVENIR DE L'AIDE AU TRANSPORT POSTAL DE LA PRESSE : L'ÉGAL ACCÈS À L'INFORMATION SUR TOUT LE TERRITOIRE EN QUESTION	47
A. LE SERVICE PUBLIC DU TRANSPORT ET DE DISTRIBUTION DE LA PRESSE, UNE DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DE LA POSTE	47
B. L'ACCORD SCHWARTZ DU 23 JUILLET 1998	48

C. L'AIDE AU TRANSPORT POSTAL DE LA PRESSE, UNE DÉPENSE BUDGÉTAIRE IMPORTANTE MAIS DONT LA LISIBILITÉ RESTE À PARFAIRE	49
1. <i>L'aide au transport postal de la presse, dépense importante du programme n° 134 « Développement des entreprises et de l'emploi »</i>	50
2. <i>Un dispositif illisible du fait de sa ventilation sur deux missions distinctes</i>	50
D. UNE RENÉGOCIATION DE L'ACCORD SCHWARTZ EST AUJOURD'HUI NÉCESSAIRE	52
II. LES « ZONES BLANCHES », QUESTION MAJEURE EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	53
A. LA POLITIQUE DE RÉSORPTION DES « ZONES BLANCHES » EN MATIÈRE DE 2G DOIT ÊTRE POURSUIVIE	54
1. <i>Le bilan dressé par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)</i>	54
2. <i>Des dispositifs de résorption des « zones blanches » qui ont porté leurs fruits</i>	56
B. LA RÉSORPTION DES « ZONES GRISSES » DOIT CONSTITUER UNE NOUVELLE PRIORITÉ	57
C. LA COUVERTURE EN TROISIÈME GÉNÉRATION DE TÉLÉPHONIE MOBILE, NOUVEL ENJEU	58
LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN »	61
ARTICLE 53 RATTACHÉ : PROROGATION DE LA GARANTIE ACCORDEE À DEXIA	62
ARTICLE 54 RATTACHÉ : PROROGATION DE LA GARANTIE ACCORDEE À LA SOCIETE DE FINANCEMENT DE L'ECONOMIE FRANÇAISE	63
ARTICLE 54 BIS RATTACHÉ : PROROGATION DES DISPOSITIFS D'ASSURANCE-CREDIT PUBLICS	64
ANNEXE : AUDITIONS DE MME ODETTE TERRADE, RAPPORTEUR POUR AVIS	65

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Si l'économie française paraît désormais sortie de la phase la plus aiguë de la crise économique, elle demeure néanmoins affaiblie par la récession exceptionnellement forte qu'elle a traversée pendant quatre trimestres consécutifs. L'activité devrait ainsi se maintenir à un niveau trop faible, en 2010, pour empêcher la poursuite de la dégradation de l'emploi et des finances publiques.

Dans ce contexte difficile, la capacité à définir des politiques économiques ambitieuses et porteuses d'avenir constitue un enjeu fondamental de l'action publique : il s'agit de créer les conditions permettant de mieux mobiliser les forces vives du pays ; d'élever leur potentiel de croissance par l'investissement, l'innovation et la formation ; d'accompagner ceux de nos concitoyens et de nos territoires qui traversent des difficultés en leur garantissant une protection contre les aléas de l'activité économique ainsi que des perspectives de rebond. Il s'agit, enfin, de veiller à une répartition équitable tant des efforts que des fruits de l'effort.

Tous ces objectifs sont au cœur de la mission « Économie », placée sous la responsabilité de Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et cela justifie pleinement que la commission de l'économie du Sénat lui consacre ce rapport pour avis.

Après une présentation générale des crédits de la mission, chaque rapporteur pour avis approfondira un aspect particulier.

M. Gérard Cornu présentera les réformes récentes intervenues dans l'environnement des PME, qu'il s'agisse de la simplification de leur environnement administratif ou de la création de dispositifs innovants pour faciliter leur accès aux financements externes.

Mme Odette Terrade présentera les dernières évolutions de la statistique publique, dont certaines sont motifs de satisfaction, mais d'autres préoccupantes.

Enfin, M. Pierre Hérisson évoquera deux questions relatives aux postes et aux communications électroniques : l'aide au transport postal de la presse et les « zones blanches » en matière de téléphonie mobile.

PREMIÈRE PARTIE - UNE MISSION DÉDIÉE À LA CONCEPTION ET À LA CONDUITE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

I. UNE MISSION AUX CONTOURS DÉSORMAIS BIEN DÉFINIS

A. UNE MISSION QUI RETRACE UNE PARTIE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES STRUCTURELLES EN FAVEUR DE LA CROISSANCE

La finalité de la mission « Économie » est de « favoriser la mise en place d'un environnement favorable à la croissance et à l'emploi ».

À ce titre, **la mission regroupe les moyens relatifs à la conception et au pilotage des politiques économiques nationales**, à savoir la mobilisation de l'expertise économique, statistique et juridique présente principalement dans quelques administrations d'état-major et à l'INSEE. Ces moyens de conception sont répartis sur deux programmes n° 220 – Statistiques et études économiques et n° 305 – Stratégie économique et fiscale, autrement dit les deux programmes de l'ancienne mission budgétaire « Pilotage de l'économie française ».

Elle regroupe également les moyens nécessaires à la mise en œuvre proprement dite d'une partie de ces politiques. Une partie seulement, car la mission « Économie » concerne uniquement ce qu'on appelle communément les politiques économiques structurelles, autrement dit les politiques qui visent à modifier sur le long terme les structures de l'économie pour élever le potentiel de croissance¹. Encore faut-il noter qu'au moins deux grands domaines des politiques structurelles sont retracés dans d'autres missions budgétaires que la mission « Économie », en l'occurrence les politiques en faveur de la recherche et de l'innovation (mission « Recherche et enseignement supérieur »²) et celles relatives à l'organisation et au fonctionnement du marché du travail (mission « Travail et emploi »). L'intitulé de la mission « Économie », ainsi que l'objectif affiché dans le projet annuel de performance, dépassent ainsi assez largement son contenu effectif, puisqu'elle concerne, en définitive, presque exclusivement **les politiques structurelles relatives aux marchés de biens et de services.**

¹ Dans le budget 2010, la politique conjoncturelle bénéficie d'une mission budgétaire dédiée : la mission « Plan de relance de l'économie ».

² Par exemple, le programme n° 192-Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle, au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur », vise à « renforcer la compétitivité de notre industrie par la recherche, l'innovation et les transferts de technologie ». Il s'agit donc bien d'une politique économique structurelle en faveur de la croissance. D'ailleurs, le programme n° 134 de la mission « Economie » fait intervenir la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) et OSEO, tout comme le programme n° 192 de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Concrètement, le champ couvert par ces dernières comprend :

– le **développement des PME** (promotion des valeurs entrepreneuriales, simplification des démarches administratives, facilitation de l'accès au crédit) ;

– les **actions en faveur des entreprises industrielles** ;

– les **actions de soutien à la compétitivité** (appui à la projection des entreprises sur les marchés internationaux, attraction des investisseurs internationaux) ;

– la **supervision des mécanismes concurrentiels** selon une approche générale (Autorité de la concurrence, direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)) ou sectorielle (Commission de régulation de l'énergie (CRE), Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)) ;

– la protection du consommateur.

Ces différentes actions sont retracées dans le programme n° 134 – Développement des entreprises et de l'emploi et le programme n° 223 – Tourisme.

On note que, d'un point de vue strictement logique, le programme « Tourisme » pourrait ne constituer qu'une action au sein du programme « Développement des entreprises et de l'emploi », aux côtés des actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales ou encore des entreprises industrielles. Au demeurant, les moyens nécessaires à la politique du tourisme sont d'ores et déjà intégrés au programme n° 134 (action 02), le programme « Tourisme » ne comprenant pas lui-même de crédits ouverts sur les Titres 2 et 5. Le maintien de ce programme se justifie uniquement par la volonté d'afficher de manière forte les objectifs dans ce domaine et le souci de « sanctuariser » les moyens ouverts pour le tourisme en loi de finances.

B. UN BUDGET STABLE ET DES DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES FORTES

Les moyens budgétaires affectés à la mission « Économie » pour l'année 2010 sont très proches de ceux qui lui avaient été alloués pour 2009 (+ 0,1 % en croissance nominale) et ils correspondent globalement aux évolutions de la programmation pluriannuelle adoptée au début de l'année 2009.

LES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCONOMIE »

En millions d'euros	PLF 2009	PLF 2010	Évolution (en %)	Poids du programme dans le total de la mission
Programme n° 134 : Développement des entreprises et de l'emploi.	AE : 1113,9 CP : 1103,1	AE : 1126,0 CP : 1112,4	AE : +1,1 CP : +0,8	57,5 %
Programme 223 : Tourisme	AE : 59,4 CP : 64,2	AE : 58 CP : 56,6	AE : -2,4 CP : - 11,8	2,9 %
Programme 220 : Statistiques et études économiques	AE : 421,9 CP : 418,6	AE : 422,3 CP : 418,2	AE : +0,1 CP : +0,1	21,6 %
Programme n° 305 : Stratégie économique et fiscale	AE : 350,2 CP : 350,2	AE : 346,7 CP : 347	AE : - 1 CP : - 1	17,9 %
TOTAL	AE : 1945,5 CP : 1936,3	AE : 1953 CP : 1934	AE : +0,4 CP : +0,1	

Source : projet annuel de performance de la mission « Economie » annexé au PLF pour 2010

Il faut noter que **plus de 80 dépenses fiscales sont associées à la mission**, essentiellement sur le programme n° 134 – *Développement des entreprises et de l'emploi*, **pour un montant total estimé à plus de 8 milliards d'euros, soit 4 fois plus que les crédits budgétaires ouverts** sur la mission. Ces dépenses fiscales sont d'ailleurs en forte hausse entre 2009 et 2010 du fait de l'application en année pleine du taux de TVA réduit dans la restauration.

Ces chiffres appellent plusieurs remarques :

– la politique économique structurelle retracée dans la mission économie est avant tout une politique fiscale, signe qu'elle est conçue sur le mode de l'incitation des acteurs à faire plutôt que sur l'intervention étatique directe ;

– cette approche pose la question du contrôle et de l'évaluation de la performance des politiques publiques par le Parlement : si le suivi de la dépense budgétaire proprement dite est en effet plutôt satisfaisant, celui de la dépense fiscale l'est en revanche nettement moins. Formellement, il n'y a même pas d'indicateurs de performance associés à ces dépenses fiscales.

Votre rapporteur pour avis souligne donc l'importance d'une évaluation rigoureuse de l'efficacité de ces dépenses fiscales, évaluation devant conduire à ne maintenir que celles dont l'impact positif sur

l'emploi et la croissance est avéré. Cette exigence de bonne utilisation des fonds publics, valable de manière générale, l'est tout particulièrement dans un contexte de forts déficits publics.

Principales dépenses fiscales associées à la mission économie (en millions d'€)	2009	2010
TVA réduite sur la restauration	1250	3000
Réduction d'ISF au titre de l'investissement au capital des PME	670	670
Crédit d'impôt sur le revenu sur certains revenus distribués des sociétés françaises ou étrangères	640	600
Abattement forfaitaire sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères	400	350
Régime du bénéfice mondial ou consolidé	302	302
Exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises individuelles ou détenues sous forme sociale	300	300
Exonération de gains de cessions de valeurs mobilières réalisés dans le cadre d'un PEA	300	300
Abattement pour durée de détention applicable aux cessions de titres par les dirigeants de PME partant à la retraite	300	300

Source : projet annuel de performance de la mission « Economie » annexé au PLF pour 2010

II. DES EFFORTS DE RATIONALISATION QU'IL CONVIENT DE POURSUIVRE

A. DES RÉORGANISATIONS ADMINISTRATIVES D'AMPLEUR EN VOIE D'ABOUTISSEMENT

La mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) au sein du ministère de l'économie, de l'emploi et de l'industrie (MEIE) s'est traduite par **plusieurs mesures de réorganisation portant sur les structures centrales ou déconcentrées du ministère**. Lancées par les conseils de modernisation des politiques publiques des 4 avril et 11 juin 2008, ces réformes, dont la mise en œuvre s'est faite en grande partie en 2009 et dont l'achèvement est prévu en 2010, sont les suivantes :

- la suppression du service de l'inspection générale du tourisme (décret du 3 décembre 2008) et le transfert de ses attributions au service du contrôle général économique et financier du MEIE ;

- la création de direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) par décret du 12 janvier 2009, consacrant la fusion des ex-directions générale des entreprises, direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales et direction du tourisme ;

- le rattachement à l'INSEE du service statistique du ministère de l'industrie ;

- la fusion des conseils généraux des mines et des technologies de l'information en un conseil général unique, le conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET), faisant écho à la fusion statutaire du corps des ingénieurs des mines et de celui des télécommunications, par décret du 16 janvier 2009 ;

- la création de l'Autorité de la concurrence ;

- la création de l'Autorité de la statistique publique ;

- la création de l'agence de gestion du réseau international des finances, service à compétence nationale, rattaché à la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) et chargé de la gestion mutualisée des fonctions support des deux réseaux de la DGTPE (missions économiques à l'étranger et directions régionales du commerce extérieur – DRCE) ainsi que de celles des réseaux à l'étranger de l'Agence française des investissements internationaux (AFII) et d'UBIFRANCE ;

- la création des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) par la fusion de plusieurs administrations déconcentrées¹, et ce dans le but d'offrir un interlocuteur unique aux entreprises et de renforcer la capacité d'action économique publique en positionnant, auprès du Préfet de Région, un pilote régional disposant de l'ensemble des leviers en matière de compétitivité et de développement économique ;

- le début, en 2010, de l'implantation d'un centre statistique à Metz ;

- enfin, la dévolution à l'opérateur UBIFRANCE des équipes commerciales de 64 Missions économiques, situées dans 44 pays, qui fera à terme d'UBIFRANCE l'interlocuteur unique des entreprises françaises désirant se développer ; une première vague de transfert d'agents est intervenue en janvier 2009 et deux autres vagues sont prévues en fin 2009 et en fin 2010.

Vos rapporteurs pour avis pour avis se félicitent de la création de la DGCIS, des DIRECCTE et de la dévolution à UBIFRANCE des

¹ À savoir les actuelles directions régionales et départementales de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle (DDTEFP et DRTEFP), les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), les directions régionales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DRCCRF), les délégations régionales du tourisme (DRT), les directions régionales du commerce et artisanat (DRCA) et les directions régionales du commerce extérieur (DRCE).

missions économiques car ces réformes s'inscrivent dans une logique d'interlocuteur unique pour les entreprises, ce qui répond à un besoin impérieux de lisibilité et d'accessibilité de l'action économique publique.

Ils saluent la création rapide des deux autorités indépendantes prévues par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

Pour l'année 2010, ils soulignent l'importance de la réforme des chambres consulaires, qui doit permettre, en rationalisant leur réseau, à la fois d'améliorer le service offert aux entreprises et de limiter leur coût de fonctionnement.

B. UNE ÉVOLUTION MAÎTRISÉE DES EFFECTIFS

Le plafond d'emplois autorisé sur la mission « Économie » connaît une baisse de 615 emplois équivalents temps plein (ETP) en 2010 par rapport à 2009, soit -4,3 %. Il s'agit cependant là de données brutes, difficiles à interpréter car elles incluent :

– les suppressions de postes effectives, résultant des sorties (notamment du fait des départs à la retraite) et des recrutements ;

– les transferts de postes liés à l'évolution des périmètres de gestion, auquel cas l'emploi est conservé mais relève d'un gestionnaire différent (par exemple, la dévolution à UBIFRANCE de la gestion des réseaux extérieurs de la DGPTTE entraîne mécaniquement un transfert de 307 ETP du programme n° 305 vers cet opérateur).

Si on neutralise les effets de transfert, on aboutit à une baisse de 302 ETP imputable à des suppressions de poste. Sachant qu'est prévu en 2010 un total de 536 départs à la retraite (en ETP), on aboutit à un taux de remplacement de 44 %, ce qui satisfait à la norme globale de remplacement d'un départ à la retraite sur deux, fixée par le Président de la République.

C. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE RÉNOVÉS MAIS ENCORE PERFECTIBLES

Les objectifs et les indicateurs associés à la mission « Économie » ont connu des transformations significatives dans le projet de loi de finances pour 2010.

Comme suite aux réflexions menées par la direction du budget et la Mission d'évaluation des politiques publiques, instituée auprès du ministre chargé du budget en début d'année, le programme n° 134 a vu le nombre de ses objectifs ramenés de 10 à 5, et celui de ses indicateurs passer de 15 à 12.

Programme n° 134 : des objectifs plus resserrés

Objectifs dans le PLF 2009		Objectifs dans le PLF 2010
1. Renforcer l'efficacité des aides aux entreprises	→	1. Renforcer l'efficacité des aides aux entreprises
2. Améliorer la qualité et l'efficacité du soutien aux entreprises à l'exportation	→	2. Améliorer la qualité et l'efficacité du soutien aux entreprises à l'exportation
3. Développer l'efficacité et l'attractivité des formations du programme		
4. Répondre aux besoins des entreprises en simplifiant leur environnement administratif	→	3. Répondre aux besoins des entreprises en simplifiant leur environnement administratif
5. Assurer un niveau approprié d'exactitude et de fiabilité des instruments de mesure réglementés		4. Assurer le fonctionnement loyal et sécurisé des marchés (cet objectif fusionne les anciens objectifs 5,6, 8, 9 et 10).
6. Renforcer la lutte contre les pratiques préjudiciables au bon fonctionnement des marchés et à l'emploi		
7. Rendre des décisions de qualité dans les délais	→	5. Rendre des décisions de qualité dans les délais
8. Développer la couverture du terrain en surveillant les entreprises les plus susceptibles de mettre sur le marché des produits pouvant mettre en cause la sécurité du consommateur		
9. Fournir un service de qualité en apportant des réponses rapides et satisfaisantes aux usagers		
10. Maintenir une forte présence des agents sur le terrain		

Source : projet annuel de performance de la mission « Economie » annexé au PLF pour 2010

La nouvelle déclinaison des objectifs de la mission apparaît de la sorte plus lisible, puisqu'elle fait clairement apparaître trois axes :

- l'accompagnement du développement des entreprises (objectifs 1, 2 et 3) ;
- l'action de la DGCCRF en vue d'assurer une concurrence loyale et de préserver les intérêts des consommateurs (nouvel objectif 4 regroupant les anciens objectifs 5, 6, 8, 9 et 10) ;

– l'action des autorités administrative indépendantes associées au programme, à savoir l'ARCEP, la CRE et l'Autorité de la concurrence (objectif 5).

Vos rapporteurs pour avis pour avis saluent cet effort de clarification et souhaitent qu'il se poursuive au niveau des indicateurs mesurant la performance du programme n° 134. En effet, certains de ces indicateurs apportent encore une information dont l'interprétation reste difficile.

PROGRAMME N° 134 : DES INDICATEURS PERFECTIBLES

– **Objectif 1.** Les indicateurs proposés comparent les performances économiques des entreprises bénéficiant d'un accompagnement par OSEO ou le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) aux performances des entreprises n'en bénéficiant pas. Cela permet de vérifier que les entreprises accompagnées ont effectivement de meilleurs résultats que les autres (croissance de la valeur ajoutée plus rapide, taux de pérennité à trois ans plus élevé). Cependant, les entreprises accompagnées le sont après analyse de leur situation financière et de leur potentiel de développement, de sorte qu'elles présentent déjà, indépendamment de l'aide qu'elles reçoivent, des perspectives de réussite meilleures que les autres, ce qui contribue probablement à expliquer leurs performances plus élevées. On a donc du mal à faire la part entre l'effet du « tri à l'entrée » dans les dispositifs d'accompagnement et l'efficacité intrinsèque de ces derniers.

– **Objectif 2.** L'indicateur associé à cet objectif cherche à mesurer l'efficacité des dispositifs d'accompagnement des entreprises sur les marchés extérieurs. Schématiquement, il s'agit du rapport entre la « production » d'UBIFRANCE (le volume des actions d'accompagnement d'entreprises réalisées) et la quantité de facteur travail employé par cet opérateur (emplois équivalents temps plein en poste). L'augmentation de ce ratio correspond donc à une intensification du travail des agents d'UBIFRANCE. Elle ne renseigne cependant pas sur le bénéfice que retirent les entreprises de l'accompagnement à l'export : quid du chiffre d'affaires et des parts de marché qu'elles gagnent grâce à cet appui ?

– **Objectif 3.** L'indicateur associé à cet objectif renseigne sur la perception par les usagers de la complexité administrative ressentie au moment de la création d'entreprise. L'information est recueillie par sondage. Cet indicateur est très insatisfaisant car le sondage n'est pas réalisé à intervalle régulier et de surcroît porte sur un échantillon dont la taille est réduite et dont la composition est inadéquate (il est composé en effet non pas de créateurs d'entreprises ou de porteurs de projets, mais d'individus reflétant l'ensemble de la population). Il conviendrait donc de refondre entièrement cet indicateur, d'autant que de très gros efforts ont été réalisés depuis quelques années par les pouvoirs publics pour simplifier la création d'entreprises et qu'il faudrait pouvoir mesurer l'impact de ces réformes.

III. ANALYSE DES PROGRAMMES DE LA MISSION

A. LE PROGRAMME N° 134 » DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI »

Les crédits du programme n° 134 sont quasi stables en 2010 par rapport à 2009. Les autorisations d'engagement (AE) passent de 1,113 à 1,130 milliard d'euros, soit une hausse de 1,5 %, tandis que les crédits de paiement (CP) passent de 1,103 à 1,115 milliard (+ 1,1 %).

Les actions du programme se répartissent en quelques grandes thématiques :

– le **soutien aux entreprises** représente **40,2 % des crédits** du programme n° 134 (respectivement 16,8 % et 23,4 % pour les actions 02-Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales et 03-Actions en faveur des entreprises industrielles) ;

– le **développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information** concentre **18,7 % des crédits** (action 04) ;

– le **développement international et compétitivité des territoires** (action 07) mobilise **9,6 % des crédits** ;

– la **régulation des marchés** représente **12,2 % des crédits** (respectivement 2 %, 1,8 %, 1,8 % et 6 % pour les actions 13-ARCEP, 14-CRE, 15-Autorité de la concurrence et 16-régulation concurrentielle des marchés¹) ;

– la **protection du consommateur** représente **15,7 % des crédits** (12,3 % pour l'action 17-Protection économique du consommateur et 3,4 % pour l'action 18-Sécurité du consommateur) ;

– l'action 19-Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle représente **2 % des crédits**.

Il y a peu de changements significatifs par rapport à 2009. Votre rapporteur pour avis souhaiterait cependant savoir pourquoi les crédits du FISAC sont en baisse de 20 % alors même les petites entreprises ont besoin d'être accompagnées financièrement dans leur développement.

¹ Cette action retrace l'action de la DGCCRF dans le domaine de la concurrence, tandis que les actions 17 et 18 concernent la protection des consommateurs.

LES PRINCIPALES DÉPENSES DU PROGRAMME N° 134

Action	Nature de la dépense	Montant (en millions d'euros)
02	Dotation du FISAC	78
02	Subvention à l'agence nationale des services à la personne	20
03	Soutien aux pôles de compétitivité	30
03	Subvention au Laboratoire national de métrologie et d'essais	32
04	Subvention à l'Agence nationale des fréquences	37,1
04	Compensation du coût des missions de service public de La Poste ¹	159
07	Subvention à UBIFRANCE	69,8 + 21,6 = 91,4 ²
13	ARCEP	23
14	CRE	20,1
15	Autorité de la concurrence	20,4
16,17, 18	Action de la DGCCRF	74,7 + 127,9 + 38,3 = 240,9 ³

Source : projet annuel de performance de la mission « Economie » annexé au PLF pour 2010

Les acteurs du programme sont :

- les grandes directions générales du MEIE (la DGCIS, la DGPTTE et DGCCRF) et leur réseau déconcentré (les DIRRECTE) ;
- trois autorités indépendantes (l'Autorité de la concurrence, la CRE et l'ARCEP) ;
- la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- le Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies.

S'y ajoutent plusieurs opérateurs : l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), l'Agence française de normalisation (AFNOR), l'Agence nationale des fréquences (ANFR), l'Agence nationale des services à la personne (ANSP), l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), le Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE), UBIFRANCE, l'Agence pour la création d'entreprises (APCE), l'Etablissement 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). L'ensemble de ces opérateurs reçoivent des subventions pour charge de service public d'un montant total de 215,9 millions d'euros.

¹ Le coût de la mission de transport de la presse figure au programme « Presse » de la mission « Médias » (83 millions d'euros).

² Comprend la subvention à UBIFRANCE au titre de la dévolution, ainsi que les subventions aux entreprises qu'UBIFRANCE reverse intégralement à ces dernières.

³ Le coût de la DGCCRF regroupe ses missions de police de la concurrence et de protection des consommateurs, soit les actions 16, 17 et 18 (moins les subventions à l'INC, au CREDOC et aux associations de consommateurs).

B. LE PROGRAMME 223 » TOURISME »

Les crédits de ce programme sont présentés en diminution sensible de 12 % pour 2010 par rapport à 2009, pour s'établir à 58,08 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 56,68 millions d'euros en crédits de paiement.

L'essentiel du programme est consacré à l'action « **Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire** », qui s'élève à 42,5 millions d'euros, soit 75 % du total. Cette action inclut la subvention à l'opérateur Atout France, issu de la fusion entre Maison de la France et ODI-France, pour un montant de 34,7 millions d'euros. Elle comporte aussi une dotation de 7 millions d'euros pour la participation de l'Etat à la construction du pavillon français à l'exposition universelle de Shanghai de 2010.

L'action « **Economie du tourisme et développement de l'activité touristique** », d'un montant de 10,1 millions d'euros en crédits de paiement pour 2010, recouvre la participation de l'Etat aux contrats de projet Etat-Régions (CPER) pour la période 2007-2013.

Les crédits de l'action « **Politiques favorisant l'accès aux vacances** », qui s'établissent à 3,3 millions d'euros en crédits de paiement pour 2010, sont consacrés à l'accessibilité des infrastructures et équipement touristiques, à la promotion du label Tourisme et Handicap, et à l'encouragement au départ en vacances de publics cibles.

C. LE PROGRAMME 220 » STATISTIQUES ET ETUDES ECONOMIQUES »

Ce programme, dont les crédits sont reconduits pour 2010 au niveau de 439,7 millions d'euros en AE et de 435,5 millions d'euros en crédits CP, est marqué cette année par le rapprochement de l'INSEE et du Service des études et des statistiques industrielles (SESSI).

La délocalisation à Metz d'une partie des services de l'INSEE n'a encore que peu d'incidence sur l'exercice à venir, puisqu'elle ne portera que sur 15 emplois en 2010, sur un total de 625 emplois à terme.

D. LE PROGRAMME N° 305 » STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE »

Ce programme a pour objet d'aider l'exécutif à concevoir et mettre en œuvre les politiques économiques et financières du pays. Il s'appuie sur deux directions : la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) et la direction de la législation fiscale (DLF) et comprend trois actions :

– l'action 01 : Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France mobilise 60,8 % des CP du programme, soit 211,5 millions d'euros (- 0,6 % par rapport à 2009) ;

– l'action 02 : Développement international de l'économie française représente 35,1 % des crédits du programme, soit 122,3 millions d'euros (en baisse de 13,1 % par rapport à 2009, la baisse s'expliquant principalement par la poursuite du processus de dévolution à UBIFRANCE des missions économiques et donc par le transfert des crédits correspondants au programme n° 134) ;

– l'action 03 : Elaboration de la législation fiscale ne représente que 14,3 millions de CP, en hausse de 2 %.

En termes d'effectifs, ce programme mobilise 2275 ETP, dont 372 de la catégorie A+ (16,3 %).

DEUXIÈME PARTIE - LE SOUTIEN AUX PME, UN AXE STRATÉGIQUE DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

I. UNE POLITIQUE DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE QUI PORTE DES FRUITS

A. LE SUCCÈS DU RÉGIME DE L'AUTO-ENTREPRISE

La micro-entreprise ne désigne pas un statut juridique d'entreprise spécifique, mais un régime social et fiscal simplifié applicable à certaines entreprises individuelles¹. Ce régime simplifié pré-existait à la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, mais cette dernière a poussé encore plus loin la logique de simplification afin de lever tout obstacle administratif et financier à la création d'entreprise.

Le régime de l'auto-entreprise se caractérise ainsi par :

– **une procédure ultra-simplifiée de création** : dispense d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés (RCS) ou au répertoire des métiers (RM) et exonération des frais d'enregistrement correspondants ; une déclaration d'activité auprès du centre de formalités des entreprises (CFE) par internet est suffisante pour démarrer l'activité (« création en 10 clicks ») ;

– **un régime social reposant sur un versement libératoire au réel** : le paiement des cotisations se fait, mensuellement ou trimestriellement, sur la base du CA réalisé au cours de la période écoulée selon un calcul simple (taux de prélèvement de 12 % du CA pour les activités commerciales, 21,3 % du CA pour les prestataires de services relevant des bénéficiaires industriels et commerciaux, 21,3 % du CA pour les professions libérales relevant du régime de retraite du régime social des indépendants, 18,3 % du CA pour les professions libérales relevant de la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance (CIPAV) ;

¹ *Le champ de la micro-entreprise est déterminé par les articles L. 50-0 et 102 ter du code général des impôts : le premier concerne les entreprises individuelles inscrites au registre du commerce ou immatriculées au répertoire des métiers, le second, certaines professions non commerciales. Ces deux articles déterminent en particulier des plafonds de chiffres d'affaires annuels à ne pas dépasser, plafonds variables selon la nature de l'activité, mais dans tous les cas très bas, d'où le nom de micro-entreprises (80 000 euros pour les activités commerciales et 32 000 euros pour les activités de prestation de services).*

– la possibilité d’opter pour un régime fiscal fondé sur un versement libératoire à la source proportionnel au chiffre d’affaires (taux variant de 1 à 2,2 % du CA selon la nature de l’activité de l’entreprise, l’impôt sur le revenu étant payé en même temps que les charges sociales)¹.

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009, progressivement adapté sur le plan réglementaire pour s’appliquer à un public aussi large que possible², le régime de l’auto-entrepreneur connaît un succès tout à fait exceptionnel. Entre janvier et septembre 2009, les créations d’entreprises en France s’établissent en effet à 425 000, parmi lesquelles on compte 230 000 auto-entrepreneurs. Cela représente une progression de 69 % par rapport à la même période en 2008, sachant par ailleurs que cette dernière est déjà une année record en France pour les créations d’entreprises. La barre des 500 000 créations d’entreprises devraient être franchie cette année.

Stimulés par le régime de l’auto-entrepreneur, quatre domaines d’activité connaissent une progression particulièrement impressionnante, supérieure à 125 % : celui des arts, spectacles et activités récréatives (+ 178 %), celui des services en direction des personnes (+ 170 %), celui de l’éducation (+ 167 %) et celui de l’information et de la communication (+ 127 %).

Ces chiffres révèlent qu’il existait bien, chez un grand nombre de Français, une envie d’entreprendre qui était contrariée par un coût administratif et financier d’entrée dans le monde de l’entrepreneuriat trop élevé. La levée des coûts d’entrée a permis de libérer ces énergies créatrices ou de ramener dans le cadre officiel des activités jusqu’alors informelles.

Par sa simplicité et son caractère rassurant, le régime de l’auto-entreprise permet de répondre à des besoins que les formes d’entreprises existant jusqu’alors ne permettaient pas de satisfaire. C’est cette adéquation du dispositif aux attentes d’une partie de l’entrepreneuriat qui explique son succès. L’auto-entreprise est en effet :

– un régime permettant d’exercer une activité entrepreneuriale à temps partiel, voire occasionnelle, et ainsi d’apporter un complément à des revenus salariaux ou à des revenus de remplacement ; l’auto-entreprise est alors un des instruments permettant de « gagner plus en travaillant plus » ;

– un régime permettant à un entrepreneur de tester un projet en limitant les risques inhérents à la création d’entreprise ; la vocation de ce type d’auto-entreprise, si le projet testé se révèle viable, est alors d’évoluer vers un régime ou un statut juridique plus propice au développement d’une entreprise.

¹ Rappelons par ailleurs que la création d’une entreprise sous le régime de l’auto-entreprise implique également le bénéfice de la franchise de TVA : la TVA n’est donc pas facturée aux clients et, corollairement, l’entreprise ne peut pas « récupérer » la TVA sur les factures de ses fournisseurs.

² Notamment ouverture aux professionnels libéraux relevant de la CIPAV en février 2009 et articulation avec le régime de l’aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d’une entreprise (ACCRES) en mai 2009.

Votre rapporteur pour avis se félicite bien entendu du succès du régime de l'auto-entreprise et appelle, pour confirmer ce succès dans la durée, à accompagner la mise en place du dispositif au-delà de la phase initiale. À cet égard, il paraît important de :

– réfléchir au moyen d'identifier précocement les auto-entreprises les plus prometteuses afin de les accompagner dans leur développement et de leur faciliter le passage vers un statut plus adapté à leur croissance ; les réseaux consulaires auront sans doute un rôle à jouer dans ce domaine ;

– en réponse aux craintes formulées par certaines professions, principalement dans le domaine de l'artisanat, s'assurer que le régime de l'auto-entreprise n'introduit pas de distorsions de concurrence du fait de son régime fiscal-social simplifié.

B. UNE ADMINISTRATION PLUS ATTENTIVE AUX CONTRAINTES DE LA VIE DES ENTREPRISES

Éviter que le fonctionnement de l'administration constitue, en tant que tel, un facteur injustifié de complexification de l'environnement des entreprises est depuis plusieurs années un souci constant des pouvoirs publics. C'est pourquoi l'un des objectifs de la RGPP est d'éliminer les contraintes bureaucratiques inutiles tout en assurant pleinement l'indispensable contrôle de l'État quant au fonctionnement loyal et sécurisé de la vie économique.

1. Les effets de l'entrée en vigueur de la loi de modernisation de l'économie

L'adoption rapide des textes d'application de la loi de modernisation de l'économie a permis de rendre effectives les simplifications prévues par la loi. Outre le régime d'auto-entrepreneur, déjà cité, on peut également évoquer, parmi les mesures d'allègement des contraintes bureaucratiques :

– la possibilité accrue d'installer le siège de l'entreprise dans son logement et de créer des locaux professionnels en rez-de-chaussée des immeubles résidentiels ;

– le renforcement de la protection du patrimoine personnel du créateur ;

– l'élargissement du champ du rescrit social, toutes les demandes relatives aux exonérations de cotisations de sécurité sociale et aux exemptions d'assiette pouvant faire l'objet de demandes de rescrit auprès des Urssaf assorties d'un délai de réponse de l'administration de 3 mois maximum.

2. Une politique de guichet unique aux entreprises se met en place

La politique du guichet unique s'inscrit pleinement dans la perspective de minimisation des contraintes bureaucratiques. On peut rappeler, au demeurant, que cet objectif est imposé par la directive européenne sur les services, qui prévoit qu'à terme tout entrepreneur européen puisse déclarer son activité sur internet. L'année 2009 a permis de progresser sur cette voie du fait de :

– la réorganisation des services centraux et déconcentrés concernés (création de la DGCIS et des DIRECCTE) ;

– le lancement d'une réflexion visant à mieux coordonner les différents opérateurs servant d'interlocuteurs aux entreprises, notamment par la mise en place d'une association de préfiguration réunissant l'ensemble les centre de formalités des entreprises et l'agence pour la création d'entreprise.

À cet égard, votre rapporteur pour avis souligne l'importance de la réforme des chambres consulaires qui devrait venir devant le Parlement au cours de l'année prochaine. Cette réforme doit être l'occasion d'optimiser le fonctionnement des chambres dans un double objectif : améliorer les services rendus aux entreprises par une rationalisation de l'organisation et du pilotage des réseaux, tout maîtrisant mieux le coût de fonctionnement de ce réseau.

3. Le développement des télé-procédures

Le développement de l'administration électronique est un axe central de la RGPP et elle se retrouve bien entendu dans les politiques publiques en faveur des entreprises.

L'allègement de la charge de réponse des entreprises constitue ainsi un des objectifs assignés à l'INSEE. Cela passe notamment par la dématérialisation de la réponse aux enquêtes, désormais effective pour onze enquêtes¹. L'INSEE poursuit également, depuis plusieurs années, un objectif de dématérialisation des échanges de documents relatifs à la gestion du répertoire SIRENE. Proche de 0,5 % en 1998, le taux de documents

¹ *Enquête bimestrielle de conjoncture dans le commerce de gros et Observation des prix de l'industrie et des services aux entreprises, depuis 2004 ; Enquête mensuelle de conjoncture dans l'industrie, depuis 2005 ; Enquête mensuelle de conjoncture dans les services, depuis 2006 ; Enquête mensuelle de conjoncture dans le commerce de détail et le commerce et la réparation automobile et Enquête mensuelle de conjoncture dans l'industrie du bâtiment, depuis 2007 ; Enquête trimestrielle de conjoncture dans l'artisanat du bâtiment, Enquête semestrielle sur la situation de trésorerie dans l'industrie, depuis 2008 ; Enquête trimestrielle sur les investissements dans l'industrie et Enquête mensuelle de fréquentation dans l'hôtellerie, en 2009.*

dématérialisés reçus par l'INSEE dans le cadre de cette politique est ainsi passé à 94 % en août 2009, sachant que le nombre total de documents traités par l'institut approche 200 000 chaque mois.

La DGCCRF participe elle-aussi au développement des télé-procédures. Ainsi, une télé-procédure « fruits et légumes » permet désormais aux professionnels de déclarer leur activité d'exportation de fruits et légumes normalisés. Une télé-procédure similaire, dont le démarrage est prévu à l'automne 2009, vise les déclarations d'importation. Enfin, une télé-procédure de déclaration des périodes de soldes complémentaires instaurées par l'article 98 de la loi de modernisation de l'économie a été mise en œuvre¹.

Tout en insistant sur la nécessité de maintenir l'effort dans ce domaine, on peut se féliciter des progrès effectués en matière de correspondance électronique entre l'administration électronique et les entreprises.

II. FACILITER L'ACCÈS AUX FINANCEMENTS : LE PROBLÈME-CLÉ DE LA CROISSANCE DES PME

La faible taille des PME françaises et leur difficulté à « grandir » dans les années qui suivent leur création sont identifiées, depuis plusieurs années, comme **des éléments d'explication centraux du faible potentiel de croissance de la France et de la détérioration de sa compétitivité**. Les PME et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) à croissance rapide jouent en effet un rôle essentiel dans le renouvellement du tissu productif et, par conséquent, dans la diffusion de l'innovation et du progrès technique. Par ailleurs, seules les plus grosses PME disposent des capacités humaines, organisationnelles et financières indispensables pour se projeter sur les marchés internationaux.

C'est la raison pour laquelle la politique de soutien aux PME s'est fixée comme priorité de créer les conditions leur permettant de croître plus rapidement. Cela passe évidemment par des modifications de l'environnement réglementaire et notamment par le lissage des effets de seuil induits par le code du travail. Néanmoins, il y a désormais un consensus assez large pour considérer que **le principal goulet d'étranglement de la croissance des PME françaises est avant tout lié aux difficultés d'accès aux financements externes**, qu'ils soient bancaires ou de marché, de court ou de long terme.

Il semble que la crise économique ait accéléré cette prise de conscience et l'engagement des pouvoirs publics dans ce domaine. Votre rapporteur pour avis constate en effet que, depuis un peu plus d'un an, des actions fortes ont été mises en œuvre pour faciliter l'accès des PME aux financements, aussi bien au niveau de la trésorerie et du financement du cycle

¹ Cet outil permet aux professionnels de déclarer, sans frais et à tout moment, les périodes choisies et aux agents un suivi du secteur et un ciblage des contrôles à réaliser.

d'exploitation que des investissements matériels et immatériels. Certaines de ces mesures sont des réponses conjoncturelles à la crise économique, mais d'autres s'inscrivent dans une réforme structurelle des conditions de financement des PME.

A. DES RÉPONSES CONJONCTURELLES AUX DIFFICULTÉS DE TRÉSORERIE DES PME PENDANT LA CRISE

Dans le contexte du « *credit crunch* » qui a marqué la fin de l'année 2008 et le premier semestre 2009, les pouvoirs publics ont veillé à ce que les entreprises ne se retrouvent pas subitement privées de liquidité, ce qui aurait fortement amplifié le processus de propagation de la crise financière vers la sphère réelle par un phénomène de défaillances en cascade :

– dès le 2 octobre 2008, annonce d'un plan PME destiné à mobiliser 22 milliards d'euros de crédits en faveur des PME via la réallocation d'une partie de l'épargne réglementée et l'augmentation des capacités d'intervention d'OSEO ;

– le 4 décembre 2008, annonce d'un plan de relance de l'économie dont les dispositions, précisées dans trois lois de finances rectificatives (décembre 2008 ; février et avril 2009) successives, concernent pour une large part les conditions de financement des PME.

1. Le règlement anticipé de certaines dettes de l'Etat

La loi du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 comporte plusieurs mesures fortes en faveur de la trésorerie des entreprises, qu'il s'agisse du versement anticipé du crédit d'impôt recherche (CIR), de la mensualisation du remboursement de la TVA ou encore du remboursement anticipé des reports en arrière de déficits d'impôts sur les sociétés (IS).

À travers ces dispositifs, en 2009, l'Etat a prévu de rembourser par anticipation 9,2 milliards d'euros de dettes aux entreprises (3,8 au titre du versement anticipé du CIR, 1,8 au titre du remboursement anticipé de reports en arrière d'IS et 3,6 au titre de la mensualisation des remboursements de la TVA). L'exécution de ces trois mesures fiscales s'est traduite par un dépassement de 25 % par rapport aux prévisions initiales, essentiellement du fait au succès du remboursement anticipé de reports en arrière d'IS, les reversements aux entreprises atteignant finalement 11,5 milliards d'euros.

Votre rapporteur pour avis se félicite que cette politique en faveur de la trésorerie des entreprises, qui était a priori ciblée sur 2009, soit partiellement reconduite par le projet de loi de finances pour 2010

avec la prolongation d'un an du remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche. Cette mesure devrait porter sur un volume de 2,5 milliards d'euros. **Il convient en effet de démanteler progressivement les mesures d'aide d'urgence à la trésorerie** dans un contexte économique qui, bien qu'il soit moins défavorable que l'année passée, n'en demeure pas moins encore très difficile.

La loi du 4 février 2009 de finances rectificatives pour 2009 a elle-aussi comporté une mesure forte en faveur de la trésorerie des PME, à savoir l'augmentation exceptionnelle (de 5 à 20 %), du niveau des avances versées par l'État à ses fournisseurs, pour tous les marchés publics de l'État conclus en 2009, d'un montant de 20 000 à 5 millions d'euros hors taxes. 500 millions d'euros ont été versés aux entreprises en 2009 grâce à cette mesure.

2. Un renforcement des capacités d'intervention d'OSEO

Dans un premier temps, le **plan PME** d'octobre 2008 a mis OSEO en capacité de prendre **5 milliards d'euros de risques supplémentaires** sur les crédits accordés aux PME :

– 2 milliards d'euros au titre des garanties « classiques » accordées¹ par OSEO sur les prêts délivrés par les banques commerciales ;

– 1 milliard d'euros au titre d'une garantie spécifique sur les prêts à court terme mise en œuvre via un nouveau fonds de garantie (Fonds de renforcement de la trésorerie) qui procède à la conversion des financements de court terme en financements à moyen et long terme ;

– 2 milliards d'euros au titre du cofinancement des investissements grâce à l'augmentation de 50 % (de 4 à 6 milliards) de l'enveloppe mise à disposition à cet effet par la Caisse des Dépôts.

Dans le cadre du Plan de relance de l'économie, la loi du 4 février 2009 précitée a augmenté la capacité de financement d'OSEO, à hauteur de 3 milliards d'euros supplémentaires, par l'octroi d'une dotation majorée de 200 millions d'euros. Cela a permis :

– l'extension du champ d'intervention d'OSEO-Garantie aux entreprises de taille intermédiaire (ETI), en plus des PME ;

– le renforcement des moyens d'intervention d'OSEO-Garantie dans le domaine de la trésorerie (doublement des capacités du Fonds de renforcement de la trésorerie et mis en place d'un fonds « lignes de crédit confirmées »).

¹ Garantie sur les financements relatifs à la création, la transmission, l'innovation ou l'exportation.

Au total, ces mesures ont placé OSEO en position de prendre, potentiellement, jusqu'à 8 milliards d'euros de risques supplémentaires pour soutenir l'accès au crédit des entreprises dans un contexte de crise économique. Au 30 septembre 2009, 491 millions d'euros ont été effectivement versés par l'Etat à OSEO, lui permettant ainsi d'apporter sa garantie à plus de 13 000 entreprises (12 725 PME et 403 ETI) pour des opérations de prêts se montant à près de 2,8 milliards d'euros (1,9 milliard dans le cadre du fonds de renforcement de la trésorerie et 0,9 milliard d'euros pour le fonds « lignes de crédit confirmées »).

Votre rapporteur pour avis se demande si ces dispositions d'accompagnement des PME ne mériteraient pas d'être pérennisées. Les difficultés de financement du cycle d'exploitation sont en effet structurelles pour les PME et cela se traduit par un handicap à leur développement. Les comparaisons internationales montrent en effet que, par rapport à leurs concurrentes étrangères, les PME françaises conservent une fraction plus importante de leurs bénéfices sous forme liquide, tout simplement parce qu'elles ont du mal à garantir le financement bancaire de leurs besoins en trésorerie. La « stérilisation » des bénéfices sous forme liquide se fait donc au détriment de l'auto-investissement : ce dernier est insuffisant non pas du fait d'un manque de rentabilité des PME, mais à cause d'une perte en ligne dans la chaîne profit / investissement. **Les difficultés de financement de la trésorerie non seulement en temps de crise mais aussi en temps normal impactent donc directement et négativement le potentiel de croissance des PME.**

3. Une réponse aux défaillances de l'assurance-crédit

Le crédit interentreprises est la composante principale du financement de court terme des entreprises, puisqu'on estime qu'il représente plus de quatre fois le montant des financements bancaires de court terme. Dans ce cadre, plus de 20 000 entreprises en France ont recours à une couverture assurantielle contre la défaillance des clients auxquels elles accordent des délais de paiement. Or, avec la crise, les assureurs-crédits ont dû faire face à la fois à des difficultés de refinancement accrues et à une forte hausse des risques de défaillance des entreprises couvertes. Dans ces conditions, le marché de l'assurance-crédit a eu tendance à fonctionner de manière malthusienne en refusant la couverture de certains risques. D'où l'intervention des pouvoirs publics pour pallier un marché assurantiel défaillant à travers trois dispositifs de complément d'assurance qui bénéficient aux PME et aux ETI.

– Le complément d'assurance-crédit public (CAP) a été mis en place dès le mois de décembre 2008. Une entreprise A peut y recourir lorsque son assureur-crédit diminue l'encours garanti sur une entreprise B cliente de A, ou lorsque A ne parvient pas à obtenir une couverture complète sur un crédit

accordé à B. Les entreprises assurées peuvent accéder au CAP moyennant finances (à un tarif spécifique, correspondant au risque couvert par l'État, plus élevé que le risque standard). C'est la Caisse centrale de réassurance, en s'appuyant sur la garantie de l'État, qui assure la gestion de ces couvertures-crédits complémentaires.

– Le dispositif **CAP+** a été mis en place par la loi du 20 avril 2009 de finances rectificatives pour 2009 qui a créé à cette fin un Fonds de sécurisation du crédit interentreprises doté de 200 millions d'euros. Il étend la couverture-crédit aux cas où un assureur crédit annule totalement la couverture sur un client ou refuse totalement d'accorder une nouvelle couverture¹.

– Annoncés par le Premier ministre le 17 septembre 2009, les dispositifs **CAP export** et **CAP export +** sont appelés à jouer un rôle analogue aux deux dispositifs précédents mais dans le cas des crédits interentreprises avec des clients situés à l'étranger.

4. La mise en place d'une médiation du crédit

Dans le cadre du plan PME a été mise en place une médiation du crédit, confiée par le Président de la République à M. René Ricol, président d'honneur du Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables, avec l'objectif de débloquer les situations où les banques refusent des demandes de prêts aux entreprises ou leur suppriment leurs facilités de trésorerie. Le dispositif comprend un échelon national (le Comité exécutif de la médiation) qui pilote des échelons opérationnels au niveau départemental (comptoirs de médiation départementaux dirigés par les directeurs départementaux de la Banque de France et réseaux de « tiers de confiance », désignés dans chaque département au sein des réseaux professionnels²).

Ce dispositif, pérennisé jusqu'à décembre 2010 suite à l'accord signé le 27 juillet entre la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le gouverneur de la Banque de France et les dirigeants d'établissements bancaires, a connu un important succès. Entre fin 2008 et fin octobre 2009, la médiation a en effet permis de définir une solution de financement dans 64,2 % des 14 634 dossiers éligibles traités, ce qui correspond à un encours de crédit de 3,13 milliards d'euros.

¹ Un amendement du gouvernement au projet de loi de finances pour 2010 a été adopté par l'Assemblée nationale pour prolonger les dispositifs CAP et CAP+ jusqu'au 31 décembre 2010.

² Chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat, MEDEF, CGPME, UPA, APCE et réseaux professionnels d'accompagnement à la création/reprise d'entreprises, Union Nationale des Professions Libérales, Experts comptables.

B. DES RÉPONSES STRUCTURELLES AUX BESOINS DE FINANCEMENT DES PME

1. Diriger l'épargne des ménages vers les PME : le dispositif TEPA-ISF

Le dispositif TEPA-ISF, issu de la loi travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat d'août 2007, ouvre droit à une réduction d'ISF pouvant atteindre 75 % des versements effectués (directement ou via certaines holdings) au titre de souscriptions au capital initial ou aux augmentations de capital de PME européennes, dans la limite de 50 000 euros de réduction d'ISF chaque année. Ce taux est réduit à 50 % et le plafond de réduction, à 20 000 euros pour les prises de participation réalisées via certains fonds de placement¹.

En 2008, cette mesure a permis de drainer plus d'1,1 milliard d'euros vers le financement des PME (500 millions d'euros en investissements directs ; 130 millions d'euros dans les holdings ; 359 millions d'euros dans les fonds d'investissement de proximité (FIP) ; 167 millions d'euros dans les fonds commun de placement dans l'innovation (FCPI) ; 7 millions d'euros dans les fonds commun de placement à risque (FCPR). Plus de 73 000 contribuables, soit près de 13 % des foyers redevables de l'ISF, ont bénéficié de la réduction de cet impôt au titre de la souscription au capital de PME. Cela représente une dépense fiscale de l'ordre de 670 millions par an.

Votre rapporteur pour avis se réjouit de ce succès, mais il souhaiterait que le dispositif TEPA-ISF soit **évalué de manière à être certain que les capitaux se dirigent prioritairement vers les PME de forte croissance**. En effet, ce qui justifie l'importante dépense publique que représente ce dispositif, c'est avant tout son effet de levier sur le PIB et sur l'emploi, levier qui est évidemment maximum quand l'investissement se porte sur les PME de croissance et d'innovation. C'est également le fait que les projets les plus dynamiques sont souvent aussi des projets innovants présentant un niveau de risque élevé. C'est pourquoi il est utile de leur donner « un coup de pouce ». Pour optimiser le dispositif TEPA-ISF, il faut donc le centrer sur les PME les plus dynamiques.

2. Développer une stratégie d'investissement public dans les PME

Comme les ménages, l'Etat doit être présent aux côtés des PME. Deux outils puissants viennent récemment de renforcer son rôle de co-investisseur.

¹ Fonds d'investissement de proximité (FIP), ainsi que des fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) ou des fonds commun de placement à risques (FCPR).

a) Le fonds stratégique d'investissement (FSI)

Le Président de la République a annoncé la création du FSI le 20 novembre 2008 et le premier collectif budgétaire pour 2009 lui a ensuite donné corps. Le FSI est une société anonyme dont le capital est détenu à 51 % par la Caisse des dépôts et consignations et à 49 % par l'Etat. Initialement doté de 20 milliards d'euros de capital (6 milliards en numéraire, apportés à parité par l'Etat et la CDC, et 14 milliards d'actifs transférés par les deux actionnaires), il constitue une sorte de fonds souverain qui prend des participations minoritaires avec le **double objectif de soutenir le développement des entreprises petites et moyennes à fort potentiel et de sécuriser le capital d'entreprises détentrices de compétences stratégiques pour la Nation.**

Votre rapporteur pour avis remarque que le bilan du FSI est d'ores et déjà très significatif :

– prises de participation directes au capital de dix sociétés pour un montant total de près de 450 millions d'euros¹ ;

– participation, à hauteur de 200 millions d'euros, au fonds de modernisation des équipementiers automobiles (FMEA), doté de 600 millions d'euros (Etat et constructeurs), qui a déjà annoncé des investissements dans plusieurs sociétés² ;

– développement d'une stratégie d'investissement sectoriel (notamment fin octobre 2009, entrée dans InnoBio, un nouveau fonds d'investissement dans les biotechnologies) ;

– lancement du programme FSI-PME, qui consacrera 1 milliard d'euros au renforcement des fonds propres des PME de croissance³, ainsi que des entreprises ayant saisi le médiateur du crédit et devant améliorer leur haut de bilan pour bénéficier d'un refinancement bancaire ;

– participation au programme France-Investissement : ce programme mis en place en novembre 2006 sous la forme d'un partenariat entre la Caisse des Dépôts et des investisseurs institutionnels privés, vise à stimuler le développement du capital-investissement en France sur tous les segments de ce marché (capital risque, capital-développement et capital-transmission) et a

¹ Valeo (équipementier automobile), Daher (équipementier aéronautique, nucléaire et de défense), Farinia Group (transformations de matériaux), Led to Lite (systèmes d'éclairage haute luminosité), 3S Photonics (composants optoélectroniques pour réseaux télécoms), Gemalto (sécurité numérique), Nexans (industrie du câble), Meccano (fabrication de jouets), Frey Nouvelles Energies (énergies renouvelables), Technip (solutions techniques pour l'industrie du pétrole et du gaz).

² Trèves (textiles automobiles), Michel Thierry (textile et cuir automobiles), Savoy International (mécatronique et connectique automobile), F.S.D. (emboutissage), Electropoli (traitement de surface), Mécaplast (équipements plastiques pour l'automobile), Sora composites (matériaux composites) et Delfingen (protection des faisceaux électriques et électroniques).

³ Grâce à un fonds dédié, le Fonds de consolidation et de développement des entreprises (FCDE).

pour objectif d'injecter, entre 2006 et 2012, trois milliards d'euros au capital des PME dynamiques.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la création du FSI qui s'inscrit dans le cadre d'une politique industrielle renouée, adaptée au contexte économique et juridique d'aujourd'hui. La France doit en effet se doter d'une stratégie et d'outils qui lui permettent de retenir sur son territoire les compétences en matière de conception, mais aussi de fabrication industrielle, qui sont le socle de la croissance et de la prospérité. Si les anciens modes d'intervention étatiques ont montré les limites de leur efficacité dans un environnement complexe et ouvert, les années récentes ont également rappelé l'utilité du rôle économique de l'Etat et montré que des spécialisations économiques abandonnées au seul jeu du marché pouvaient conduire à la désindustrialisation, à la perte de compétences nationales clé et, à terme, à une insertion plus fragile et moins dynamique dans l'économie mondiale. Un outil comme le FSI permet à l'Etat d'appuyer le développement de ses PME les plus dynamiques, de se conduire en actionnaire socialement et écologiquement responsable, tout en laissant à l'initiative privée et à la concurrence l'espace nécessaire pour s'exprimer.

Votre rapporteur pour avis observe enfin que **se dessine un partage des rôles entre OSEO et le FSI en matière de financement public des PME** : le FSI semble en effet appelé à devenir le guichet unique des interventions en fonds propres dans les PME, tandis qu'OSEO se spécialise dans le rôle du co-financement bancaire. Il y a donc là deux outils puissants et complémentaires au service du financement public des PME.

LA DOCTRINE D'INVESTISSEMENT DU FSI

I. Le FSI a pour objectif d'accompagner :

1. le développement des petites et moyennes entreprises de croissance pour lesquelles il participe au financement en fonds propres via le Programme France Investissement (valeur d'entreprise inférieure à 100 millions d'euros) ;
2. des entreprises de taille moyenne (valeur d'entreprise comprise entre 100 millions et 2 milliards d'euros) qui disposent d'un potentiel de création de valeur, notamment parce qu'elles maîtrisent des technologies innovantes ou peuvent bâtir des positions de leader, pour lesquelles il joue un rôle de catalyseur de développement et d'innovation ;
3. des entreprises de taille moyenne présentes sur des secteurs en phase de mutation qui, parce que leurs fondamentaux (notamment techniques, humains ou produits) sont sains, peuvent émerger comme acteur de référence de leur segment ; par son intervention en fonds propres, le FSI joue alors le rôle d'accélérateur des redéploiements industriels ;
4. des grandes et moyennes entreprises qui jouent un rôle important dans leur secteur et dont la stabilisation du capital rend possible la réalisation d'un projet industriel créateur de valeur, et donc de richesses en termes de compétences, de technologies et d'emplois.

Le FSI a vocation à investir dans des entreprises existantes. Il n'a pas vocation à participer au financement de projets de création d'entreprises ou d'infrastructures, dans le cadre notamment de partenariats public-privé ; il n'a pas vocation à investir dans les services financiers, la distribution et l'immobilier ou les activités non concurrentielles.

II. le FSI intervient avec les principes suivants :

1. Il investit dans des projets rentables
2. Il est un investisseur de long terme
3. Il a vocation à prendre des participations minoritaires
4. Afin d'exercer un fort effet d'entraînement, le FSI a pour principe de recourir au co-investissement, en recherchant l'implication d'autres investisseurs, qu'ils soient privés ou publics, français ou étrangers. Le FSI veillera à articuler ses investissements avec les dispositifs de soutien à la recherche-développement
5. Il investit dans des durées limitées dans le temps et fait évoluer son portefeuille de participations
6. Le FSI s'implique a priori dans la gouvernance des entreprises dont il détient une participation
7. Le FSI a pour vocation d'investir de manière privilégiée dans des entreprises stratégiques au regard de la compétitivité de l'économie, c'est-à-dire celles qui ont des compétences, des technologies et des emplois irremplaçables pour le territoire national et européen.

b) Un rôle accru pour OSEO

Le Président de la République a annoncé, en octobre 2009, le développement par OSEO de ses financements en quasi-fonds propres via un contrat de développement participatif destiné aux PME qui ne souhaitent pas ouvrir leur capital et voir se diluer le contrôle de l'entreprise. Ce dispositif permettra à OSEO d'abonder les financements apportés par d'autres acteurs financiers dans des conditions qui assimilent les fonds apportés à des fonds propres (durée de remboursement longue, de 5 à 7 ans ; différé d'amortissement de 2 ans ; rémunération du capital apporté partiellement indexée sur les performances de l'entreprise). Ces prêts participatifs ont vocation à apporter jusqu'à 1 milliard d'euros de quasi fonds propres aux PME.

3. La dépense fiscale : un levier essentiel pour financer l'innovation et la croissance des PME

Il existe actuellement trois dispositifs d'incitation fiscale principaux de soutien aux PME technologiques et de croissance :

– le crédit d'impôt recherche est un outil généraliste, qui bénéficie à toutes les entreprises, dont spécifiquement aux PME ;

– deux autres dispositifs sont ciblés spécifiquement sur les PME : il s'agit de la réduction d'impôt en faveur des PME de croissance et du dispositif en faveur des jeunes entreprises innovantes.

LA RÉDUCTION D'IMPÔT EN FAVEUR DES PME DE CROISSANCE

Le régime des PME de croissance, également appelées « gazelles », est issu de la loi de finances pour 2007. Il prévoit une réduction d'impôt sur les sociétés en faveur des PME qui emploient au moins 20 salariés au cours de l'exercice pour lequel la réduction d'impôt est sollicitée et dont les dépenses de personnel, à l'exclusion de celles des dirigeants, ont augmenté d'au moins 15 % au cours de chacun des deux exercices précédents.

LE DISPOSITIF EN FAVEUR DES JEUNES ENTREPRISES INNOVANTES

L'aide aux projets des jeunes entreprises innovantes créée par la loi de finances pour 2004, confère aux jeunes PME innovantes un certain nombre d'avantages fiscaux et d'exonération de cotisations sociales. L'entreprise est une jeune entreprise innovante (JEI) si elle remplit cinq conditions (avoir moins de 8 ans, être une PME au sens du droit communautaire¹, être indépendante, ne pas être issue d'une restructuration ou d'une concentration, engager des dépenses de R&D représentant au moins 15 % des charges fiscalement déductibles).

Dans la limite de 200 000 euros par période de 36 mois, les avantages fiscaux consistent en :

- une exonération d'impôt sur les bénéfices sur cinq exercices (exonération totale pendant les trois premiers exercices bénéficiaires puis exonération partielle de 50 % pendant les deux exercices suivants) ;
- une exonération d'imposition forfaitaire annuelle (IFA) pendant la période où l'entreprise remplit les cinq conditions ;
- une exonération de taxe foncière et/ou de taxe professionnelle, sur décision des collectivités locales concernées, pendant sept ans.

L'exonération de cotisations sociales patronales s'applique aux rémunérations versées aux salariés participant à la recherche (chercheurs, techniciens, gestionnaires de projets de R&D, juristes chargés de la protection industrielle, personnels chargés des tests pré-concurrentiels) ainsi qu'aux mandataires sociaux participant à titre principal au projet de recherche) et porte sur les cotisations patronales d'assurance maladie, maternité, invalidité, vieillesse, allocations familiales, accidents du travail et maladies professionnelles.

Le dispositif comporte enfin des avantages pour l'investisseur dans une jeune entreprise innovante : exonération d'imposition sur les plus-values de cession des titres de la jeune entreprise innovante subordonnée à une obligation de conservation des titres pendant trois ans.

Les deux dispositifs ont par ailleurs en commun de faire bénéficier d'un remboursement anticipé de la créance de crédit d'impôt recherche (CIR).

¹ Effectif < 250 salariés, chiffre d'affaires < 50 millions d'euros ou bilan < 43 millions d'euros.

TROISIÈME PARTIE - LA STATISTIQUE PUBLIQUE : UN OUTIL DE CONNAISSANCE À PRÉSERVER

Le programme n° 220 « Statistiques et études économiques », qui correspond pour l'essentiel au budget de l'INSEE, est marqué par une réduction des effectifs de l'Institut, dans un contexte de budget en légère diminution. Alors que les outils statistiques poursuivent leur modernisation et que l'Autorité de la statistique publique se met en place, le bon fonctionnement de l'INSEE risque de se trouver compromis par une délocalisation en région récemment décidée et déjà contestée.

I. UN BUDGET SOUS CONTRAINTE

1. Un budget touché par la régulation budgétaire en 2009

L'INSEE connaît une fin d'année difficile. Alors que sa dotation initiale pour 2009 s'élevait à 421,9 millions d'euros en AE et à 418,7 millions d'euros en CP, plusieurs mouvements de crédits sont venus l'amputer :

– 10 millions d'euros de reports de l'exercice 2008 n'ont pas été versés en 2009 ;

– la régulation budgétaire s'est traduite par le gel de 2,5 millions d'euros ;

– une augmentation non prévue de la dotation forfaitaire de recensement versée aux communes a été financée, à hauteur de 3 millions d'euros, sur les autres crédits du programme ;

– enfin, les fonds de concours, qui devaient apporter en théorie 16 millions d'euros au budget de l'INSEE, rentrent difficilement dans les comptes de l'organisme, car les autres administrations débitrices peinent à assurer leurs contributions.

2. Une dotation en légère baisse pour 2010

Le budget de l'INSEE pour 2010 s'annonce à son tour très contraint. Il est présenté en légère baisse de 0,05 %, pour s'établir à 418,5 millions d'euros en CP. Mais les 10 millions d'euros de reports de crédits de l'exercice 2008 qui ont fait défaut en 2009 manqueront également pour l'exercice 2010.

Il faut signaler, toutefois, une mesure de revalorisation des rémunérations des personnels de catégories B et C. La dotation forfaitaire de recensement est stable, tandis que la forte baisse apparente des crédits d'investissement s'explique par le rattachement au nouveau programme n° 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » des crédits consacrés à l'entretien immobilier.

EVOLUTION DES CRÉDITS PAR ACTION

(en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement 2009	Autorisations d'engagement 2010	Crédits de paiement 2009	Crédits de paiement 2010	Variation des crédits de paiement 2009/2010
Infrastructur e statistique	131,6	134,2	130,2	132,9	2,07 %
Information sur les entreprises et synthèses économiques	56,7	52,9	55,4	52,5	- 5,23 %
Information démographiq ue et sociale	55,3	53,1	54,6	52,4	- 4,03 %
Soutien	116,9	121,1	117,3	120,3	2,56 %
Action régionale	61,4	61,5	61,1	60,3	- 2,11 %
Total	421,9	422,7	418,7	418,5	- 0,05 %

Source : projet de loi de finances pour 2010.

EVOLUTION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE

(en millions d'euros)

Titre	Autorisations d'engagement ouvertes en LFI pour 2009	Autorisations d'engagement demandées pour 2010	Crédits de paiement ouverts en LFI pour 2009	Crédits de paiement demandés pour 2010	Variation des crédits de paiement 2009/2010
Titre 2. Dépenses de personnel	363,6	361,7	363,6	361,7	- 0,5 %
Rémunérations d'activité	236,5	235,2	236,5	235,2	- 0,5 %
Cotisations et contributions sociales	123,6	123,2	123,6	123,2	- 0,3 %

Titre	Autorisations d'engagement ouvertes en LFI pour 2009	Autorisations d'engagement demandées pour 2010	Crédits de paiement ouverts en LFI pour 2009	Crédits de paiement demandés pour 2010	Variation des crédits de paiement 2009/2010
Prestations sociales et allocations diverses	3,5	3,2	3,5	3,2	- 8,6 %
Dépenses de fonctionnement	34,3	37,7	29,5	31,9	8,1 %
Dépenses de fonctionnement autre que celles de personnel	34,3	37,7	29,5	31,9	8,1 %
Dépenses d'investissement	1,3	0,5	2,8	1,9	- 32,1 %
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat	1,3	0,5	2,8	1,9	- 32,1 %
Dépenses d'intervention	22,7	22,9	22,7	22,9	0,9 %
Transferts aux collectivités territoriales	22,7	22,9	22,7	22,9	0,9 %
Total hors FDC et ADP prévus	421,9	422,7	418,7	418,5	- 0,05 %
FDC et ADP prévus	15,4	17	15,4	17	10,4 %
Total y compris FDC et APD	437,4	439,7	434,1	435,5	0,3 %

Source : projet de loi de finances pour 2010

3. Une diminution marquée des emplois

En ce qui concerne l'évolution des emplois, celle-ci demeure orientée à la baisse comme les années précédentes, avec la suppression nette de 203 emplois, qui ramène le total des emplois de 5 690 à 5 487 équivalents temps plein.

Votre rapporteure pour avis observe que l'INSEE présente une pyramide des âges déséquilibrée, avec une surreprésentation des personnels recrutés à la fin des années 1960 et au début des années 1970. **Ceux-ci arrivant massivement à la retraite dans la période actuelle, la règle générale du non remplacement d'un départ sur deux affecte particulièrement l'Institut.**

EVOLUTION DES EMPLOIS

(en ETPT)

Catégorie d'emploi	Plafond autorisé pour 2009	Plafond autorisé pour 2010	Variation 2009/2010
Catégorie A+	369	345	-24
Catégorie A	1178	1125	-53
Catégorie B	2115	2090	-25
Catégorie C	2028	1927	-101
Total	5690	5487	-203

Source : projet de loi de finances pour 2010

4. L'évolution de la dotation forfaitaire de recensement

La dotation forfaitaire de recensement est fondée sur l'article 156, paragraphe III de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité : « *Les enquêtes de recensement sont préparées et réalisées par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale, qui reçoivent à ce titre une dotation forfaitaire de l'Etat* ».

La dotation est versée, une année déterminée, aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale qui préparent et réalisent, cette année là, une enquête de recensement. Elle est versée en une seule fois et a priori.

La dotation est forfaitaire et n'est pas affectée. La rémunération des agents recenseurs ne doit donc pas dépendre de son montant. En effet, l'Etat respecte le droit de l'employeur et, en particulier, ne s'immisce pas dans les modes de rémunération des agents recenseurs.

Le calcul de la dotation forfaitaire est fondé sur des critères simples, objectifs, faciles à administrer, qui garantissent l'égalité de traitement des communes dans la répartition de la dotation.

La dotation prend en compte les charges exceptionnelles liées aux enquêtes de recensement. Ces charges sont notamment liées au recours à du personnel pour réaliser les enquêtes mais aussi aux actions d'accompagnement de l'opération. Elles sont donc étroitement liées au volume de collecte dans chaque commune, volume qui dépend lui-même de la population, du nombre de logements et du mode de collecte (exhaustive ou par sondage).

Suite à la recommandation de la commission nationale d'évaluation du recensement de la population (CNERP) d'augmenter la part versée par l'Etat aux communes, un crédit supplémentaire de 2,6 millions d'euros a été voté en loi de finances pour 2009, soit une augmentation de 14 % par rapport à l'année 2008.

Le décret d'application n° 2009-637 du 8 juin 2009 relatif au recensement de la population, aux dotations de l'Etat aux collectivités territoriales et au fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France, précise les nouvelles modalités de calcul. La dotation pour l'enquête annuelle de recensement 2010 est calculée en fonction des populations légales disponibles fin décembre 2008 à raison de 1,71 euro par habitant (2,04 euros dans les DOM) et du nombre de logements disponibles début juillet 2009 à raison de 1,13 euro par logement (1,35 euro dans les DOM). Le montant plancher de la dotation en 2010 est de 131 euros. En ce qui concerne les communes de plus de 10 000 habitants, un coefficient multiplicateur de 10 % est appliqué au nombre de personnes et au nombre de logements à recenser, pour tenir compte des contraintes propres au mode de collecte.

EVOLUTION DU MONTANT GLOBAL DE LA DOTATION FORFAITAIRE DE RECENSEMENT

(en millions d'euros)

2004	2005	2006	2007	2008	2009
17,53	17,60	17,93	18,05	18,33	20,88

Pour 2010, le montant total estimé de la dotation forfaitaire est de 22 millions d'euros, soit une augmentation de 5,4 % par rapport au montant total versé en 2009. Cette hausse est notamment due à la prise en compte, pour la première fois, du nombre de logements issus du recensement 2006 à la place de ceux issus du recensement de 1999, utilisés jusqu'en 2009.

II. LA MODERNISATION DES OUTILS STATISTIQUES DE MESURE DE LA CROISSANCE ET DES INÉGALITÉS

Votre rapporteure pour avis constate que la mise en cause de la sincérité et de la pertinence de l'enquête emploi, qui avait marqué l'année 2007, a suscité une réaction salubre. Des améliorations méthodologiques ont été apportées à l'enquête, reposant principalement sur un élargissement de l'échantillon, et cet indicateur essentiel est redevenu, sinon incontestable, du moins raisonnablement fiable.

Mais l'INSEE ne peut se contenter de perfectionner les outils statistiques existants. Elle doit s'attacher à développer de nouveaux indicateurs répondant aux préoccupations des responsables politiques et de la société.

1. Quelles suites pour le rapport Stiglitz ?

En février 2008, M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, a demandé à MM. Joseph Stiglitz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi de mettre en place une commission pour la mesure des performances économiques et du progrès social, chargée de déterminer les limites du PIB en tant qu'indicateur de performance, d'examiner les problèmes relatifs à sa mesure, d'identifier les informations complémentaires nécessaires pour aboutir à des indicateurs du progrès social plus pertinents et d'évaluer la faisabilité de nouveaux instruments de mesure.

Le 14 septembre 2009, la commission présidée par le professeur Joseph Stiglitz a rendu son rapport, qui constitue pour l'INSEE un document de référence appelé à influencer le cours de ses activités.

Le **message clef** de ce rapport est la nécessité pour notre système statistique de **mettre davantage l'accent sur la mesure du bien-être de la population** que sur celle de la production économique, et d'inscrire ces mesures du bien-être **dans une perspective de soutenabilité**.

Concrètement, cela implique que, pour l'évaluation du bien-être matériel, on se réfère aux revenus et à la consommation plutôt qu'à la production, et que l'on prenne en compte en même temps le patrimoine des ménages. Cela implique également que l'on accorde davantage d'importance à la répartition des revenus, de la consommation et des richesses.

Mais la mesure du bien-être doit intégrer aussi une dimension subjective. Le rapport Stiglitz invite les instituts de statistiques à fournir les informations nécessaires pour agréger les différentes dimensions de la qualité de la vie, et permettre ainsi la construction de différents indices.

Enfin, la soutenabilité pose la question de savoir si le niveau actuel de bien-être pourra être, si ce n'est augmenté, au moins maintenu pour les générations à venir. Pour la mesurer, il faut disposer d'indicateurs qui renseignent sur les changements intervenus dans les quantités des différents facteurs importants pour le bien-être futur, c'est-à-dire non seulement les ressources naturelles mais aussi le capital humain, social et physique.

Votre rapporteure pour avis considère les suites du « rapport Stiglitz » comme un défi stimulant pour l'INSEE, qui ne pourra toutefois s'engager dans la conception de nouveaux indicateurs du progrès social qu'en partenariat avec l'OCDE, Eurostat et l'ONU. Cette coopération internationale est en effet essentielle pour garantir la comparabilité des statistiques d'un pays à l'autre.

2. Le suivi des revenus et des patrimoines des ménages

L'INSEE a entrepris une refonte de son système statistique qui permettra, à l'horizon de quelques années, une meilleure connaissance des hauts revenus et des hauts patrimoines, comme le recommandait le rapport du Conseil national de l'informatique statistique sur les niveaux de vie et les inégalités sociales.

a) Les revenus des ménages

L'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux s'appuie sur un échantillon de 30 000 ménages pour lesquels sont rassemblés les déclarations de revenus à la direction générale des finances publiques, l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation et la prime pour l'emploi calculés par les services fiscaux ainsi que les prestations familiales, les minimas sociaux et les allocations logement.

En 2008, cette enquête a fait l'objet de deux améliorations. D'une part, ces prestations sociales, précédemment imputées, sont désormais récupérées auprès des organismes sociaux. D'autre part, les revenus du patrimoine, notamment ceux faisant l'objet d'une exonération fiscale ou des mécanismes de prélèvement libératoire, sont mieux couverts grâce à la mobilisation des données de la comptabilité nationale et de la Banque de France et à celle des résultats de l'enquête patrimoine : du fait du poids de ces revenus dans le haut de la distribution, la nouvelle série, qui débute en 2005, offre ainsi une meilleure appréhension de la dispersion des niveaux de vie.

La taille de l'échantillon de cette enquête ne permettant pas de couvrir le très haut de la distribution des niveaux de vie, l'INSEE a entrepris de fonder la connaissance des revenus sur un nombre plus important de ménages. Il envisage par ailleurs d'utiliser des statistiques issues des données de l'impôt de solidarité sur la fortune pour améliorer l'estimation des revenus du patrimoine. Au total, il sera ainsi en mesure d'offrir, début 2012, une

meilleure connaissance des hauts revenus et donc des inégalités de niveau de vie.

b) Le patrimoine des ménages

L'enquête patrimoine de l'INSEE est fondée sur l'interrogation directe d'un échantillon d'environ 15 000 ménages. Si d'autres sources statistiques permettent d'observer certains aspects du patrimoine au niveau macroéconomique, elle est la seule à offrir à la fois une vision complète du ménage et une description du patrimoine dans toutes ses dimensions, financière, immobilière et professionnelle.

La prochaine enquête aura lieu fin 2009 – début 2010. Les premiers résultats relatifs à la détention patrimoniale seront disponibles mi 2010 et les résultats détaillés relatifs aux montants détenus le seront fin 2011.

Par rapport à ses devancières, cette enquête a été conçue de façon explicite pour couvrir la distribution des hauts patrimoines, grâce à un échantillon renforcé en ménages aisés. Ce sur-échantillonnage permettra de mieux rendre compte de la variabilité de la détention patrimoniale au sein des ménages et les études réalisées précédemment sur les inégalités de patrimoine pourront être précisées.

Votre rapporteure pour avis considère comme stratégique l'aboutissement de cet effort visant à mieux appréhender les inégalités de revenus et de patrimoine. En effet, la connaissance fine de ces inégalités est indispensable pour pouvoir conduire une politique de redistribution équitable.

III. LA CONFORTATION DE L'INDÉPENDANCE DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE

1. La mise en place de l'Autorité de la statistique publique

L'article 144 de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie dispose que « *La conception et la diffusion des statistiques publiques sont effectuées par le service statistique public en toute indépendance professionnelle* ». Pour veiller au respect de ce principe, cette même loi a créé une Autorité de la statistique publique composée de neuf membres.

Les personnalités suivantes ont été nommées le 27 mai 2009 :

- M. Paul Champsaur, président, nommé par un décret du 25 mars 2009 ;
- M. Francis Mer, désigné par le président de l'Assemblée nationale ;
- M. Yves Fréville, désigné par le président du Sénat ;

– M. Philippe Le Clézio, désigné par le président du Conseil économique, social et environnemental ;

– M. Jean Gaeremynck, président du comité du secret statistique, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat ;

– M. François Ecalte, nommé par le premier président de la Cour des comptes ;

– M. Philip Dane, nommé par le chef du service de l'inspection générale des finances ;

– M. Pascal Penaud, nommé par le chef de l'inspection générale des affaires sociales ;

– M. Bruno Durieux, nommé par le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

L'Autorité de la statistique publique a été installée par le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi le 8 juin 2009, et s'est engagée dans la définition de son programme de travail.

2. L'organisation ternaire de la statistique publique française

La gouvernance de la statistique publique française repose désormais sur une organisation ternaire :

– le Conseil national de l'information statistique (CNIS), qui est chargé de recueillir la demande sociale en matière de travaux statistiques, par concertation entre ses producteurs et ses utilisateurs ;

– le service statistique public, qui exécute le programme de travail statistique, à la lumière des avis émis par le CNIS ;

– l'Autorité de la statistique publique, qui veille au respect des bonnes pratiques dans la conception, la production et la diffusion des statistiques publiques, notamment en matière d'indépendance professionnelle.

IV. LA DÉLOCALISATION DE L'INSEE À METZ : UNE OPÉRATION À RISQUES

1. Les raisons de l'implantation de services de l'INSEE en région

Le Président de la République a souhaité relancer une politique d'implantation d'emplois publics en région afin d'apporter de l'emploi à des territoires qui en ont besoin, de réduire le coût de gestion des administrations, en particulier en matière immobilière, et de réaliser des synergies permettant une meilleure efficacité des services publics.

Compte tenu de la restructuration des forces armées, il a souhaité que cette politique s'applique prioritairement à l'agglomération de Metz : la proximité de cette ville avec l'Office statistique européen ainsi que sa desserte TGV ont conduit le Gouvernement à retenir l'implantation de services statistiques publics en Moselle.

Soucieux de préserver la qualité de la production du service statistique public, le Gouvernement a demandé à M. Jean-Pierre Duport, vice-président du Conseil national de l'information statistique, et à M. Jean-Philippe Cotis, directeur général de l'INSEE, de dessiner les contours d'un centre statistique implanté à Metz qui apporte une valeur ajoutée au fonctionnement des administrations en exploitant toutes les synergies possibles.

MM. Jean-Pierre Duport et Philippe Cotis ont remis leur rapport au Premier ministre en décembre 2008, et le Gouvernement a décidé de retenir pour le centre statistique de Metz l'architecture qu'ils proposent, autour de quatre piliers : statistiques sociales et locales, produits de diffusion, ressources humaines, informatique. D'ici 2013, 625 postes seront implantés, dont 500 en provenance du service statistique public.

2. L'état d'avancement du projet de délocalisation

Le rythme annuel d'implantation des emplois tient compte des nécessités fonctionnelles de l'INSEE. La montée en puissance du centre de Metz sera répartie dans le temps, selon le calendrier suivant :

CALENDRIER D'IMPLANTATION DES EMPLOIS A METZ

	2010	2011	2012	2013	2010/2013
Nombre d'emplois	15	200	205	205	625

Les agents qui rejoindront Metz seront issus de différentes origines : agents du système statistique public (de statut INSEE ou non), nouveaux admis aux concours de l'INSEE, personnels détachés, emplois réservés...

Il n'y aura pas de départ contraint à Metz et le Gouvernement prétend se donner les moyens de susciter des volontaires par un ambitieux plan d'accompagnement, et de faire en sorte que les agents qui feraient le choix de rester sur place, alors que leur activité serait en tout ou partie transférée à Metz, se voient proposer de nouvelles fonctions au sein du système statistique public et ne soient affectés ni dans leur situation statutaire ni dans leur rémunération.

Votre rapporteure pour avis souligne que les ajustements de personnels pendant cette période transitoire justifient une inflexion dans le rythme de baisse du plafond d'emplois de l'INSEE, voire un relèvement.

En matière immobilière, l'INSEE poursuit la recherche d'une solution offrant les meilleures caractéristiques d'accessibilité et de fonctionnalité, avec l'appui de la direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPAEP) et en concertation étroite avec les ministères du budget et de la défense, et en association avec la municipalité de Metz.

En matière d'organisation, l'INSEE mettra en place une structure projet chargée de la conduite de ce chantier. Cette structure devra permettre de préparer toutes les mesures utiles destinées à organiser les transferts d'activité vers Metz, à faciliter et accompagner les mobilités géographiques des agents, et à accompagner les reconversions professionnelles de ceux dont l'emploi se trouverait modifié. Au-delà du dialogue social institutionnel, un comité de suivi paritaire sera mis en place auprès du directeur général de l'INSEE.

3. De réels inconvénients

Comme le soulignent MM. Jean-Pierre Duport et Philippe Cotis dans leur rapport au Premier ministre, *« les délocalisations de structures administratives sont sources de coûts élevés et débouchent souvent, si l'on n'y prend garde, sur des échecs »*. Les expériences récentes de délocalisations ont montré que 10 % seulement des effectifs concernés tendent en moyenne à suivre le mouvement. Il en résulte alors des coûts élevés, qu'il s'agisse des coûts de recrutement et de formation des nouveaux personnels ou **du coût qualitatif que représente la perte du savoir-faire des personnels d'origine.**

En outre, les gains à attendre d'une telle opération pour le réseau statistique régional sont peu probants. Il faut noter que 70 % des effectifs du service statistique public sont d'ores et déjà localisés en dehors de la région Ile-de-France, ainsi qu'environ la moitié des personnels d'encadrement. Paradoxalement, le regroupement à Metz des personnels chargés de l'enquête sur l'emploi et des statistiques sur le tourisme aura pour effet de les rendre moins proches du terrain qu'ils ne le sont actuellement dans chacune des régions.

MM. Jean-Pierre Duport et Philippe Cotis n'hésitent donc pas à écrire que *« dans un contexte où, par ailleurs, l'Institut s'est engagé dans une réduction programmée des effectifs en application de la RGPP, le risque d'un trop grand étirement territorial des agents de l'INSEE se précise et l'opportunité d'ouvrir une nouvelle implantation territoriale en Moselle ne va pas nécessairement de soi »*.

Pour sa part, votre rapporteure pour avis estime que cette délocalisation administrative hâtivement décidée, dans un contexte de stagnation des crédits et de diminution des emplois de l'INSEE, est de nature à compromettre le bon fonctionnement de l'Institut.

Elle rappelle que la nécessaire indépendance du service public de la statistique ne saurait reposer uniquement sur la conscience professionnelle des agents de l'INSEE, mais dépend aussi concrètement des moyens que le Gouvernement veut bien lui accorder.

QUATRIÈME PARTIE - POSTES ET COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES : L'ENJEU DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Dans le prolongement de ses rapports des années précédentes, votre rapporteur pour avis a souhaité porter son attention, à l'occasion de l'examen des crédits de la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2010, sur **deux questions spécifiques relatives aux postes et aux communications électroniques**.

Les dernières semaines ont été marquées, pour notre Haute assemblée, par les longs et riches débats sur le projet de loi relatif à l'entreprise La Poste et aux activités postales¹, dont votre rapporteur pour avis a eu l'honneur d'être le rapporteur. Il ne lui a donc pas paru opportun de revenir sur les questions relatives à l'évolution du statut de l'entreprise.

Cependant il est intéressant d'approfondir deux sujets évoqués au cours des débats sur ce projet de loi : **l'aide au transport postal de la presse et les « zones blanches » en matière de téléphonie mobile**.

I. L'AVENIR DE L'AIDE AU TRANSPORT POSTAL DE LA PRESSE : L'ÉGAL ACCÈS À L'INFORMATION SUR TOUT LE TERRITOIRE EN QUESTION

A. LE SERVICE PUBLIC DU TRANSPORT ET DE DISTRIBUTION DE LA PRESSE, UNE DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DE LA POSTE

Le législateur a défini **quatre missions de service public assurées par La Poste** :

- le service public des envois postaux et le service universel postal ;
- le service public du transport et de la distribution de la presse ;
- la mission d'accessibilité bancaire ;
- la mission d'aménagement du territoire.

Le principe de la mission de service public de transport et de distribution de la presse a été posé par l'article 2 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation publique du service public de La Poste et des télécommunications².

¹ *Projet de loi n° 599 rectifié (2008-2009) relatif à l'entreprise La Poste et aux activités postales, adopté par le Sénat le 9 novembre 2009.*

² *Cet article dispose que « La Poste a pour objet (...) d'assurer, dans les relations intérieures et internationales, le service public (...) du transport et de la distribution de la presse bénéficiant du régime spécifique prévu par le code des postes et télécommunications ».*

Ce service public est régi par l'article R. 1-1-17 du code des postes et communications électroniques (CPCE) qui indique notamment qu'il a pour objet de « *favoriser le pluralisme, notamment celui de la presse d'information politique et générale* ».

Votre rapporteur pour avis relève le **caractère essentiel de cette mission** : la Poste « *favorise la mise en œuvre de la liberté d'expression en permettant une distribution de la presse à un coût modéré* »¹.

L'article 2 du projet de loi relatif à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales a réaffirmé les quatre missions de service public de l'entreprise dont celle de transport et de distribution de la presse.

B. L'ACCORD SCHWARTZ DU 23 JUILLET 1998

La mission de service public du transport et de la distribution de la presse représente un **surcoût important pour La Poste**, évalué à 670 millions d'euros en 2006².

En conséquence, **cette mission est encadrée, depuis les années 1980 par des accords pluriannuels signés entre l'État, la Poste et les syndicats d'éditeurs de presse.**

Le dernier en date est **l'accord Schwartz, signé le 23 juillet 2008**. Il a été élaboré à la suite de la remise en mai 2008 d'un rapport d'étape par M. Marc Schwartz, conseiller référendaire à la Cour des comptes, auquel le Gouvernement avait confié une mission de réflexion et de proposition en matière d'acheminement des abonnements de presse.

Cet accord est applicable sur une longue période, 2009-2015, afin de « *donner à chaque partenaire une visibilité suffisante sur les évolutions à venir* »³. Les trois parties à l'accord ont fixé des objectifs ambitieux, visant à terme l'équilibre financier pour la réalisation de cette mission de service public. **Les engagements suivants ont ainsi été pris :**

– **l'État s'est engagé à verser une subvention à la Poste pour l'exercice de cette mission** : elle s'élève à **242 millions d'euros par an jusqu'en 2011**, puis décroîtra pour être fixée à 180 millions d'euros en 2015⁴ ;

– les éditeurs ont accepté **le principe d'une augmentation progressive des tarifs** : cette hausse devrait varier, au 1^{er} janvier de chaque année, pour la presse d'information politique et générale, de 2 % en 2009 à 3,5 % en 2015 (hors inflation). Les quotidiens à faibles ressources

¹ Rapport n° 50 (2009-2010) fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi relatif à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales par M. Pierre Hérisson, p. 52.

² Rapport n° 50 (2009-2010), Ibid., p. 26.

³ Protocole d'accord État-Presse-La Poste, 23 juillet 2008, p. 1.

⁴ La contribution de l'État sera ainsi de 242 millions d'euros en 2009, 2010 et 2011, puis de 232 millions d'euros en 2012, 217 millions d'euros en 2013, 200 millions d'euros en 2014 et 180 millions d'euros en 2015.

publicitaires bénéficient d'un dispositif tarifaire spécifique avec une hausse limitée à 1,5 % chaque année (hors inflation). Les tarifs des autres titres relevant du service public de transport de presse verront leurs tarifs progresser chaque année de 3 % en 2009 à 5 % en 2015 (hors inflation) ;

– la Poste s'est engagée à mettre en œuvre une réduction progressive des coûts, à hauteur de 200 millions d'euros en 2015 en année pleine.

Comme l'indique l'accord, la mise en œuvre de ces trois engagements devrait permettre de couvrir le coût de la mission de service public de transport postal de la presse. Il précise que « *La Poste s'engage donc, dès lors que le présent protocole d'accord sera intégralement appliqué, à considérer la question du déficit comme réputée définitivement réglée à l'issue de cette application, l'entreprise faisant son affaire, le cas échéant, de tout écart résiduel entre les revenus (...) et les coûts attribuables à la presse (...)* »¹.

C. L'AIDE AU TRANSPORT POSTAL DE LA PRESSE, UNE DÉPENSE BUDGÉTAIRE IMPORTANTE MAIS DONT LA LISIBILITÉ RESTE À PARFAIRE

Au préalable, votre rapporteur pour avis rappelle que l'aide au transport postal de la presse n'est qu'une des nombreuses aides en faveur de la presse existant dans notre pays. Le programme 180 « Presse » de la mission « Médias » retrace ainsi de nombreuses aides, dont le montant global atteint, dans le projet de loi de finances pour 2010, près de 306 millions d'euros².

Ces aides directes « *sont destinées à soutenir la diffusion des publications de presse, à permettre le maintien de celles qui bénéficient de faibles ressources publicitaires et à soutenir la modernisation de la presse écrite* »³ et sont gérées par la direction du développement des médias (DDM). On peut distinguer trois catégories :

– les aides à la diffusion : outre l'aide au transport postal de la presse, l'aide à la SNCF pour le transport de presse, l'aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger et l'aide au portage de la presse ;

– les aides au pluralisme : l'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires, l'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces et l'aide à la presse hebdomadaire régionale ;

– les aides à la modernisation : l'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale, l'aide à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale, l'aide à la modernisation des diffuseurs de presses ou encore l'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale.

¹ Protocole d'accord État-Presses-La Poste, Ibid., p. 3.

² A la suite des États généraux de la presse écrite organisés en 2009, ces aides ont été renforcées : ce montant correspond donc à une augmentation de 84 %.

³ Projet annuel de performances de la mission « Médias » annexé au projet de loi de finances pour 2010, p. 26.

A ces aides directes, s'ajoutent les dépenses fiscales en faveur de la presse, et notamment le taux « super-réduit » de TVA applicable aux publications de presse qui devrait coûter en 2010 200 millions d'euros.

1. L'aide au transport postal de la presse, dépense importante du programme n° 134 « Développement des entreprises et de l'emploi »

Le programme n° 134 précité comprend une action 04 intitulée « *Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information* ».

Comme l'indique le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010, « *cette action est mise en œuvre par la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) et ses services déconcentrés. (...) La DGCIS verse à la Poste (conjointement avec le ministère de la Culture) une aide compensant le surcoût lié à la mission de service public de transport de la presse en zone rurale* »¹.

Cette action comprend des dépenses d'intervention d'un montant de 174 millions d'euros, dont **159 millions d'euros pour l'aide au transport postal de la presse**². Cette dernière constitue ainsi une des dépenses d'intervention les plus notables du programme n° 134.

2. Un dispositif illisible du fait de sa ventilation sur deux missions distinctes

Le programme n° 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Économie » ne comprend donc que 159 millions d'euros destinés à l'aide au transport postal de la presse, alors que l'accord Schwartz prévoit une subvention de l'État de 242 millions d'euros par an jusqu'en 2011.

Cette aide est en effet répartie sur deux programmes, le programme n° 134 précité et le programme n° 180 « Presse » de la mission « Médias », à hauteur de 83 millions d'euros.

¹ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010, p. 44.*

² *Outre l'aide postale à la presse, les dépenses d'intervention de l'action n° 4 précitée sont la compensation à La Poste des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires prévues par la loi TEPA du 21 août 2007 et les remboursements des courriers des particuliers adressés en franchise postale.*

Cette répartition est liée à l'existence de **deux aides distinctes avec des objectifs eux-mêmes distincts** :

– une aide à l'exemplaire pour la **diffusion postale des publications d'information politique et générale et des quotidiens à faibles ressources publicitaires, ou de petites annonces** : cette aide vise à favoriser le pluralisme de l'information en préservant l'avantage tarifaire réservé à ce type de presse et correspond aux 83 millions d'euros de crédits inscrits au programme n° 180 « Presse » dont la gestion est confiée à la direction du développement des médias (DDM) ;

– une aide à l'exemplaire pour la **distribution en zones peu denses**¹ afin d'assurer l'égal accès des citoyens aux publications de presse sur l'ensemble du territoire : cette aide compense une partie des surcoûts de distribution dans ces zones, et correspond aux crédits inscrits sur le programme n° 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » gérés par la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS).

Votre rapporteur pour avis partage la position de nombreux observateurs et considère que **cette division rend le dispositif illisible**.

La mission Schwartz de réflexion et de proposition sur l'acheminement des abonnements de presse a ainsi jugé que cette division était **« dommageable pour la lisibilité de l'action de l'État et la gestion de ses aides à la presse »** indiquant que *« cette dissociation introduit une confusion dans la qualification de l'aide à la distribution en zones peu denses, qui peut apparaître, à tort, comme une contribution aux charges de service universel imposées à l'opérateur postal. Cette aide constitue bien une aide à la presse, qui permet de maintenir un tarif péréqué sur tout le territoire et qui a vocation, selon la mission, à rester dans ce champ d'intervention »*².

De nombreux rapports parlementaires ont mis en avant la même difficulté, à l'exemple de celui de notre collègue David Assouline qui regrettait en 2008 que *« la lisibilité du dispositif [d'aide au transport postal de la presse] soit obscurcie par la séparation de cette aide entre deux missions différentes »*³.

¹ Selon la mission de réflexion et de proposition sur l'acheminement des abonnements de presse, ces zones regroupent 29 % de la population française, proportion assez proche de la part de la population vivant dans des communes de moins de 2 000 habitants, qui s'élève, selon l'INSEE, à 26 %.

² Mission de réflexion et de proposition sur l'acheminement des abonnements de presse, M. Marc Schwartz, « Rapport d'étape : le diagnostic », p. 14.

³ Avis n° 100 (2008-2009) présenté au nom de la commission des Affaires culturelles sur le projet de loi de finances pour 2009, Tome VI Médias – Avances à l'audiovisuel, Fascicule 2 : Presse, par M. David Assouline, p. 25.

D. UNE RENÉGOCIATION DE L'ACCORD SCHWARTZ EST AUJOURD'HUI NÉCESSAIRE

En vertu de l'accord Schwartz, l'évolution des tarifs au 1^{er} janvier de chaque année devrait être conforme au schéma suivant :

ÉVOLUTION DES TARIFS PRÉVUS PAR L'ACCORD SCHWARTZ

Titres admis au bénéfice du régime de la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP)							
Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Évolution tarifaire	+ 3 %	+ 3,5 %	+ 4 %	+ 4,5 %	+ 5 %	+ 5 %	+ 5 %
Presse d'information politique et générale							
Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Évolution tarifaire	+ 2 %	+ 2,5 %	+ 3 %	+ 3 %	+ 3,5 %	+ 3,5 %	+ 3,5 %
Quotidiens à faibles ressources publicitaires et de petites annonces							
Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Évolution tarifaire	+ 1,5 %	+ 1,5 %	+ 1,5 %	+ 1,5 %	+ 1,5 %	+ 1,5 %	+ 1,5 %

Source : Protocole d'accord État-Presses-La Poste, 23 juillet 2008.

Du fait de la crise économique, **le Président de la République a décidé**, lors de la clôture des États généraux de la presse écrite, **le 23 janvier 2009, un moratoire sur l'évolution des tarifs postaux de distribution de la presse**, indiquant que « *la mise en œuvre de l'accord presse-Poste [serait] reportée d'un an, le manque à gagner pour la Poste étant intégralement compensé par l'État* »¹.

La situation économique restant difficile pour la presse, les éditeurs, par la voix du Syndicat de la presse magazine d'information (SPMI) ont demandé un nouveau moratoire d'évolution des tarifs pour l'année 2010, émettant le vœu d'une clause de rendez-vous au 1^{er} juillet 2010.

Lors de l'examen du projet de loi relatif à l'entreprise La Poste et aux activités postales, le groupe socialiste a d'ailleurs déposé un amendement en ce sens.

Votre rapporteur pour avis estime nécessaire que le moratoire de l'évolution tarifaire soit prorogé, car, comme il l'a indiqué lors du débat sur le projet de loi précité, « *c'est l'égalité d'accès à l'information pour l'ensemble des citoyens sur le territoire qui est en jeu* ». Il ne revient

¹ *Projet annuel de performances de la mission « Médias » annexé au projet de loi de finances pour 2010.*

cependant pas au législateur d'intervenir dans ce domaine et c'est pourquoi la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire avait émis un avis défavorable à l'adoption de l'amendement évoqué précédemment.

Votre rapporteur pour avis espère que des négociations entre les différentes parties à l'accord Schwartz permettront d'aboutir à une prorogation du moratoire.

Plus généralement, **votre rapporteur pour avis estime que les éditeurs de presse, l'État et la Poste doivent engager dès maintenant de nouvelles négociations**, portant sur la période postérieure à l'application de l'accord Schwartz, sur l'après-2015. Il estime essentiel que la subvention de l'État à la Poste soit maintenue au-delà de cette date.

Pour votre rapporteur pour avis, **ces négociations devraient également porter sur la baisse de la subvention accordée par l'État** prévues par l'accord Schwartz **à partir de 2011**, dont il s'interroge sur l'opportunité.

II. LES « ZONES BLANCHES », QUESTION MAJEURE EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Lors du débat sur le projet de loi relatif à l'entreprise La Poste et aux activités postales, et notamment lors de l'examen de son article 2 *bis* qui prévoit que le réseau de La Poste compte au moins 17 000 points de contact, plusieurs de nos collègues ont mis en avant un autre enjeu d'aménagement du territoire, à savoir la question des « zones blanches » en matière de téléphonie mobile.

Il a donc paru utile à votre rapporteur pour avis, à l'occasion de l'examen des crédits de la mission « Économie », **d'examiner précisément la réalité de la couverture du territoire en matière de téléphonie mobile.**

Cet exercice est d'autant plus utile que conformément au V de l'article 109 de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie introduit par le Sénat à l'initiative de notre collègue Elisabeth Lamure, rapporteur de la commission spéciale constituée sur ce texte, **l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) a publié en août 2009 un « bilan global sur la couverture du territoire en téléphonie mobile, portant notamment sur les perspectives de résorption des zones non couvertes par tous les opérateurs de radiocommunications mobiles de deuxième génération ».**

A. LA POLITIQUE DE RÉSORPTION DES « ZONES BLANCHES » EN MATIÈRE DE 2G DOIT ÊTRE POURSUIVIE

1. Le bilan dressé par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)

Le bilan au 1^{er} janvier 2009 dressé par l'ARCEP dans son rapport aboutit aux conclusions suivantes :

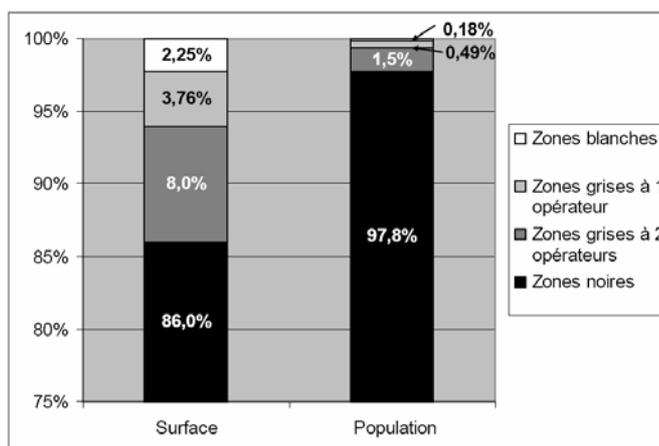
– **99,82 % de la population sont couverts¹ par au moins un opérateur mobile, ce qui correspond à 97,7 % du territoire ;**

– 97,8 % de la population se situent dans une « zone noire », mais l'ensemble de ces zones ne représentent que 86 % du territoire ;

– **les « zones blanches » ne représentent ainsi que 0,18 % de la population, soit environ 100 000 habitants, et 2,25 % du territoire.**

Le graphique suivant présente la répartition « zones blanches »/« zones grises »/« zones noires ».

BILAN DE LA COUVERTURE 2G AU 1^{ER} JANVIER 2009



Source : Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), « La couverture en téléphonie mobile en France. Bilan au 1^{er} janvier 2009 de la couverture 2G », août 2009, p. 4.

Au vu de ces données, votre rapporteur pour avis estime que **le bilan de la couverture en 2G est positif.**

Il juge cependant que l'utilisation du taux de couverture de la population n'est pas pertinente : **seul le taux de couverture du territoire a une réelle portée et permet de juger de la véritable couverture en téléphonie mobile de notre pays.**

¹ Pour l'ARCEP, « la notion de ouverture 2G (...) correspond (...) à la possibilité de passer un appel téléphonique et de la maintenir une minute, depuis un téléphone portable, à l'extérieur des bâtiments, en situation statique ». Les enquêtes menées sur le terrain par l'ARCEP en 2007 et 2008 ont d'ailleurs montré la fiabilité à 97 % des couvertures déclarées par les opérateurs.

Il note par ailleurs que ces chiffres constituent des moyennes. **Les « zones blanches » ne concernent pas de façon uniforme l'ensemble des départements.**

Elles sont ainsi surtout situées dans les zones de montagne, difficiles d'accès et généralement peu peuplées : 13 départements métropolitains, essentiellement situés dans les Alpes, les Pyrénées ou la Corse ont plus de 5 % de leur territoire en « zone blanche ». De même les « zones blanches » sont très importantes dans les outre-mer : votre rapporteur pour avis relève d'ailleurs que ces territoires subissent déjà des tarifs élevés pour les appels en direction de l'hexagone, situation injustifiée au regard des exigences de continuité territoriale.

Le tableau suivant, qui reprend les données fournies par l'ARCEP pour plusieurs départements de montagne, pour la Corse et pour les quatre départements d'outre-mer (DOM), illustre les écarts importants qui existent tant pour les « zones blanches » que pour les « zones grises ».

Le département métropolitain dans lequel la proportion de « zones blanches » est la plus importante est celui des Hautes-Alpes : seule la moitié de son territoire est ainsi située en « zone noire ».

**PROPORTION EN SURFACE DES ZONES NOIRES, GRISES ET BLANCHES
DANS PLUSIEURS DÉPARTEMENTS**

Département	Zones noires	Zones grises	Zones blanches
Savoie	64,5 %	24,8 %	10,6 %
Haute-Savoie	76,2 %	19,3 %	4,4 %
Alpes-de-Haute-Provence	59,7 %	25,9 %	14,4 %
Hautes-Alpes	50,3 %	25,7 %	23,9 %
Alpes-Maritimes	54,5 %	30,6 %	14,9 %
Corse-du-Sud	60,5 %	28,7 %	10,9 %
Haute-Corse	59,6 %	30,3 %	10 %
Guadeloupe	56,5 %	31,7 %	11,9 %
Martinique	79,8 %	17 %	3,2 %
Guyane	3,6 %	3,5 %	92,9 %
La Réunion	65,6 %	31,9 %	2,5 %
Moyenne nationale	86 %	11,8 %	2,2 %

Source : ARCEP, « La couverture en téléphonie mobile en France », *Ibid.*

Ces données montrent que les efforts en matière de résorption des zones blanches doivent être poursuivis.

Votre rapporteur pour avis souligne que **ces taux de couverture sont supérieurs**, pour chacun des trois opérateurs de téléphonie mobile de seconde génération, **aux engagements pris au moment de l'attribution des licences** au début des années 1990, à savoir un taux de couverture de 90 % de la population¹.

Lors du renouvellement de ces autorisations pour deux des opérateurs en 2006, ces obligations ont été portées à 99 % de la population².

Votre rapporteur pour avis se réjouit de cette évolution mais regrette que les autorisations ne comprennent aucune obligation chiffrée s'agissant du taux de couverture du territoire.

2. Des dispositifs de résorption des « zones blanches » qui ont porté leurs fruits

La résorption des « zones blanches » est un enjeu essentiel en matière d'aménagement du territoire car, comme le souligne le Gouvernement, *« la couverture en téléphonie mobile des territoires ruraux contribue à leur attractivité et constitue un puissant facteur de lien social »*³.

En 2003, le Gouvernement a lancé un **plan national de couverture des zones blanches en matière de téléphonie mobile de seconde génération**, associant l'État, l'Assemblée des départements de France (ADF), l'Association des maires de France (AMF), l'ARCEP et les trois opérateurs de téléphonie mobile.

L'État a mobilisé pour ce plan environ 44 millions d'euros, les collectivités territoriales une somme équivalente et les opérateurs 150 millions d'euros chacun. Ce plan a donc représenté un **investissement de plus de 600 millions d'euros**, avec l'objectif de couvrir environ 3 000 centres bourgs non couverts.

Votre rapporteur pour avis se félicite des résultats obtenus et souligne l'importance de l'engagement des collectivités territoriales : au 31 janvier 2009, la couverture en téléphonie mobile de seconde génération des 2 846 communes visées par ce plan a été réalisée à hauteur de 97 %. L'ensemble des centres bourgs de métropole devrait, selon les informations communiquées par le Gouvernement, être couverts d'ici fin 2011.

Au terme du programme, selon l'ARCEP, *« chaque commune disposera, au moins dans son centre-bourg, d'une couverture mobile. Pour autant la couverture du centre-bourg d'une commune ne signifie pas que le*

¹ Selon l'ARCEP, le taux de couverture atteint 99,57 % pour Orange, 98,7 % pour SFR et 98,67 % pour Bouygues Telecom.

² Elles devraient l'être également pour le troisième opérateur lors du renouvellement de son autorisation en décembre 2009.

³ Réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis.

service mobile soit disponible sur l'ensemble du territoire de cette commune »¹. Votre rapporteur pour avis regrette cette situation qui confirme son point de vue : seul importe le taux de couverture en terme de surface.

En complément de ce plan, **les autorisations des opérateurs leur imposent également de couvrir les axes de transport prioritaires.**

Cette obligation a été précisée par un accord signé le 27 février 2007 par le ministre délégué à l'aménagement du territoire, l'AMF, l'ADF, les trois opérateurs, la SNCF, Réseau ferré de France (RFF) et l'ARCEP. Il porte sur 57 127 kilomètres d'axes routiers prioritaires. **Au 1^{er} janvier 2009, 98,8 % de ces axes routiers prioritaires étaient couverts par les trois opérateurs et seulement 0,03 % par aucun opérateur.**

Si ces différents dispositifs ont eu des résultats positifs, **votre rapporteur pour avis estime que l'effort doit être poursuivi et amplifié.**

B. LA RÉSORPTION DES « ZONES GRISES » DOIT CONSTITUER UNE NOUVELLE PRIORITÉ

Si votre rapporteur pour avis se réjouit des progrès enregistrés en matière de réduction des « zones blanches », il estime que **l'effort doit aujourd'hui également porter sur la réduction des « zones grises »**, c'est-à-dire les zones qui sont couvertes par seulement un ou deux des trois opérateurs mobiles². Selon les informations communiquées par le Gouvernement, *« Orange (...) étant l'opérateur disposant de la meilleure couverture, une grande majorité des zones grises semblent être dues à l'absence de couverture de la part de SFR ou de Bouygues Telecom ³ »*.

Ces zones représentent en effet aujourd'hui **2 % de la population et environ 12 % du territoire**. Les données du tableau précédent illustrent d'ailleurs que, dans certains départements de montagnes ou en Corse, les zones grises peuvent représenter jusqu'à un tiers du territoire. De même, dans les outre-mer, *« des zones grises plus importantes qu'en métropole existent : ceci s'explique souvent par l'arrivée plus récente sur le marché de nouveaux opérateurs qui couvrent encore moins bien le territoire que leurs concurrents »⁴*.

Les initiatives lancées par les différents opérateurs semblent à votre rapporteur pour avis très limitées : Orange prévoit ainsi simplement

¹ ARCEP, « La couverture en téléphonie mobile en France », *Ibid.*, p. 5.

² Selon l'ARCEP, les trois quarts des zones grises sont couvertes par deux opérateurs.

³ Réponse à un questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis.

⁴ ARCEP, « La couverture en téléphonie mobile en France », *Ibid.*, p. 10.

d'améliorer sa couverture sur la moitié d'une liste d'environ 170 « zones grises » de près de 1000 communes d'ici 2010.

L'ARCEP envisage **le développement de l'itinérance locale afin de réduire les « zones grises »**. Votre rapporteur pour avis souligne cependant que sa généralisation poserait **plusieurs difficultés** :

– **en terme de qualité des services**, il rappelle ainsi que l'itinérance locale ne permet pas d'offrir la totalité des services : comme le notait la commission spéciale constituée au Sénat sur le projet de loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, « *l'itinérance locale ne permet (...) d'accéder qu'au service de voix et de messages courts (SMS). Les utilisateurs ne peuvent notamment pas bénéficier des services de données* »¹ ;

– par ailleurs une telle généralisation constituerait **une désincitation au déploiement des réseaux dans les zones grises**.

C. LA COUVERTURE EN TROISIÈME GÉNÉRATION DE TÉLÉPHONIE MOBILE, NOUVEL ENJEU

Le bilan de la couverture en services de communications mobiles de troisième génération (UMTS) devrait venir compléter, d'ici fin 2009, le premier rapport publié par l'ARCEP.

Ce rapport doit être établi notamment à partir d'éléments issus de la procédure de contrôle des obligations de déploiement des opérateurs Orange France et SFR.

Les premières informations fournies par le Gouvernement indiquent que **la couverture en matière de 3G par les réseaux de deux des trois opérateurs est largement en deçà des engagements pris** au début des années 2000 lors de l'obtention de leurs autorisations respectives.

COUVERTURE 3G DES TROIS OPÉRATEURS

Opérateurs	Taux de couverture de la population à la mi-2009	Engagement de couverture pour août 2009
Orange France	79 %	98 %
SFR	72 %	99,3 %
Bouygues Telecom	72 %	75 % (pour décembre 2010)

Source : réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis.

¹ *Rapport n° 413 (2007-2008) fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi de modernisation de l'économie, fait par M. Laurent Béteille, Mme Elisabeth Lamure et M. Philippe Marini, Tome I, p. 402.*

Les autorisations de SFR et Orange France ont été obtenues en 2001 et 2002 et, du fait du non respect de leurs engagements de couverture, l'ARCEP avait décalé, en 2003, de 28 mois les premières échéances de couverture. D'après le Gouvernement « *selon toute vraisemblance, un nouveau retard de déploiement par rapport aux engagements pris en 2001 devrait être constaté* »¹.

Votre rapporteur pour avis rappelle que l'article 112 de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a étendu le pouvoir de sanction de l'ARCEP en cas de manquement aux obligations de couverture : l'Autorité peut désormais retirer les droits d'utilisation de fréquences d'un opérateur sur une partie de la zone géographique, une partie des fréquences ou une partie de la durée de l'autorisation d'utilisation de fréquences. L'Autorité peut également prononcer des sanctions financières.

La couverture 3G devrait être améliorée grâce à la possibilité de réutiliser les fréquences 900 MHz pour le déploiement des réseaux mobiles 3G, ainsi que par la mutualisation des réseaux 3G en zone rurale. Sur ce dernier point, l'ARCEP a engagé une phase de concertation et d'expérimentations techniques, qui devrait aboutir d'ici la fin 2009 à la signature entre les opérateurs d'un accord cadre pour le partage d'installations 3G.

Votre rapporteur pour avis estime que **le taux de couverture 3G doit à terme rejoindre le niveau du taux de couverture 2G.**

*

*

*

Réunie le 18 novembre 2009, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Economie », les groupes socialiste, et communiste républicain, citoyen et des sénateurs du parti de gauche votant contre.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire transmis pas votre rapporteur pour avis.

LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L’UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN »

L’article 54 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a créé le compte d’affectation spéciale « *Gestion et valorisation des ressources tirées de l’utilisation du spectre hertzien* » avec l’objectif de dynamiser la gestion du patrimoine immatériel de l’État, dont le spectre hertzien est une composante importante. La libération des fréquences utilisées par les ministères devait ainsi permettre d’étendre les services audiovisuels ou les services haut débit et de développer des services innovants.

Les modalités financières de la valorisation du spectre sont retracées dans ce compte : les recettes « *correspondent, d’une part aux produits des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l’utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères, et, d’autre part, au produit de cession de l’usufruit de tout ou partie des systèmes de communication militaire par satellites* ». Les dépenses relèvent d’opérations de financement des dépenses d’investissement et de fonctionnement en matière de télécommunication des ministères ayant libéré des fréquences et une autre part contribue au désendettement de l’État.

En 2009, le compte est resté inopérant, aucune des procédures de mise sur le marché annoncées n’ayant abouti. En conséquence, le **montant pour 2009**, 600 millions d’euros, **est reconduit pour 2010** : outre la libération par le ministère de la défense de la bande utilisée par le système *Félin* de l’armée de terre qui devait avoir lieu en 2009, pourrait avoir lieu la cession de tout ou partie des systèmes de communication militaire par satellite « *Syracuse* ».

Votre rapporteur pour avis regrette qu’aucun crédit ne soit inscrit en dépenses pour le désendettement de l’État pour 2010. Il avait en effet attiré l’attention du Gouvernement sur ce point dans son rapport de 2008, soulignant « *l’importance qu’il y a à garder le souci d’affecter au désendettement de l’Etat une part significative du revenu qu’il s’apprête à retirer des redevances d’occupation, par les opérateurs privés, des fréquences du dividende numérique* »¹.

Lors de sa réunion du 18 novembre 2009, la commission de l’économie, du développement durable et de l’aménagement du territoire, a donné un avis favorable à l’adoption des crédits du compte d’affectation spéciale « *Gestion et valorisation des ressources tirées de l’utilisation du spectre hertzien* ».

¹ Avis n° 101 (2008-2009) au nom de la commission des Affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2009, Tome II : Économie, par MM. Pierre Hérisson, Gérard Cornu et Mme Odette Terrade, p. 37.

ARTICLE 53 RATTACHÉ : PROROGATION DE LA GARANTIE ACCORDEE À DEXIA

Cet article concerne la garantie accordée à Dexia par l'article 6 de la loi de finances rectificative du 16 octobre 2008. Il vise à :

– étendre d'un an la période durant laquelle les financements levés par Dexia SA pourront être garantis (date butoir d'émission repoussée au 31 octobre 2010, au lieu du 31 octobre 2009) ;

– permettre au groupe Dexia d'émettre des financements garantis sur des maturités d'une durée de 4 ans.

Cet article 53 est nécessaire pour deux raisons.

– La prorogation d'un an de la garantie permet de retarder le moment où Dexia devra à nouveau se financer intégralement auprès des investisseurs. Ce délai permet donc de mener à bien dans la sérénité un plan de restructuration qui a déjà produit des résultats satisfaisants.

– Permettre à Dexia d'émettre des financements garantis sur des maturités d'une durée de 4 ans signifie que les titres garantis émis sont remboursables jusqu'en 2014. Dans le dispositif actuel au contraire, la garantie de l'État ne vaut que pour les financements venant à échéance au 31 octobre 2011 (ce qui signifie que plus on se rapproche de cette date, plus la maturité des titres émis est courte). La rédaction en vigueur est malvenue car elle a pour effet de concentrer les remboursements de Dexia sur 2011 alors même que les difficultés de Dexia trouvent leur origine dans un passif où les dettes de court terme pèsent trop lourdement. La nouvelle rédaction permettra de rallonger la durée moyenne de son passif et de réduire ses besoins de financement à court terme en lissant les remboursements jusqu'en 2014.

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 54 RATTACHÉ :
PROROGATION DE LA GARANTIE ACCORDEE À LA
SOCIETE DE FINANCEMENT DE L'ECONOMIE FRANÇAISE

En réponse à la crise financière, l'article 6 de la loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie a notamment permis d'accorder à titre onéreux la garantie de l'État à des titres de créance émis par la Société de financement de l'économie française (SFEF) avant le 31 décembre 2009 et d'une durée maximale de 5 ans. En cas d'urgence la garantie de l'État peut être apportée directement à titre onéreux aux émissions d'un établissement de crédit, à condition que l'État bénéficie de sûretés au moins équivalentes à celles dont bénéficie la SFEF.

Selon les données figurant dans le projet de loi de finances pour 2010, la SFEF a émis près de 77 milliards d'euros de dette avec la garantie de l'État, afin de faciliter le refinancement des 13 établissements de crédit qui ont sollicité des prêts auprès d'elle.

Le présent article prévoit un prolongement sous condition de ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2010 :

- la date d'émission des titres de créance de la SFEF ou d'un établissement bancaire qui peuvent être garantis par l'État est allongée d'un an, du 31 décembre 2009 au 31 décembre 2010 ;

- l'octroi de la garantie de l'État est conditionné à la prise d'un décret constatant des « circonstances exceptionnelles caractérisées par une perturbation grave de l'accès des établissements de crédit aux marchés financiers » ;

- le compte-rendu fait au Parlement passe d'un rythme trimestriel à un rythme semestriel, sauf en cas de circonstances exceptionnelles constatées par décret, qui entraîneraient le rétablissement d'un rythme trimestriel.

Le mécanisme d'émissions garanties n'est donc maintenu qu'à la condition que des perturbations graves à l'accès au crédit soient constatées, mesure justifiée par « les incertitudes sur la pérennité de la normalisation des marchés ».

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 54 BIS RATTACHÉ : PROROGATION DES DISPOSITIFS D'ASSURANCE-CREDIT PUBLICS

L'article 54 *bis* résulte d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale. Son objet est de prolonger jusqu'au 31 décembre 2010 les deux dispositifs d'assurance-crédit, CAP et CAP +.

– Le complément d'assurance-crédit public (CAP) a été mis en place dès le mois de décembre 2008. Une entreprise peut y recourir lorsque son assureur-crédit diminue l'encours garanti sur une entreprise cliente ou refuse de couvrir complètement un crédit accordé à une entreprise cliente. C'est la Caisse centrale de réassurance, en s'appuyant sur la garantie de l'État, qui assure la gestion de ces couvertures-crédits complémentaires.

– Le dispositif CAP+ a été mis en place par la loi de finances rectificative du 20 avril 2009 qui a créé à cette fin un Fonds de sécurisation du crédit interentreprises doté de 200 millions d'euros. Il étend la couverture-crédit aux cas où un assureur crédit annule totalement la couverture sur un client ou refuse totalement d'accorder une nouvelle couverture

Ces deux dispositifs se sont montrés très efficaces pour sécuriser le crédit interentreprises face à la crise financière et maintenir la confiance dans les relations commerciales. C'est un enjeu considérable puisque ce type de crédit est la composante principale du financement de court terme des entreprises (on estime qu'il représente plus de 4 fois le montant des financements bancaires de court terme aux entreprises). Nécessaires au fonctionnement de l'économie, simples et efficaces dans leur mise en œuvre, ces deux dispositifs sont des outils très peu coûteux pour les dépenses publiques.

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article sans modification.

ANNEXE :
AUDITIONS DE MME ODETTE TERRADE,
RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Mme Virginie MADELIN**, secrétaire général de l'INSEE ;
- **M. Christophe BAUR**, secrétaire général de la CFDT-INSEE ;
- **M. Ludovic BOURLES**, secrétaire général de la CGT-INSEE ;
- **Mme Muriel HANRIOT**, secrétaire général de SUD-INSEE ;
- **Mme Catherine OUVRARD**, secrétaire général de FO-INSEE ;
- **M. Bernard ZAKIA**, secrétaire général de la CGC- INSEE.