

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

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 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,

TOME III

ÉCONOMIE

Par M. Gérard CORNU, Mme Évelyne DIDIER, MM. Pierre HÉRISSON et Michel TESTON,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Martial Bourquin, Gérard César, Gérard Cornu, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, MM. Thierry Repentin, Raymond Vall, *vice-présidents* ; MM. Claude Bérit-Débat, Ronan Dantec, Mme Valérie Létard, MM. Rémy Pointereau, Bruno Retailleau, Bruno Sido, Michel Teston, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Joël Billard, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Pierre Camani, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Alain Chatillon, Jacques Cornano, Roland Courteau, Philippe Darniche, Marc Daunis, Marcel Deneux, Mme Évelyne Didier, MM. Claude Dilain, Michel Doublet, Philippe Esnol, Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Didier Guillaume, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Alain Houpert, Benoît Huré, Philippe Kaltenbach, Joël Labbé, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Alain Le Vern, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Louis Nègre, Jackie Pierre, Ladislas Poniatowski, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Laurence Rossignol, Mireille Schurch, Esther Sittler, MM. Henri Tandonnet, Robert Tropeano, Yannick Vaugrenard, François Vendasi, Paul Vergès, René Vestri.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 11) (2011-2012)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	7
CHAPITRE I UNE MISSION DÉDIÉE À LA CONCEPTION ET À LA CONDUITE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES	9
I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA MISSION	9
A. LA RECHERCHE DES CONDITIONS PROPICES AU DYNAMISME DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE	9
B. UN RECOURS MASSIF AU LEVIER D'ACTION DES DÉPENSES FISCALES	10
II. UNE MISSION FORTEMENT AFFECTÉE PAR LA RIGUEUR BUDGÉTAIRE	11
A. DES CRÉDITS EN BAISSÉ.....	11
B. UNE BAISSÉ DES EFFECTIFS QUI SE POURSUIT.....	12
C. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION EN FORT RECU.....	12
D. ANALYSE DES PROGRAMMES DE LA MISSION	13
1. <i>Le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi »</i>	13
2. <i>Le programme 223 « Tourisme »</i>	14
3. <i>Le programme 220 « Statistiques et études économiques »</i>	14
4. <i>Le programme 305 « Stratégie économique et fiscale »</i>	15
CHAPITRE II LE FONDS D'INTERVENTION POUR LES SERVICES, L'ARTISANAT ET LE COMMERCE : UN OUTIL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EFFICACE MAIS SOUS DOTÉ	17
I. UN DISPOSITIF RÉNOVÉ DEPUIS 2008	17
A. LES APPORTS DE LA LOI DE MODERNISATION DE L'ÉCONOMIE	17
1. <i>Les missions dévolues au FISAC</i>	17
2. <i>Les conditions de financement du FISAC.</i>	19
B. UNE RÉVISION DES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT.....	20
II. UN DISPOSITIF DONT L'EFFICACITÉ EST RECONNUE MAIS UN PILOTAGE FINANCIER À VUE	22
A. UNE ACTION EFFICACE.....	22
B. ...MAIS UN FINANCEMENT SOUS TENSION PERMANENTE	22
C. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LE FISAC.....	23

CHAPITRE III LA DGCCRF ET LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS : UN CHAMP DE COMPÉTENCES QUI S'ÉTEND, DES MOYENS D'ACTION QUI SE RÉDUISENT, UNE QUALITÉ DE CONTRÔLE MENACÉE.....	25
I. UN CHAMP DE COMPÉTENCES ET D'INTERVENTION QUI S'ÉTEND.....	25
A. UN RÔLE MAJEUR DANS L'ÉVOLUTION DU DROIT DE LA CONSOMMATION ET DE LA CONCURRENCE	25
B. DES OBLIGATIONS DE CONTRÔLE DE PLUS EN PLUS NOMBREUSES	26
1. <i>Des missions qui s'élargissent sous l'effet du droit interne</i>	27
2. <i>Des missions qui s'élargissent sous l'effet du droit européen</i>	29
C. UNE ACTIVITÉ ENCORE TRÈS SOUTENUE MAIS EN DIMINUTION	30
II. DES INQUIÉTUDES QUANT À LA CAPACITÉ DE LA DGCCRF À MAINTENIR LA QUALITÉ DE SES CONTRÔLES	32
A. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE SUJETTE À CAUTION.....	33
B. DES RESSOURCES EN PERSONNEL QUI DIMINUENT	34
C. UNE ORGANISATION QUI NUIT À LA QUALITÉ	34
CHAPITRE IV LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DU TOURISME.....	37
I. UN SECTEUR DE L'ÉCONOMIE NATIONALE RÉSISTANT À LA CRISE	37
A. DES FLUX TOURISTIQUES TOUJOURS DYNAMIQUES	37
B. L'IMPORTANCE DU TOURISME DANS L'ÉCONOMIE NATIONALE.....	37
II. DES CRÉDITS EN FORTE BAISSE POUR 2012.....	38
A. LES MOYENS DU PROGRAMME « TOURISME ».....	38
B. LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE	39
III. LES ÉTABLISSEMENTS AUTONOMES : UN LEVIER EFFICACE DANS LE DOMAINE DU TOURISME	40
A. L'ACTION D'ATOUT FRANCE	40
B. L'AGENCE NATIONALE POUR LES CHÈQUES VACANCES.....	41
IV. LA FISCALITÉ DU TOURISME	41
A. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES	41
B. LA TAXE DE 2 % SUR L'HÔTELLERIE DITE « DE LUXE ».....	42
V. LA NÉCESSAIRE RÉNOVATION DE L'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE.....	43

CHAPITRE V LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POSTE ET AUX COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES	45
I. LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES	45
A. L'ACTION 4 « DÉVELOPPEMENT DES TÉLÉCOMMUNICATIONS, DES POSTES ET DE LA SOCIÉTÉ D'INFORMATION »	45
1. <i>La subvention pour charge de service public à l'Agence nationale des fréquences</i>	46
2. <i>Les dépenses de transfert à l'entreprise La Poste</i>	46
3. <i>Les dépenses de transfert aux collectivités</i>	48
B. L'ACTION 13 « RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES »	48
II. L'ACTUALITÉ DU SECTEUR DES POSTES ET COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES	50
A. LE DIFFICILE FINANCEMENT DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DANS LE SECTEUR POSTAL	50
1. <i>Quatre missions de service public précisées par la loi</i>	50
2. <i>Un financement de plus en plus problématique</i>	51
3. <i>Les risques liés au démantèlement du groupe Dexia</i>	55
B. LA COUVERTURE DU TERRITOIRE EN RÉSEAUX DE TÉLÉPHONIE MOBILE	56
1. <i>La procédure d'attribution des licences 4G</i>	56
2. <i>Les problèmes de couverture persistants des réseaux 2G et 3G</i>	59
C. LE BASCULEMENT INTÉGRAL VERS LA TÉLÉVISION NUMÉRIQUE TERRESTRE	59
D. L'IDÉE D'UN SERVICE UNIVERSEL DU HAUT DÉBIT	61
E. LE DÉBUT DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME NATIONAL TRÈS HAUT DÉBIT (PNTHD)	62

Mesdames, Messieurs,

L'an dernier, dans son rapport pour avis sur les crédits de la mission « Économie », la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat avait souligné l'étroitesse des marges de manœuvre pour définir le budget 2011. D'un côté, le niveau de déficit et d'endettement des administrations publiques avait déjà atteint un niveau excessif, ce qui rendait nécessaire un effort de maîtrise des comptes publics. Dans le même temps cependant, une telle politique risquait de peser sur la croissance économique et l'emploi, et, par là-même, d'aggraver encore les déficits – ce d'autant plus que nos voisins européens, qui sont également nos principaux partenaires commerciaux, étaient engagés eux-aussi dans des politiques d'austérité. Le rapport concluait que, dans ce contexte très contraint, un pilotage fin de la politique économique était plus que jamais nécessaire **pour lutter contre les déficits sans « casser » la croissance.**

Un an plus tard, force est de constater que nous faisons face à une situation des comptes publics à ce point dégradée que le projet de budget examiné par le Parlement est déjà obsolète avant d'avoir été voté. Parallèlement, les timides perspectives de reprise économique qui se faisaient jour fin 2010 ont cédé la place à des prévisions de croissance pour 2012 franchement alarmistes, l'éventualité d'une entrée prochaine en récession faisant même partie des scénarios plausibles.

S'agissant de l'examen de la présente mission, votre commission a désigné quatre co-rapporteurs pour avis qui ont chacun souhaité se consacrer spécifiquement à certains de ses aspects et rendu des avis différents sur les crédits de la mission.

M. Gérard Cornu a traité des missions et des moyens du FISAC, à travers l'analyse du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi ». Il a proposé à votre commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

Mme Évelyne Didier s'est intéressée à l'action de la DGCCRF dont les moyens sont inscrits dans le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » dans un contexte marqué à la fois par une extension du champ des missions et une réduction des moyens budgétaires et humains. Elle a proposé à votre commission d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission.

M. Pierre Hérisson a procédé à un examen des moyens de la politique du tourisme, inscrits dans le programme 223 « Tourisme » et proposé d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

Enfin, **M. Michel Teston**, outre une présentation générale des crédits de la mission, a analysé les actions consacrées aux services postaux et aux communications électroniques figurant également dans le programme 134, et exposé les sujets d'actualité budgétaire y étant liés. Il a proposé à votre commission d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission.

Au cours de sa réunion du mardi 15 novembre 2011, votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2012.

Elle a également adopté un amendement majorant les crédits du FISAC.

CHAPITRE I

UNE MISSION DÉDIÉE À LA CONCEPTION ET À LA CONDUITE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

Ce chapitre est présenté par M. Michel Teston, rapporteur pour avis. Après avoir rappelé les principales caractéristiques de la mission « Économie », celui-ci souligne combien celle-ci est affectée par la rigueur budgétaire.

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA MISSION

A. LA RECHERCHE DES CONDITIONS PROPICES AU DYNAMISME DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

La finalité de la mission « Économie » est de « favoriser la mise en place d'un environnement favorable à la croissance et à l'emploi », selon les termes mêmes du projet annuel de performance (PAP). À ce titre, **elle 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 deux administrations d'état-major (les directions du Trésor et de la Législation fiscale) et à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Ces moyens de conception sont répartis sur les deux programmes 220 « *Statistiques et études* » et 305 « *Stratégie économique et fiscale* », autrement dit les deux programmes de l'ancienne mission budgétaire « Pilotage de l'économie française ». Ils représentent 46 % des crédits de la mission.

La mission « Économie » retrace également les moyens nécessaires à la mise en œuvre proprement dite d'une partie des politiques économiques, à savoir :

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

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

– l'**appui au secteur du tourisme** ;

– 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 avec l'Autorité de la concurrence, direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ou sectorielle

à travers la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ;

– **la protection du consommateur.**

Ces différentes actions sont retracées dans le programme 134 « *Développement des entreprises et de l'emploi* » et le programme 223 « *Tourisme* ».

B. UN RECOURS MASSIF AU LEVIER D'ACTION DES DÉPENSES FISCALES

Avant d'analyser les plafonds de dépenses proposés pour 2012, il convient de rappeler que, pour favoriser la mise en place d'un environnement favorable à la croissance et à l'emploi, le principal levier d'action choisi par le Gouvernement n'est pas budgétaire, mais fiscal. En effet, 89 dépenses fiscales sont associées à la mission « *Économie* », la très grande majorité étant rattachée au programme 134 « *Développement des entreprises et de l'emploi* ». Ces niches pourraient entraîner une perte de recettes dont le montant total est estimé à 8 milliards d'euros pour 2012, ce qui représente 4 fois le total des crédits budgétaires ouverts. Il faut préciser, au passage, qu'il s'agit là d'ordre de grandeur, l'estimation ex-ante (et parfois même ex-post !) du coût de ces niches fiscales étant marquée par un fort degré d'approximation.

Montant des dépenses fiscales associées à la mission « <i>Économie</i> » (en millions d'euros)	2010	2011	2012
Programme 134	7 746	7 160	6 626
Programme 225	1 263	1 314	1 339
Programme 305	18	18	18
Total	9 027	8 492	7 983

*Source : Projet annuel de performance de la mission « *Économie* » dans le projet de loi de finances initial pour 2012*

Dans cet ensemble de dépenses fiscales, **les mesures de réduction du taux de TVA sont les plus coûteuses** : 4,4 milliards d'euros au total (3,2 milliards d'euros pour la TVA à taux réduit sur les ventes des restaurants

à consommer sur place ; 1 milliards d'euros pour la TVA à taux réduit dans les hôtels et 240 millions d'euros pour la TVA à taux réduit dans les camping classés). Ces trois mesures, qui représentaient 46 % des dépenses fiscales de la mission en 2011, en concentrant désormais 55 %. L'annonce par le Premier ministre d'un relèvement du taux réduit de TVA le 7 novembre dernier devrait cependant réduire le coût de ces trois niches.

Le deuxième grand ensemble des dépenses fiscales de la mission « Économie » est constitué des **dispositifs ayant pour finalité principale d'orienter l'épargne vers les entreprises**. Cet ensemble de niches pourraient représenter un coût global d'environ 1,5 milliards d'euros en 2012. Après la suppression l'année dernière du crédit d'impôt sur certains revenus distribués des sociétés françaises ou étrangères, dont le coût approchait 650 millions d'euros, deux dispositifs concentrent désormais l'essentiel de ces dépenses fiscales : la réduction d'impôt au titre des investissements au capital des PME (511 millions d'euros), en baisse toutefois de plus d'un tiers par rapport à 2010 et l'abattement forfaitaire sur certains revenus distribués des sociétés françaises ou étrangères (350 millions d'euros).

Enfin, un troisième ensemble regroupe les **dispositifs fiscaux centrés sur la transmission d'entreprise et l'aide au départ à la retraite des dirigeants d'entreprises** : ces dispositifs devraient générer en 2012 une perte de recettes pour l'État de 934 millions d'euros.

II. UNE MISSION FORTEMENT AFFECTÉE PAR LA RIGUEUR BUDGÉTAIRE

A. DES CRÉDITS EN BAISSSE

Le total des autorisations d'engagement (AE) de la mission passe de 2 057,88 millions d'euros en 2011 à 1 998,25 en 2012. Cela représente une baisse nominale de 2,8 %. En tenant compte des prévisions d'inflation sur lesquelles repose le budget, le recul est en réalité de 4,5 %.

À périmètre constant (c'est-à-dire en neutralisant la hausse apparente des crédits de la mission survenue en 2011 par rapport à 2010 du fait d'une modification dans la manière de comptabiliser certains crédits¹), le recul nominal prévu en 2012 s'ajoute au recul nominal (-1,9 %) déjà intervenu l'année dernière. Depuis 2010, à périmètre constant, la mission économie aura

¹ Pour mémoire, un changement dans le mode de facturation des prestations réalisées par la Banque de France pour le compte de l'État a conduit en 2011 à doubler les dépenses de fonctionnement du programme 305 (+ 145,8 millions d'euros). On reconstitue donc ici de manière approximative le montant des crédits de la mission 2010 en augmentant ses crédits du surcoût lié à ce changement de mode de facturation.

donc perdu 4,8 % de ses crédits et même 8,2 % si l'on tient compte de l'inflation.

B. UNE BAISSÉ DES EFFECTIFS QUI SE POURSUIT

La forte baisse des crédits de la mission économie s'explique en premier lieu par la poursuite de l'effort de maîtrise des dépenses de personnel, comme le montre le tableau suivant.

Évolution des moyens humains de la mission « Économie »

	Plafond d'emplois (ETP)		Δ 2012/2011	crédits (millions d'euros)
	2011	2012		
programme 134	5 772	5 613	-159	415,8
programme 220	5 221	5 140	-81	374,8
programme 305	2 017	1 938	-79	148,7
Total mission	13 010	12 691	-319	939,3

Source : PAP mission « Économie » pour 2012

Tous les programmes de la mission sont mis à contribution avec un abaissement de leur plafond d'emplois : celui du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » recule de 159 équivalents temps plein (- 2,7 %) ; celui du programme 220 « Statistiques et études économiques » de 81 ETP (- 1,6 %) ; celui du programme 305 « Stratégie économique et fiscale » de 79 ETP (- 3,9 %). Au total, la mission perd donc 319 ETP en 2012 (- 2,4%). On note toutefois un ralentissement des suppressions après les 777 suppressions intervenues en 2011.

C. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION EN FORT RECU

Comme en 2011, c'est au niveau des dépenses d'intervention que la rigueur budgétaire est la plus manifeste. Le PLF pour 2012 prévoit de les ramener à 419,5 millions d'euros contre 476,1 millions en 2011, soit une baisse de 56,9 millions d'euros en valeur absolue et de 12 % en valeur relative (- 13,7 % en termes réels). L'essentiel de l'effort de maîtrise de la dépense se concentre sur les dépenses d'intervention des deux programmes de soutien aux entreprises, le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » et le programme 223 « Tourisme », comme le montrera le détail de l'analyse de chaque programme.

D. ANALYSE DES PROGRAMMES DE LA MISSION

1. Le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi »

Le programme « Développement des entreprises et de l'emploi » a pour finalité d'assurer la mise en place d'un environnement favorable à la compétitivité des entreprises et à l'emploi et de garantir la protection et la sécurité des citoyens et des consommateurs.

Ses crédits sont en forte baisse, avec 1 milliard d'euros d'AE prévues pour 2012 contre 1,082 milliards d'euros ouvertes en 2010 (- 8, % en nominal). La baisse se concentre sur les crédits de fonctionnement (hors personnel) et les crédits d'intervention.

Dans ce programme, l'action 2 consacrée aux actions en faveur des PME, du commerce et de l'artisanat souffre particulièrement avec une baisse des moyens de près de 35 %. Le FISAC est la principale victime avec des crédits ramenés à 41 millions d'euros, contre 64 millions en 2011 et 78 millions en 2010.

L'action 3, en faveur des entreprises industrielles, connaît elle aussi cette année une baisse de 6 millions d'euros à périmètre constant. Depuis 2010, les crédits finançant cette action ont connu un recul très marqué, puisqu'on est passé de 261 à 209 millions d'euros, soit environ - 20 % en deux ans.

Les crédits destinés à financer une partie des charges de service public de La Poste sont également en recul : - 7,5 millions d'euros (soit - 4,4% en nominal ; - 6% en réel).

Le soutien au développement international des territoires retracé dans l'action 7, notamment à travers le financement d'Ubifrance, est la seule action à tirer à peu près son épingle du jeu : ses crédits progressent de 1 % en nominal (ce qui constitue toutefois une baisse en termes réels). Globalement, depuis 2009, ces crédits sont passés de 89 à 121 millions d'euros (+ 35 %), ce dont on peut se féliciter compte tenu de nos difficultés à l'export.

Enfin pour achever la présentation du programme 134, votre rapporteur pour avis relève que les moyens de la DGCCRF sont une nouvelle fois sérieusement touchés avec une baisse des effectifs d'une centaine d'agents pour 2012. Depuis 2008, la DGCCRF a donc perdu 500 postes sur un effectif de 3500. C'est une vraie saignée. Concernant les crédits proprement dits, la régulation concurrentielle des marchés (action 16) perd 3,4 % de son budget. Il en est de même pour la protection économique des consommateurs (action 17). Les moyens consacrés à la sécurité du consommateur (action 18) reculent quant à eux de 1,1 %. Globalement, depuis 2010, la DGCCRF a ainsi perdu 27 millions d'euros, soit une baisse de 10 % et près de 15 % si on tient compte de l'inflation.

Crédits du programme 134

en millions d'euros	Autorisations d'engagement		variation
	2011	2012	
Dépenses			
de personnel	419,2	415,8	-0,8%
de fonctionnement	220,5	198,2	-10,1%
d'investissement	2,8	2,2	-21,4%
d'intervention	439,4	383,9	-12,6%
Total	1 081,9	1 000,1	-7,6%

Source : PAP de la mission « Économie » dans le projet de loi de finances initial pour 2012

2. Le programme 223 « Tourisme »

Le programme « Tourisme » réunit les crédits consacrés à la promotion de l'image de la France à travers l'action de l'agence Atout France, à la connaissance et à l'analyse du secteur touristique, au soutien aux filières et métiers du tourisme pour l'amélioration de la qualité, à la politique sociale d'accès aux vacances.

Le programme 223 consacré aux actions en faveur du tourisme perd de nouveau cette année une partie de ses crédits : 43 millions contre 53 millions en 2011 et 58 millions en 2010. La subvention à Atout France étant préservée, cette baisse s'explique principalement par l'arrivée à son terme de l'opération de participation de la France à l'Exposition universelle de Shanghai et par la réduction de la contribution de l'État au financement du volet « tourisme » des contrats de projets État-régions.

Crédits du programme 223

en millions d'euros	Autorisations d'engagement		variation
	2011	2012	
Dépenses			
de fonctionnement	38,2	34,9	-8,6%
d'investissement	14,6	8,3	-43,2%
Total	52,8	43,2	-18,2%

Source : PAP de la mission « Économie » dans le projet de loi de finances initial pour 2012

3. Le programme 220 « Statistiques et études économiques »

Ce programme a pour but la fourniture aux acteurs institutionnels et économiques, ainsi qu'au grand public, d'informations dans les domaines économique, social et démographique.

Les crédits du programme sont en augmentation de 2,4 % pour trois raisons principales : les coûts liés à la mise en place du centre statistique à Metz (implantation d'un centre unique d'exploitation informatique de

l'INSEE) ; la réalisation, en 2012 de recensements de population à Mayotte en Polynésie française ; la réforme du régime indemnitaire des agents de l'INSEE, avec un alignement sur les agents de l'administration centrale du ministère de l'économie.

Crédits du programme 220

en millions d'euros	Autorisations d'engagement		variation
	2011	2012	
Dépenses			
de personnel	367,3	374,8	2,0%
de fonctionnement	47,8	46,6	-2,5%
d'investissement	0,9	1	11,1%
d'intervention	21,8	25,7	17,9%
Total	437,8	448,1	2,4%

Source : PAP de la mission « Économie » dans le projet de loi de finances initial pour 2012

4. Le programme 305 « Stratégie économique et fiscale »

Ce programme a pour objet d'aider l'exécutif à concevoir et mettre en œuvre les politiques économique et financière du pays. Il s'appuie sur deux directions : la direction générale du Trésor (DGT) et la direction de la Législation fiscale (DLF).

Les crédits du programme sont en augmentation par rapport à 2011, puisque les autorisations d'engagement passent de 485 à 506 millions d'euros (+ 4,5 %). Cette hausse est liée à l'augmentation de la dotation destinée à rémunérer les missions de service public que l'État confie à la Banque de France et vise à compenser la sous-dotation de l'enveloppe ouverte à cette fin en 2011 (une partie des crédits prévus ayant été basculé vers le programme 134 pour accroître les crédits du FISAC).

Crédits du programme 305

en millions d'euros	Autorisations d'engagement		variation
	2011	2012	
Dépenses			
de personnel	146,2	148,7	1,7%
de fonctionnement	336,7	354,6	5,3%
d'investissement	2,1	1,9	-9,5%
d'intervention	0,2	1,6	Non significatif
Total	485,2	506,8	4,5%

Source : PAP de la mission « Économie » dans le projet de loi de finances initial pour 2012

*

*

*

Votre rapporteur pour avis, en conclusion de cette présentation, déplore l'approche étroitement comptable privilégiée depuis cinq ans. Celle-ci impose en effet des réductions uniformes et aveugles aux dépenses budgétaires (coup de rabot de 10 % sur les dépenses d'intervention, suppression mécanique d'un poste de fonctionnaire sur deux partant à la retraite) sans tenir compte des différences d'efficacité pourtant considérables entre les dépenses. Dans le même temps, des niches fiscales dont un récent rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a montré l'efficacité économique très limitée, voire nulle ou contre-productive, sont préservées. On peut citer à cet égard le paquet TEPA adopté en 2007 ou la réduction du taux de TVA dans la restauration votée en 2009.

Le plus inquiétant pour l'avenir est sans doute l'utilisation par le Gouvernement, pour construire le budget 2012, des mêmes recettes budgétaires et fiscales, dont on a pu constater l'inefficacité. Les crédits de la mission « Économie » portent à cet égard les stigmates de cette politique sans discernement, comme le montrera ce rapport pour avis.

Votre rapporteur pour avis considère que **le Gouvernement a donc perdu la bataille de la lutte contre les déficits et celle de la croissance.**

CHAPITRE II

LE FONDS D'INTERVENTION POUR LES SERVICES, L'ARTISANAT ET LE COMMERCE : UN OUTIL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EFFICACE MAIS SOUS DOTÉ

Ce chapitre est présenté par M. Gérard Cornu, rapporteur pour avis. Après avoir présenté le dispositif du FISAC rénové depuis 2008, celui-ci en reconnaît l'efficacité mais déplore le fait qu'il soit piloté à vue financièrement.

I. UN DISPOSITIF RÉNOVÉ DEPUIS 2008

A. LES APPORTS DE LA LOI DE MODERNISATION DE L'ÉCONOMIE

La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) a apporté plusieurs modifications importantes au Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). Elles portent sur ses missions et ses conditions de financement.

1. Les missions dévolues au FISAC

À l'origine, la mission du FISAC a été conçue de manière essentiellement défensive. L'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales disposait en effet que ses ressources doivent être consacrées à « *des opérations collectives visant à la sauvegarde des activités des commerçants et des artisans dans les secteurs touchés par les mutations sociales consécutives à l'évolution du commerce et de l'artisanat, à des opérations favorisant la transmission ou la restructuration d'entreprises commerciales ou artisanales ainsi qu'au financement des régimes d'assurance vieillesse de base des professions artisanales, industrielles et commerciales* ».

La LME a promu une approche plus offensive, en considérant que l'existence d'un tissu commercial de proximité n'est pas un combat d'arrière-garde mais bien une chance pour le développement économique et l'aménagement du territoire. L'essor de la thématique du développement durable, à la suite du Grenelle de l'environnement, en mettant l'accent sur des objectifs tels que la limitation des obligations de déplacement, n'a fait que renforcer le caractère moderne d'une telle approche.

Désormais donc, aux termes de l'article 100 de la LME, le FISAC assure le versement d'aides financières pour la mise en œuvre d'une gamme d'actions assez étendues, visant à favoriser :

- la création, le maintien, la modernisation, l'adaptation ou la transmission des entreprises de proximité, pour conforter le commerce sédentaire et non sédentaire, notamment en milieu rural, dans les zones de montagne, dans les halles et marchés ainsi que dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

- la facilitation du retour à une activité normale des commerces de proximité après l'exécution de travaux publics réduisant l'accès de la clientèle à ces commerces ;

- la prise en charge des intérêts des emprunts contractés par les communes pour l'acquisition, par voie de préemption commerciale (article L. 214-1 du code de l'urbanisme), de fonds artisanaux, de fonds de commerce, de baux commerciaux ou de terrains destinés à l'aménagement commercial.

L'application de la réforme du FISAC dans le cadre de la LME est passée par trois mesures réglementaires en date du 30 décembre 2008 :

- le décret en Conseil d'État n° 2008-1470 du 30 décembre 2008 pris pour l'application de l'article L. 750-1-1 du code du commerce qui précise les conditions dans lesquelles le FISAC peut prendre en charge les dépenses afférentes aux intérêts d'emprunts contractés par les communes dans le cadre de la procédure de préemption commerciale (dépenses financées au taux de 50 % ; 80 % quand le droit de préemption est exercé dans les zones urbaines sensibles et dans les zones franches urbaines) ;

- le décret n° 1475-2008 du 30 décembre 2008 pris pour l'application de certaines dispositions de l'article L. 750-1-1 du code du commerce ;

- l'arrêté du 30 décembre 2008.

Les principales nouveautés introduites par ces trois textes sont les suivantes :

- les commerçants non sédentaires deviennent éligibles aux aides du FISAC ;

- le plafond de chiffre d'affaires annuel hors taxes des entreprises éligibles est porté à 1 million d'euros (contre 800 000 euros précédemment) ;

- le seuil de population des communes éligibles aux opérations individuelles en zone rurale est porté de 2 000 à 3 000 habitants ;

- les aides directes aux entreprises pour les opérations collectives de modernisation en milieu rural et les opérations urbaines dans les communes de plus de 3 000 habitants sont harmonisées.

Les types d'opérations éligibles au FISAC

Elles se regroupent en quatre catégories :

– **les opérations individuelles.** Les opérations individuelles concernent des entreprises de proximité, commerciales, artisanales ou de services, réalisant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 1 million d'euros et implantées dans des communes dont la population est inférieure à 3 000 habitants. Ces opérations concernent également les activités non sédentaires, qu'elles soient commerciales ou artisanales. Dans le premier cas, elles visent à inciter les propriétaires de locaux commerciaux, artisanaux ou de services, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou des exploitants, à réhabiliter ou à moderniser ces locaux et leurs équipements professionnels. Dans le second cas, elles visent à permettre aux entreprises non sédentaires de moderniser leurs équipements professionnels directement rattachables à l'exercice de leur activité (véhicule, vitrine réfrigérée, outils liés à l'exercice de l'activité) et, le cas échéant, leurs locaux d'activité ;

– **les opérations collectives.** Les opérations collectives sont des opérations qui concernent un ensemble d'entreprises appartenant à un secteur géographique donné et sont réalisées par une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales, un de leurs établissements publics, une chambre consulaire ou une société d'économie mixte à capitaux majoritairement publics. Les aides portent sur des dépenses de fonctionnement, en matière d'animation, d'assistance technique, de conseil, de promotion et d'investissements immatériels, et correspondant à des actions collectives de dynamisation et de valorisation du commerce de proximité situé dans le périmètre de l'opération, et sur les dépenses afférentes aux intérêts d'emprunts contractés par les communes pour l'exercice du droit de préemption prévu à l'article L.214-1 du code de l'urbanisme. Ces aides peuvent aussi porter sur des dépenses d'investissement destinées à contribuer directement à l'implantation et à la modernisation du commerce de proximité situé dans le périmètre de l'opération ;

– **les études.** Il s'agit des études préalables à toute opération collective éligible aux aides du FISAC ; des études d'évaluation des opérations aidées ; des études permettant de mesurer et d'analyser au niveau national les mutations du commerce de proximité et de préparer les choix de politique publique en faveur de ces commerces et enfin des études nécessaires à l'élaboration d'un cahier des charges permettant aux communes d'engager dans les meilleures conditions un projet de revitalisation de leur centre-ville, la formation de médiateurs du commerce et les investissements nécessaires pour un meilleur accès aux commerces des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite ;

– **les actions collectives spécifiques.** Elles peuvent être décidées par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat. Entrent notamment dans cette catégorie les contributions de l'État au financement des actions de développement économique des chambres de métiers et de l'artisanat ou des pôles d'innovation pour l'artisanat et les petites entreprises ainsi que le financement de l'EPARECA.

Source : Circulaire du Secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme et des services relative au Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce du 22 juin 2009

2. Les conditions de financement du FISAC.

Dispositif fondé sur la solidarité financière entre les petites entreprises commerciales et artisanales et la grande distribution, le FISAC était à l'origine alimenté par un prélèvement sur l'excédent du produit de la Taxe d'Aide au Commerce et à l'Artisanat (TACA) acquittée par la grande

distribution (entreprises dont la surface de vente est supérieure à 400 m²). La loi de finances pour 2003 a prévu que le produit de cette taxe soit désormais affecté au budget général de l'État.

Lors de l'examen de la LME, **le Sénat a voulu recréer un lien entre la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et le FISAC** dans le but d'établir une forme de solidarité économique au sein du commerce et de mieux associer le Parlement à la politique de soutien au commerce de proximité, l'idée étant que le Parlement a vocation à fixer dans le cadre des lois de finances les évolutions du taux de la TASCOM affecté au FISAC. Un amendement du rapporteur de la commission spéciale, Mme Élisabeth Lamure, adopté par le Sénat, a rétabli cette solidarité en disposant que : « les ressources du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce consistent, dans la limite d'un plafond de 100 millions d'euros, en une fraction de 15 % de la taxe instituée par l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés ».

En appliquant ce ratio de 15 %, le Parlement non seulement rétablissait un lien de solidarité entre petits et grands commerces, mais, de surcroît, assurait au FISAC un financement significatif et sécurisé. En effet, en 2010¹, le produit de la TASCOM s'est élevé à 604,2 millions d'euros. Selon le mode de calcul mis en place par la LME, les ressources théoriques du FISAC cette année-là auraient donc dû atteindre 90,6 millions d'euros au lieu des 78 millions ouverts en réalité par la loi de finances initiale pour 2010. On est cependant obligé d'employer le conditionnel, car en réalité, sur ce point, la LME n'est jamais entrée en vigueur. Par un effet collatéral de la réforme de la taxe professionnelle, le produit de la TASCOM a été affecté aux collectivités territoriales, de sorte que l'article 100 de la LME ne trouve plus à s'appliquer. Désormais, le montant des crédits du FISAC est déterminé entièrement par le Gouvernement et prend la forme d'une dotation budgétaire

B. UNE RÉVISION DES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT

En ce qui concerne la gouvernance du dispositif, et toujours sur l'initiative du Sénat toujours, **la LME a prévu de doter le FISAC d'instances de pilotage** sous la forme d'un conseil stratégique comprenant des représentants de l'État, des élus et des personnalités qualifiées et d'une commission d'orientation ayant vocation à adresser annuellement au conseil stratégique des recommandations relatives aux améliorations à apporter à la politique de soutien aux activités de proximité.

¹ Dernière année pour laquelle on dispose de cette information.

Les instances de pilotage du FISAC

Le Conseil stratégique du commerce de proximité et la Commission d'orientation ont été installés en mai 2009. Le Conseil stratégique se réunit sur initiative de son Président, M. Gérard CORNU, Sénateur d'Eure-et-Loir. La Commission d'orientation a mis en place quatre sous-commissions qui se sont réunies à partir du dernier trimestre 2009. Chacune d'entre elles a fourni un certain nombre de réflexions et réalisé des travaux qui ont fait l'objet d'un premier bilan d'étape, en décembre 2009, et d'une synthèse, lors de la réunion plénière du 23 mai 2011. L'aboutissement de certaines thématiques a conduit, lors de cette séance, à reformater le contenu de ces sous-commissions pour élaborer de nouveaux thèmes de travail (commerce et tourisme ; commerce de proximité et nouvelles technologies ; commerce : enjeu de développement du centre-ville). Sur cette nouvelle base, les travaux ont débuté en septembre 2011. Par ailleurs, une base de connaissance et de valorisation des bonnes pratiques va être mise en place.

En ce qui concerne les modalités d'instruction des dossiers, des modifications importantes sont également intervenues. Le Comité de modernisation des politiques publiques a décidé en 2008 de concentrer l'instruction locale des dossiers FISAC au niveau régional. Depuis le 1^{er} janvier 2011, l'instruction locale des demandes d'aides et la gestion administrative des dossiers sont réalisées au niveau régional par les seules directions régionales des entreprises de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). La circulaire du 30 décembre 2010 précise la nouvelle procédure administrative pour l'instruction des demandes de subvention présentées au titre de ce fonds ainsi que les règles de gestion administrative et financière des opérations déjà subventionnées. Cette mesure tend à permettre de réduire les délais de traitement des dossiers FISAC. Un indicateur visant à mesurer les délais moyens d'instruction au niveau local a également été mis en place dans les DIRECCTE à compter du 1^{er} janvier 2011. L'objectif est de ramener, à partir du 1^{er} octobre 2011, de 30 à 21 jours le délai d'instruction locale des opérations individuelles et de 60 à 45 jours celui afférent aux opérations collectives.

Enfin, **au plan de la gestion financière et comptable**, on peut rappeler que l'article L.750-1-1 du code de commerce maintient la **gestion comptable déléguée à la Caisse nationale du Régime social des indépendants (RSI)**. Cela assure la souplesse de gestion du FISAC (coûts de gestion modérés et délais de paiement pouvant, en cas d'urgence, être limités à quelques jours, possibilité de gérer des opérations à caractère pluriannuel).

II. UN DISPOSITIF DONT L'EFFICACITÉ EST RECONNUE MAIS UN PILOTAGE FINANCIER À VUE

A. UNE ACTION EFFICACE...

Chaque année, la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) réalise une enquête visant notamment à mesurer les taux de survie, à trois et cinq ans, des entreprises aidées par le FISAC dans le cadre des opérations individuelles en milieu rural. Les résultats montrent que les entreprises aidées résistent mieux que les entreprises non aidées. En moyenne, les taux de survie à trois et cinq ans des entreprises ayant bénéficié d'une aide du FISAC s'élèvent respectivement à 93,1 % et 89,7 %.

Concernant les opérations territoriales collectives (opérations urbaines, opérations collectives de modernisation en milieu rural) que finance le FISAC, une évaluation a été réalisée en 2008. Elle montre que :

- le FISAC fait preuve d'une vraie capacité d'adaptation à chaque situation locale ;

- la contribution du FISAC permet de fédérer les acteurs locaux autour d'un projet de développement commercial et artisanal de territoire, puisqu'une telle entente est nécessaire pour bénéficier des aides du FISAC au titre des actions collectives ;

- les opérations FISAC créent une véritable dynamique par l'anticipation ou l'amplification des investissements mis en œuvre (effet de levier, notamment par rapport à la mobilisation des fonds européens) ;

- les opérations FISAC contribuent à structurer l'organisation commerciale de manière plus rationnelle, ce qui contribue à la pérennisation des activités commerciales.

B. ...MAIS UN FINANCEMENT SOUS TENSION PERMANENTE

Pour 2012, la loi de finances initiale prévoit de doter le FISAC de 41 millions d'euros. Par rapport à 2011, cela représente un recul de 22 millions d'euros (- 34%). Par rapport à 2010, cela représente une chute de 37 millions d'euro (- 47%). Si la gravité de la situation financière justifie sans doute qu'un effort important soit consenti au niveau de toutes les dépenses d'intervention de l'État, peu de fonds d'intervention, de programmes ou d'opérateurs de l'État sont cependant confrontés à une restriction de crédits aussi sévère et aussi rapide que le FISAC.

Une dotation d'un tel niveau conduit forcément à un ajustement de l'offre et de la demande par rationnement et à des phénomènes de file d'attente. D'une certaine manière victime de son succès, le FISAC suscite en effet des demandes d'aides qui excèdent ses capacités de financement. Les

données relatives à l'année 2011 sont à cet égard éloquentes. En ce qui concerne le premier semestre, sur une dotation de 64 millions d'euros, le montant des engagements au titre du FISAC s'élève à 50,12 millions d'euros, répartis de la manière suivante :

- 18,37 millions d'euros pour les opérations urbaines (128 opérations) ;
- 20,24 millions d'euros pour les opérations réalisées en milieu rural (476 opérations), dont 11,08 millions d'euros pour les opérations rurales individuelles (394 opérations), 1,97 millions d'euros pour les opérations d'aménagement dans les communes rurales (41 opérations) et 7,19 millions d'euros pour les opérations collectives de modernisation en milieu rural (41 opérations) ;
- 0,51 millions d'euros pour les études (51 études) ;
- 5 millions d'euros pour les actions de développement économique en faveur des entreprises artisanales, menées par les Chambres de métiers et de l'artisanat ;
- 4,5 millions d'euros pour le financement des opérations que conduit l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) ;
- 1,5 millions d'euros pour l'appui aux pôles d'innovation de l'artisanat en ce qui concerne leur fonctionnement courant.

Selon les prévisions de la DGCIS, fin 2011, les 64 millions d'euros de crédits auront été intégralement consommés et il restera un stock de projets éligibles représentant un montant supérieur à 20 millions d'euros. Autrement dit, **l'année qui vient va démarrer avec un volume de crédits reportés sur 2012 et donc « pré-engagés »¹ équivalent à 20 millions d'euros.**

Le FISAC est donc sous-doté au regard de ses missions et de la demande des collectivités. L'administration en est réduite à pratiquer une forme de régulation budgétaire qui ne porte pas son nom en faisant traîner les dossiers. Paradoxalement en effet, suite à la déconcentration de l'instruction des dossiers au niveau des DIRRECTE, les délais de traitement des dossiers ont été raccourcis, mais, faute de crédits disponibles, les dossiers éligibles sont ensuite gardés « sous le coude ». Pour les candidats, les délais de réponse ont donc augmenté.

C. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LE FISAC

En 2010, un amendement proposé par votre rapporteur pour avis avait permis de limiter la baisse des moyens du FISAC pour 2011 par rapport à ce que prévoyait le projet de budget transmis au Sénat. Grâce à cette action, le FISAC avait obtenu une rallonge de 21 millions d'euros, portant ses crédits de 43 à 64 millions d'euros. **Cependant, pour 2012, compte tenu de la**

¹ L'expression « pré-engagement » est un peu excessive puisque, comme l'indique la circulaire du 22 juin 2009 précitée, l'attribution d'une aide au titre du FISAC ne constitue pas un droit pour le demandeur. Elle ne peut être attribuée que dans la limite des ressources disponibles au jour de la décision du ministre chargé du commerce et de l'artisanat.

situation financière de la France, votre rapporteur pour avis ne proposera pas, comme l'année dernière, un amendement pour relever les crédits du FISAC.

Votre rapporteur pour avis estime cependant que, lorsque l'effort de redressement des comptes publics aura porté ses fruits, il faudra rouvrir le dossier du FISAC, de ses missions et de ses moyens. Le FISAC doit être considéré comme un outil intégré au service d'une politique globale de développement du commerce de proximité. C'est d'ailleurs cette stratégie que le Sénat avait tenté de développer en 2008 lors de l'examen de la LME. La Haute assemblée avait en effet voté la réforme de l'urbanisme commercial figurant dans la LME à condition de l'insérer dans un dispositif plus large, un dispositif équilibré, où le relèvement des seuils d'implantation des commerces devait être accompagné d'une part d'un renforcement du FISAC et, d'autre part, dans le délai de six mois, d'une réforme ambitieuse intégrant l'urbanisme commercial dans le droit de l'urbanisme et faisant du SCOT l'outil régulateur des implantations commerciales. Dans ce schéma, le FISAC, doté de ressources stables et suffisantes, devenait le bras armé d'une politique faisant du commerce de proximité un atout au service à la fois du développement économique et de l'aménagement du territoire. Votre rapporteur estime donc urgent de relancer la réforme du FISAC tout comme celle de l'urbanisme commercial.

A l'initiative de son président, la commission de l'économie a adopté un amendement visant à accroître les crédits du FISAC ouverts sur le programme 134 « Développement de l'entreprise et de l'emploi » de la mission « Économie » d'un montant de 9 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Cet amendement transfère les montants nécessaires du programme 305 « Stratégie économique et fiscale » doté de 506,8 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, vers l'action 2 du programme 134, intitulée « Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des services ».

CHAPITRE III

LA DGCCRF ET LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS : UN CHAMP DE COMPÉTENCES QUI S'ÉTEND, DES MOYENS D'ACTION QUI SE RÉDUISENT, UNE QUALITÉ DE CONTRÔLE MENACÉE

Les crédits concernant la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) figurent aux actions 16, 17 et 18 du programme 134. La protection des consommateurs est cependant spécifiquement retracée dans les actions 17 (*Protection économique du consommateur*, dont l'objet est de veiller à la qualité des produits et des services, à la loyauté de l'information et à la régularité des transactions) et 18 (*Sécurité du consommateur*, qui vise à préserver la sécurité physique du consommateur). C'est principalement ces deux actions que Mme Evelyne Didier, rapporteur pour avis a souhaité examiner de manière approfondie.

I. UN CHAMP DE COMPÉTENCES ET D'INTERVENTION QUI S'ÉTEND

A. UN RÔLE MAJEUR DANS L'ÉVOLUTION DU DROIT DE LA CONSOMMATION ET DE LA CONCURRENCE

Ces deux champs du droit sont affectés par des évolutions continues qui s'expliquent en premier lieu par une demande sociale forte. Pleinement conscients de leur *vulnérabilité* en tant que consommateur, nos concitoyens souhaitent en effet un droit protecteur, qui compense les déséquilibres existants naturellement dans la relation entre vendeurs et consommateurs et garantisse la prise en compte de leurs intérêts économiques et de leur sécurité physique. Cette attente constitue un aiguillon pour les pouvoirs publics, tant au niveau national qu'europpéen, qui les incite à développer la législation et la réglementation dans le domaine des droits des consommateurs. **Le renouvellement très rapide de l'offre de biens et de services, sous l'effet de l'innovation, est un second facteur** qui contribue à expliquer la rapidité de l'évolution des normes juridiques dans ce domaine. On pense en particulier au développement de l'internet qui, en facilitant le commerce à distance, transforme profondément la relation commerciale et rend nécessaire une adaptation du droit et des formes de contrôle.

Votre rapporteur pour avis rappelle à cet égard que la DGCCRF, même si elle est principalement connue pour son travail d'enquête et de contrôle sur le terrain, est également un acteur-clé de l'élaboration des nouvelles normes. Au cours de l'année écoulée, elle a notamment été impliquée dans la rédaction des textes suivants :

– textes d’application de loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation (soit neuf décrets et trois arrêtés) ;

– transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale ;

– projet de loi renforçant les droits, la protection et l’information des consommateurs, en cours d’examen au parlement ;

– travaux préparatoires à plusieurs textes européens majeurs en cours d’élaboration (directive concernant les droits des consommateurs ; directive sur le crédit hypothécaire ; règlement concernant l’information du consommateur sur les denrées alimentaires ; règlement sur le marquage d’origine des produits industriels ; refonte de la directive sur les produits diététiques, participation aux consultations lancées par la Commission pour le futur Livre vert sur la promotion et l’information en faveur des produits agricoles, etc.).

B. DES OBLIGATIONS DE CONTRÔLE DE PLUS EN PLUS NOMBREUSES

Les développements récents en matière de droit de la consommation et de droit de la concurrence ont pour conséquence directe l’extension du champ de compétence et d’intervention de la DGCCRF en matière de contrôle des produits et des professionnels.

La mission de surveillance des marchés de la DGCCRF.

La DGCCRF est le principal acteur de la surveillance du marché national en tant que service officiel de contrôle.

Elle a pour mission de vérifier à tous les stades de la mise sur le marché les moyens mis en œuvre par les entreprises pour garantir la sécurité des produits et des services proposés au consommateur ainsi que les produits ou services eux-mêmes, y compris dans l'information transmise au consommateur via la publicité et l'étiquetage réalisé par les professionnels.

Les actions de surveillance de marché s'ordonnent chaque année autour de quelques grandes priorités dans le cadre de la directive nationale d'orientation (DNO) qui repose sur 3 piliers :

1/ répondre aux obligations communautaires de la France en matière de surveillance des marchés ;

2/ contribuer à assurer le fonctionnement concurrentiel des marchés et l'équilibre des relations commerciales ;

3/ veiller à la conformité et la sécurité des produits et à la loyauté des pratiques au bénéfice du consommateur.

Pour mener ses contrôles, la DGCCRF peut s'appuyer sur l'expertise du service commun des laboratoires mis en place au 1er janvier 2007 et composé de 11 laboratoires.

Enfin, on peut signaler qu'en cas d'infraction ou de manquement aux règles dont ils surveillent l'application, les agents de la CCRF peuvent mettre en œuvre leurs pouvoirs de police judiciaire (établissement de procès-verbaux transmis aux Parquets, consignation et saisie de produits dans certaines conditions), leurs pouvoirs de police administrative (demande de mise en œuvre d'actions correctives visant à la mise en conformité) ou bien encore proposer aux préfets et aux ministres de prendre des mesures (injonctions ministérielles, arrêtés d'urgence ministériels et préfectoraux de cessation de fabrication et de commercialisation de produits dangereux ou susceptibles de l'être).

1. Des missions qui s'élargissent sous l'effet du droit interne

La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, à laquelle votre rapporteur pour avis s'était d'ailleurs opposé, a créé la notion de « déséquilibre significatif » dans la négociation des conditions générales de vente entre fournisseurs et distributeurs et a réformé profondément les règles relatives aux délais de paiement. La DGCCRF a donc, dès 2009, fait du respect de ces règles commerciales nouvelles une priorité dans son action de contrôle. Quelques données chiffrées illustrent clairement l'ampleur de la mobilisation que la réglementation en matière de relations commerciales a suscitée en 2009. Les « brigades LME » mobilisent à elles seules 120 agents de la CCRF. Concernant le contentieux civil et commercial, la DGCCRF est intervenue en 2009 dans 61 procédures portant principalement sur des contentieux relatifs à la fausse coopération commerciale ou à la rupture brutale de relations commerciales. Fin 2009, neuf assignations par la DGCCRF pour déséquilibre significatif dans les droits et obligations des parties étaient en cours.

Un deuxième exemple illustre l'élargissement des missions de la DGCCRF. C'est celui de **la réforme du crédit à la consommation** adoptée en

2010 et entrée en vigueur en 2011. La DGCCRF a diligenté en 2011 deux enquêtes pour s'assurer de la mise en œuvre de la loi du 1^{er} janvier 2010 portant réforme du crédit à la consommation. La première enquête, qui porte sur la publicité des crédits à la consommation, vise à vérifier le respect des nouvelles obligations :

- insertion d'une mention d'avertissement (sauf pour les publicités radiodiffusées) ;
- interdiction des mentions qui suggèrent qu'un prêt améliore la situation financière de l'emprunteur ;
- illustration des conditions financières du crédit proposé à l'aide d'un exemple représentatif ;
- information sur les modalités d'utilisation du crédit renouvelable associé à une carte de fidélité ;
- interdiction de mentionner les lots promotionnels liés à l'acceptation d'un crédit.

La seconde enquête nationale, qui porte sur l'assurance-emprunteur des crédits immobiliers et des crédits à la consommation, vise à recueillir des éléments d'information sur ce marché en mutation et à vérifier la réalité de la liberté de choix laissée au consommateur en matière de conclusion d'une assurance-emprunteur.

Enfin, pour l'année 2012, ce sont trois enquêtes nationales qui sont programmées et qui porteront sur le crédit renouvelable, le regroupement de crédits et les autorisations de découverts et les dépassements de découverts.

Dernier exemple – prospectif celui-ci – pour illustrer l'augmentation de la charge de contrôle de la DGCCRF du fait de l'adoption de nouvelles normes juridiques : il s'agit du projet de loi **renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs** actuellement adopté en première lecture à l'Assemblée nationale et en cours d'examen au Sénat. Ce texte crée notamment un nouveau type de contrat les « conventions d'affiliation » pour réguler les relations entre commerçants indépendants et têtes de réseau dans le secteur de la grande distribution : ce sera bien entendu à la DGCCRF de vérifier le respect de cette législation à la fois nouvelle et complexe. Le texte étend également la notion d'indication géographique aux produits non agricoles. La DGCCRF ayant dans ses missions la protection des signes officiels de qualité européens et nationaux, alimentaires et non alimentaires (appellation d'origine, indication géographique, agriculture biologique, labels rouges, écolabels...), sera chargée de suivre l'application de cette nouvelle réglementation. Le texte donne en outre aux agents de la CCRF le pouvoir de recherche et de constatation d'infractions dans des domaines d'activité nouveaux tels que :

- le contrôle des obligations légales des syndics de copropriété, en particulier le bon respect des dispositions du règlement de copropriété et des

délibérations de l'assemblée générale, ou encore l'obligation légale faite au syndic d'administrer l'immeuble et de pourvoir à sa conservation, à sa garde, ainsi qu'à son entretien ;

– le contrôle des dispositions réglementant l'accueil dans un établissement médico-social, notamment dans une maison de retraite ;

– le contrôle des conditions d'exercice de la profession de diagnostiqueur (article L. 271-6 du code de la construction et de l'habitation) ;

– le contrôle de l'application de l'article 22-2 de la loi du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs, qui établit une liste de pièces que le bailleur ne peut pas demander au candidat à la location.

Votre rapporteur pour avis, favorable au renforcement des droits existants et même à la création de nouveaux droits pour les consommateurs, ne déplore pas en soi l'extension du champ des missions de la DGCCRF, mais elle constate que cela induit forcément un accroissement de la charge de travail qui pose la question de l'adaptation concomitant des moyens.

2. Des missions qui s'élargissent sous l'effet du droit européen

L'impact de la législation européenne sur le niveau d'activité de la DGCCRF est peut-être encore plus important que celui de la législation nationale. La DGCCRF exerce en effet les contrôles dits « *a priori* » imposés par les autorités communautaires pour un nombre croissant de produits conformément aux dispositions du règlement CE n° 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs. Ces contrôles *a priori* constituent l'axe principal de la directive nationale d'orientation qui fixe chaque année les grands axes de contrôle de la DGCCRF.

En 2011, les actions de contrôle de la DGCCRF menées dans le cadre européen se répartissent de la manière suivante :

– **les actions liées à l'application du règlement CE 765-2008 concernant les produits non alimentaires.** Ce règlement définit un cadre communautaire pour la surveillance du marché et le contrôle de l'entrée des produits sur le marché communautaire. Les normes européennes imposent à ce titre un programme de contrôle sur des produits sensibles tels que les cosmétiques, les dispositifs médicaux, les jouets, les matériels électriques fonctionnant en basse-tension, les appareils de bricolage, les équipements de protection individuelle ainsi que les produits soumis au règlement REACH ;

– **les actions liées à l'application du règlement CE 882-2004 concernant les produits alimentaires.** Effectués à tous les stades de la filière, ces contrôles s'inscrivent dans le Plan national de contrôles officiels

pluriannuels (PNCOPA) et doivent faire l'objet d'un rapport à la Commission européenne. En matière de sécurité alimentaire, cela concerne le contrôle à l'importation, les contaminants dans les denrées animales et végétales, l'aptitude au contact alimentaire des objets et matériaux, les résidus de pesticides dans les végétaux. La véracité des mentions relatives aux produits garantis « Bio » et/ou « sans OGM » est également vérifiée ;

– **les plans de contrôle répondant à des obligations spécifiques.** Sont concernés au premier chef, les plans résultant des dispositions des règlements d'organisation commune des marchés (vin, fruits et légumes), mais également la participation à des opérations ou dispositifs communautaires en matière d'alertes (RASFF¹, RAPEX²), de plaintes transfrontalières (règlement CE 2006-2004), d'opérations ponctuelles simultanées ("sweep days"³) ou non (appareils UV, pratiques du secteur aérien ou ferroviaire, etc.) qui donnent lieu à enquêtes.

C. UNE ACTIVITÉ ENCORE TRÈS SOUTENUE MAIS EN DIMINUTION

Les chiffres fournis par la DGCCRF, même si, comme on le verra plus loin, on peut s'interroger sur ce qu'ils signifient véritablement, témoignent d'un niveau d'activité élevé. Ainsi, pour 2010, il est fait état de 870 000 contrôles :

- 85 000 contrôles pour la régulation concurrentielle des marchés (action 16) ;
- 514 000 pour la protection économique du consommateur (action 17) ;
- 270 000 pour la sécurité du consommateur (action 18).

On note toutefois **une baisse très sensible du nombre de contrôles depuis plusieurs années.** En 2006, dernière année avant que ne s'amorce la tendance à la baisse des effectifs que votre rapporteur décrira plus loin en détail, on dénombrait en effet 1 000 000 de contrôles, soit 16 % de plus qu'en 2010 :

¹ *Système d'alerte européen (Rapid Alert System for Food and Feed) : il permet à la Commission Européenne, aux états membres et à d'autres pays associés de s'informer immédiatement et de réagir en cas de détection d'aliments dangereux présents sur le marché ou aux frontières.*

² *Système d'échange rapide d'informations : ce système fonctionne lorsqu'un produit fait apparaître un risque grave et immédiat pour la santé et la sécurité des consommateurs. Ce risque est apprécié au cas par cas par les autorités nationales. Il ne s'applique pas aux produits pharmaceutiques, aux animaux, aux produits d'origine animale et aux situations d'urgence radiologique qui font l'objet de procédures de notifications spécifiques.*

³ *Chaque année depuis 2007, la DGCCRF participe aux enquêtes communautaires sur internet organisées par la Commission européenne. Après les billets d'avions, les services de téléphonie mobile et les produits électroniques, l'enquête de l'année 2010 réalisée du 31 mai au 4 juin dernier a porté sur la vente en ligne de billets pour des événements sportifs et culturels.*

- 114 000 contrôles pour la régulation concurrentielle des marchés ;
- 630 000 pour la protection économique du consommateur ;
- 264 000 pour la sécurité du consommateur.

Quant au nombre d'établissements contrôlés, après avoir atteint un maximum en 2007 (262 620), il est retombé à 238 350 en 2010, soit un recul de 9,2 %.

Concernant les **suites données aux contrôles**, on note une **évolution substantielle, tant du nombre que de la nature** de ces suites.

Suites données aux contrôles d'établissements	2006	2007	2008	2009	2010
Suites à visée pédagogique	88 523	124 856	119 363	119 502	135 253
Suites à visée corrective	5 681	8 734	9 945	10 113	11 794
Suites à visée répressive	22 336	22 575	20 280	17 585	16 365

Source : DGCCRF

En premier lieu, **les suites à visée dite pédagogique, à savoir les simples rappels à réglementation, sont en très forte augmentation (+ 53 %)**. Cela correspond, pour une part, à la volonté de développer une stratégie « d'accompagnement » des entreprises, notamment des PME, pour les aider à s'adapter à une législation complexe. Sans nier qu'une telle approche pédagogique puisse être utile dans un certain nombre de situations, force est néanmoins de constater que le rappel à réglementation est aussi une action moins intensive en temps de travail qu'une suite d'une autre nature, de sorte que le développement des mesures « pédagogiques » est de toute évidence *aussi* un moyen d'adapter la nature des contrôles à la forte baisse du nombre des inspecteurs. **Manifestement, votre rapporteur pour avis constate que, selon une logique comptable où la détermination des moyens est prioritaire, c'est la doctrine d'action qui s'adapte aux moyens et non l'inverse.**

S'agissant des suites dites correctives ou répressives, autrement dit les mesures coercitives de police administrative et les suites judiciaires, on constate qu'elles sont également en fort recul. Elles passent en effet de 31 309 en 2007 à 28 159 en 2010, soit un recul de 10 %. Cette baisse est concomitante, il est difficile d'y voir un simple hasard, avec une forte baisse du nombre des agents.

Votre rapporteur pour avis en retire le sentiment que les agents de la CCRF, moins nombreux et débordés, n'étant plus en mesure de donner aux contrôles les suites appropriées, sont contraints à l'indulgence. Or, il serait inacceptable qu'un certain nombre d'entreprises qui fraudent en ne respectant

pas les règles du droit de la consommation et de la concurrence restent impunies faute de moyens pour donner suite au constat des infractions.

Le Gouvernement ne peut pas tout à la fois « s'étrangler d'indignation » face à la fraude à la sécurité sociale en stigmatisant ainsi l'ensemble des usagers en tenant un discours de suspicion généralisée et, se montrer indulgent ou bienveillant face à la fraude de certaines entreprises peu scrupuleuses. Deux poids, deux mesures : cela ne peut être la devise de notre République.

**Un exemple de l'intensification de la charge de travail de la DGCCRF :
les notifications pour produits dangereux**

	Produits alimentaires		Produits non alimentaires	
	Alertes RASFF	Signalements	Alertes RAPEX	Signalements
2006	934	43	892	113
2007	953	42	1 355	189
2008	841	64	1 866	143
2009	1 790	57	1 993	161
2010	2 170	47	1 244	161
1^{er} semestre 2011	842	39	712	38

Source : DGCCRF

II. DES INQUIÉTUDES QUANT À LA CAPACITÉ DE LA DGCCRF À MAINTENIR LA QUALITÉ DE SES CONTRÔLES

Malgré des indicateurs quantitatifs de performance qui semblent bons, la DGCCRF est aujourd'hui face à ce qu'on pourrait appeler un « effet de ciseaux » entre ses missions et ses moyens. En effet, si l'on additionne toutes les missions créées par les textes ou imposées par les priorités politiques conjoncturelles, le tableau qu'on obtient est celui d'une DGCCRF qui croule littéralement sous les missions nouvelles. Dans le même temps, et c'est la deuxième branche de l'effet de ciseaux, la DGCCRF voit, année après année, ses crédits et ses effectifs baisser.

A. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE SUJETTE À CAUTION

En premier lieu, votre rapporteur pour avis observe que la DGCCRF a organisé son programme de contrôle des produits et des acteurs de marché de telle sorte que, par définition, les moyens soient toujours en quantité suffisante. Concrètement en effet, comme cela a été souligné précédemment, le programme de contrôle de la DGCCRF est défini chaque année sur la base d'une directive nationale d'orientation qui fixe les champs de contrôle prioritaires. Par exemple, en 2011, la DGCCRF a fait porter son effort de contrôle sur quelques thèmes comme la mise en œuvre de la loi sur le crédit à la consommation, les services personnalisés, les nouvelles formes de marketing et de consommation numérique (avec notamment la question de l'indépendance commerciale des comparateurs de prix) ou encore la mise aux normes des ascenseurs. Ces priorités, qui d'ailleurs sont souvent bousculées au gré des demandes que fait le Gouvernement pour répondre à des situations politiquement tendues, ont pour effet que des pans entiers des échanges échappent en réalité, chaque année, aux contrôles parce qu'ils ne sont pas considérés comme prioritaires. Les moyens ne manquent donc jamais, puisque ce sont les missions qui s'adaptent aux moyens et non l'inverse.

En second lieu, en lien avec la baisse des effectifs et la marginalisation des agents au sein des services départementaux, dont votre rapporteur pour avis reparlera plus loin, on assiste à une transformation tendancielle de la nature des contrôles effectués par la DGCCRF. Ainsi, le ministre se félicite des centaines de milliers de contrôles effectués chaque année, mais à quoi correspondent-ils réellement ? S'agit-il de vraies enquêtes, c'est-à-dire de contrôles approfondis, qui se donnent les moyens de vérifier le respect des règles au-delà des simples apparences. Par exemple, on peut parler de vraie investigation lorsqu'un agent de la DGCCRF va vérifier que les marchandises stockées par un restaurateur correspondent bien aux factures d'approvisionnement présentes dans la compatibilité et aux plats figurant sur la carte. Aujourd'hui cependant, les critères de mesure de la performance découragent ce type d'investigations et incitent plutôt à réaliser de simples inspections, c'est-à-dire à vérifier un certain nombre de points prédéfinis à partir d'une grille d'évaluation standardisée. On va demander, par exemple, aux agents de faire le tour des restaurants du secteur pour vérifier si les restaurateurs apposent bien sur leur vitrine la vitrophanie suivante : « la TVA baisse, les prix aussi ». En une heure, un agent peut ainsi contrôler quelques dizaines de restaurants, avec un effet marginal sur le bien-être des consommateurs, mais un impact très positif sur les statistiques de performances du ministère...

B. DES RESSOURCES EN PERSONNEL QUI DIMINUENT

Les effectifs de la DGCCRF ont connu une baisse continue depuis 2007. Si la très forte baisse entre 2007 et 2008 s'explique en partie par un changement de périmètre (transfert de personnels sur le programme 218), qui rend son interprétation difficile, la réduction des effectifs depuis 2008 correspond en revanche très clairement à un affaiblissement considérable des moyens humains de cette administration. En 2012, elle perdra une centaine d'agents. Entre 2008 et 2012, ses effectifs seront passés de 3 562 à 3 053 agents, soit une baisse de 15 %.

Effectifs de la DGCCRF

ETP	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Administration centrale	482	478	484	461	437	
Services à compétence nationale	473	183	166	193	191	
Services déconcentrés	2 918	2 901	2 825	2 704	2 521	
TOTAL	3 873	3 562	3 475	3 358	3 149	3 053

Source : DGCCRF, PAP de la mission « Économie » pour 2012.

C. UNE ORGANISATION QUI NUIT À LA QUALITÉ

Non seulement les effectifs sont en baisse, mais on peut se demander de surcroît si la nouvelle organisation des services, à la suite de la mise en œuvre de la RGPP, ne contribue pas à réduire l'efficacité des agents de terrain. Votre rapporteur pour avis, au cours des auditions préparatoires au présent rapport, a en effet pu entendre des témoignages qui tendent à confirmer l'analyse faite par le député Jean Gaubert dans son rapport pour avis pour 2012¹, à savoir **une tendance à la marginalisation des agents de la CCRF au sein des direction interministérielles déconcentrées, tout particulièrement au niveau départemental**, où les anciennes unités départementales de la CCRF sont désormais intégrées dans une direction départementale interministérielle (DDI) qui, selon le nombre d'habitants du département, peut être soit une direction départementale de la protection des populations (DDPP), soit une direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP).

On se souvient que le Gouvernement avait justifié la nouvelle organisation des services en indiquant qu'elle « *répond à un souci*

¹ Rapport n° 3807 tome VI de M. Jean Gaubert.

d'harmonisation et d'efficacité. (...) Placées sous l'autorité du préfet de département, ces directions seront organisées de manière à garantir un bon exercice de leurs missions au plan local. Relevant d'un responsable unique, le regroupement des différents services qui composent ces directions départementales interministérielles favorisera, en cas de nécessité, leur réactivité d'intervention ou plus généralement contribuera à assurer une meilleure couverture du terrain. La recherche de synergies ainsi que la mutualisation de leurs moyens permettront d'améliorer le service rendu à nos concitoyens »¹.

Votre rapporteur pour avis doute cependant fortement de la pertinence de ces arguments. Certes, la réorganisation des services départementaux permet peut-être une rationalisation dans l'utilisation de certains moyens (locaux, fonctions support). En revanche, on voit mal quelles peuvent être les synergies entre des agents qui pratiquent des métiers complètement différents, comme ceux de la CCRF, ceux des services de la jeunesse et des sports et ceux des affaires sanitaires et sociales.

Votre rapporteur pour avis estime même, et ce point devrait donner lieu à une évaluation plus approfondie tant la question soulevée est grave, que cette nouvelle organisation, loin de créer des synergies, sape au contraire les conditions organisationnelles permettant une efficacité optimale des agents. C'est là un point qui a jusqu'à présent largement échappé aux observateurs, à savoir que **la nature même du métier des agents de la CCRF exige une organisation extrêmement cohésive, semblable, d'une certaine manière, à celle des services de police.** En effet, le métier de base d'un agent de la CCRF est l'enquête, l'investigation. Pour mener à bien sa mission de police de la consommation et de la concurrence, le fonctionnaire de la CCRF doit donc s'insérer dans une véritable culture d'équipe, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. La plupart des directeurs de service, au niveau départemental, sont en effet issus des anciennes directions de la jeunesse et des sports ou des affaires sanitaires et sociales. Ils ne partagent donc pas avec les agents de la CCRF cette culture professionnelle très spécifique qui est celle de l'enquête. Le même problème se pose, sur un plan plus horizontal, avec leurs autres collègues issus des autres administrations.

*

*

*

¹ Réponse du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi à la question écrite n° 07879 de M. Yves Krattinger (7 mai 2009).

En conclusion, **le sentiment de votre rapporteur pour avis est que les changements qui affectent depuis cinq ans les missions, les moyens et l'organisation de la DGCCRF constituent une menace pour la qualité du service.** Il n'est pas certain que ces évolutions constituent la réponse appropriée au sentiment de vulnérabilité des consommateurs et à la demande sociale forte de protection évoquée au début de ce rapport.

CHAPITRE IV LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DU TOURISME

Ce chapitre est présenté par M. René Hérisson, rapporteur pour avis. Après avoir souligné la résistance du secteur du tourisme à la crise, celui-ci constate la forte baisse des crédits consacrés à la politique du tourisme, s'inquiète de ses conséquences pour l'agence de promotion touristique Atout France et souligne la nécessité de rénover le parc vieillissant des hébergements touristiques.

I. UN SECTEUR DE L'ÉCONOMIE NATIONALE RÉSISTANT À LA CRISE

A. DES FLUX TOURISTIQUES TOUJOURS DYNAMIQUES

En ce qui concerne les principales tendances de l'économie touristique, ce domaine se confirme comme un secteur résistant à la crise. La reprise du tourisme mondial est forte en 2010, avec une hausse des arrivées internationales de 7 % par rapport à 2009. Mais elle profite surtout à l'Asie et, dans une moindre mesure à l'Amérique. La hausse est limitée à 3 % en Europe. Le cap du milliard de touristes internationaux devrait être franchi en 2012.

Avec 76,8 millions d'entrées en 2010, la France demeure la première destination touristique mondiale, devant les États-Unis et la Chine. Les touristes allemands et ceux en provenance des pays émergents contribuent notablement à ce bon résultat. Le nombre des nuitées passées par les touristes étrangers (515 millions) est en légère croissance (+0,5 %), en raison d'un allongement mesuré de la durée des séjours. Toutefois, notre pays n'est que troisième en termes de recettes du tourisme international, avec un montant de 35,1 milliards d'euros en 2010, derrière les États-Unis et l'Espagne, car sa position géographique centrale en fait un pays de transit pour de nombreux touristes, qui vont séjourner plus longtemps dans l'un des pays limitrophes.

B. L'IMPORTANCE DU TOURISME DANS L'ÉCONOMIE NATIONALE

La révision méthodologique des comptes satellites du tourisme, qui était en cours depuis plusieurs années, est enfin achevée. Elle conduit à réévaluer à la hausse l'importance économique du tourisme. L'indicateur mesurant traditionnellement la part du tourisme dans le PIB, qui s'élevait à

6,2 % pour la dernière année connue, c'est-à-dire 2007, s'établit à 7,1 % en 2010.

D'autres chiffres-clefs permettent de mesurer l'importance du tourisme dans l'économie française.

Bien qu'en baisse de 1,1 % par rapport à 2009, les recettes touristiques dégagent en 2010 un solde positif de 6,1 milliards d'euros, qui fait du tourisme l'un des principaux postes excédentaires de la balance des paiements.

Le secteur du tourisme emploie 857 000 salariés au 31 décembre 2010, soit une création de 16 500 emplois sur l'année, correspondant à une hausse de 1,7 % par rapport à 2009. Il convient d'ajouter à ce chiffre 140 400 emplois non salariés, soit un total de près d'un million d'emploi.

II. DES CRÉDITS EN FORTE BAISSÉ POUR 2012

A. LES MOYENS DU PROGRAMME « TOURISME »

L'importance du tourisme dans l'économie française contraste avec la modicité des crédits qui lui sont consacrés. Le programme « tourisme » est l'un des plus petits programmes budgétaires. **Pour 2012, sa dotation est présentée en réduction marquée par rapport à 2011.** Les autorisations d'engagement diminuent de 52,8 millions d'euros à 43,2 millions d'euros, soit une baisse de 18,3 %. Les crédits de paiement diminuent de 50,9 millions d'euros à 44,7 millions d'euros, soit une baisse de 12,3 %. La diminution était déjà de 9,6 % l'an dernier, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Cette baisse s'explique, principalement, par l'achèvement de l'opération de participation à l'Exposition universelle de Shanghai, entre mai et novembre 2010, qui a été un grand succès. Le pavillon de la France a été le bâtiment le plus visité, avec 10,2 millions de visiteurs, devançant même le pavillon chinois. L'essentiel des 22,7 millions d'euros de subventions imputés sur le programme « Tourisme » a été versé en 2009 et 2010. Un reliquat de 3,7 millions d'euros était encore prévu en 2011, pour la déconstruction et le recyclage du pavillon, qui sera réduit à 880 000 euros pour 2012.

La baisse du montant du programme s'explique également par la réduction des crédits inscrits en 2012 au titre de la contribution de l'État au financement des volets « tourisme » dans les contrats de projets État-régions. Les autorisations d'engagement prévues pour les CPER diminuent de 6,6 à 4,8 millions d'euros, et les crédits de paiement de 6,1 à 5,2 millions d'euros.

Les crédits du programme « Tourisme » sont répartis en trois actions d'importance très inégales.

Un montant de 35,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit 82,5 % du total du programme, est affecté à l'action 1 « promotion de l'image de la France ». Elle correspond pour l'essentiel à la subvention pour charge de service public de l'opérateur public Atout France, qui s'élève à 34,1 millions d'euros.

Un montant de 6,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit 12 % du total du programme, est affecté à l'action 2 « économie du tourisme et développement de l'activité touristique ». Cette action s'organise autour de quatre axes : la connaissance et l'analyse des besoins du secteur touristique, par l'appareil statistique et les études ; la réglementation du secteur ; le soutien aux filières et aux métiers du tourisme pour l'amélioration de la qualité ; le renforcement de l'attractivité des territoires, dans le cadre des contrats de projet État-région pour la période 2007-2013.

Enfin, un montant de 2,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit 5,5 % du total du programme, est affecté à l'action 3 « politique favorisant l'accès aux vacances ». Cette action vise à favoriser l'adaptation de l'offre touristique à tous les publics, notamment aux personnes handicapées.

B. LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE

Votre rapporteur pour avis souligne que le soutien de l'État à la politique du tourisme ne se limite pas aux seuls crédits du ministère en charge du tourisme. Le Parlement dispose, pour la première fois cette année, d'un document de politique transversale qui recense les crédits consacrés par d'autres ministères à la politique de soutien de l'activité touristique.

Le montant total des crédits, répartis entre 24 programmes relevant de 12 missions différentes, s'élève pour 2012 à 1,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 2 milliards d'euros en crédits de paiement.

Les principaux postes de dépenses sont les suivants, en autorisations d'engagement :

- patrimoine : 736,4 millions d'euros ;
- diplomatie culturelle et d'influence : 376,1 millions d'euros ;
- économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires : 293,5 millions d'euros ;
- accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi : 88,9 millions d'euros ;
- infrastructures et services de transport : 41,9 millions d'euros ;
- forêt : 36 millions d'euros
- sécurité et affaires maritimes : 26,6 millions d'euros ;

– impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire : 25,9 millions d'euros.

Le lien entre ces crédits et la politique du tourisme semble parfois très indirect, comme dans le cas des crédits consacrés aux infrastructures et services de transport, à la forêt ou à la politique d'aménagement du territoire. Mais plus que leur montant total, qui dépend inévitablement des conventions retenues, c'est leur évolution au cours des prochaines années qu'il sera intéressant de suivre.

III. LES ÉTABLISSEMENTS AUTONOMES : UN LEVIER EFFICACE DANS LE DOMAINE DU TOURISME

A. L'ACTION D'ATOUT FRANCE

L'action de l'État dans le domaine du tourisme est relayée par certains établissements autonomes, qui jouent un rôle de levier efficace. Il s'agit notamment d'Atout France, qui est un groupement d'intérêt économique résultant de la fusion en 2009 de la Maison de la France, chargée de la promotion de l'image de la France à l'étranger, et d'Odit France, chargé de l'ingénierie touristique. Atout France, qui dispose de 32 bureaux à l'étranger, doit réussir à prendre pied sur les marchés émergents du tourisme, les plus dynamiques, tout en conservant la part de la France dans les marchés matures.

Atout France a déployé en 2011 la nouvelle marque de destination de notre pays, baptisée « Rendez-vous en France ». L'agence a également mis en place cette année un nouveau site internet grand public faisant office de vitrine commerciale de la diversité de l'offre touristique française, qui sera progressivement enrichi grâce à l'apport direct des départements et des régions.

Votre rapporteur pour avis relève que la subvention pour charges de service public versée à Atout France tend à s'éroder chaque année : son montant est de 34,1 millions d'euros pour 2012, en diminution de 1,8 % par rapport à 2011. Rappelons que l'agence exerce depuis la loi du 22 juillet 2009 de modernisation et de développement des services touristiques une mission de classement des hébergements touristiques qui était antérieurement dévolue aux services de l'État.

Certes, pour le financement de ses actions, Atout France fait largement recours au partenariat : sur un budget total de 76,4 millions d'euros pour 2011, la subvention pour charges de service public devrait s'élever à 34,7 millions d'euros et les ressources issues du partenariat pourraient atteindre 36,1 millions d'euros. **Cet effet multiplicateur est précieux, mais suppose le maintien à un niveau suffisant de la subvention de l'État. Si celle-ci devait diminuer davantage, c'est la crédibilité même d'Atout**

France vis à vis de son millier de partenaires qui se trouverait compromise.

B. L'AGENCE NATIONALE POUR LES CHÈQUES VACANCES

Un autre relai de l'action de l'État dans le domaine touristique est constitué par l'agence nationale du chèque-vacances. Cet établissement public à caractère industriel et commercial, créé en 1982, est chargé de l'émission et du remboursement des chèques-vacances, et de leur commercialisation. L'ANCV ne reçoit de subvention d'aucune sorte, mais se finance en prélevant une commission de 1 % sur le montant des chèques vacances distribués. Elle dégage des excédents de gestion qui lui permettent de contribuer à la rénovation du patrimoine du tourisme social et d'accompagner les actions de solidarité organisées par les associations.

Le poids des chèques-vacances a été multiplié par deux en dix ans, pour atteindre 1,2 milliard d'euros en 2010. On estime que ce montant génère environ 5 milliards de dépenses touristiques induites. En 2010, les chèques-vacances ont bénéficié à 3,6 millions de salariés, 60 % des comités d'entreprise ayant mis en place le dispositif.

La loi du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques a étendu le dispositif des chèques-vacances aux entreprises de moins de 50 salariés, y compris aux chefs d'entreprise lorsqu'ils sont eux-mêmes salariés. Ce sont ainsi 5,8 millions de salariés, employés dans un million d'entreprises, qui entrent dans le champ potentiel du chèque-vacances. Mais le taux de pénétration effectif progresse lentement : au 31 décembre 2010, on comptait seulement 45 000 salariés porteurs de chèques-vacances dans les entreprises de moins de 50 salariés.

IV. LA FISCALITÉ DU TOURISME

A. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES

Le programme « Tourisme » se voit rattacher six mesures fiscales à titre principal.

La plus importante d'entre elles est le taux de TVA à 5,5 % pour la fourniture de logements dans les hôtels, dont le coût est estimé à un milliard d'euros pour 2012. Elle est suivie du taux de TVA à 5,5 % pour la fourniture de logements dans les terrains de camping classés, dont le coût est estimé à 240 millions d'euros pour 2012. Ces deux dépenses fiscales représentent 93 % du coût total des dépenses fiscales rattachées au programme à titre principal.

Parmi les autres dépenses fiscales, deux ont un coût significatif :

– l'exonération de l'impôt sur le revenu de la contribution patronale et de la participation du comité d'entreprise au financement des chèques vacances, gérés par l'Agence nationale pour les chèques vacances (ANCV), dont le coût est estimé à 50 millions d'euros ;

– la réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements dans le secteur du tourisme, qui vise à inciter à la rénovation des résidences de tourisme, dont le coût est estimé à 47 millions d'euros.

Les deux dernières dépenses fiscales, relatives aux investissements de mise aux normes ou à la cession d'actifs immobiliers professionnels dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants, ont un coût minime qui ne fait l'objet d'aucune évaluation.

Votre rapporteur pour avis s'étonne que la dépense fiscale relative au taux de TVA à 5,5 % dans le secteur de la restauration n'ait pas été rattachée au programme « Tourisme », mais au programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi ». Son coût est estimé à 3,2 milliards d'euros pour 2012. Le rapport d'information de notre collègue Michel Houel¹ en a montré l'efficacité : les consommateurs ont pu bénéficier de baisses de prix significatives, l'emploi dans le secteur de la restauration a augmenté de près de 30 000 dès la première année grâce à la stimulation de la demande qui en résulte, les salariés ont bénéficié de revalorisations salariales et d'améliorations de leurs conditions de travail qui contribuent à l'attractivité du secteur.

La décision récemment annoncée par le Gouvernement de relever de 5,5 % à 7 % le taux réduit de TVA, avec un certain nombre d'exceptions pour les biens et services de première nécessité, paraît acceptable à votre rapporteur pour avis. Par sa portée générale, cette mesure ne remet pas en cause le bénéfice du taux réduit de TVA pour la restauration, qui a produit des effets en termes de création d'emplois, et évite de stigmatiser le secteur d'activité concerné.

B. LA TAXE DE 2 % SUR L'HÔTELLERIE DITE « DE LUXE »

En revanche, **votre rapporteur pour avis est plus critique quant à la taxe de 2 % sur les nuitées de 200 euros ou plus**, qui a été instaurée dans le cadre de la loi de finances rectificative du 19 septembre dernier. Cette taxe, qui était initialement ciblée sur les hôtels de luxe des catégories 4 ou 5 étoiles, représentant 5 % du parc hôtelier mais 20 % du chiffre d'affaires, est désormais calée sur un seuil qui ne correspond pas forcément à la notion de luxe. A Paris, 70 % des nuitées seraient concernées.

¹ Rapport d'information n° 42 (2010-2011) de M. Michel Houel – « La TVA à taux réduit dans la restauration : une mesure qui fait ses preuves ».

Le Gouvernement a annoncé son intention de supprimer cette taxe, afin qu'elle ne s'ajoute pas au relèvement du taux réduit de TVA. **Votre rapporteur pour avis approuve cette suppression, qui devrait intervenir dans le cadre du projet de loi finances rectificative de fin d'année.**

V. LA NÉCESSAIRE RÉNOVATION DE L'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE

Votre rapporteur pour avis souhaite, pour finir, évoquer le problème du vieillissement du parc des hébergements touristiques. Ce vieillissement touche de manière inégale les différents segments du parc. Ainsi, les terrains de camping ont su accompagner la mutation de la demande et améliorer la qualité de leurs équipements, en développant notamment les emplacements résidentiels (« mobile-homes »). De même, les gîtes et meublés de tourisme, ainsi que les chambres d'hôtes sont en phase de développement.

La question se pose avec plus d'acuité pour l'hôtellerie, où la progression de l'hôtellerie de chaîne ne suffit pas à contrebalancer le déclin de l'hôtellerie familiale indépendante, qui se trouve confrontée au coût des investissements de mise aux normes en matière d'accessibilité et de sécurité incendie. Toutes catégories confondues, l'hôtellerie française perd 10 000 chambres chaque année. Le parc du tourisme associatif et social est également en perte de vitesse.

Le problème du vieillissement est particulièrement crucial pour les résidences de tourisme. A l'issue de la période de défiscalisation de 9 ou 18 ans qui a suivi leur construction, on se retrouve ainsi dans les stations de tourisme avec des « volets clos » ou des « lits froids », qui ne font plus l'objet d'aucune offre locative. Ces logements sont obsolètes, notamment au regard des normes environnementales, et leurs structures de propriété sont éclatées.

Votre rapporteur pour avis se félicite donc de la mise en place, au mois de février 2011, d'un groupe de travail associant des élus du littoral et de la montagne afin de bâtir un plan d'action pour la rénovation de l'immobilier de loisir. Ce plan s'appuiera sur une boîte à outils juridiques et financiers mise à la disposition des élus pour piloter la rénovation, en s'inspirant des techniques utilisées pour la rénovation urbaine. La création d'une nouvelle forme de contrat de location touristique et l'évolution du mode de gestion des copropriétés à vocation touristique sont à l'ordre du jour. La maîtrise d'ouvrage de cette réflexion a été confiée à Atout France. L'expérimentation dans certaines stations pilotes doit permettre de dégager une typologie des problématiques et des réponses pouvant être apportées.

CHAPITRE V LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POSTE ET AUX COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

Ce chapitre est présenté par M. Michel Teston, rapporteur pour avis. Après avoir retracé l'évolution des crédits consacrés à la poste et aux communications électroniques, celui-ci s'inquiète des difficultés de financement des missions des services publics dans le secteur postal et de couverture du territoire en réseaux de téléphonie mobile, et se prononce en faveur d'un service universel du haut débit pour l'internet.

I. LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES

Deux actions sur les douze que compte le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » ont trait au secteur des communications électroniques et des postes. Il s'agit de l'**action 4 « Développement des télécommunications, des postes et de la société d'information »**, qui concentre la grande majorité des crédits, et de l'**action 13 « Régulation des communications électroniques et des postes »**.

D'une façon globale, et comme le montre le tableau ci-dessous, les **crédits affectés à ces deux actions** sont en retrait dans le projet de loi de finances pour 2012 par rapport à l'enveloppe votée en loi de finances pour 2011 puisqu'ils **reculent de 3,1 %**, passant de 232,9 millions d'euros à 225,67 millions d'euros, en AE comme en CP.

	LFI 2011		PLF 2012			
	AE	CP	AE	Evolution 2011-2012	CP	Evolution 2011-2012
Action 4 : développement des télécommunications, des postes et de la société d'information	209 804 175	209 804 175	202 353 575	-3,55%	202 353 575	-3,55%
Action 13 : régulation des communications électroniques et des postes	23 085 898	23 085 898	23 315 564	0,99%	23 315 564	0,99%
Total	232 890 073	232 890 073	225 669 139	-3,10%	225 669 139	-3,10%

A. L'ACTION 4 « DÉVELOPPEMENT DES TÉLÉCOMMUNICATIONS, DES POSTES ET DE LA SOCIÉTÉ D'INFORMATION »

Dotée de 202,35 millions d'euros cette année, en AE comme en CP, cette action est en **recul de 3,55 %**. Elle permet de financer trois types de dépenses, à savoir la subvention de l'Agence nationale des fréquences (ANFR), opérateur principal de l'action (dépenses de fonctionnement), ainsi que des dépenses de transfert au groupe La Poste et aux collectivités (dépenses d'intervention).

1. La subvention pour charge de service public à l'Agence nationale des fréquences

L'ANFR est un établissement public administratif créé par la loi du 26 juillet 1996 portant réglementation des télécommunications et placé auprès du ministre chargé des communications électroniques qui a pour mission de gérer les ressources domaniales rares que constituent les fréquences radioélectriques.

Un contrat de performance couvrant la période 2012-2014 et définissant les objectifs et moyens, dont les orientations ont été fixées par une lettre de mission du directeur général signée par le ministre en mars 2011, prendra la suite du contrat de performance 2009-2011.

D'un point de vue budgétaire, ainsi que le montre le tableau ci-dessous, l'Agence est soumise à des restrictions puisqu'avec 35,82 millions d'euros de subvention publique, son enveloppe est en **baisse de 1,59 %** cette année.

	LFI 2011		PLF 2012			
	AE	CP	AE	Evolution 2011-2012	CP	Evolution 2011-2012
Subventions pour charges de service public	36 400 000	36 400 000	35 820 000	-1,59%	35 820 000	-1,59%

L'ANFR inscrit en effet son activité dans le cadre de la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs. C'est ainsi que France Domaine a approuvé le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (2011 - 2015) qui prévoit le désengagement de l'Agence de certaines de ses surfaces et l'étude de la mutualisation des autres surfaces. La signature d'une convention avec l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) le 11 octobre 2010 l'a par ailleurs engagée dans une phase de rationalisation des achats, tandis que les effectifs sont réduits, tout comme le parc automobile de l'établissement.

On notera que la subvention de l'État représente 98 % du budget de l'ANFR, qui mobilise marginalement **d'autres ressources** :

- les produits financiers (492 000 euros) ;
- les recettes provenant des prestations de services et des activités annexes (330 000 euros) ;
- les autres ressources propres (20 000 euros) dont les produits de cessions d'actif (10 000 euros) ;
- la neutralisation d'amortissements (551 000 euros).

2. Les dépenses de transfert à l'entreprise La Poste

Fixées à 158,13 millions d'euros cette année contre 165 millions d'euros l'an passé, en AE comme en CP, les dépenses de transfert aux entreprises sont en **net recul, de 4,16 %**.

	LFI 2011		PLF 2012			
	AE	CP	AE	Evolution 2011-2012	CP	Evolution 2011-2012
Transfert aux entreprises	165 004 175	165 004 175	158 133 575	-4,16%	158 133 575	-4,16%
* dont compensation du transport postal	159 000 000	159 000 000	152 000 000	-4,40%	152 000 000	-4,40%
* dont compensation des exonérations de cotisations social	4 233 575	4 233 575	4 233 575	-	4 233 575	-
* dont remboursement des courriers en franchise postale	1 770 600	1 770 600	1 900 000	7,31%	1 900 000	7,31%

Destinés à l'entreprise La Poste, ces crédits correspondent :

– à la **compensation par l'État des surcoûts de la mission de service public de transport postal de La Poste**, selon le protocole d'accord État-Presses-La Poste signé le 23 juillet 2008 et engageant les parties pour une période de sept ans (2009-2015).

Cette aide est répartie sur deux programmes : le programme 134 de la mission « Économie », et plus précisément son action 4, à hauteur de 152 millions d'euros en AE et CP pour 2012, et le programme 180 « Presse » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » à hauteur de 80 millions d'euros¹.

Cette enveloppe de 152 millions d'euros est en **baisse de pas moins de 4,4 %**. Interrogé sur ce point devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale lors de sa réunion du 18 octobre dernier par la rapporteure pour avis, Mme Laure de la Raudière, le secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des PME, du tourisme, des services, des professions libérales et de la consommation, M. Frédéric Lefebvre, a évoqué une baisse globale de dix millions d'euros se répartissant à raison de sept millions sur le budget du ministère en charge de l'économie et trois sur celui en charge de la culture. Il a rappelé qu'il s'agissait là du « strict respect de l'accord tripartite de juillet 2008 » ;

– à la **compensation à La Poste des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires** prévues par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite « loi TEPA ».

Avec 4,23 millions d'euros en AE comme en CP, cette dotation est **stable** par rapport à l'année passée ;

– aux **remboursements à La Poste des courriers des particuliers adressés en franchise postale**, conformément à l'article D. 73 du code des postes et des communications électroniques (correspondances ordinaires reçues par le Président de la République et cécogrammes²).

Fixés à 1,9 millions d'euros, en AE comme en CP, ces crédits sont en **hausse de 7,31 %** par rapport au précédent exercice budgétaire.

¹ Voir le rapport pour avis correspondant de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

² Courriers ou colis contenant des documents envoyés ou reçus par des déficients visuels ou par les organisations qui les assistent.

3. Les dépenses de transfert aux collectivités

Ces dépenses sont fixées à 8,4 millions d'euros, en AE comme en CP, dans ce projet de loi de finances, soit un **niveau équivalent** à celui voté en loi de finances initiale pour 2011.

	LFI 2011		PLF 2012			
Transfert aux collectivités	8 400 000	8 400 000	8 400 000	-	8 400 000	-
* dont subventions aux organismes internationaux	8 000 000	8 000 000	8 000 000	-	8 000 000	-
* dont subventions à des associations	400 000	400 000	400 000	-	400 000	-

Cette enveloppe de 8,4 millions d'euros se répartit en :

– des **subventions aux organismes internationaux**, avec 8 millions d'euros en AE comme en CP.

Le ministère chargé de l'industrie anime des réflexions sur les travaux de normalisation et joue un rôle actif au niveau multilatéral en participant à des instances comme l'Union internationale des télécommunications (UIT), l'Union postale universelle (UPU), la Conférence européenne des postes et télécommunications (CEPT), les organisations internationales de satellites, les structures assurant la gouvernance d'internet, également dans le cadre des Nations Unies. Il participe au financement de ces instances, selon des modalités de contribution négociées au niveau des États, sur une base annuelle ou pluriannuelle selon les organismes ;

– des **subventions annuelles à des associations** qui accompagnent le développement des télécommunications et de la société de l'information, pour 4 millions d'euros, en AE comme en CP.

Sont concernés le Forum des droits sur internet, qui cherche à rénover la régulation du réseau, l'Association française des utilisateurs de télécommunications (AFUTT), qui représente les utilisateurs de produits et services de communications électroniques, ainsi que l'Association de droit suisse Digital Video Broadcasting Project office (DVB project), qui permet de coordonner au plan technique la diffusion d'usages numériques.

B. L'ACTION 13 « RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES »

Autorité administrative indépendante créée par la loi du 26 juillet 1996 sur les télécommunications, l'ARCEP est chargée de réguler les marchés des communications électroniques et, depuis la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, des postes afin d'accompagner leur ouverture à la concurrence. Dirigée par un collège de sept membres, elle intervient essentiellement au moyen d'analyses de marché – régulation asymétrique,

concernant les opérateurs dominants – et en fixant des dispositions générales – régulation symétrique, s’adressant à tous les opérateurs.

La **dotation globale** dont elle fait l’objet est en **hausse de 0,99 %** dans le présent projet de loi de finances, à 23,32 millions d’euros, en AE comme en CP. Cette légère hausse intervient, il est vrai, après une baisse de 5,5 % en loi de finances pour 2011, qui s’est manifestée par un recul des dépenses immobilières et des économies systématiques dans les postes de fonctionnement courant cette année.

	LFI 2011		PLF 2012			
	AE	CP	AE	Evolution 2011-2012	CP	Evolution 2011-2012
ARCEP - Dépenses de personnel (Titre 2)	15 528 885	15 528 885	15 957 420	2,76%	15 957 420	2,76%
ARCEP - Dépenses de fonctionnement (Hors titre 2)	7 557 013	7 557 013	7 358 144	-2,63%	7 358 144	-2,63%
* dont dépenses liées à l'activité	3 160 000	3 160 000	3 050 000	-3,48%	3 050 000	-3,48%
* dont dépenses immobilières	2 850 000	2 850 000	2 850 000	-	2 850 000	-
* dont dépenses informatiques	960 000	960 000	900 000	-6,25%	900 000	-6,25%
* dont dépenses logistiques	580 000	580 000	558 144	-3,77%	558 144	-3,77%
Total	23 085 898	23 085 898	23 315 564	0,99%	23 315 564	0,99%

Cette dotation lui permet de financer deux types de dépenses : celles de personnel, dites « Titre 2 », et celles de fonctionnement, dites « Hors titre 2 ».

S’élevant à 15,97 millions d’euros en AE comme en CP, les crédits affectés aux **dépenses en personnel** sont en **hausse notable de 2,76 %**.

Contrairement à ce qui est le cas pour les dépenses de fonctionnement, ces crédits ne sont que peu affectés par les régulations budgétaires – mise en réserve de crédits pour aléas de gestion – auxquels sont soumises toutes les entités administratives depuis l’entrée en vigueur de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) en 2006. En effet, le taux de mise en réserve est très modeste – 0,5 % – et aucune taxation ou régulation supplémentaire n’intervient durant l’exercice.

Les crédits affectés aux **dépenses de fonctionnement**, quant à eux, sont en **recul de 2,63 %**, à 7,36 millions d’euros, en AE comme en CP.

En effet, le taux de la taxation initiale pour régulation budgétaire est d’une part élevé – 5 % tous les ans – et fait d’autre part l’objet d’une application indifférenciée à toutes les administrations, ce qui est particulièrement pénalisant pour des petites structures, telle que l’Autorité – elle ne compte que 174 employés – qui ne disposent pas de la masse de crédits suffisante permettant d’opérer des arbitrages internes.

Les autres mesures de régulations (gel, taxations nouvelles intervenant en cours d’exercice et qui sont pour certaines imputées à la réserve) sont marginales, mais néanmoins sources d’incertitudes quant à la disponibilité des crédits. Elles impliquent des réajustements des prévisions de dépenses tout au long de l’exercice.

Ces dépenses de fonctionnement sont de plusieurs types :

– les **dépenses liées à l'activité**.

Fixées à 3,05 millions d'euros, en AE comme en CP, elles sont en **baisse de 3,48 %** cette année. Elles incluent les marchés d'analyses et d'études externes sur cahiers des charges spécifiques et d'études multi-clients (1,6 millions d'euros), par lesquels l'Autorité exerce sa mission de régulation. Elles incorporent également la communication institutionnelle (0,9 million d'euros), les charges de déplacement des membres du collège et des agents (0,3 million d'euros) ainsi que les dépenses sociales, la médecine de prévention, la restauration collective et l'association du personnel (0,25 million d'euros) ;

– les **dépenses immobilières**.

Elles sont **reconduites** à hauteur de 2,85 millions d'euros, en AE comme en CP ;

– les **dépenses informatiques**.

S'élevant à 0,9 million d'euros, en AE comme en CP, elles sont en **baisse de 6,25 %**, du fait de l'impact du schéma directeur informatique adopté cette année suite à un audit approfondi et visant à optimiser les ressources en ce domaine à un meilleur coût ;

– les **dépenses logistiques** au sens large.

À 0,56 million d'euros, en AE comme en CP, elles sont en **recul de 3,77 %**, le projet annuel de performances faisant état à leur sujet de la poursuite de leur maîtrise « dans un souci de prise en compte du développement durable ».

II. L'ACTUALITÉ DU SECTEUR DES POSTES ET COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

A. LE DIFFICILE FINANCEMENT DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DANS LE SECTEUR POSTAL

1. Quatre missions de service public précisées par la loi

Définies par le législateur, faisant l'objet d'un contrat de service entre l'État et La Poste et devant donner lieu à un rapport du Gouvernement au Parlement en 2013, les missions de service public assurées par l'opérateur historique national sont au nombre de quatre :

– le **service public des envois postaux** et le **service universel postal**.

Le service public des envois postaux, aux termes de l'article 2 de la loi du 2 juillet 1990 précitée, comprend le service universel postal et notamment le service public du transport et de la distribution de la presse

bénéficiant du régime prévu par le code des postes et des communications électroniques (CPCE).

La notion de service universel postal a été définie par l'article 3 de la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 précitée comme « *une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs* ».

On notera qu'en application de l'article 26 de la loi du 9 février 2010 précitée, un arrêté déterminant les objectifs de qualité du service universel pour 2011 et 2012 doit être pris très prochainement ;

– le **service public du transport et de la distribution de la presse** ;

Le service public du transport et de la distribution de la presse, dont le principe est posé à l'article 2 de la loi du 2 juillet 1990 précitée, est régi par l'article R. 1-1-17 du CPCE.

Cette mission de service public fait l'objet, depuis les années 80, d'accords pluriannuels entre l'État, La Poste et les syndicats d'éditeurs de presse ;

– la **mission d'accessibilité bancaire** ;

Une mission d'accessibilité aux services de banque courants est confiée à La Poste par l'article L. 518-25 du code monétaire et financier, qui dispose que « *dans les domaines bancaire, financier et des assurances, La Poste propose des produits et services au plus grand nombre, notamment le livret A* ».

– la **mission d'aménagement du territoire**.

La Poste assume une mission d'aménagement du territoire par l'intermédiaire de ses points de contact, c'est-à-dire les bureaux de poste, les agences postales communales (APC), les agences postales intercommunales (API) et les relais poste (RP), qui sont au nombre de 17 000 sur l'ensemble du territoire français. A ce titre, elle doit répondre à certains critères d'adaptabilité de son réseau, d'accessibilité et de qualité de service.

2. Un financement de plus en plus problématique

Trois de ces quatre missions de service public font l'objet de mécanismes de financement spécifiques, qui ne sont pas sans poser de problèmes ou soulever des interrogations :

– pour financer les obligations du **service universel**, La Poste a longtemps bénéficié d'un secteur d'activité dont elle avait le monopole légal, appelé « **secteur réservé** ». En effet, les obligations particulières et les charges que La Poste supporte au titre du service universel postal représentent un « surcoût net » par rapport à ce qui résulterait d'une pure logique de

rationalisation commerciale. La Poste l'estime *grosso modo* à 1 milliard d'euros par an.

Or, **depuis le 1er janvier de cette année** et l'ouverture totale du secteur à la concurrence, sous la contrainte du droit européen, ce « **secteur protégé** » – qui s'était réduit à la levée, au tri et à la distribution des plis de moins de cinquante grammes – **a disparu**. Si les opérateurs postaux alternatifs ne se sont pas pressés, depuis, pour venir concurrencer La Poste, il n'en reste pas moins que se pose la question du financement du service universel.

La loi du 9 février 2010 précitée avait anticipé ce besoin, en mettant en place un **fonds de compensation** alimenté par l'ensemble des opérateurs et géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), que l'article L. 2-2 du code des postes et communications électroniques (CPCE) encadre.

Il y est prévu que la contribution de chaque prestataire de service postal est calculée proportionnellement au nombre d'envois postaux qu'il achemine dans le champ du service universel. Tout prestataire acheminant un nombre d'envois de correspondance inférieur à un seuil fixé par décret en est exempté.

Le montant des contributions au fonds dont ces prestataires sont redevables et le montant des sommes dues sont déterminés par l'ARCEP. Pour ce faire, celle-ci dispose d'un droit à se faire communiquer des prestataires les informations comptables lui semblant utiles, et peut sanctionner les opérateurs récalcitrants ou défaillants.

Enfin, cet article L. 2-2 renvoie à des mesures réglementaires deux précisions d'importance :

– un décret en Conseil d'État, pris après avis de l'ARCEP et de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques (CSSPPCE), doit préciser les méthodes d'évaluation, de compensation et de partage des coûts nets liés aux obligations de service universel. Ce texte réglementaire a été examiné en Conseil d'État le 9 novembre dernier ;

– un décret simple, pris après avis public de l'ARCEP sur demande du prestataire du service universel établissant, doit fixer la première année au titre de laquelle les contributions nettes au fonds de compensation du service universel postal sont recouvrées.

La mise en œuvre de ce fonds semble problématique. En l'absence de concurrence effective et réelle, La Poste elle-même n'en demande pas la création. Du reste, dans son rapport public thématique de juillet 2010 sur l'entreprise postale, la Cour des Comptes relevait que « *la mise en place éventuelle du fonds de compensation apparaît soit comme une hypothèse d'école, soit comme une solution délicate quant à la détermination de la « charge inéquitable » de l'opérateur* ».

Votre rapporteur pour avis, conteste le principe même de confier à un tel fonds, dont la mise en place et le bon fonctionnement paraissent très largement aléatoires, le financement de cette mission de service public. Un fonds de ce type existe en effet pour le service universel de la téléphonie fixe, et fait l'objet de contestations de la part des opérateurs censés l'alimenter.

Votre rapporteur pour avis estime qu'il devrait revenir à l'État de prendre en charge à travers une subvention imputée sur le budget général. La réglementation européenne n'interdit pas, d'ailleurs, d'assurer le financement du service universel par une aide d'État, comme c'est le cas en Suède par exemple ;

– la mission de **transport et distribution de la presse** occasionne, quant à elle, un **surcoût net** qui a pu être évalué à 670 millions d'euros en 2006. Les tarifs spécifiques associés à cette mission ne couvrant que 37 % des coûts, La Poste bénéficie chaque année d'une subvention de l'État.

Cette subvention est **imputée sur deux programmes distincts**¹. La majeure partie provient de l'action 4 Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information du programme 134 de la mission « Économie ». S'élevant à 152 millions d'euros en AE et CP pour 2012, cette enveloppe est **en baisse de 4,4 %** par rapport à l'année précédente. **Il y a là une évolution inquiétante selon votre rapporteur pour avis.**

En effet, le **solde de ce surcoût net**, qui était jusqu'à présent couvert par les bénéfices tirés par La Poste de son activité sur le secteur réservé, sera à présent **pris en charge par l'opérateur**, aux termes de l'accord Schwartz de 2008. Il s'agit donc d'une augmentation de charges pour le groupe La Poste, auquel est confié ce service public de distribution de la presse, à un moment où ses fondamentaux structurels se trouvent fragilisés (ouverture totale du marché postal à la concurrence, baisse rapide des volumes de courriers traités ...)

– la mission d'**accessibilité bancaire** occasionne également un **surcoût net** pour La Banque Postale, filiale de La Poste, chargée de l'assurer. Il avait été évalué par le Gouvernement à 393 millions d'euros au titre de l'année 2007.

Ce surcoût est compensé par une **rémunération dite « complémentaire »** dont le montant, fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie, doit être proportionné aux missions de service d'intérêt économique général (SIEG) confiées à La Poste. Le livret A proposé par cette dernière en relève, dans la mesure où il favorise l'inclusion bancaire des personnes ayant des difficultés d'accès aux services bancaires de base.

Le montant de cette rémunération complémentaire est le suivant pour les années 2009 à 2014 :

¹ Voir supra.

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Montant (en millions d'euros)	280	270	260	250	235	210

– la **décroissance** de la rémunération complémentaire doit être compensée par la poursuite par La Banque Postale de ses efforts de productivité, en vue de réduire le coût de la collecte pour le Livret A. Votre rapporteur pour avis, M. Michel Teston, s'interroge sur cette évolution, à l'heure où de plus en plus de nos concitoyens éprouvent des difficultés financières ;

– le **maillage territorial** de La Poste est financé au moyen d'un fonds *ad hoc* constitué dans un compte spécifique de La Poste, qui est chargée d'en assurer la gestion comptable et financière.

Les ressources de ce **fonds de péréquation** proviennent notamment de l'allègement de fiscalité locale dont bénéficie La Poste en contrepartie de sa mission d'aménagement du territoire. Cet abattement, non compensé par l'État aux collectivités territoriales, est appliqué tant sur ses bases de contribution économique territoriale (CET) que sur ses bases de taxes foncières.

La loi du 9 février 2010 précitée prévoit qu'à partir de l'exercice 2011, le taux des abattements dont bénéficie La Poste est fixé chaque année dans une limite portée de 85 à 95 %. Ce produit contribue au financement du coût du maillage territorial complémentaire de La Poste, évalué chaque année par l'ARCEP.

Le fonds postal national de péréquation territoriale, l'État, l'association des maires de France (AMF) et La Poste ont signé en janvier 2011 le **contrat de présence postale territoriale**, qui fixe pour la période 2011-2013 les modalités de fonctionnement du fonds. Évalué par l'ARCEP, le montant prévisionnel des ressources de ce fonds est de 170 millions d'euros par an, soit 510 millions d'euros sur la période 2011-2013. Partant de là, **le contrat de présence postale territoriale a prévu une augmentation du financement de la présence postale territoriale de 35 millions d'euros par rapport à la période 2008-2010**. Le fonds est ainsi doté d'un montant prévisionnel de **170 millions d'euros chaque année d'ici 2013**, au lieu de 135 millions d'euros précédemment.

RESSOURCES PRÉVISIONNELLES DU FONDS POSTAL NATIONAL DE PÉRÉQUATION

Année	2011	2012	2013	Total
Montant (en millions d'euros)	170	170	170	510

Source : contrat de présence postale territoriale 2011-2013.

Votre rapporteur pour avis estime ce système de financement critiquable à plusieurs égards. Tout d'abord, **l'État en est absent**, le dispositif est assis sur la seule fiscalité locale. Et ce alors même que c'est lui qui assigne cette mission de présence territoriale à La Poste.

Par ailleurs, le « **bouclage financier** » **du dispositif n'est pas assuré**. Ainsi, selon la Cour des comptes, « *le coût de la mission d'aménagement du territoire ne sera qu'en partie couvert par l'abattement maximal de 95 % sur la nouvelle contribution économique territoriale* », même si le produit de ce dernier sera supérieur à celui du système précédent.

On notera enfin que **le cadre réglementaire** dans lequel s'inscrit le financement de cette mission de présence postale territoriale **n'est pas entièrement abouti** :

– cette année a vu la publication du décret en Conseil d'État n° 2011-849 du 18 juillet 2011 précisant la méthode de calcul du coût net du maillage complémentaire permettant à La Poste d'assurer sa mission d'aménagement du territoire, en application de l'article 4 de la loi du 9 février 2010 ;

– en revanche, n'a pas été pris le décret devant préciser l'article 21 et fixant le seuil d'envois de correspondance au-dessous duquel les prestataires de services postaux sont exemptés de contribution au fonds de compensation du service universel postal. Ce décret fait actuellement l'objet de travaux menés conjointement avec l'ARCEP ;

– enfin, un rapport au Gouvernement et au Parlement sur le coût net du maillage complémentaire permettant d'assurer la mission d'aménagement du territoire confiée à La Poste, réalisé par l'ARCEP, est attendu. Il devrait être transmis d'ici la fin de l'année 2011.

3. Les risques liés au démantèlement du groupe Dexia

Votre rapporteur pour avis souhaite enfin évoquer les conséquences du démantèlement du groupe Dexia. En raison d'une crise de liquidité, ce dernier va être divisé en trois ensembles, l'un d'entre eux étant spécifiquement chargé des activités de financement des collectivités locales françaises.

La Banque Postale est au cœur de cette opération de démantèlement/restructuration. Elle prendra en effet une participation de 5 %

dans Dexia Municipal Agency (DMA), aux côtés de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). DMA sera chargé de gérer l'encours des financements (sous forme titrisée) déjà accordés aux collectivités. Cela représente selon certaines sources un stock de prêts d'environ 80 milliards d'euros.

Elle prendra également une participation dans la nouvelle banque des collectivités locales à hauteur de 65 % du capital, les 35 % restants étant détenus par la CDC. Cette structure sera chargée d'accorder les nouveaux financements.

S'agissant de DMA, votre rapporteur pour avis s'interroge à un double titre :

– n'y a-t-il pas un risque que le démantèlement de Dexia vienne contaminer la Banque postale ou la CDC qui, en tant que nouveaux actionnaires de DMA, devront supporter le coût des défauts de remboursement éventuels ou des manques à gagner liés au désengagement anticipé des contrats adossés aux prêts aux collectivités ?

– *in fine*, sachant que la CDC et la Banque postale sont des structures à financement public, n'y a-t-il pas un risque que ce soit de nouveau le contribuable qui finance les pertes générées par des pratiques financières imprudentes ?

S'agissant de la nouvelle banque des collectivités locales, plusieurs questions se posent également :

– n'y a-t-il pas un risque d'assèchement du crédit pour les collectivités locales ? La nouvelle banque sera en effet majoritairement contrôlée par la Banque postale, qui pourrait être réticente à mettre les liquidités dont elle dispose pour ses principales activités (prix immobiliers et crédit à la consommation) au service de sa nouvelle activité de financement des collectivités ;

– à supposer que la Banque postale s'engage véritablement dans le prêt aux collectivités, dans quelles conditions le fera-t-elle ? Les critères de rentabilité de la Banque postale sont en effet ceux d'une entreprise commerciale et les taux proposés aux collectivités risquent d'être relativement élevés.

B. LA COUVERTURE DU TERRITOIRE EN RÉSEAUX DE TÉLÉPHONIE MOBILE

1. La procédure d'attribution des licences 4G

Quatrième génération de standard pour la téléphonie mobile, après la 2G et la 3G, la technologie 4G devrait offrir des débits théoriques de l'ordre

d'une centaine de Mbit/s et ainsi permettre d'accéder aux nouveaux usages du numérique, en mobilité de surcroît.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, ce nouveau « saut technologique » est capital dans la mesure où la bande de fréquences des **800 MHz**, issue du « dividende numérique » résultant de l'arrêt de la télévision analogique hertzienne, permettra une plus large couverture ; elle devrait donc être particulièrement bien adaptée aux zones rurales, jusqu'ici mal desservies par les réseaux mobiles. Pour les zones urbaines, la bande des **2,6 GHz**, qui possède de plus grandes facultés de propagation et permet une meilleure réception dans les bâtiments, semble également bien adaptée.

L'année 2011 a vu l'État français **mettre aux enchères les licences** de téléphonie mobile pour la bande des 2,6 GHz. Il a retenu un processus d'enchères combinatoires à un tour portant sur quatre bandes de fréquences (A, B, C, D) respectivement de 10,5, 5 et 10 MHz duplex, avec possibilité de cumul jusqu'à 15 MHz duplex, les fréquences étant attribuées pour une durée de 20 ans.

Les candidats devaient **respecter diverses contraintes** :

– une couverture du territoire national de 98 % et 99,6 % à respectivement 12 ans et 15 ans, une couverture des axes routiers prioritaires à 15 ans, une couverture de la zone prioritaire (représentant environ 18 % de la population métropolitaine) de 40 % et 90 % à respectivement 5 ans et 10 ans, et une couverture par département de 90 % à 12 ans ;

– une obligation de mutualisation dans les communes des programmes zones blanche à 15 ans et une obligation de faire droit aux demandes raisonnables de mutualisation de tout ou partie de la zone prioritaire pour les bandes A, B, C ;

– en cas de candidature à des lots de plusieurs bandes de fréquence, l'obligation de fournir un accueil en itinérance aux opérateurs disposant de licences d'utilisation de fréquences 2,6 GHz.

Par ce « cahier des charges », le Gouvernement poursuivait un **triple objectif** :

– l'**aménagement du territoire**. L'article L. 42-2 du code des postes et communications électroniques (CPCE), issu de la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique dans sa version rédigée à l'initiative du Sénat, dispose en effet que les modalités d'attribution des fréquences 4G « *tiennent prioritairement compte des impératifs d'aménagement du territoire* ». Il s'agit d'un point essentiel sur lequel notre assemblée a toujours insisté de façon consensuelle ;

– la **concurrence**. L'article L. 32-1 du CPCE dispose ainsi que le ministre chargé des communications électroniques et l'ARCEP veillent « *à l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale* »

entre les exploitants de réseau et les fournisseurs de services de communications électroniques » ;

– enfin, la **valorisation du patrimoine immatériel de l'État**. La jurisprudence du Conseil constitutionnel exige en effet que les biens de l'État ne soient pas grevés de droits réels au profit de personnes privées sans contreparties appropriées. Cet objectif a pu être perçu comme étant privilégié au détriment des deux autres, et notamment du premier, le Gouvernement ayant annoncé chercher à récupérer jusqu'à 2,6 milliards d'euros.

C'est finalement le 11 octobre dernier que **l'ARCEP a attribué les premiers lots** de fréquences 4G aux opérateurs mobiles :

– Orange et Free Mobile ont obtenu les plus grosses parts, avec un lot de 20 MHz de fréquences chacun. Orange avait proposé un montant de 287 millions d'euros environ, et Free de 271 millions ;

– les candidatures de Bouygues Telecom et de SFR ont été retenues pour une quantité de fréquences de 15 MHz. Le premier a proposé un montant de 228 millions d'euros environ, et le second de 150 millions d'euros.

Au total, les quatre opérateurs se sont engagés à payer 936 millions d'euros pour obtenir ces licences dans la bande des 2,6 MHz, pour une mise à prix de départ de 700 millions d'euros.

Puis **l'ARCEP a détaillé le cahier des charges** portant sur les conditions d'utilisation des fréquences attribuées. En particulier, l'ARCEP a précisé le calendrier de déploiement de la 4G, le taux de couverture attendu et les conditions d'accueil des opérateurs de réseau mobile virtuel (MVNO).

Les exigences de couverture seront identiques pour les quatre opérateurs en lice. Orange, SFR, Bouygues Télécom et Free Mobile devront assurer une couverture de 25 % de la population métropolitaine d'ici quatre ans, à compter de la date d'attribution de l'autorisation. En 2019, les quatre sociétés devront atteindre un niveau de couverture de 60 %, puis 75 % en 2023.

Pour que la couverture soit de qualité, l'ARCEP a listé des critères que les opérateurs devront respecter. L'accès à la 4G doit ainsi permettre « *un débit maximal théorique pour un même utilisateur d'au moins 60 Mbit/s dans le sens descendant* ». Le réseau doit par ailleurs offrir un taux de réussite minimale permettant d'assurer 95 % des tentatives de connexion, à l'extérieur des bâtiments et 24 heures sur 24, notamment aux heures chargées. Enfin, la disponibilité des fréquences sera étalée jusqu'en 2014 région par région.

La prochaine étape consistera, l'année prochaine, en la procédure d'attribution de la bande 800 MHz, pour laquelle la date de dépôt des candidatures a été fixée au 15 décembre 2011. Le Gouvernement espère en retirer 1,8 milliard d'euros.

Votre rapporteur pour avis s'interroge toutefois sur le respect du critère d'aménagement du territoire. Certes, les taux de couverture sont

ambitieux, mais ils doivent être atteints d'ici à douze ans pour la bande des 2,6 GHz et quinze ans pour celle des 800 MHz, soit un délai paraissant long par rapport à la rapidité d'évolution des besoins en matière de bande passante.

2. Les problèmes de couverture persistants des réseaux 2G et 3G

Votre rapporteur pour avis souhaite ici soulever à nouveau une problématique discutée de façon récurrente dans notre assemblée, celle de la couverture du territoire en réseau mobile de deuxième et troisième génération (2G et 3G).

Selon l'ARCEP, au 1er janvier 2009, 97,8 % de la population était couverte en 2 G par les trois opérateurs mobiles ; 100 000 personnes, représentant 2,3 % de la surface du territoire métropolitain, étaient situées en zone blanche ; 50 % des zones blanches étaient concentrées dans treize départements. S'agissant du réseau 3G, et après avoir été mis en demeure par l'ARCEP de tenir leurs engagements, Orange, SFR et Bouygues Telecom ont signé, en février 2010, un accord tripartite dans lequel ils s'engageaient à atteindre d'ici fin 2013 une couverture équivalente à celle de la 2G, soit 99,8 % de la population.

Or, **la valeur de ces statistiques de couverture, en 2G comme en 3G, est sujette à caution**, notamment parce que l'instrument de mesure utilisé est insatisfaisant dans les communes non encore desservies et bénéficiant du programme d'extension de la couverture en « zone blanche ». En effet, il conduit à considérer comme couverte celles de ces communes dont seul le bourg-centre est desservi.

Il paraît donc indispensable à votre rapporteur pour avis de **s'accorder sur des critères pertinents pour déterminer les taux de couverture**. Il semble tout aussi nécessaire d'achever la réalisation des programmes de résorption des zones blanches, et de traiter les zones grises¹. La mutualisation entre opérateurs est à privilégier dans cette optique, pour les réseaux existants comme pour la réalisation du futur réseau à très haut débit mobile.

C. LE BASCULEMENT INTÉGRAL VERS LA TÉLÉVISION NUMÉRIQUE TERRESTRE

Remplaçant la télévision dite « analogique », la télévision numérique terrestre (TNT) permet la transmission de signaux de télévision par un réseau de réémetteurs hertziens terrestres numériques, offrant une parfaite qualité d'image et de son, ainsi qu'un plus grand nombre de chaînes gratuites, mais

¹ C'est-à-dire les territoires desservis par seulement un ou deux opérateurs.

également payantes. Notre pays doit achever très prochainement – le **30 novembre prochain** précisément – le **basculement**, commencé le 2 février 2010, d'une technologie à l'autre. Il sera ainsi mis fin à un processus de migration dont la préparation a été amorcée en 2005.

Aujourd'hui, plus de 93 % des foyers métropolitains peuvent recevoir la TNT. La loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur a fixé un **objectif de couverture en hertzien à 95 % de la population métropolitaine à la fin novembre**. Depuis cette loi et jusqu'à cette date-butoir, la diffusion analogique s'est arrêtée progressivement, région par région, conformément au calendrier prévu par la révision du schéma national d'arrêt de la diffusion analogique, approuvé par le Premier ministre le 23 juillet 2009. Puis, en application de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, l'autorité de régulation en matière de communication audiovisuelle, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), a publié le 23 décembre 2008 une liste de **1 626 émetteurs qui seront numérisés**. Ainsi, restent encore à ce jour à basculer vers la TNT quatre des 24 zones régionales métropolitaines¹.

Comme pour les autres services en réseau que sont la téléphonie mobile et l'accès à internet haut et très haut débit, votre rapporteur pour avis, s'interroge sur les modalités du dispositif retenu en matière de couverture territoriale. Le fait de retenir, dans la loi du 5 mars 2007 précitée, un objectif de 95 % de couverture au seul niveau national a abouti à ce que le **taux de couverture soit inférieur à 90 % dans les départements les plus ruraux**. Lors de l'examen de la loi du 17 décembre 2009 précitée, il aurait pu être possible de relever l'objectif de couverture à 95 % de la population de chaque département, mais les propositions de modification suggérées à l'époque, notamment par votre rapporteur pour avis, n'ont pas été retenues.

Fort heureusement, **un certain nombre d'améliorations ont été apportées**. Tout d'abord, le CSA a introduit un correctif départemental en vue de garantir que, dans chaque département, 91 % de la population soit desservie. Ensuite, la puissance des émetteurs a été augmentée dans les zones où le diagramme de rayonnement pouvait être légèrement élargi, ce qui a permis d'augmenter de 1,6 % le taux de couverture de la population. Enfin, des dispositifs de soutien financier ont été créés dans la loi du 17 décembre 2009, afin de permettre aux personnes ne pouvant capter la télévision numérique par voie hertzienne de la recevoir par d'autres moyens, et à celles le pouvant techniquement mais étant les plus démunies d'acquérir le matériel nécessaire.

Si ces améliorations sont toutes allées dans le bon sens, **elles ne sont toutefois pas suffisantes**. Les deux premières ne permettent pas de fixer à 95 % le seuil de couverture en numérique par département, qui seul aurait garanti une plus grande équité de traitement entre territoires et un meilleur équilibre en matière de diffusion entre l'hertzien et le satellitaire. Quant à la

¹ Zones Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Provinces-Alpes et Alpes.

mesure de compensation à hauteur de 100 euros par foyer desservi attribuée aux collectivités locales qui décident de faire fonctionner en numérique de petits réémetteurs arrêtés à l'extinction de la télévision analogique, elle paraît dérisoire au regard du coût élevé d'un réémetteur et de sa maintenance sur dix ans.

En outre, de nouveaux ajustements de standards de transmission, envisagés prochainement risquent de renchérir à nouveau le coût du passage au numérique pour les téléspectateurs. C'est ainsi que le rapport remis par le président du CSA, M. Michel Boyon, au Premier ministre le 12 septembre dernier sur l'évolution de la TNT préconise deux évolutions technologiques jugées « inéluctables » : le passage à la norme DVB-T2, qui permet de diffuser un plus grand nombre de chaînes, et la transition vers le format de compression MPEG4, pour favoriser le développement de la télévision haute définition. Deux propositions qui impliquent pour une grande partie des téléspectateurs – au moins 55 % selon le CSA – de changer leur équipement.

Enfin, votre rapporteur pour avis souhaite évoquer le problème du **brouillage potentiel de la réception de la TNT par les fréquences 4G**, notamment du fait de l'utilisation de la bande des 800 MHz, sur laquelle était diffusée la télévision analogique. Le CSA a ainsi demandé courant octobre aux trois opérateurs français de stopper l'expérimentation des réseaux 4G à Laval, en raison de perturbations décelées sur la réception de la TNT. Les radars de la sécurité civile et de la défense pourraient également être affectés. Se posera nécessairement la question du financement de la prise en charge de ces brouillages, question sur laquelle l'État et les opérateurs ont naturellement des positions inverses.

D. L'IDÉE D'UN SERVICE UNIVERSEL DU HAUT DÉBIT

Les usages actuels de l'internet (visualisation d'images et de films en haute définition, téléchargement de fichiers de volumes importants, jeu en ligne, « informatique dans les nuages » ...) impliquent de bénéficier d'une bande passante aussi large que possible, et à tout le moins d'un haut débit aussi performant que possible.

Or, les statistiques en ce domaine, ainsi que notre collègue Hervé Maurey le souligne dans son récent rapport sur l'aménagement numérique des territoires¹, sont couramment présentées d'une façon qui fausse la réalité.

Certes, 98,3 % des Français ont en effet accès à des services ADSL depuis leur domicile. Toutefois, selon l'ARCEP, ce taux de couverture n'est plus que de 77 % seulement pour les connexions bénéficiant d'un débit

¹ *Aménagement numérique des territoires, passer des paroles aux actes, rapport d'information fait par M. Hervé Maurey au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, n° 730 (2010-2011).*

supérieur ou égal à 2 Mbit/s, en-dessous duquel les services offerts sont bien en-deçà des attentes de la grande majorité des internautes. Ce qui conduit d'ailleurs à s'interroger sur la pertinence du plan « France numérique 2012 », qui se donnait pour but d'obtenir la généralisation à tous les Français de l'accès à internet au haut débit en 2012, mais avec un seuil de réception à 512 Kbit/s seulement.

De ce fait, l'accessibilité au *triple play*, offre commerciale dans laquelle les opérateurs proposent à leurs abonnés des services à la fois d'internet à haut débit, de téléphonie fixe et de télévision, se trouve considérablement réduite. Cette offre nécessite en effet de disposer d'au moins 8 Mbit/s pour un confort d'utilisation réel. Il en résulte que la moitié de la population de notre pays ne peut en profiter.

A cette « fracture numérique territoriale », il est souvent répondu, de la part de l'État comme des opérateurs, en mettant en avant des technologies alternatives, à commencer par la technologie satellitaire. Celle-ci offre en effet l'avantage de permettre de couvrir tout point du territoire de façon identique. Cependant, le niveau et la qualité de services offerts sont moindres que ceux de l'ADSL, et les prix plus élevés. Quant aux technologies radio terrestres, telles que le WiFi ou le WiMax, elles présentent également des inconvénients.

Dès lors, et tout en respectant le principe de neutralité technologique, **c'est bien un haut débit pour chacun de nos concitoyens qu'il faut viser**, en prenant soin d'en fixer le seuil à un niveau en adéquation avec les pratiques actuelles d'internet et de prévoir leur évolution. C'est pourquoi votre rapporteur pour avis partage l'objectif fixé par M. Hervé Maurey dans son rapport, de la mise en place d'un véritable haut débit pour tous sur la base de 2 Mbit/s dès 2012 et de 8 Mbit/s en 2015.

E. LE DÉBUT DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME NATIONAL TRÈS HAUT DÉBIT (PNTHD)

Rendu public par le Premier ministre en juin 2010, puis précisé par les ministres concernés en avril 2011, le **programme national très haut débit (PNTHD)** est présenté par le Gouvernement comme permettant d'atteindre les **objectifs ambitieux fixés par le Président de la République** début 2010 : une couverture de 70 % de la population en très haut débit d'ici 2020, et de 100 % d'ici 2025.

Pour ce faire, il **découpe le territoire national en trois types de zones**, auxquelles sont attachés différents régimes d'aides publiques :

– dans les zones les plus denses, dites « zones 1 », le déploiement est laissé à l'initiative privée et ne fait l'objet, en raison de leur caractère économiquement rentable, d'aucune aide de la part des pouvoirs publics ;

– dans les zones moyennement denses, dites « zones 2 », où les opérateurs privés sont susceptibles d’aller s’ils sont soutenus financièrement, ils pourront bénéficier de prêts et garanties d’emprunt ;

– dans les zones peu denses, dites « zones 3 », où seul l’investissement public est économiquement envisageable, les collectivités bénéficieront du soutien de l’État.

Le **financement** du PNTHD se fait **par le biais du plan national « investissements d’avenir »**. Deux des 35 milliards d’euros de ce plan lancé par le Gouvernement en 2010 y sont en partie consacrés. Ils abondent le fonds national pour la société numérique (FSN), géré au nom du Premier ministre par le commissariat général à l’investissement (CGI). Sur cette enveloppe, 1 milliard revient aux opérateurs privés en « zones 2 », 900 millions d’euros aux projets des collectivités territoriales en « zones 3 » et 40 millions d’euros à des travaux de recherche visant à mettre au point la future génération de satellites dédiés à l’accès à internet à très haut débit. Le 27 juillet dernier a été ouvert le « guichet B » du FSN, qui doit financer les projets des collectivités.

Ainsi que cela a été souligné par de nombreux intervenants lors du débat du 12 octobre dernier en séance publique sur la couverture numérique du territoire, à commencer par votre rapporteur pour avis, **ce programme ne semble pas de nature à permettre d’atteindre les objectifs** fixés au plus haut niveau, et ce pour plusieurs raisons.

D’une part, il **favorise de façon excessive l’initiative privée**, y compris dans les zones moyennement denses, **et cantonne les collectivités** au déploiement dans les zones rurales, les plus coûteuses à desservir, sans qu’elles ne puissent pratiquer de péréquation territoriale.

En effet, et ainsi que cela est longuement développé dans le rapport d’information de notre collègue Hervé Maurey, les opérateurs ont été appelés par le Gouvernement à manifester leurs intentions d’investissement sur l’ensemble du territoire au 31 janvier 2011. Or, les projets qu’ils ont déposés auprès du CGI à cette date sont peu précis du point de vue des zones couvertes, de la nature des raccordements retenue et des plans de financement. En outre et surtout, ces projets ne les contraignent en rien : nul mécanisme de sanction n’a été prévu en cas de non respect. Enfin, ils ne renvoient qu’à des engagements à commencer les déploiements dans une période de trois à cinq ans, et à ne les finir que dans un délai subséquent de cinq ans.

Quant aux collectivités territoriales, elles voient leurs initiatives figées par celles des opérateurs, puisqu’elles devront attendre entre trois et cinq ans pour éventuellement « reprendre la main » en cas de défaillance de ces derniers, et ne pourront pendant ce temps porter de projets que dans des zones peu denses, et donc non rentables.

Le financement public de « projets intégrés », c’est-à-dire de projets de collectivités portant à la fois sur des zones rentables et non rentables, est par ailleurs insusceptible de faire l’objet de soutiens publics, y compris sur les

seules zones non rentables, du fait d'une interprétation très restrictive de la réglementation sur les aides d'État par le PNTHD. Il y a là une contrainte injustifiée pour les collectivités, qui se voient ainsi empêchées de procéder à de la péréquation entre territoires denses et zones plus reculées.

Le **financement du plan**, dans un second temps, **semble très incertain**. Le FSN n'est en l'état doté que d'environ 2 milliards d'euros pour le soutien à la mise en place du réseau très haut débit, ce qui constitue une somme certes non négligeable, mais très faible au regard d'un besoin de financement total estimé à 25 milliards d'euros. Par ailleurs, le fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT), créé par la « loi Pintat » et devant prendre le relais du FSN lorsque ce dernier sera tari, n'a pas encore été alimenté, les modalités même de son abondement restant inconnues. Votre rapporteur pour avis préconise un « signal fort » de l'État à cet égard : la prise en charge par ce dernier, principalement, d'un abondement du FANT à hauteur de 500 à 600 millions d'euros par an serait une mesure qui préparerait l'avenir et renforcerait la confiance des investisseurs publics et privés. En outre, au fur et à mesure du développement du réseau, il paraîtrait justifié que les opérateurs privés prennent leur part de l'équipement des zones les moins denses en contribuant aux deux fonds précités, selon des modalités législatives et réglementaires restant à préciser.