

N° 115

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

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 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

ÉCONOMIE

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

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

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 et 111 (annexe n° 11) (2010-2011)

SOMMAIRE

INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE - UNE MISSION DÉDIÉE À LA CONCEPTION ET À LA CONDUITE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES	9
I. PEU DE CHANGEMENTS DANS LA STRUCTURE DE LA MISSION	9
A. DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES INCHANGÉS	9
B. DES MODIFICATIONS MINEURES DANS LE PÉRIMÈTRE ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE	10
C. LE LEVIER D'ACTION DES DÉPENSES FISCALES RESTE PRÉPONDÉRANT	11
II. UN BUDGET PLACÉ SOUS LE SIGNE DE LA RIGUEUR	15
A. UN EFFORT DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE DE PERSONNEL QUI SE POURSUIT EN LIEN AVEC LA RÉORGANISATION DES SERVICES	15
B. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION EN FORT RECU	15
C. ANALYSE DES PROGRAMMES DE LA MISSION	16
1. <i>Le programme n° 134 « Développement des entreprises et de l'emploi »</i>	16
2. <i>Le programme 225 « Tourisme »</i>	17
3. <i>Le programme 220 « Statistiques et études économiques »</i>	18
4. <i>Le programme n° 305 « Stratégie économique et fiscale »</i>	19
III. PRÉSERVER LES MOYENS D'ACTION DU FISAC	19
A. UN OUTIL PRÉCIEUX POUR MAINTENIR UNE OFFRE COMMERCIALE ET ARTISANALE DE PROXIMITÉ DANS DES ZONES FRAGILISÉES	20
B. LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE DU SÉNAT A ADOPTÉ UN AMENDEMENT RELEVANT LES CRÉDITS DU FISAC	20
DEUXIÈME PARTIE - LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES (DGCCRF), UNE ADMINISTRATION AU CŒUR DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE	23
I. UN RÔLE ESSENTIEL AU SEIN DE LA MISSION « ÉCONOMIE »	23
A. LA DGCCRF, UNE ADMINISTRATION HISTORIQUE AUX MISSIONS DIVERSES	23
1. <i>Du service de la répression des fraudes à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes</i>	23
2. <i>Des missions variées au service d'un même objectif</i>	24
a) <i>La régulation concurrentielle des marchés (action n° 16)</i>	25
b) <i>La protection économique des consommateurs (action n° 17)</i>	26
c) <i>La sécurité des consommateurs (action n° 18)</i>	26
d) <i>Le suivi des dossiers communautaires</i>	27

B. LE DÉPLOIEMENT DE SES MISSIONS A RÉCEMMENT CONNU PLUSIEURS « TEMPS FORTS »	28
1. La loi de modernisation de l'économie a redéfini le périmètre d'action de la DGCCRF	28
a) La DGCCRF a redéfini certaines de ses compétences, en collaboration avec la nouvelle Autorité de la concurrence	28
b) Le contrôle des relations commerciales	29
2. Les Assises de la consommation ont redessiné les contours du mouvement consomériste	31
II. LA DGCCRF DISPOSE-T-ELLE DES MOYENS DE SES AMBITIONS ?	32
A. LES MOYENS DE LA DGCCRF AU SEIN D'UN BUDGET DE RIGUEUR.....	32
1. Les moyens humains.....	32
a) Évolution des moyens humains : une baisse constante des effectifs... ..	32
b) ... qui n'empêche pas une grande adaptabilité aux missions dévolues à la DGCCRF	33
2. Les moyens budgétaires	34
a) L'évolution des moyens budgétaires	34
b) Le budget pour 2011 : l'accent est mis sur la sécurité des produits.....	35
3. Le bilan de l'activité de contrôle de la DGCCRF	37
B. UNE RÉORGANISATION DES SERVICES MENÉE AVEC SUCCÈS	37
TROISIÈME PARTIE - ACTUALITÉ DE L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE	41
I. PRINCIPALES TENDANCES DE L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE	41
A. LE TOURISME : UN SECTEUR MAJEUR DE L'ÉCONOMIE	41
B. LA FRÉQUENTATION TOURISTIQUE.....	42
1. Les déplacements des Français	42
2. Les visiteurs étrangers en France	43
C. L'ACTIVITÉ DES AGENCES DE VOYAGE RÉSISTE À LA CRISE	43
II. LE PROGRAMME TOURISME	44
A. UNE DOTATION EN RÉDUCTION MARQUÉE	44
B. LES CRÉDITS CONSACRÉS AU TOURISME AU SENS LARGE	45
C. LES AXES DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DU TOURISME	47
III. DES OUTILS D'INTERVENTION PERFORMANTS	48
A. L'AGENCE DE DÉVELOPPEMENT TOURISTIQUE « ATOUT FRANCE »	48
B. LE CENTRE DES MONUMENTS NATIONAUX	50
C. L'AGENCE NATIONALE DES CHÈQUES VACANCES.....	51
QUATRIÈME PARTIE - POSTES ET COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES : LA SITUATION DU GROUPE LA POSTE	53

A. UNE ENTREPRISE CONFRONTÉE À DES DIFFICULTÉS INTERNES ET EXTERNES	53
1. <i>Des faiblesses structurelles</i>	53
a) Un réseau dense mais coûteux	53
b) Un process industriel encore perfectible	54
c) Un endettement excessivement élevé	55
d) Un financement des missions de service public encore problématique	55
(1) Le service public des envois postaux et le service universel postal	55
(2) Le service public du transport et de la distribution de la presse	56
(3) La mission d'accessibilité bancaire	56
(4) La mission d'aménagement du territoire	57
2. <i>Un marché postal en berne</i>	58
a) Un secteur du courrier en perte de vitesse	58
b) Des perspectives peu encourageantes pour l'avenir	59
3. <i>Une concurrence qui s'intensifie</i>	59
a) Une concurrence émergente dans l'Union européenne	59
b) Un marché français encore dominé par l'opérateur historique	60
B. UN GROUPE D'ENVERGURE EUROPÉENNE BIEN PLACÉ POUR FAIRE FACE À L'OUVERTURE TOTALE DU MARCHÉ	61
1. <i>Des résultats encourageants en 2009</i>	61
2. <i>Le changement de statut de l'entreprise</i>	62
3. <i>L'augmentation de capital</i>	63
4. <i>Le plan « Ambition 2015 »</i>	64
LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN	67
ANNEXE I - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	69
I. AUDITION DE M. GÉRARD CORNU, RAPPORTEUR	69
II. AUDITIONS DE MME ODETTE TERRADE, RAPPORTEUR	69
ANNEXE II - EXEMPLES CHIFFRÉS DE L'ACTION DE LA DGCCRF EN 2009	71

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Les marges de manœuvre des pouvoirs publics pour définir la politique économique du pays apparaissent aujourd'hui étroites.

D'un côté, au sortir d'une crise économique qui fut la plus violente depuis les années 1930, force est de constater que la reprise est encore bien fragile. Une politique de rigueur budgétaire comporte de ce point de vue un risque qu'on ne peut ignorer. Au plan domestique, la consommation des ménages et l'investissement des entreprises ne sont peut-être pas encore tout à fait en mesure de compenser un recul de la dépense publique, tandis que, sur le plan externe, le moteur des exportations ne sera peut-être pas aussi dynamique qu'on pourrait le souhaiter, puisque la plupart de nos voisins européens, qui sont également nos principaux partenaires commerciaux, sont engagés dans des politiques de rigueur budgétaire vigoureuses et connaissent une reprise difficile.

De l'autre côté, sous l'effet de facteurs à la fois conjoncturels et structurels, le niveau de déficit et d'endettement des administrations publiques atteint désormais un niveau que les marchés risquent de trouver excessif. Pour les convaincre que sa dette est soutenable et qu'ils peuvent continuer à lui fournir à bas prix les financements dont elle est dépendante, la France doit donc donner à ses créanciers des signes crédibles qu'elle est prête à maîtriser l'évolution de ses comptes en ralentissant la croissance de ses dépenses publiques ou en trouvant de nouvelles recettes. Dans l'un et l'autre cas, cela est synonyme de politique macro-économique restrictive.

Dans ce contexte très contraint, qui menace de faire tomber le pays de Charybde en Scylla, un pilotage fin de la politique économique est plus que jamais nécessaire.

Les crédits de la mission « Économie » s'inscrivent dans ce délicat exercice de « *fine tuning* » caractéristique de l'ensemble du projet de loi de finances initiale pour 2011. Leur évolution témoigne en effet d'un effort de maîtrise sans précédent, notamment au niveau des dépenses d'intervention. Dans le même temps, les pouvoirs publics s'efforcent de ne pas sacrifier les dépenses d'avenir, telles que le soutien à l'exportation des entreprises ou les politiques destinées à faciliter le financement de la croissance des petites et moyennes entreprises (PME).

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

M. Gérard Cornu présentera les récentes évolutions du périmètre d'action de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), administration au cœur de la politique économique, ainsi que les moyens dont elle dispose pour assurer ses missions de régulation concurrentielle des marchés et de protection du consommateur.

Mme Odette Terrade s'attachera à présenter la politique du tourisme, à laquelle sont consacrés des crédits très modestes au regard de l'importance économique de ce secteur d'activité, qui demeure malgré la crise le premier poste excédentaire de la balance des paiements.

Enfin, **M. Pierre Hérisson** fera un point sur La Poste, quelques mois après le vote de la loi l'ayant transformé en société anonyme, et alors qu'est attendue une très importante augmentation de capital pour le groupe.

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

I. PEU DE CHANGEMENTS DANS LA STRUCTURE DE LA MISSION

A. DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES INCHANGÉS

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

À ce titre, **la mission regroupe les moyens relatifs à la conception et au pilotage des politiques économiques nationales**, à savoir la mobilisation de l'expertise économique, statistique et juridique présente principalement dans quelques administrations d'état-major et à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Ces moyens de conception sont répartis sur 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 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 (Autorité de la concurrence, direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) ou sectorielle [Commission de régulation de l'énergie (CRE), Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)] ;

– **la protection du consommateur**.

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

B. DES MODIFICATIONS MINEURES DANS LE PÉRIMÈTRE ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le périmètre des crédits de la mission dans son ensemble et des programmes qui la constituent subissent cette année des changements marginaux.

En ce qui concerne le périmètre de la mission :

– un changement dans le mode de facturation des prestations réalisées par la Banque de France pour le compte de l'État conduit à doubler les dépenses de fonctionnement du programme 305 (+ 164 millions d'euros) et à augmenter fortement celles du programme 220 (+ 29 millions d'euros) ;

– le transfert des crédits de fonctionnement du programme 134 vers le programme 333 dédié au fonctionnement et à l'immobilier des futures directions départementales interministérielles¹ se traduit par une baisse des crédits du programme 134 (- 14 millions d'euros), baisse qui, d'après les précisions données par le ministre de l'économie, affecte essentiellement la DGCCRF.

En ce qui concerne le périmètre des programmes de la mission :

– la poursuite du processus de dévolution à Ubifrance du réseau des missions économiques jusqu'à présent gérées par la direction générale du Trésor et des politiques économiques (DGTPE) entraîne une croissance des crédits de l'action n° 7 « Développement international et compétitivité des territoires » dans le programme 134 et, corollairement, une baisse des crédits dans le programme n° 305 ;

– les modestes crédits (795 000 euros en 2010) de l'action n° 4 « Soutien du programme Tourisme » du programme 223, qui correspondaient aux crédits de fonctionnement courant des services déconcentrés de la DGCIS² en charge du tourisme, se trouvent transférés en 2011 vers le programme 134, à la suite de la mise en place des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Enfin, concernant l'architecture générale de la mission économie, on note que l'effort entamé depuis plusieurs années pour définir des indicateurs de performance pertinents se poursuit. Il aboutit cette année à un nouveau resserrement (réduction du nombre d'indicateurs) et au remplacement progressif des indicateurs jugés moins pertinents par de nouveaux indicateurs :

¹ Nées de la révision générale des politiques publiques et placées sous l'autorité directe des préfets de département, ces directions fusionnent plusieurs services déconcentrés. La direction départementale des territoires regroupe les services de l'équipement, de l'agriculture (et des affaires maritimes, sur le littoral) ; la direction départementale de la cohésion sociale, regroupe les services de la jeunesse et des sports et la partie sociale des directions départementales des affaires sanitaires et sociales ; la direction départementale de la protection des populations, regroupe les services vétérinaires et l'administration de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

² Direction générale du commerce, de l'industrie et des services.

– dans le programme 134, l'objectif n° 4 « *Assurer le fonctionnement loyal et sécurisé des marchés* » est maintenu, mais deux indicateurs sont supprimés¹ ;

– toujours dans le programme 134, l'objectif n° 3.1 « complexité administrative ressentie au moment de la création d'entreprise » est maintenu mais un nouveau sous-indicateur est introduit (rang de classement international de la France en matière de réglementation favorisant la création et le développement des entreprises, assis sur une enquête réalisée par la Banque mondiale et permettant une comparaison effective de 183 États en ce domaine) ;

– dans le programme 223, l'indicateur de l'objectif n° 3 « *Effet multiplicateur des mesures fiscales en faveur des chèques-vacances sur les recettes fiscales induites* » est supprimé car il présentait l'inconvénient de ne pas pouvoir être renseigné dans des délais compatibles avec la parution des projets et des rapports annuels de performance (PAP et RAP). Il est remplacé par un indicateur intitulé « *Impact des politiques sociales de l'ANCV*² ». Celui-ci vise à évaluer la diffusion du tourisme à caractère social, en mesurant le nombre de bénéficiaires des programmes d'action sociale mis en œuvre par l'ANCV à destination de publics-cibles.

C. LE LEVIER D'ACTION DES DÉPENSES FISCALES RESTE PRÉPONDÉRANT

91 dépenses fiscales sont associées à la mission : 79 sont rattachées au programme 134 « *Développement des entreprises et de l'emploi* », 8 au programme 225 « *Tourisme* », et 4 au programme 305 « *Stratégie économique et fiscale* ». **Elles pourraient entraîner une perte de recettes dont le montant total est estimé à 9,203 milliards d'euros pour 2011, ce qui représente 4,5 fois plus que les crédits budgétaires ouverts** sur la mission. Cette estimation de 9,203 milliards d'euros correspond à une stabilisation en valeur nominale en 2011 par rapport à 2010.

¹ Indicateur 4.1 : part des pompes à essence trouvées conformes lors de leur vérification périodique et Indicateur 4.3 : taux de respect de la programmation des contrôles des établissements responsables de la première mise sur le marché.

² Agence nationale des chèques vacances.

Montant des dépenses fiscales associées à la mission « Économie » (en millions d'euros)	2009	2010	2011
Programme 134	6516	8011	7983
Programme 225	1141	1172	1202
Programme 305	18	18	18
Total	7675	9201	9203

Source : *Projet annuel de performance de la mission « Économie » dans le projet de loi de finances initial pour 2011*

Dans cet ensemble de dépenses fiscales, **les mesures de réduction du taux de TVA sont les plus coûteuses** : 4 230 millions d'euros au total (3 130 millions d'euros pour la TVA à taux réduit sur les ventes des restaurants à consommer sur place ; 930 millions d'euros pour la TVA à taux réduit dans les hôtels et 170 millions d'euros pour la TVA à taux réduit dans les camping classés). Ces trois mesures, qui représentent 3 % du nombre total des niches de la mission, concentrent 46 % de ses dépenses fiscales¹.

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** : 12 dispositifs génèrent ainsi une perte de recettes directe de 2 634 millions d'euros (29 % des dépenses fiscales de la mission). Les trois plus coûteux sont la réduction d'impôt au titre des investissements au capital des PME (768 millions d'euros), le crédit d'impôt sur certains revenus distribués des sociétés françaises ou étrangères (645 millions d'euros) et l'abattement forfaitaire sur certains revenus distribués des sociétés françaises ou étrangères (330 millions d'euros).

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** : 6 dispositifs génèrent une perte de recettes de 890 millions d'euros (10 % du total des niches de la mission).

Vos rapporteurs pour avis soulignent qu'apprécier l'évolution future des dépenses fiscales est une opération délicate.

En premier lieu, le projet de loi de finances initial (PLFI) estime les dépenses fiscales de l'année à venir en se fondant sur le droit actuellement en

¹ Le taux de TVA réduit sur les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien des logements est rattaché, à titre principal, au programme n° 135 de la mission « Ville et logement » (coût estimé en 2011 : 5 050 milliards d'euros en 2011). Cette dépense fiscale pourrait en réalité tout aussi bien être rattachée à la mission « Économie ».

vigueur, c'est-à-dire compte non tenu des évolutions fiscales susceptibles d'intervenir. Or, le présent texte comporte des propositions de suppression ou de réduction de certaines niches fiscales de la mission économie :

– l'article 4 supprime le crédit d'impôt sur certains revenus distribués des sociétés françaises ou étrangères dont le coût s'établit à 610 millions d'euros pour 2010 et pourrait atteindre 645 millions d'euros en 2011 ;

– l'article 14 réforme la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune en faveur de l'investissement dans les PME prévue à l'article L. 885-0 V *bis* du code général des impôts, afin de centrer cette mesure sur les entreprises rencontrant des difficultés d'accès au financement en fonds propres. Certaines situations abusives ont en effet été constatées. Il s'agit donc de limiter l'avantage aux entreprises qui ont véritablement et durablement besoin de capital (pas de remboursement des fonds propres dans l'année qui précède, ni dans les dix années qui suivent l'augmentation de capital). Cette disposition tend notamment à éviter la constitution de sociétés pour le seul motif fiscal, ces dernières étant dissoutes au bout de cinq ans et leurs actifs vendus. Il s'agit aussi de s'assurer que l'avantage fiscal est donné en contrepartie d'une véritable prise de risque de la part de l'investisseur : les dispositifs ouvrant droit à la réduction ne doivent donc pas comporter de garantie de capital. Une telle clause est en effet incompatible avec la prise de risque qui justifie l'aide publique.

Si ces deux dispositions étaient votées, cela permettrait de réduire le coût des niches fiscales de la mission de 668 millions d'euros. On ne se situerait donc plus, en 2011, à un total de 9,203 milliards d'euros, mais de 8,535 milliards d'euros (- 7,3%).

En second lieu, indépendamment des éventuels changements de cadre juridique, notamment à l'occasion du vote du budget, vos rapporteurs pour avis soulignent que les estimations ex ante de dépenses fiscales sont incertaines. Ainsi, une comparaison du coût estimé ex ante des dépenses fiscales de la mission « économie » pour l'année 2010 (PLFI pour 2010) et du coût estimé ex post pour la même année 2010 (dans le PLFI pour 2011) montre que ces dépenses avaient été initialement sous-estimées de 473 millions d'euros. Le tableau ci-dessous retrace les écarts de chiffrage pour les principales dépenses fiscales.

En millions d'euros	Chiffrage du coût pour 2010 dans le PLF pour 2010	Chiffrage du coût en 2010 dans le PLF pour 2011	Sous-estimation
TVA à taux réduit dans la restauration	3000	3130	3,2 %
Réduction au titre des investissements au capital des PME	670	768	12,8 %
Crédit d'impôt sur certains revenus distribués des sociétés françaises ou étrangères	600	645	7 %
Exonération des droits de mutations à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous forme individuelle	300	470	36,2 %
Régime du bénéfice mondial ou consolidé	302	461	34,5 %

Source : Projets annuels de performance de la mission « Économie » dans les projets de loi de finances initial pour 2010 et 2011.

En conclusion, **vos rapporteurs pour avis** :

– **soulignent l'importance d'une évaluation rigoureuse** de ces dépenses fiscales sous le double critère de l'efficacité économique (effet de levier de la dépense par rapport à l'objectif visé et, corollairement, effets d'aubaine) et de la justice fiscale (effets redistributifs ou anti-redistributifs) ;

– **déplorent que trop peu d'éléments d'évaluation soient mis à la disposition des parlementaires**. En particulier, en 2011, une note a été demandée par la commission de l'économie du Sénat au sujet du dispositif de réduction d'impôt au titre de l'investissement au capital des PME¹. Aucune réponse n'a été fournie ; aucune explication sur cette absence de réponse non plus.

¹ Article 885-O V du CGI.

II. UN BUDGET PLACÉ SOUS LE SIGNE DE LA RIGUEUR

A. UN EFFORT DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE DE PERSONNEL QUI SE POURSUIT EN LIEN AVEC LA RÉORGANISATION DES SERVICES

Le total des autorisations d'engagement (AE) de la mission passe de 1 953,2 millions d'euros en 2010 à 2 057,9 millions d'euros en 2011. Cette hausse apparente de 5,3 % est cependant l'effet d'une modification du périmètre de la mission, qui conduit à y comptabiliser des dépenses qui n'y figuraient pas auparavant (voir supra p. 10). À périmètre constant, les AE de la mission s'établissent en réalité à 1.896,9 millions d'euros, en baisse nominale de 2,9 % (et réelle¹ de 4,4 %).

L'évolution des AE de la mission économie s'explique en premier lieu par la poursuite de l'effort de maîtrise des dépenses de personnel. Le plafond des dépenses de personnel de la mission passe de 947,4 millions d'euros en 2010 à 932,7 millions d'euros en 2011 (- 1,6 % en nominal ; - 3,1 % en réel). 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 253 équivalents (- 4,2 %) ; celui du programme 220 « *statistiques et études économiques* » de 266 ETP (- 4,8 %) ; celui du programme 305 « *stratégie économique et fiscale* » de 258 ETP (- 11,3 %).

B. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION EN FORT REcul

C'est surtout au niveau des dépenses d'intervention que la rigueur budgétaire est manifeste. Le PLF pour 2011 prévoit de les ramener à 454,6 millions d'euros, soit une baisse de 36,8 millions d'euros en valeur absolue et de 7,5 % en valeur relative (- 9 % 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* ».

¹ Les valeurs réelles sont calculées à partir de l'hypothèse relative au taux d'inflation pour l'année 2011 retenue par le Gouvernement pour le projet de budget pour 2011, soit +1,5 %.

C. ANALYSE DES PROGRAMMES DE LA MISSION

1. Le programme n° 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. Globalement, ses crédits sont en baisse, avec 1 058,9 millions d'euros d'AE prévues pour 2011 contre 1 126,1 millions d'euros d'AE ouvertes en 2010 (- 6 %). La baisse se concentre sur les crédits de fonctionnement (hors personnel) et les crédits d'intervention.

Programme	Type de dépense (en millions d'euros)	AE en 2010	AE demandées en 2011	Variation
134	titre 2 : personnel	423,2	419,2	-0,9%
	titre 3 : fonctionnement	254,9	218,6	-14,2%
	titre 5 : investissement	0,2	2,8	
	titre 6 : intervention	447,8	418,3	-6,6%

Source : *Projet annuel de performance de la mission « Économie » dans le projet de loi de finances initial pour 2011*

Un examen plus détaillé montre que, parmi les douze actions du programme, trois sont particulièrement affectées.

- Dans l'action n° 2 « *Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des services et des professions libérales* », les dépenses de fonctionnement (en AE) passent de 20,6 millions d'euros en 2010 à 17,4 millions en 2011, soit une baisse nominale de 15,3 %. Les dépenses d'intervention (en AE) passent de 134,1 à 109 millions d'euros entre 2010 et 2011, soit une baisse de 18,7 % en nominal. La dotation du FISAC (fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce) recule de 35 millions d'euros (- 44,9 %), après un recul de 20 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2010.

- Dans l'action n° 3 « *Actions en faveur des entreprises industrielles* », les dépenses de fonctionnement (en AE) passent de 61,9 millions d'euros en 2010 à 41,1 millions en 2011 (soit une baisse apparente de 33,6 %). Une partie de cette baisse s'explique par un changement de périmètre : en 2010, étaient comptabilisées comme dépenses de fonctionnement les subventions au LME (laboratoire de métrologie et d'essais) à hauteur de 32 millions d'euros et à l'AFNOR (association française de normalisation) à hauteur de 17 millions d'euros. En 2011, la subvention à l'AFNOR, pour une raison inconnue, est classée comme dépense

d'intervention. Si on réintègre les 13 millions d'euros concernés dans les dépenses de fonctionnement de manière à retrouver un périmètre comparable à celui de 2010, il apparaît que **les dépenses de subventions de cette action** sont passées de 61,9 à 54,1 millions d'euros, soit une baisse réelle de 7,8 millions d'euros (- 12,6 % en nominal ; 14,1 % en réel).

Les dépenses d'intervention (en AE) passent de 108,9 à 95,5 millions d'euros entre 2010 et 2011. La baisse véritable est néanmoins beaucoup plus forte, car, en 2011, les dépenses d'intervention sont artificiellement gonflées par la comptabilisation de la subvention à l'AFNOR. Si on rétablit le périmètre existant en 2010 en faisant passer la subvention à l'AFNOR dans les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'intervention pour 2011 s'établissent à 82,5 millions d'euros, en baisse nominale de 24,2 %.

- Dans les **actions n° 16 et 17** « *Régulation concurrentielle des marchés et protection économique du consommateur* » actions toutes deux mises en œuvre par la DGCCRF, on note un fort recul des AE : - 5,9 % pour la première et - 13,5 % pour la seconde, alors même que la DGCCRF a vu ses missions étoffées par le législateur au cours des dernières années. La protection du consommateur est la plus atteinte avec des dépenses de personnel en baisse de 8,9 % et des dépenses de fonctionnement en baisse de 75 %.

Il est à noter qu'UbiFrance et OSEO sont épargnés par les coupes budgétaires, ce qui indique clairement les deux priorités de l'action gouvernementale : le soutien à l'export et l'accès des PME au financement. UbiFrance reçoit en effet les fonds nécessaires à la poursuite de sa réorganisation (+ 11,3 % pour l'action développement international de la compétitivité des territoires). OSEO se voit attribuer une contribution exceptionnelle de l'État, à hauteur de 22 millions d'euros, pour financer les dispositifs de garantie à destination des PME.

Les autres actions du programme connaissent quant à elles une stabilisation ou une légère baisse en valeur nominale de leurs crédits.

2. Le programme 225 « Tourisme »

Les crédits de ce programme, déjà en diminution entre 2009 et 2010, devraient connaître de nouveau en 2011 un recul significatif : les AE prévues s'établissent en effet à 52,5 millions d'euros, contre 58,1 millions d'euros en 2010 (et 59,4 millions d'euros en 2009).

L'essentiel du programme est consacré à l'**action** « *Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire* », qui devrait être dotée de 39,9 millions d'euros en AE en 2011, soit 75 % du total des engagements de crédits. Cette action inclut la subvention à l'opérateur Atout France, issu de la fusion entre Maison de la France et ODIT-France, pour un montant de

34,8 millions d'euros. La non-reconduction d'une dépense par nature ponctuelle (la dotation de 7 millions d'euros pour la participation de l'État à la construction du pavillon français à l'exposition universelle de Shanghai de 2010) explique la réduction des crédits de cette action.

L'action « Économie du tourisme et développement de l'activité touristique » et l'action « Politiques favorisant l'accès aux vacances », respectivement dotées de 9,4 et 3,3 millions d'euros en AE pour 2011, sont en baisse de 14,5 % et 17,5 %.

Programme	Type de dépense (en millions d'euros)	AE en 2010	AE demandées en 2011	Variation
225	titre 3 : fonctionnement	37,6	38,3	1,9%
	titre 6 : intervention	20,5	14,2	-30,7%

Source : *Projet annuel de performance de la mission « Économie » dans le projet de loi de finances initial pour 2011*

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 (AE) de ce programme sont en augmentation et s'établissent à 437,9 millions d'euros, + 3,7% par rapport à 2010). Cette hausse est liée, pour une large part, à l'installation d'un centre de statistique à Metz. Cela induit une augmentation des crédits de fonctionnement du programme (+ 13 millions d'euros, toutes choses égales par ailleurs), mais aussi de ses dépenses de personnel (recrutement de 100 nouveaux agents).

Programme	Type de dépense (en millions d'euros)	AE en 2010	AE demandées en 2011	Variation
220	titre 2 : personnel	361,7	367,3	1,5%
	titre 3 : fonctionnement	37,2	47,9	28,8%
	titre 6 : intervention	23	21,8	-5,2%

Source : *Projet annuel de performance de la mission « Économie » dans le projet de loi de finances initial pour 2011*

4. Le programme n° 305 « Stratégie économique et fiscale »

Ce programme a pour objet d'aider l'exécutif à concevoir et mettre en œuvre les politiques 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 connaissent cette année une très forte augmentation, puisque les autorisations d'engagement passent de 347 à 508,6 millions d'euros (+ 46 %).

Au sein de l'action n° 1 du programme, la dotation de fonctionnement destinée à rémunérer les prestations réalisées par la Banque de France pour le compte de l'État¹ connaît une forte hausse (+ 182 millions d'euros) destinée à corriger sa sous-évaluation répétée lors des années précédentes et à adapter l'enregistrement comptable des opérations aux normes du système européen des banques centrales.

À l'inverse, les crédits du titre II poursuivent leur baisse (- 16 millions d'euros) du fait d'une nouvelle réduction du nombre des agents (- 11,3 %) et du transfert de certains personnels vers d'autres programmes (notamment dans le cadre de la dévolution à Ubifrance).

Programme	Type de dépense (en millions d'euros)	AE en 2010	AE demandées en 2011	Variation
305	titre 2 : personnel	162,6	146,2	-10,1%
	titre 3 : fonctionnement	181,7	360,1	98,2%
	titre 6 : intervention	0,2	0,2	0,0%

Source : *Projet annuel de performance de la mission « Économie » dans le projet de loi de finances initial pour 2011*

III. PRÉSERVER LES MOYENS D'ACTION DU FISAC

Les crédits du FISAC font l'objet, dans le projet de loi de finances initiale pour 2011, d'une coupe sévère : prévus à 43 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ils sont en recul de plus de 40 % par rapport à 2010. Cela va bien au-delà de la règle transversale d'économies applicable à l'ensemble des dépenses d'intervention du budget. Si votre rapporteur pour avis² est conscient de la nécessité d'une plus grande rigueur dans la maîtrise des dépenses compte tenu du contexte, il déplore donc qu'un effort aussi important soit exigé du FISAC.

¹ Telles que le secrétariat de la commission du surendettement, la mise en circulation des monnaies métalliques, la tenue du compte du Trésor ou encore la gestion du fichier central des chèques.

² M. Gérard Cornu, sénateur d'Eure-et-Loir.

A. UN OUTIL PRÉCIEUX POUR MAINTENIR UNE OFFRE COMMERCIALE ET ARTISANALE DE PROXIMITÉ DANS DES ZONES FRAGILISÉES

La création du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) découle de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social, qui prévoit une aide de l'État aux opérations visant la sauvegarde et la modernisation des très petites entreprises. Le FISAC représente une réponse aux menaces pesant sur l'existence de l'offre commerciale et artisanale de proximité dans des zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociales, menaces liées, notamment, à la désertification de certains espaces ruraux, au développement de la grande distribution, en particulier à la périphérie des villes, ainsi qu'aux difficultés des zones urbaines sensibles (ZUS).

L'article 100 de la loi de modernisation de l'économie (LME) a donné une base législative au FISAC. Il oriente ses interventions en priorité vers le milieu rural, les zones de montagne, les halles et marchés ainsi que les quartiers prioritaires de la politique de la ville. En outre, la possibilité de le mobiliser en cas de circonstances exceptionnelles susceptibles de provoquer une atteinte grave au tissu commercial est explicitement mentionnée.

Votre rapporteur, dans son rapport pour avis sur le PLFI pour 2009, attirait déjà l'attention sur **l'efficacité du FISAC. Celle-ci est avérée par plusieurs études**. On note en particulier que l'évaluation des aides accordées par le FISAC aux entreprises (opérations individuelles) montre que celles ayant bénéficié d'une aide du fonds au moment de leur création ont des chances de survie à deux et trois ans bien supérieures aux autres entreprises nouvellement créées.

Si notre commission pour avis peut admettre que le FISAC participe à l'effort général de maîtrise des dépenses, elle comprend moins pourquoi son budget devrait faire l'objet d'une coupe aussi sévère que celle prévue par le PLFI pour 2011. Cette efficacité, jointe à l'ampleur des besoins dans le domaine du soutien au commerce de proximité, plaident en faveur de la préservation des moyens de cet organisme.

B. LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE DU SÉNAT A ADOPTÉ UN AMENDEMENT RELEVANT LES CRÉDITS DU FISAC

La commission de l'économie du Sénat, lors de sa réunion du 10 novembre dernier, s'était réjouie de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement proposé par Mme de La Raudière, rapporteure au nom de la commission des affaires économiques saisie pour avis. Cet amendement, adopté après une longue discussion, augmentait les autorisations

d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) alloués au FISAC de 27 millions d'euros. Malheureusement, lors d'une seconde délibération à la demande du Gouvernement, l'Assemblée nationale est revenue sur sa décision initiale.

À l'initiative de votre rapporteur pour avis, la commission de l'économie a donc adopté un amendement visant à accroître les crédits du FISAC ouverts sur le programme 134 de la mission « Économie ». Les crédits supplémentaires proposés en AE et en CP sont de 21 millions d'euros¹, car cette somme est celle qui est nécessaire pour stabiliser le niveau des CP à leur niveau de 2010. Par rapport à l'amendement adopté par l'Assemblée nationale en 1^{ère} délibération, cela implique donc un effort de maîtrise budgétaire plus sensible pour le FISAC.

Le texte de cet amendement se trouve en annexe du présent rapport.

¹ *Et non de 27 millions d'euros comme dans l'amendement de Mme de La Raudière.*

**DEUXIÈME PARTIE -
LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA
CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES
(DGCCRF), UNE ADMINISTRATION AU CŒUR DE LA
POLITIQUE ÉCONOMIQUE**

I. UN RÔLE ESSENTIEL AU SEIN DE LA MISSION « ÉCONOMIE »

***A. LA DGCCRF, UNE ADMINISTRATION HISTORIQUE AUX MISSIONS
DIVERSES***

**1. Du service de la répression des fraudes à la direction générale
de la concurrence, de la consommation et de la répression des
fraudes**

La DGCCRF est une administration relevant du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Son rôle est **d'assurer un fonctionnement loyal des marchés** et de **garantir la sécurité des consommateurs**.

La régulation concurrentielle des marchés et la politique de la consommation constituent aujourd'hui des piliers majeurs de la politique économique du Gouvernement : l'objectif est de créer les conditions favorables à des actes d'achat sécurisés, profitables pour la croissance et la relance de l'économie. La DGCCRF est dans ce contexte l'administration la mieux à même d'établir la confiance nécessaire dans la mesure où elle a la capacité à intervenir sur l'ensemble des secteurs et des pratiques qui concourent au bon fonctionnement du marché au bénéfice du consommateur.

Un de vos rapporteurs pour avis¹ a donc souhaité étudier les évolutions de cette administration, l'extension de ses missions ainsi que les moyens dont elle dispose pour les mener à bien.

¹ M. Gérard Cornu.

LA DGCCRF, UN ITINÉRAIRE

Né de la loi du 1^{er} août 1905, le service de la répression des fraudes, créé officiellement en 1907, se développe au ministère de l'Agriculture dans le domaine de l'alimentation et du médicament. Tantôt indépendant, tantôt rattaché à une direction du ministère, il perd ses attributions relatives à la santé mais gagne celles concernant les autres produits (1938) et les services (1978). En 1981, il forme le noyau du ministère de la consommation et devient direction en janvier 1982.

Rattachée au ministère de l'économie et des finances en 1983, la direction de la consommation et de la répression des fraudes fusionne avec la direction générale de la concurrence et de la consommation le 5 novembre 1985.

La direction générale de la concurrence et de la consommation est issue de deux services nés pendant la seconde guerre mondiale : la direction des prix et la direction du contrôle économique fusionnées en 1949 (sous l'autorité d'un ministre de l'économie nationale).

Elle connaît plusieurs dénominations (direction du commerce intérieur et des prix, direction de la concurrence et des prix) et des réformes de structures, qui traduisent son adaptation à la conjoncture économique et à la politique économique de l'État (ordonnance de 1945 ; ordonnance de 1985).

Elle relève du ministre chargé de l'économie.

Son domaine d'action relatif à la protection du consommateur s'étend avec l'évolution du droit de la consommation (1978) avant qu'elle fusionne avec la direction de la consommation et de la répression des fraudes.

Depuis 1985, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes a rendu la fusion des services effective et engagé le processus de modernisation qui en a fait la direction de 2007.

Extrait de l'Exposition du Centenaire du service de la répression des fraudes (avril 2007) – site Internet de la DGCCRF.

2. Des missions variées au service d'un même objectif

Acteur essentiel et stratégique de la mission « économie », la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) répond pleinement à **l'objectif n° 4 du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi », qui est d'assurer le fonctionnement loyal et sécurisé des marchés, en conduisant** les actions 16 (régulation concurrentielle des marchés), 17 (protection économique du consommateur) et 18 (sécurité du consommateur) de ce programme.

Elle constitue ainsi le **maillon principal** pour la garantie d'une concurrence saine entre les acteurs économiques et pour la protection des citoyens et des consommateurs en assurant le niveau de sécurité des produits échangés ou circulant sur le territoire qu'ils sont en droit d'exiger.

Ses missions sont donc diverses et étendues : elles se déclinent à l'aune des objectifs de ces trois actions :

- faire respecter les règles relatives à l'information des consommateurs et à la loyauté des pratiques commerciales vis-à-vis des consommateurs ;

- faire respecter les règles de concurrence afin de favoriser le développement d'un marché ouvert et loyal en luttant contre les pratiques restrictives de concurrence et les pratiques anticoncurrentielles ;

- faire respecter les règles de sécurité relatives à des produits alimentaires ou non alimentaires ou à des prestations de service nécessitant des précautions particulières.

a) La régulation concurrentielle des marchés (action n° 16)

Au titre de l'action n° 16, la DGCCRF est chargée, en partenariat avec l'Autorité de la concurrence, de **lutter contre les ententes et les abus de position dominante**, dans des conditions largement redéfinies par la récente loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 (LME).

Elle est également en charge du **respect de la réglementation en matière de relations commerciales**, elle aussi profondément revue par la LME. Dans ce cadre, elle agit sur la base du titre IV du livre IV du code de commerce, relatif à la transparence, aux pratiques restrictives de concurrence et à d'autres pratiques prohibées pour surveiller la transparence des relations commerciales (obligation de facturer, d'établir un contrat à l'issue des négociations commerciales par exemple) et rechercher les comportements abusifs dans les relations interprofessionnelles (comme le déséquilibre entre les droits et obligations des parties ou encore la fausse coopération commerciale). Elle peut ainsi introduire une action devant les juridictions civiles et commerciales, en vertu de l'article L. 442-6 du code de commerce¹ et engager des poursuites pénales².

De manière plus spécifique, la DGCCRF intervient, par le biais d'opérations de contrôle et de saisies, dans la **lutte contre les contrefaçons de marque**.

Elle contribue en outre à une **meilleure transparence des prix et des marges** par le biais des publications, sur son site Internet, depuis mars 2008, de l'Observatoire des prix et des marges. Dans ce cadre, il est à noter qu'un

¹ Concernant le contentieux civil et commercial, la DGCCRF est intervenue dans 61 procédures en 2009, portant principalement sur des contentieux relatifs à la fausse coopération commerciale ou à la rupture brutale des relations commerciales.

² S'agissant du contentieux pénal, 134 décisions judiciaires ont été rendues en 2009, contre 142 en 2008. Ces décisions portaient principalement sur le non-respect des règles de facturation, le non-respect des délais de paiement spécifiques et la revente à perte. 175 dossiers ont fait l'objet d'une transaction.

comité de pilotage spécifique aux secteurs agricole et agroalimentaire a été mis en place fin 2008.

Enfin, **la DGCCRF intervient dans les départements outre-mer** au sein notamment des groupes d'intervention régional-concurrence, qui réunissent non seulement les services en charge de la concurrence et de la consommation, mais aussi des douanes et des services fiscaux afin d'assurer une veille efficace. Depuis le mois de février 2010, ces groupes d'intervention sont opérationnels à Mayotte et dans les quatre départements d'outre-mer. La DGCCRF a notamment été chargée de mener en 2009 une série d'enquêtes afin de vérifier si les engagements de baisse de prix de produits de base signés par la grande distribution ont bien été respectés.

b) La protection économique des consommateurs (action n° 17)

Dans le cadre de cette action, la DGCCRF intervient dans de nombreux secteurs et travaille à produire des textes visant à **renforcer la protection juridique des consommateurs**. De manière significative, elle est intervenue en 2009 dans le secteur immobilier, le secteur financier, les secteurs eau et gaz ou encore le secteur du e-commerce, pour lequel elle exerce une veille grâce à son Centre de surveillance du commerce électronique (CSCE).

c) La sécurité des consommateurs (action n° 18)

A ce titre, la DGCCRF intervient notamment par le biais de **contrôles ciblés sur les produits industriels de grande consommation**. En 2009, l'accent a été mis sur la sécurité des enfants (jouets et articles de puériculture), la sécurité dans les produits d'utilisation courante et quotidienne (ordinateurs, téléphones portables et leurs chargeurs, radiateurs électriques d'appoint...), et la sécurité dans les activités de loisir (tondeuses à gazon, équipements d'aires de jeu...).

Comme l'indiquent les réponses du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi au questionnaire envoyé par votre rapporteur pour avis, la DGCCRF a, en 2009, participé à **l'élaboration de deux textes** dans des domaines sensibles où des accidents graves ont été recensés :

– le décret du 16 juillet 2009 relatif à la sécurité des alarmes de piscine par détection d'immersion ;

– le décret du 27 juillet 2009 relatif aux conditions de vente, de cession et de location de certains engins motorisés.

d) Le suivi des dossiers communautaires

Outre les priorités déterminées par les actions 16, 17 et 18, la DGCCRF **suit également l'activité et le droit communautaires en matière de consommation et de concurrence.**

La DGCCRF constitue le **point de contact des autres États membres de l'Union européenne pour le « réseau européen de protection économique des consommateurs »** : elle reçoit et traite à ce titre les réclamations transfrontalières qui concernent les opérateurs français.

Comme l'indique le projet annuel de performances pour 2011, la DGCCRF reçoit de la part des professionnels les signalements obligatoires de produits dangereux, en application de la réglementation européenne. Elle participe en outre aux **réseaux d'alerte européens RAPEX** (pour les produits industriels) et **RASFF** (pour les produits alimentaires) qui organisent les échanges d'information entre la Commission européenne et les autorités de surveillance du marché des États membres afin d'éviter la commercialisation de produits dangereux.

A titre d'exemple, la DGCCRF pilotera en 2011 le plan de surveillance spécifique communautaire de la listeria.

Elle suit également de très près le dossier concernant la proposition de directive communautaire relative aux droits des consommateurs, adoptée le 8 octobre 2008 par la Commission¹. Ce texte est fondé sur le principe d'une harmonisation maximale, qui implique que les États membres n'ont plus aucune marge de manœuvre pour maintenir ou instaurer des règles nouvelles en la matière, même plus protectrices pour le consommateur.

Les **autorités françaises sont hostiles à l'application du principe d'une harmonisation maximale sur ce sujet**, dans la mesure où il ne permet pas de prendre en compte le caractère souple et évolutif du droit de la consommation et où il risque de conduire à des reculs significatifs en matière de protection des consommateurs. Notre commission s'était d'ailleurs saisie, à ce sujet, de la proposition de résolution européenne présentée par M. Hubert Haenel, devenue résolution du Sénat le 29 juillet 2009², qui demandait au Gouvernement de « *s'opposer à toute mesure qui se traduirait par un recul de la protection du consommateur français* », efficacement garantie par l'ensemble des dispositions législatives nationales.

Votre rapporteur pour avis souligne néanmoins que ce dossier relève désormais de la compétence de Mme Reding, vice-présidente et commissaire

¹ Cette proposition de directive réécrit les dispositions communautaires relatives aux contrats de vente de biens ou de services conclus entre consommateurs et professionnels, et intègre les quatre directives recouvrant les droits contractuels des consommateurs (clauses abusives, garantie de conformité des biens, vente à distance et vente en dehors des établissements commerciaux).

² Résolution européenne n° 130 (2008-2009) sur la proposition de directive relative aux droits des consommateurs (E 4026), adoptée le 29 juillet 2009.

en charge de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté¹, qui, lors de son audition par la commission IMCO (marché intérieur et protection des consommateurs) du 16 mars 2010, a plaidé pour l'abandon de l'harmonisation complète au profit d'une harmonisation totale mais ciblée sur certains chapitres, voire certaines dispositions de la proposition de directive qu'il faudra préciser, ce qui semble marquer un **infléchissement de la position de la Commission**.

B. LE DÉPLOIEMENT DE SES MISSIONS A RÉCEMMENT CONNU PLUSIEURS « TEMPS FORTS »

1. La loi de modernisation de l'économie a redéfini le périmètre d'action de la DGCCRF

L'entrée en vigueur de la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008 a apporté des changements significatifs dans le secteur des relations commerciales et a directement impacté les missions de la DGCCRF, principalement dans deux domaines :

– une **nouvelle répartition des compétences entre la DGCCRF et la nouvelle Autorité de la concurrence (ADLC)** en matière de contrôle des concentrations et de respect du droit de la concurrence ;

– une plus grande marge de négociation laissée entre fournisseurs et distributeurs dans le cadre des **relations commerciales**.

Votre rapporteur pour avis relève que la première année de mise en place de ces nouvelles règles montre que les opérateurs économiques ont tenté de s'approprier ce nouveau cadre juridique. Sur ce point, le rapport d'information² de notre collègue Mme Elisabeth Lamure avait ainsi salué le rôle essentiel de la DGCCRF : « *La DGCCRF a mis en ligne sur son site des éléments de réponse, et la Commission d'examen des pratiques commerciales (CEPC) a émis de nombreux avis interprétant la LME, synthétisés dans une fiche pratique publiée en octobre 2009.* »

a) La DGCCRF a redéfini certaines de ses compétences, en collaboration avec la nouvelle Autorité de la concurrence

Le chapitre III de la loi de modernisation de l'économie (articles 95, 96 et 97) instaure une **nouvelle autorité administrative indépendante**,

¹ Le dossier était initialement piloté par Mme Kuneva, alors commissaire en charge de la consommation.

² Rapport d'information n° 174 (2009-2010) fait au nom du groupe de travail sur l'application de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, constitué par la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, Elisabeth Lamure.

l'Autorité de la concurrence – qui vient remplacer le Conseil de la Concurrence – aux **pouvoirs renforcés**. Le contentieux de la concurrence est ainsi partagé entre cette nouvelle autorité et la DGCCRF.

La LME a notamment transféré à cette nouvelle autorité le contrôle des concentrations, qui jusque là relevait de la DGCCRF (article L. 430-3 du code de commerce).

Cependant, le ministre chargé de l'économie conserve une marge de manœuvre importante dans ce domaine. Il peut en effet :

– demander à l'Autorité de basculer en phase II de la procédure de contrôle, c'est-à-dire en phase d'examen approfondi de l'opération ;

– « évoquer » l'affaire et statuer en fonction de « *motifs d'intérêt général* ».

C'est à ce titre que **la DGCCRF assure le suivi des décisions de l'Autorité de la concurrence en matière de contrôle des concentrations**. Dans ce cadre, elle lui a transmis plus de 80 propositions d'enquêtes et près de 30 rapports.

La DGCCRF conserve par ailleurs une **compétence de surveillance des marchés au niveau local** : les brigades interrégionales d'enquête de concurrence (BIEC) assurent le maillage territorial du contrôle local. Ces services territoriaux agissent en synergie avec l'Autorité de la concurrence.

La DGCCRF peut adresser à l'ADLC des projets et des rapports d'enquêtes. Cette dernière peut également se saisir des résultats des investigations réalisées par la DGCCRF.

b) Le contrôle des relations commerciales

En application de la LME, la DGCCRF :

– contrôle désormais le respect du plafonnement des délais de paiement ;

– lutte de manière renforcée contre les pratiques restrictives de concurrence entre entreprises.

En cas de « **déséquilibre significatif** » dans les droits et obligations des parties, les contrôles opérés peuvent conduire à des assignations devant les tribunaux civils.

COMMENT APPRÉHENDER LA NOTION DE DÉSÉQUILIBRE SIGNIFICATIF ?

La notion nouvelle de déséquilibre significatif entre droits et obligations des parties a vocation à appréhender toute situation, qu'elle comporte ou non des pratiques décrites par un autre alinéa de l'article L. 442-6 du code de commerce. Elle pourra être appréciée au regard des effets de l'application de la convention sur les parties.

La caractérisation de la pratique consistant à soumettre un partenaire commercial à des obligations créant un déséquilibre significatif ne requiert pas d'établir au préalable que son auteur détient une puissance d'achat ou de vente, et est donc facilitée par rapport aux dispositions antérieures.

Source : Site de la DGCCRF.

A ce sujet, votre rapporteur pour avis souligne que **la notion de « déséquilibre significatif » fait actuellement l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité**. La Cour de cassation a en effet renvoyé au Conseil constitutionnel, le 15 octobre 2010, une question prioritaire de constitutionnalité **portant sur l'article L. 442-6, I, 2° du code de commerce**, dans sa version résultant de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME).

ARTICLE L. 442-6

Modifié par LOI n° 2010-874 du 27 juillet 2010 - art. 14 (V)

I.-Engage la responsabilité de son auteur et l'oblige à réparer le préjudice causé le fait, par tout producteur, commerçant, industriel ou personne immatriculée au répertoire des métiers :

(...)

2° De soumettre ou de tenter de soumettre un partenaire commercial à des obligations **créant un déséquilibre significatif** dans les droits et obligations des parties ;

Le III du même article précise que *« l'action est introduite devant la juridiction civile ou commerciale compétente par toute personne justifiant d'un intérêt, par le ministère public, par le ministre chargé de l'économie ou par le président de l'Autorité de la concurrence lorsque ce dernier constate, à l'occasion des affaires qui relèvent de sa compétence, une pratique mentionnée au présent article »* et que *« lors de cette action, le ministre chargé de l'économie et le ministère public peuvent demander à la juridiction saisie d'ordonner la cessation des pratiques mentionnées au présent article. Ils peuvent aussi, pour toutes ces pratiques, faire constater la nullité des clauses ou contrats illicites et demander la répétition de l'indu »* ainsi que *« le prononcé d'une amende civile dont le montant ne peut être supérieur à 2 millions d'euros »*, cette amende pouvant toutefois *« être portée au triple du montant des sommes indûment versées »*.

La notion de « déséquilibre significatif » contenue dans la disposition fait débat : elle semble appeler une interprétation subjective dont la

difficulté justifie que soit posée la question de sa conformité au principe de légalité des délits et des peines, formulé à l'article 8 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Votre rapporteur pour avis souligne qu'il faudra, sur ce sujet, être particulièrement attentif au jugement rendu par le Conseil constitutionnel, qui doit se prononcer dans un délai de trois mois.

2. Les Assises de la consommation ont redessiné les contours du mouvement consumériste

Le système dual du mouvement consumériste, reposant sur les institutions publiques de la consommation et les associations de consommateurs, a montré ses faiblesses. Le rapport de Dominique Laurent¹ relevait notamment en mai 2009 un certain nombre d'inconvénients de ce dispositif, qui peuvent constituer autant de facteurs d'inefficacité (saupoudrage des financements publics, facteur de complexité pour les consommateurs, obstacle pour une bonne gouvernance du conseil national de la consommation notamment).

Les Assises de la consommation du 26 octobre 2009 ont, dans ce contexte, mis en place un schéma de réforme qui met en relief la nécessité d'identifier et de reconnaître, parmi les nombreuses associations de consommateurs agréées, un petit nombre seulement de grandes associations ayant une activité plus soutenue et donc une vocation à porter la voix des consommateurs.

Concernant les institutions, l'article 62 de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation a largement modifié le cadre juridique applicable, notamment en intégrant dans une **organisation commune les services de la commission de la sécurité des consommateurs, ceux de la commission des clauses abusives et ceux de l'Institut national de la consommation (INC).**

Notre collègue M. Philippe Dominati, qui était rapporteur du projet de loi portant réforme du crédit à la consommation au nom de la commission spéciale, avait d'ailleurs salué l'objet de cette réforme, à savoir « *créer de réelles synergies entre les activités des institutions actuelles et nouvelles, donnant ainsi à chacune d'elles les moyens de fonctionner de manière plus efficace, en s'appuyant sur un INC élargi* »². Il avait également approuvé la création, par le même article, d'une commission de la médiation de la

¹ Rapport de Mme Dominique Laurent, conseillère d'État, « Mission relative au mouvement consumériste en France » (mai 2009).

² Rapport n° 538 (2009-2010) fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation, Philippe Dominati (p. 137).

consommation, prévue au nouvel article L. 534-7 du code de la consommation, dont les avis doivent être annexés au rapport de l'INC.

Ces dispositions ont été précisées par le **décret du 18 octobre 2010 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Institut national de la consommation (INC) et des commissions placées auprès de cet institut**. Ce dernier établit notamment les règles budgétaires et de gestion du personnel des commissions et de l'INC, organise l'indépendance de l'instruction des avis et des recommandations des trois commissions, sous l'autorité de leurs présidents respectifs, précise le régime de responsabilité du directeur général de l'INC et modifie la composition de son conseil d'administration. Ces dispositions entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2011 (hormis celles concernant la nouvelle commission de la médiation et de la consommation, dont l'entrée en vigueur est immédiate).

II. LA DGCCRF DISPOSE-T-ELLE DES MOYENS DE SES AMBITIONS ?

Le périmètre et les modalités de l'action de la DGCCRF ont connu ces dernières années des changements significatifs. Outre les textes, comme la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 ou encore la loi portant réforme du crédit à la consommation du 1^{er} juillet 2010, qui ont redéfini le champ de certaines de ses prérogatives, la DGCCRF a également dû, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), réorganiser ses services.

Votre rapporteur pour avis a ainsi souhaité présenter le **cadre d'action** au sein duquel intervient cette administration essentielle, ainsi que les **moyens** qu'elle a à sa disposition pour mener à bien ses missions.

A. LES MOYENS DE LA DGCCRF AU SEIN D'UN BUDGET DE RIGUEUR

1. Les moyens humains

a) Évolution des moyens humains : une baisse constante des effectifs...

Les effectifs de la DGCCRF ont connu une baisse constante depuis plusieurs années à tous les niveaux pour passer de 3 873 agents en 2007 à 3 149 en 2011, soit une baisse de 18,7 %.

Votre rapporteur pour avis souligne que la baisse significative d'effectifs observée entre 2007 et 2008 s'explique par un transfert de personnels : en effet, à compter de 2008, les moyens des services à

compétence nationale ont été transférés sur le programme 218¹. La diminution de la masse salariale reste continue après 2008 et s'explique notamment par le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

Répartition des effectifs (PEA)	2007	2008	2009	2010	2011
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

Source : DGCCRF.

b) ... qui n'empêche pas une grande adaptabilité aux missions dévolues à la DGCCRF

Cette baisse des effectifs n'empêche pas une forte mobilisation de l'ensemble des agents de la DGCCRF. Pour mettre en œuvre ses actions, elle fait appel à des agents spécialistes, dotés d'une forte expertise, affectés en administration centrale et dans les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Au niveau régional, **les brigades interrégionales d'enquête concurrence (BIEC)** sont particulièrement chargées, comme l'indique le projet annuel de performance, de « *réceptionner et traiter les plaintes des professionnels et de réaliser les enquêtes diligentées par l'administration centrale* ».

Dans le cadre de sa mission de protection du consommateur, la DGCCRF peut par ailleurs s'appuyer sur le concours de son **Service national d'enquêtes** ainsi que d'un **Service commun des laboratoires (SCL)**, mis en place au 1^{er} janvier 2007 et composé de 11 laboratoires.

Elle dispose également **d'une unité d'alerte** en matière de sécurité du consommateur. Et elle « *participe, avec les ministères chargés de l'agriculture et de la santé, aux opérations conjointes menées en matière de sécurité alimentaire et échange en permanence des informations avec les administrations spécialisées telles que l'ANSES (Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail) et l'AFSSAPS (Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé)* »².

Au fur et à mesure de la redéfinition de ses missions ainsi que du cadre juridique à l'intérieur duquel elle les exerce, **la DGCCRF a su faire preuve de réactivité et d'adaptabilité.**

¹ Programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière ».

² *Projet annuel de performances pour 2011, Mission « Économie », p. 56.*

Ses moyens d'action et d'intervention ont épousé les nouvelles missions qui lui étaient assignées. Le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a ainsi installé, le 18 juin 2009, la « *brigade de contrôle de la LME* », afin de favoriser le recueil des informations et le volume de contrôle de la mise en œuvre de la LME, ainsi que de renforcer la vigilance sur les conditions de fonctionnement des marchés sensibles, notamment agricoles.

Ces brigades ont été renforcées en termes d'effectifs (elles sont passées de 80 à 120 emplois) et en termes de proximité. Composée de cadres de la DGCCRF, la mission de cette brigade est en effet de recueillir et instruire les plaintes relatives à des abus et de coordonner également l'action des agents chargés du plan de contrôle de la DGCCRF dans chaque région.

La directrice générale de la DGCCRF indique qu'il s'agit d'un « *dispositif de proximité au bénéfice des acteurs de plus petite taille déployés sur le territoire national*¹ ».

2. Les moyens budgétaires

a) L'évolution des moyens budgétaires

Votre rapporteur pour avis constate que les moyens budgétaires de la DGCCRF ont connu une diminution constante au cours des cinq dernières années d'environ 15 %. Cette baisse a été néanmoins plus significative en 2011, conformément aux orientations gouvernementales d'un budget de rigueur, qui doit s'appliquer à toutes les administrations. La DGCCRF dispose en effet pour 2011 d'environ 23 millions d'euros de crédits en moins par rapport à 2010.

Évolution des moyens budgétaires (en crédits de paiement) en millions d'euros	2007	2008	2009	2010	2011
Masse salariale (T2)	230,32	223,15	215,68	213,11	207,25
Investissement et fonctionnement (T3 et T5)	31,22	27,8	28,72	27,62	10,62
Interventions (T6)	8,33	8,39	8,39	12,2	12,1
TOTAL	269,87	259,34	252,79	252,93	229,97

Source : DGCCRF.

¹ Nathalie Homobono, « *LME, un an après : le point de vue du directeur de la DGCCRF* », in *Revue Lamy de la concurrence*, n° 21, octobre-décembre 2009, p. 116.

b) Le budget pour 2011 : l'accent est mis sur la sécurité des produits

Autorisations d'engagement	Dépenses de personnel			Dépenses de fonctionnement			Dépenses d'intervention		Total		
	2010	2011		2010	2011		2010	2011	2010	2011	
Programme 134											
Régulation concurrentielle des marchés (action n° 16)	67 535 044	66 412 309	- 1,7 %	6 572 054	2 476 941	- 62,3 %			74 163 500	69 758 951	- 5,9 %
Protection économique du consommateur (action n° 17)	111 244 217	101 337 813	- 8,9 %	15 337 372	3 868 746	- 74,8 %	12 203 500	13 546 000	138 900 860	120 110 949	- 13,5 %
Sécurité du consommateur (action n° 18)	34 332 267	39 495 157	15,0 %	3 688 304	1 517 618	- 58,9 %		252 000	38 046 298	41 797 639	9,9 %

Source : *Projet annuel de performances.*

Les actions 16 et 17

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011, les actions 16 et 17 de la mission « économie », dédiées à la régulation concurrentielle des marchés et à la protection économique du consommateur et mises en œuvres par la DGCCRF, se voient globalement allouer **moins de moyens budgétaires qu'en 2010.**

Les autorisations d'engagement pour 2011 sont en baisse de près de 6 % pour l'action 16 « *Régulation concurrentielle des marchés* » par rapport au budget de 2010 et de 13,5 % pour l'action 17 « *Protection économique du consommateur* ».

La baisse de ces autorisations d'engagement est surtout sensible pour les crédits de fonctionnement.

A périmètre constant, les crédits hors dépenses de personnel de la DGCCRF sont en baisse de 5 % en 2011 conformément aux **directives gouvernementales d'effort de maîtrise des dépenses publiques.**

Par ailleurs, il est à noter que des changements de périmètre ont été décidés en phase de répartition avec principalement un transfert sur le nouveau programme 133, créé pour porter l'immobilier des services déconcentrés de l'État et le fonctionnement des nouvelles directions départementales interministérielles.

Ainsi, 4,8 millions d'euros et 7,5 millions d'euros ont été respectivement transférés des actions 16 et 17 vers d'autres programmes du budget général.

Les dépenses d'investissement réalisées par la DGCCRF, qui sont essentiellement des dépenses informatiques (les dépenses d'investissement immobilier étant réalisées à partir des programmes interministériels créés à cet effet) sont en hausse, notamment en raison de la réorganisation des services.

Concernant les dépenses d'intervention, l'action 17 se voit allouer davantage de crédits en faveur de l'Institut national de la consommation, des associations de consommateurs et du centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC).

Sur ce point, votre rapporteur pour avis souligne qu'en 2009, l'INC a reçu, comme les années précédentes, 3,8 millions d'euros et le mouvement consommateur, 7,1 millions d'euros (en incluant les centres techniques régionaux de la consommation et les associations locales non fédérées). Les arbitrages concernant la répartition de cette enveloppe budgétaire en 2010 devraient être rendus, selon la DGCCRF, avant la fin du mois de novembre, en fonction des travaux d'évaluation en cours. Préalablement à ces arbitrages, les services de la DGCCRF reçoivent les responsables de chacune des structures concernées pour évaluer leur bilan d'activité, au vu notamment d'indicateurs de résultats concernant les résultats de l'année précédente et les premiers résultats de l'année en cours.

A ce stade, il semble que les subventions versées en 2010 seront globalement comparables à l'année précédente sauf pour les associations (parmi les 17 agréées) ayant rencontré des difficultés.

Votre rapporteur pour avis rappelle que :

- de nouvelles conventions de financement seront passées début 2011 entre l'État et les associations nationales de défense des consommateurs ;

- le budget de l'INC change de périmètre puisqu'il comprend désormais notamment les subventions aux centres techniques régionaux de la consommation ;

- les relations entre l'État et le CREDOC pourraient évoluer vers une convention pluriannuelle de financement.

La priorité gouvernementale sur la sécurité des produits

L'action 18 relative à la sécurité du consommateur est la seule action à connaître entre 2010 et 2011, une hausse de près de 10 % de ses autorisations d'engagement. Cette augmentation est notamment constatée sur le plan des effectifs puisque les crédits relatifs à la masse salariale augmentent de 15 %. Le Gouvernement a en effet souhaité mettre la sécurité des produits au rang de ses priorités pour 2011 et la DGCCRF va donc renforcer cet axe important parmi ses missions.

3. Le bilan de l'activité de contrôle de la DGCCRF

Votre rapporteur pour avis se félicite de **l'accroissement de la réactivité des services de la DGCCRF** en 2009 face aux sollicitations des consommateurs et des professionnels. D'après les informations transmises, la part des demandes d'information du public à laquelle il a été répondu dans les 10 jours s'est améliorée, avec un taux de réponse de 91,6 % contre 90,4 % en 2008.

Comme la directrice générale de la DGCCRF l'a indiqué à votre rapporteur pour avis lors de son audition, les premiers mois de 2010 ont été marqués par un volume d'activité en légère baisse par rapport à 2009, en raison de l'adaptation nécessaire à la réorganisation des services. Les différents acteurs, les associations de consommateurs commencent finalement à retrouver leurs repères et les statistiques d'activité tendent aujourd'hui à retrouver le même niveau.

ACTIVITÉ GÉNÉRALE DE CONTRÔLE EN 2009

164 872 établissements visités

900 132 contrôles dont :

- 118 360 dans le cadre de sa mission de régulation concurrentielle des marchés
- 500 743 dans le cadre de sa mission de protection économique des consommateurs
- 281 029 dans le cadre de sa mission de sécurité des consommateurs

→ **146 400 anomalies constatées**

> Suites contentieuses :

- 16 456 infractions relevées par PV
- 9 154 mesures de police administrative
- 525 saisies
- 224 consignations

80 % des suites sont des rappels de réglementation qui sont suivis dans 50 % des cas d'un nouveau contrôle pour vérifier l'application des textes en vigueur.

Source : Réponses au questionnaire budgétaire.

B. UNE RÉORGANISATION DES SERVICES MENÉE AVEC SUCCÈS

La DGCCRF a mis en œuvre une profonde réorganisation de ses services, dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), et une rationalisation de ses moyens.

Auparavant, la DGCCRF était organisée selon le schéma suivant :

- un service central à Paris ;
- des directions régionales et leurs unités dans chaque département ;
- des unités spécialisées (*brigades interrégionales d'enquêtes concurrence, structures spécialisées dans le contrôle des vins et des fruits et légumes, cellule de surveillance du commerce électronique*) ;
- le service commun des laboratoires (SCL) ;
- une école nationale chargée du recrutement, de la formation initiale et continue et de la documentation installée à Montpellier et à Paris.

Aujourd'hui, le maillage territorial du territoire par les administrations déconcentrées a été rationalisé à deux niveaux.

Au niveau régional, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) constituent désormais les services déconcentrés communs au ministère chargé de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et au ministère chargé du travail et des relations sociales. Créées par le décret du 10 novembre 2009¹, elles sont constituées de plusieurs pôles :

- un pôle travail ;
- un pôle « 3 E » (entreprises / économie / emploi) ;
- un pôle « C ».

C'est le pôle « C » qui est désormais essentiellement dédié aux missions de la DGCCRF. Comme il a été répondu à votre rapporteur pour avis, ce pôle est chargé « *de coordonner les activités nationales et interrégionales de contrôle, le pilotage opérationnel de certaines actions (mission concurrence par exemple), le suivi de l'activité et l'exercice des fonctions régionales transversales* »².

Au niveau départemental, les anciennes unités départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes sont désormais intégrées dans une **direction départementale interministérielle (DDI)**, selon le nombre d'habitants du département :

- la direction départementale de la protection des populations (DDPP) ;
- la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP).

¹ Décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

² Réponse au questionnaire budgétaire.

Concrètement, ces DDI, créées par le décret du 3 décembre 2009¹, assurent la mise en œuvre opérationnelle des politiques en matière de protection économique et de sécurité des consommateurs.

Comme cela a été précisé par le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, « *une telle décision répond à un souci d'harmonisation et d'efficacité²* ». En effet, « *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* ». Il est également rappelé que « *la dimension interministérielle de cette organisation ne fera pas obstacle à la capacité de la DGCCRF de mettre en œuvre les politiques dont elle est responsable* ».

Cette nouvelle organisation consacre ainsi un niveau régional, qui est l'échelon de coordination, en charge principalement des sujets relatifs au respect de la concurrence et des relations entre entreprises, et un niveau départemental, plus spécialisé dans les relations entre le consommateur et l'entreprise.

L'articulation entre les niveaux régional et départemental est assurée par les Préfets de région, avec l'appui du pôle « C » de la DIRECCTE.

Votre rapporteur pour avis se réjouit de cette nouvelle articulation qui permet à la fois de préserver les missions essentielles de la DGCCRF et de faire de l'échelon régional le niveau de droit commun du pilotage des politiques de l'État sur le territoire.

¹ Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

² Réponse du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi à la question écrite n° 07879 de M. Yves Krattinger (07.05.2009).

TROISIÈME PARTIE - ACTUALITÉ DE L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE

Compte tenu de l'importance du secteur touristique pour l'économie française, et en particulier pour l'équilibre de la balance des paiements, notre rapporteur pour avis¹ a souhaité porter son attention sur le **programme 223 « Tourisme », ainsi que sur l'actualité de l'économie touristique**. Ce domaine de l'économie nationale a mieux résisté à la crise que l'on pouvait s'y attendre, mais se trouve dans une phase de mutation à travers laquelle les services de l'État doivent veiller à l'accompagner.

I. PRINCIPALES TENDANCES DE L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE

A. LE TOURISME : UN SECTEUR MAJEUR DE L'ÉCONOMIE

Jusqu'à présent, la part du tourisme dans le produit intérieur brut de la France était mesuré par l'agrégat T2 du compte du tourisme, défini comme la totalité des dépenses sur le territoire métropolitain des touristes résidents et non-résidents, ainsi que des montants globaux des services rendus par des prestataires français (agences de voyages et compagnies de transport) aux touristes français se rendant à l'étranger.

Or, 2007 est la dernière année pour laquelle on dispose d'une évaluation du ratio T2 / PIB, qui s'établissait alors à 6,2 %. Une nouvelle série du compte du tourisme doit être rendue publique d'ici la fin de l'année 2010, qui devrait conduire à une nouvelle appréciation du poids du tourisme dans l'économie française. En effet, d'importants travaux de révision méthodologique et statistique du compte du tourisme ont été entrepris pour répondre aux nouvelles normes internationales adoptées en mars 2008 par la commission des statistiques des Nations Unies.

Néanmoins, quelques chiffres-clefs permettent de mesurer le poids du secteur touristique dans l'économie nationale :

– **76,8 millions d'entrées de touristes étrangers en 2009**, après 79,2 millions en 2008, qui font de la France la première destination touristique mondiale, devant l'Espagne, l'Italie et les États-Unis ;

– **35,4 milliards d'euros de recettes touristiques en 2009**, en baisse de 7,9 % par rapport à 2008, qui dégagent un **solde touristique positif de 7,8 milliards d'euros**, en baisse par rapport à 2008, où il s'établissait à 10,3 milliards. **Le poste touristique demeure le poste positif le plus élevé de la balance des paiements ;**

¹ Mme Odette Terrade, sénatrice du Val-de-Marne.

– 117,6 milliards d’euros consommés auprès des entreprises du secteur en 2007, dernière année connue ;

– **20,6 millions de lits touristiques** au 31 décembre 2008 ;

– **209 766 entreprises** en 2008 dans les activités caractéristiques du tourisme, qui emploient **844 113 salariés** au 31 décembre 2009, en hausse de 0,78 % par rapport à 2008.

Première destination touristique mondiale, la France n’est que troisième en termes de recettes du tourisme international. Ce résultat s’explique, notamment, par le fait que de nombreux touristes passent peu de temps en France. La position géographique centrale de notre pays en Europe en fait un pays de transit pour les touristes qui vont séjourner dans l’un des pays limitrophes. Ainsi, un peu moins de la moitié des séjours des étrangers en France ne durent que de une à trois nuitées.

B. LA FRÉQUENTATION TOURISTIQUE

1. Les déplacements des Français

Les voyages personnels des Français se sont globalement maintenus en 2009, malgré une baisse des nuitées de 2,9 % par rapport à 2008. **Le taux de départ en 2009 s’élève globalement à 77,9 %, et à 67,5 % pour les voyages d’au moins quatre nuits.** Le taux de départ à l’étranger ou outre-mer est de 23,9 %.

Les trois espaces de destination principaux demeurent, dans l’ordre et en ce qui concerne les nuitées, le bord de mer (36,2 %), la campagne (30,3 %) et la ville (19,2 %). Les régions qui reçoivent le plus de touristes français sont Rhône-Alpes (9,9 %) et les régions littorales : Provence-Alpes (8,2 %), Languedoc-Roussillon (5,9 %), Pays de la Loire (6,3 %), Bretagne (6,2 %) et Aquitaine (5,5 %). La région Île-de-France se distingue par un afflux massif de touristes (8,1 %), mais de courte durée (2,5 nuitées en moyenne).

La majorité des voyages à l’étranger se fait en Europe (72,2 % en 2009), et en particulier dans les pays voisins que sont l’Espagne et l’Italie. Le reste se répartit entre l’Afrique (15,2 %), l’Amérique (6,8 %) et l’Asie-Océanie (5,7 %). La durée moyenne des voyages à l’étranger est plus longue qu’en France métropolitaine : 8,9 nuits contre 4,8 nuits.

2. Les visiteurs étrangers en France

La France demeure la première destination touristique mondiale pour l'année 2009, malgré un recul de l'ordre de 3 % du nombre des arrivées de touristes non résidents, qui s'établit à 76,8 millions. Ce sont les clientèles en provenance d'Amérique qui ont le plus diminué, en raison de la crise économique et de la baisse du dollar par rapport à l'euro :

ARRIVÉES DE TOURISTES NON RÉSIDENTS

Zone de résidence	Arrivées (en millions)		Évolution (en %)
	2008	2009	
Afrique	1,8	1,8	0
Amérique du Nord	4,2	3,9	-6,8
Autres pays d'Amérique	1,7	1,6	-10,4
Asie-Océanie	4,2	4,2	0
Europe	67,3	65,3	-3
Ensemble	79,2	76,8	-3

Source : enquête auprès des visiteurs étrangers.

Parmi les clientèles européennes, les évolutions sont très contrastées. Certaines baissent sensiblement, comme les Britanniques (- 10,2 %, avec 12,9 millions d'entrées), les Allemands (- 8,5 %, avec 11,3 millions d'entrées), les Italiens (- 11,9 %, avec 7,3 millions d'entrées) et les Espagnols (- 10,4 %, avec 5,8 millions d'entrées), tandis que les touristes en provenance du Benelux (+ 16 %, avec 18,1 millions d'entrées) et de Suisse (+ 7,4 %, avec 5,4 millions d'entrées) progressent.

C. L'ACTIVITÉ DES AGENCES DE VOYAGE RÉSISTE À LA CRISE

En 2009, le chiffre d'affaires du secteur des agences de voyage a baissé en valeur de 11,6 % par rapport à 2008, et celui des voyagistes (ou tour-opérateurs), de 12,2 %. Néanmoins, les agences de voyage ont mieux résisté à la crise que ce qui avait été anticipé.

L'association des tour-opérateurs (CETO) indique que le volume d'affaires de ce secteur a baissé sous l'effet d'un recul de l'activité (- 2,8 % de nombre de voyages, avec 7,1 millions de clients) et d'une baisse de la recette unitaire moyenne (- 4,3 %, à 736 euros). L'activité des voyages à forfait a baissé de 9,5 %, tandis que la vente des vols secs a augmenté de 6,4 %.

Les tour-opérateurs européens ont accentué leurs restructurations et accéléré la recomposition du secteur des agences de voyages en France. Il

existe environ 150 tour-opérateurs en France, les cinq plus gros (TUI, Thomas Cook, Transat, Fram et Kuoni) représentant 75 % du marché.

TUI travel LC, premier tour-opérateur européen avec 30 millions de clients, a adopté un nouveau dispositif à compter du 1^{er} octobre 2009, un holding commun, dénommé Touraventure SA coiffant l'ensemble des filiales : Nouvelles Frontières, First Choice France, Marmara, Tourinter, Aventuria et Objectifs. TUI Travel a procédé à la recapitalisation de Nouvelles Frontières le 28 septembre 2009, l'entreprise ayant souffert d'une baisse d'activités due en particulier aux crises antillaises et à la pandémie de grippe A.

Thomas Cook ambitionne de porter sa part de marché de 13 % à 20 % d'ici 2012, et de faire passer le nombre de ses hôtels club de 72 à 107, en s'appuyant sur la complémentarité de ses deux métiers, la fabrication et la distribution de voyages.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la relative résistance du secteur à la crise : les années précédentes ayant été favorables, les entreprises disposaient de trésorerie ; d'autre part, les réseaux d'agences de voyages ont pris des mesures de conseil et de formation pour aider leurs adhérents à surmonter la crise.

Dans ce contexte, l'association professionnelle (APS) du tourisme a apporté en 2009 sa garantie financière à 3115 entreprises ou organismes professionnels, contre 3 122 en 2008. L'APS a garanti la défaillance de 53 organismes ou entreprises en 2009, soit 17 de plus qu'une 2008. Le montant des sinistres traités par l'APS est passé de 2,36 millions d'euros en 2008 à 3 millions d'euros en 2009. L'APS a traité 1 592 dossiers et apporté son assistance à 6 555 clients, qui ont ainsi pu partir ou revenir, malgré la défaillance de l'organisme auprès duquel ils avaient souscrit leur voyage.

En 2010, l'éruption du volcan islandais Eyjafjöll a perturbé l'activité des tour-opérateurs à partir du 15 avril. Mais il y a eu un fort rebond des départs pour les voyages à forfait en juillet : + 17 % par rapport à juillet 2009. Au cours des deux mois de juillet et août, le nombre des billets de transport aérien émis a retrouvé son niveau de 2008 et dépassé de 10 % le nombre de billets émis lors de l'été 2009.

II. LE PROGRAMME TOURISME

A. UNE DOTATION EN RÉDUCTION MARQUÉE

La dotation du programme 223 « Tourisme » est présentée en réduction marquée dans le projet de loi de finances pour 2011.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 223 TOURISME

Action	PLF 2010		PLF 2011		Evolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 Promotion de l'image de la France	42 263 654	42 330 489	39 858 261	39 858 261	-5,7%	-5,8%
Action 2 Economie du tourisme et développement de l'activité touristique	11 013 548	10 358 518	9 367 208	7 759 208	-14,9%	-25,1%
Action 3 Politique favorisant l'accès aux vacances	4 011 275	3 297 514	3 274 540	2 982 540	-18,4%	-9,6%
Action 4 Soutien du programme tourisme	794 216	795 476				
Total	58 082 693	55 986 521	52 500 009	50 600 009	-9,6%	-9,6%

Source : projet de loi de finances pour 2011.

Globalement, la diminution entre 2010 et 2011 est de 9,6 % pour les autorisations d'engagement, comme pour les crédits de paiement.

Cette baisse s'explique en partie par un transfert de crédits de fonctionnement du réseau déconcentré en charge du tourisme vers le programme 134 « *Développement des entreprises et de l'emploi* ». Ce transfert, d'un montant de 794 000 euros en autorisations d'engagement et de 795 000 euros en crédits de paiement, vise à identifier dans un seul programme l'ensemble des moyens de fonctionnement des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

La diminution s'explique également par la baisse de la dotation prévue pour les expositions internationales, qui s'établit à 4,7 millions d'euros. Il s'agit en particulier des crédits dévolus à la Cofres, chargée de la construction du pavillon de la France pour l'exposition universelle de Shanghai.

Au-delà de ces effets de structure et de la non reconduction d'une opération ponctuelle, la tendance à la diminution des crédits consacrés au tourisme est d'autant plus préoccupante qu'elle est amenée à se poursuivre. **En effet, la programmation pluriannuelle des finances publiques fait apparaître pour le programme 223 « *Tourisme* » des dotations en baisse à 46,3 millions d'euros en crédits de paiement pour 2012, puis à 45,3 millions d'euros pour 2013, soit une réduction de 18,9 % en quatre ans.**

B. LES CRÉDITS CONSACRÉS AU TOURISME AU SENS LARGE

Le soutien de l'État à la politique du tourisme ne se limite pas aux seuls crédits du ministère en charge du tourisme. En effet, d'autres ministères participent aussi, directement ou indirectement, à la politique de soutien de l'activité touristique.

CRÉDITS CONTRIBUANT À LA POLITIQUE TOURISTIQUE EN 2009

Ministère	Montant (en millions)	Commentaire
Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi	42,8	35,4 millions d'euros au titre de l'accompagnement des mutations économiques et du développement, 5,8 millions d'euros pour l'accès et le retour à l'emploi, 1,7 million d'euros pour le soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi
Ministère chargé de la jeunesse et des sports	21,7	14,16 millions d'euros au titre des actions pour le secteur jeunesse et 7,56 millions d'euros au titre des actions dans le secteur sportif
Ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales	252,1	Dont 213,6 millions d'euros au titre de la dotation touristique, 36,9 millions d'euros de subventions accordées au secteur « loisir, sport et tourisme » au titre de la DGE, et 5,4 millions d'euros de subventions pour la réalisation de projets de développement touristiques au titre de la dotation de développement rural
Ministère des affaires étrangères et européennes	0,78	Frais de personnel et de missions d'experts, ainsi que dépenses d'interventions
Ministère de la culture et de la communication	0,1	La vocation touristique de nombre d'activités culturelles ne permet pas d'affecter de manière pertinente une partie du budget ministériel
Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'aménagement du territoire	3	Crédits consacrés aux opérations « Grands sites »
Ministère chargé des transports	31	Dont environ 30 millions d'euros consacrés par Voies navigables de France aux voies de catégories 3 et 4
Ministère chargé de l'outre-mer	2	Opérations diverses en faveur du secteur hôtelier et de soutien à la promotion touristique de l'outre-mer
TOTAL	353,48	

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Un recensement, non exhaustif, pour l'année 2009 fait apparaître un total de 353,48 millions d'euros consacrés au tourisme par huit départements ministériels différents.

Près des deux-tiers de ces crédits sont constitués par la dotation touristique intégrée dans la dotation globale de fonctionnement (DGF) attribuée par le ministère de l'intérieur. Depuis 2005, la dotation forfaitaire des communes est répartie en fonction de critères objectifs liés à leur population et à leur superficie. La dotation touristique n'est plus versée en tant

que telle aux anciennes communes bénéficiaires. Mais elle continue toutefois d'être identifiée au sein de la DGF.

C. LES AXES DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DU TOURISME

Les grandes priorités du programme 223 « *Tourisme* » sont réparties en trois actions : la promotion de l'image de la France, le développement de l'activité touristique, et la politique d'accès aux vacances.

Avec un montant de 39,9 millions d'euros en crédits de paiement, **l'action n° 1 « *Promotion de l'image de la France et de ses savoir-faire* »** représente 75,9 % du total du programme. Elle correspond pour l'essentiel à la subvention pour charge de service public de 34 millions d'euros versée à l'opérateur Atout France. Ce groupement d'intérêt économique est chargé de traduire les orientations arrêtées lors des Assises du tourisme de 2008, puis précisées lors des Rencontres nationales du tourisme de 2009 et 2010, visant à maintenir la France comme première destination touristique mondiale. Par ailleurs, Atout France développe un plan stratégique d'adaptation de l'offre touristique française aux évolutions de la demande nationale et internationale et aux clientèles émergentes.

Cette action inclut également la participation de l'État à la construction du pavillon français de l'exposition universelle de Shanghai de 2010, dont le solde sera réglé en 2011, ainsi que les contributions aux organismes internationaux, dont l'Organisation mondiale du tourisme.

L'action n° 2 « *Économie du tourisme et développement de l'activité touristique* », avec un montant de 7,6 millions d'euros en crédits de paiement, représente 17,8 % du total du programme. Elle s'organise autour de quatre axes :

– **connaître et maîtriser la réalité de l'évolution économique du secteur.** La connaissance et l'analyse des besoins, de l'offre et de la demande, constitue pour l'État un préalable à la définition d'une politique adéquate en matière d'activité touristique. La Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) constitue les bases de l'information statistique et les transmet aux acteurs nationaux et internationaux, en réalisant des enquêtes et des études. Les résultats sont diffusés en coordination avec Atout France, qui dispose d'un baromètre mensuel depuis deux ans sous la forme d'un sondage réalisé auprès de 18 000 touristes français et étrangers dans six pays, ainsi que des opérateurs en France ;

– **réglementer le secteur.** Dans le cadre de sa mission de régulation, l'État favorise la sécurisation juridique des acteurs, afin d'assurer la protection des consommateurs et un équilibre entre les petites entreprises et les groupes de dimension internationale. Les dispositions de la loi du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques traduisent cette

volonté de mieux encadrer certains secteurs (vente de voyage, voitures avec chauffeurs, motos-taxis, résidences en temps partagé, coffrets-cadeaux) tout en simplifiant la réglementation et en l'adaptant aux nouvelles technologies et aux nouvelles demandes ;

– **soutenir les filières et les métiers dans l'amélioration de la qualité.** Le plan « Qualité tourisme » a pour objectif de promouvoir au niveau national l'amélioration de la qualité de l'offre touristique. Il s'appuie sur les classements réglementaires en vigueur en matière d'équipement, mais se développe en partenariat avec les acteurs institutionnels du tourisme.

– **renforcer l'attractivité des territoires.** Dans le cadre des contrats de projet État-régions 2007-2013, les services de l'État en charge du tourisme ont soutenu le développement de projets en cohérence avec les besoins et les initiatives locales. Le tourisme est consacré comme un axe majeur du développement durable.

Avec un montant de 2,9 millions d'euros, **l'action n° 3 « Politique favorisant l'accès aux vacances »** représente 6,2 % du total du programme. Elle vise à favoriser l'adaptation de l'offre afin de faciliter le départ en vacances de tous les publics, notamment des handicapés, des seniors et des personnes démunies. Chaque année, près de 40 % des Français ne partent pas en vacances. Un label « tourisme et handicap » a été créé en 2001 afin d'identifier, selon des critères communs, l'accessibilité des sites et équipements touristiques aux personnes handicapées. Cette politique est également poursuivie dans le cadre des contractualisations avec les collectivités locales.

III. DES OUTILS D'INTERVENTION PERFORMANTS

A. L'AGENCE DE DÉVELOPPEMENT TOURISTIQUE « ATOUT FRANCE »

Le groupement d'intérêt économique Atout France résulte du rapprochement en 2009 du Groupement d'intérêt économique (GIE) Maison de la France et du Groupement d'intérêt public (GIP) Odit France, qui vise à favoriser la synergie entre les compétences de ces deux entités et à offrir une complémentarité de services à l'ensemble des professionnels du tourisme français.

Les actions de promotion menées par Atout France depuis sa création en mai 2009 sont en continuité avec celles initiées depuis 1999 par l'ex-Maison de la France. Elles ont pour objectif de promouvoir, dans le cadre d'une démarche conventionnelle, des destinations ou des territoires, de valoriser des filières de produits touristiques, ou de répondre le cas échéant à des situations de crise spécifiques risquant de réduire l'attractivité touristique de certaines régions. **Toutes les campagnes publicitaires menées sur le territoire français ont bénéficié d'un apport financier important de la**

part des partenaires d'Atout France. Ainsi, sur un budget total pour 2010 de 81,2 millions d'euros, les ressources propres devraient s'élever à 42,8 millions d'euros et les ressources issues du partenariat à 38,4 millions d'euros.

La stratégie du tourisme français pour la période 2010-2015, présentée au printemps 2010, a pour objectif principal d'accroître la valeur économique du tourisme, et de contribuer ainsi à la création d'emplois dans ce secteur. Compte tenu de son caractère transversal, le tourisme doit devenir l'un des moteurs de la reprise. La mise en œuvre de cette stratégie s'appuiera sur **cinq leviers** :

- une offre touristique renouvelée et qualifiée ;
- l'intégration du concept de développement durable du tourisme ;
- un renforcement de la programmation de la France et de ses destinations ;
- une politique de promotion prenant appui sur un réseau d'influence mondial, tout en se dotant d'outil facilitant l'accès des clients à l'offre ;
- une politique générale d'évaluation visant notamment à se doter d'indicateurs de performance.

Le marché international du tourisme progresse de 4,5 % à 5 % par an, et est très concurrentiel. Atout France, qui dispose de 32 bureaux à l'étranger, doit s'efforcer de prendre pied sur les marchés émergents, tout en conservant la part de la France dans les marchés matures. La compétition internationale est particulièrement forte pour le tourisme d'affaires.

Atout France cible en priorité les clientèles ayant un pouvoir d'achat élevé : les clientèles seniors des pays développés, en forte croissance compte tenu du vieillissement démographique, et qui voyagent plus que le reste de la population, et les nouvelles classes moyennes des pays émergents (Brésil, Russie, Inde, Chine). L'augmentation des recettes touristiques implique aussi de structurer la destination France autour d'une marque forte et reconnue.

Atout France a également repris les missions de l'ex-Odit France, dont l'objet était de favoriser l'adaptation de l'offre touristique française aux évolutions de la société pour mieux répondre à la demande et améliorer sa compétitivité face à la concurrence internationale. Ainsi, Atout France effectue des études technico-économiques et exerce une mission de conseil auprès des pouvoirs publics et des opérateurs touristiques nationaux. Il assure également une fonction de diffusion et de communication des informations et des méthodes élaborées dans son domaine. Enfin, il contribue à l'exportation des savoir-faire français en ingénierie touristique.

La loi du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques a étendu les missions régaliennes d'Atout France, en lui confiant le classement des hébergements touristiques, l'immatriculation des agents de voyages et le référentiel des offices de tourisme. **Ces nouvelles**

missions correspondent à 12 postes, dont 5 résultent d'une création et 7 d'un redéploiement.

B. LE CENTRE DES MONUMENTS NATIONAUX

Le Centre des monuments nationaux (CMN) est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de la Culture. Mais le ministère du Tourisme siège à son conseil d'administration, et le centre se trouve lié par une convention à Atout France.

Le rôle du CMN est fondamental pour l'attractivité touristique de la France, qui repose largement sur son patrimoine monumental. Le centre conserve, restaure, gère, anime et ouvre à la visite près de 100 monuments nationaux propriétés de l'État. Avec 8,8 millions de visiteurs par an, dont 55 % d'étrangers, il est le premier opérateur touristique public français et favorise, avec plus de 200 manifestations par an, la participation des monuments nationaux à la vie culturelle et au développement du tourisme.

La fréquentation touristique des monuments gérés par le CMN est très disparate : 10 monuments seulement concentrent 70 % des visiteurs. Il en résulte une forte péréquation, puisque six monuments seulement sont bénéficiaires et financent tous les autres :

- l'Arc de Triomphe (1,543 million de visiteurs en 2009) ;
- le Mont Saint-Michel (1,273 million de visiteurs) ;
- La Sainte-Chapelle (863 000 visiteurs) ;
- Le Panthéon (629 000 visiteurs) ;
- Les tours de la cathédrale Notre-Dame de Paris (416 000 visiteurs) ;
- Le Trocadéro (pas de décompte de fréquentation, le CMN assurant la gestion domaniale du parvis).

L'unité du réseau du CMN permet ainsi de maintenir ouverts à la visite des monuments disséminés sur l'ensemble du territoire. Il va de soi qu'une relance de la politique de transfert des monuments nationaux aux collectivités locales devra demeurer compatible avec cet effet de péréquation.

Le centre diffuse auprès des professionnels du tourisme un manuel technique de vente, qui regroupe toutes les informations utiles concernant l'ensemble de ses monuments. Ce document devrait être prolongé d'ici la fin de l'année 2010 par la mise en service d'un site internet dédié aux professionnels. Le CMN édite chaque année 9 millions de « documents d'appel » diffusés sur les lieux d'hébergement et de restauration. Il s'efforce de développer des offres groupées de visites sur un même territoire, indépendamment du statut des monuments concernés.

Le CMN emploie 1 300 agents. Son budget s'élevait en 2009 à 120 millions d'euros, alimenté essentiellement par ses ressources propres de billetterie, d'édition et de mécénat.

C. L'AGENCE NATIONALE DES CHÈQUES VACANCES

L'Agence nationale des chèques-vacances (ANCV) est un établissement public à caractère industriel et commercial créé en 1982, et chargé de l'émission et du remboursement des chèques-vacances, de leur commercialisation et de leur développement. En outre, les excédents de gestion de l'ANCV sont consacrés à la rénovation du patrimoine du tourisme social et à l'accompagnement des actions de solidarité organisées par les associations.

Le poids des chèques-vacances a été multiplié par deux en dix ans, pour atteindre 1,3 milliard d'euros en 2009. On estime que ce montant génère environ 5 milliards de dépenses touristiques induites, réparties sur 170 000 points d'acceptation des chèques-vacances. En 2009, les chèques--vacances ont bénéficié à 3,3 millions de salariés à travers leurs comités d'entreprise. Près de 60 % des comités d'entreprise ont mis en place le dispositif.

L'ANCV ne perçoit ni subvention, ni apport en nature de l'État. Elle se finance en prélevant une commission de 1 % sur la vente et sur le remboursement des chèques-vacances, en récupérant la valeur de ceux qui sont perdus ou périmés, et en plaçant sa trésorerie. Leur financement bénéficie toutefois de deux mesures fiscales : l'exonération de la part patronale des chèques-vacances, d'une part, de la taxe sur les salaires et, d'autre part, de l'impôt sur le revenu pour les bénéficiaires.

Les excédents sont affectés aux **programmes d'action sociale**, sous deux formes :

– l'aide à la pierre, qui constituait l'essentiel de l'action sociale de l'ANCV jusqu'en 2005. Elle ne représente plus que 2 millions d'euros en 2009. Une réforme du dispositif a été rendue nécessaire par l'état du patrimoine du tourisme social, qui justifie parfois des reconversions ;

– les aides à la personne, qui se sont beaucoup développées en partenariat avec les associations, pour atteindre 13,2 millions d'euros en 2009. Si plus d'un tiers des Français ne partent pas en vacances, ce n'est qu'à 50 % pour des raisons économiques, le reste relevant de raisons sociales (solitude, charge d'un parent malade, inaptitude). C'est pourquoi l'aide financière ne suffit pas, mais doit être relayée par un accompagnement des personnes.

La loi du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques a modifié le dispositif des chèques-vacances, en simplifiant les modalités d'attribution aux salariés dans les petites et

moyennes entreprises (PME). Le plafond de revenu qui conditionnait l'attribution des chèques-vacances aux salariés a été supprimé, et leur accès a été ouvert aux chefs d'entreprises de moins de 50 salariés. Au total, ce sont 5,8 millions de salariés supplémentaires, employés dans un million d'entreprises, qui entrent dans le champ potentiel du chèque-vacances.

La loi incite l'ANCV à recourir à des prestataires pour permettre la diffusion effective des chèques-vacances dans les PME. Des conventions ont été signées le 23 juin 2010 avec Accor services France, AG2R La Mondiale, BNP Paribas, groupe chèque-déjeuner, Sodexo chèques et cartes de service, l'ordre des experts-comptables et la fédération nationale de l'hôtellerie de plein air.

La loi a fixé un objectif de 500 000 porteurs de chèques-vacances en deux ans à compter de son entrée en vigueur dans les entreprises de moins de 50 salariés, qui semble difficile à atteindre. Au 31 décembre 2009, ce nombre n'était que de 41 000 salariés.

QUATRIÈME PARTIE - POSTES ET COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES : LA SITUATION DU GROUPE LA POSTE

Tout comme les précédentes années, votre rapporteur pour avis¹ souhaite se focaliser, à l'occasion de l'examen des crédits de la mission *Économie* du projet de loi de finances pour 2011, sur un thème spécifique.

Or, cette année s'avère capitale pour le groupe La Poste, marqué à la fois par son changement de statut – au terme de la loi du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales, que votre rapporteur pour avis avait eu l'honneur de rapporter au nom de votre commission – et sa prochaine augmentation de capital.

Aussi, prenant en compte le récent et très riche rapport de la Cour des comptes sur l'entreprise postale², il a semblé opportun à votre rapporteur pour avis de revenir sur les évolutions récentes de l'entreprise postale et ses conséquences en termes économiques et financiers.

A. UNE ENTREPRISE CONFRONTÉE À DES DIFFICULTÉS INTERNES ET EXTERNES

Si La Poste a toujours su, depuis sa création voici plus de cinq siècles, évoluer et s'adapter aux mutations de l'économie et de la société, elle est aujourd'hui confrontée à un bouleversement majeur de son environnement qui, allié à la persistance d'incohérences internes, interroge sur son évolution future.

1. Des faiblesses structurelles

a) Un réseau dense mais coûteux

Avec **17 000 bureaux de poste et points de contact**, La Poste, qui emploie **287 000 personnes** et constitue à ce titre le deuxième employeur du pays après l'État, dispose d'un **réseau inégalé** de points de contact avec le public qui constitue un atout indéniable en termes commerciaux.

La loi du 9 février 2010 précitée a d'ailleurs, à l'initiative du Sénat, conféré à ce réseau une valeur législative en prévoyant le **financement du maillage territorial** de La Poste, piloté par l'Autorité de régulation des

¹ M. Pierre Hérisson, sénateur de Haute-Savoie.

² *La Poste : un service public face à un défi sans précédent, une mutation nécessaire, rapport public thématique de la Cour des comptes, juillet 2010.*

communications électroniques et des postes (ARCEP), qui doit comporter au moins 17 000 points de contact.

Votre rapporteur ne partage donc pas l'avis de la Cour de compte qui, dans son rapport public thématique de juillet 2010 sur l'entreprise postale, estime que « *les besoins commerciaux des métiers de la banque, du courrier et du colis pourraient s'accommoder de 3 000 bureaux* ».

Il adhère cependant à l'avis de la haute juridiction financière, selon lequel **les coûts de ce réseau ne sont pas encore suffisamment optimisés**. A cet égard, et malgré la montée en puissance des partenariats, dont le nombre a plus que doublé entre 2004 et 2009, les bureaux de poste gérés directement par La Poste représentent une proportion encore deux fois supérieure à la moyenne européenne.

b) Un process industriel encore perfectible

Projet de modernisation le plus important jamais engagé par La Poste, dans lequel l'entreprise a investi 3,4 milliards d'euros, le programme **Cap qualité courrier** (CQC), lancé en 2005, était destiné à améliorer les services de l'opérateur postal en acquérant des matériels de nouvelle génération pour le traitement des plis.

Très concrètement, l'objectif principal était d'accélérer au maximum les opérations de tri, pour atteindre un **objectif de fiabilité à 90 % de la distribution à J+1**, et de renforcer au maximum la finesse du tri automatique, dans le but de remettre à la distribution 80 % du courrier déjà trié par quartier et 32 % trié dans l'ordre même de la tournée du facteur.

Or, ainsi que le souligne la Cour des comptes dans son rapport, « **ces objectifs n'ont jamais été atteints depuis 2003 et semblent trop ambitieux pour l'être à un terme proche, malgré l'ampleur des investissements consentis (...). Le programme CQC, qui devait s'achever en fin 2010, à la veille de l'ouverture complète à la concurrence du marché postal, a pris trois ans de retard** »¹.

Si des retards étaient inévitables au regard de l'ambition du projet, « *ce délai n'a pas été mis à profit en 2008 pour reconfigurer plus fortement cette organisation industrielle sans doute surdimensionnée aujourd'hui* », continue la haute juridiction financière, qui ajoute que « *toutes les conséquences de la mécanisation du tri sur l'organisation encore rigide des tournées ne sont pas encore tirées* ».

¹ Fin 2009, 65 % de l'investissement et 72 % de l'objectif de productivité étaient atteints.

c) Un endettement excessivement élevé

Déjà très élevé en 2002, à près de 4 milliards d'euros, l'endettement de La Poste s'est accru de façon brutale en 2006, dépassant les 6 milliards d'euros, du fait cependant de la contribution exceptionnelle de 2 milliards d'euros exigée de l'entreprise pour la réforme du financement de la retraite des fonctionnaires.

Certes, et comme le montre le tableau ci-dessous, l'endettement du groupe s'est réduit de 2006 à 2009, mais il demeure encore très élevé, à **5,5 milliards d'euros**, ce qui constitue un **handicap dans sa stratégie d'investissement**. A cet égard, et comme le souligne la Cour des comptes, « *il n'est pas certain que l'augmentation de capital à venir de 2,7 milliards d'euros puisse (le) réduire* ».

Evolution du niveau d'endettement de La Poste

En M€ et en %

	2006	2007	2008	2009
Dette nette	6 015	5 891	5 703	5 517
Excédent Brut d'Exploitation (EBE)	1 683	2 028	1 843	1 867
Capitaux propres	2 613	3 341	3 252	4 051
Dette nette / EBE	3,57	2,90	3,09	2,96
Dette nette / Capitaux propres	2,30	1,76	1,75	1,36

Source : Cour des comptes, sur la base des rapports annuels de La Poste

d) Un financement des missions de service public encore problématique

Définies par le législateur et faisant l'objet d'un contrat de service entre l'État et La Poste, les missions de service public assurées par l'opérateur historique national sont au nombre de quatre.

En vertu de la loi du 9 février 2010 précitée, **le Gouvernement doit présenter en 2013 au Parlement un rapport sur l'exécution des missions de service public**. Comme le souligne la Cour des comptes, et votre rapporteur pour avis s'associe à cette analyse, « *cette occasion devrait être mise à profit pour apprécier l'adaptation de ces missions aux évolutions des attentes du public, des usagers et des clients, en tenant compte de leur coût, de leur consistance et de la situation financière de La Poste* ».

(1) Le service public des envois postaux et le service universel postal

Pour financer ces missions, le droit communautaire prévoit la possibilité de réserver à l'opérateur en charge du service universel un secteur

d'activité (appelé « **secteur réservé** »), dans la mesure où cela est nécessaire au maintien du service universel. Ainsi, le secteur réservé à La Poste, en qualité de prestataire du service universel dans le domaine des envois de correspondance, constitue la **contrepartie des obligations particulières et des charges que le prestataire supporte au titre du service universel postal**. En effet, ces obligations représentent pour l'opérateur un « **surcoût net** » par rapport à ce qui résulterait d'une pure logique de rationalisation commerciale estimé par l'opérateur à **1 milliard d'euros par an**.

Or, avec la disparition du monopole dont jouit La Poste sur ce secteur protégé au 31 décembre prochain, se posera la **question du financement de ces missions de service public**. Certes, la loi du 9 février 2010 a prévu la mise en place d'un **fonds de compensation** alimenté par l'ensemble des opérateurs ; cependant, sa **mise en œuvre reste encore incertaine** et le financement du service universel sujet d'inquiétude.

Ainsi, que le relève la Cour des comptes, en effet, « *la question de la compensation du coût net des obligations du service universel ne saurait donc être complètement éludée. 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. Dans ces conditions, la compensation appropriée des missions de service public est une question essentielle* ».

(2) Le service public du transport et de la distribution de la presse

Cette mission engendre 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**, à hauteur de **242 millions d'euros en 2008**.

Le solde du surcoût net était jusqu'à présent couvert par les bénéfices tirés par La Poste de son activité sur le secteur réservé. Avec leur disparition prochaine, des financements alternatifs seront nécessaires. C'est ce que les trois parties prenantes à la mission - Etat-presse-Poste - ont tenté de faire à travers la signature d'un accord en **2008**, dit « **accord Schwartz** », prévoyant **La Poste supportera tout écart résiduel entre les revenus dégagés par cette activité et les coûts engendrés**. Comme le souligne la Cour des comptes, « *l'équilibre financier du transport de presse dépendra du respect de (cet) accord tripartite* ».

(3) La mission d'accessibilité bancaire

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

Depuis le 1^{er} janvier 2009, il est compensé par une **rémunération dite « complémentaire »** comprenant une compensation dont le montant, fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie, doit être proportionnée aux missions de service d'intérêt économique général (SIEG) confiées à La Poste.

**MONTANT DE LA RÉMUNÉRATION COMPLÉMENTAIRE
POUR LES ANNÉES 2009 À 2014**

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

Source : Cour des Comptes - La Poste.

Si la Cour des comptes juge « *satisfaisante* » l'organisation de cette compensation, elle relève également que son « *caractère dégressif (...)* suppose que le groupe La Poste réalise d'**importants gains de productivité** ».

(4) La mission d'aménagement du territoire

Le maillage territorial de La Poste est financé au moyen du **fonds postal national de péréquation territoriale**, qui est abondé à hauteur de **137 millions d'euros par an** par l'**abattement sur les bases d'impositions locales**. Ce montant pourrait passer à **170 millions d'euros par an** avec la **réforme de la taxe professionnelle** prévue par la loi de finances pour 2010.

Or le **surcoût occasionné par ce réseau** est estimé, en tenant compte des efforts engagés par La Poste en termes de productivité et d'adaptation de son réseau, à **250 millions d'euros environ**. Il reste donc un **besoin de financement à la charge de La Poste**. L'**État**, quant à lui, est ainsi **absent du financement de cette mission**, assis sur la fiscalité locale, alors même que c'est lui qui assigne cette mission à La Poste.

La loi du 9 février 2010 modifie le dispositif sur un point essentiel en confiant désormais à l'**ARCEP** la responsabilité de **définir le coût de cette mission d'aménagement du territoire**. Par ailleurs, **à compter de 2011**, le **taux de l'abattement fiscal sera fixé chaque année dans la limite**, non plus de 85 %, mais **de 95 %**, « *de manière à ce que le produit de cet abattement contribue au financement du coût du maillage territorial complémentaire de La Poste tel qu'il est évalué par l'ARCEP* ».

Or, 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 est supérieur à celui du système précédent. Son financement constitue donc toujours, comme votre rapporteur le

soulignait dans son rapport sur le projet de loi modifiant le statut de La Poste, une « *question non résolue* ».

Par ailleurs, le **texte d'application** de la disposition de la loi du 9 février 2010 précitée confiant à l'ARCEP la fixation du coût de la mission d'aménagement du territoire de La Poste **tarde à être publié**. Selon les informations communiquées par Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie, et de l'emploi, à votre commission, à la demande de votre rapporteur pour avis, lors de son audition le 27 octobre dernier, le projet de décret a été transmis au Conseil d'État, dont l'avis devait être rendu en novembre. **Il devrait être publié avant la fin de l'année** et l'ARCEP, qui a été associée à la préparation de ce décret, pourra alors déterminer les coûts de la présence postale. La ministre a d'ailleurs proposé à votre rapporteur pour avis de réfléchir conjointement à la façon dont les travaux de l'ARCEP permettront d'arriver à une méthode objective de chiffrage.

2. Un marché postal en berne

a) Un secteur du courrier en perte de vitesse

Le secteur du courrier a jusqu'à récemment constitué une priorité pour La Poste, comme l'illustre l'importance de son plan de modernisation de son outil industriel en ce domaine. Cependant, face aux évidences de long terme, et plus particulièrement à partir de 2008, il lui a fallu reconnaître que le **recul de l'activité dans ce secteur était appelé à être long et structurel**.

Ainsi, si le volume total de courrier n'a que faiblement reculé en France (-1,5 %) sur la période 2003-2006, et ce grâce à la poursuite concomitante de la croissance en marketing direct (+6 %), ce secteur est toutefois **largement touché par la décroissance depuis 2008** (-2,6 %), et plus encore 2009 (-5,3 %).

Cette rupture, qui tient essentiellement aux **effets de la dématérialisation**, a été **accélérée par la crise économique** ainsi que par le développement d'outils performants de marketing sur Internet, qui non seulement offrent des supports d'annonce alternatifs, mais également font baisser les prix de l'offre publicitaire. Comme le montre le tableau ci-dessous, **tous les types de correspondance sont touchés**, qu'il s'agisse du courrier publicitaire (-7 % en 2009), du courrier de gestion des entreprises (-4 % en 2009) et de la correspondance grand public (-4,6 % en 2009).

Evolution des trafics en millions d'objets

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Correspondance	11 600	11 572	11 519	11 253	11 304	10 953	10 512
<i>Dont Particuliers</i>	1 440	1 457	1 403	1 377	1 317	1 237	1 180
<i>Dont Entreprises</i>	10 160	10 295	10 116	9 876	9 987	9 716	9 332
Publicité adressée	4 562	4 754	4 796	4 816	4 730	4 666	4 325
TOTAL	16 162	16 506	16 315	16 069	16 034	15 619	14 837

*2009 : Estimation provisoire des trafics.

Source : Cour des comptes – La Poste

b) Des perspectives peu encourageantes pour l'avenir

Comme votre rapporteur pour avis le faisait remarquer dans son rapport sur le projet de loi portant réforme du statut de La Poste, « *l'avenir du marché « courrier » ne semble pas porter à l'optimisme* ». En effet, le plan stratégique *Performance et confiance 2008-2012*, qui prévoyait une baisse des volumes contenue à – 1,5 % en 2010 et – 2 % à compter de 2011, a du être dévalué. La Poste s'attend désormais à une **diminution annuelle d'au moins 3 %** sur la période.

Et la demi-décennie à venir ne laisse pas entrevoir, bien au contraire, de redressement. Selon les prévisions de La Poste elle-même, **un recul de 30 % des volumes de courrier doit être envisagé d'ici 2015**. Or, ainsi que l'évoque la Cour des comptes, « *des évolutions plus défavorables ne doivent pas être exclues et dans cet esprit, des simulations complémentaires tournant autour d'une hypothèse alternative à – 40 % devraient être effectuées* ».

La **grande concentration du courrier de gestion**, qui représente plus de 70 % du chiffre d'affaires global du courrier, n'y est pas étrangère. Les 50 plus gros clients représentent en effet les deux-tiers du chiffre d'affaires réalisé avec les entreprises hors marketing direct. La perte d'un seul d'entre eux, très plausible à l'aune de l'ouverture complète du marché postal à la concurrence, au 1^{er} janvier 2011, risque de se traduire en effet par des manques à gagner substantiels.

3. Une concurrence qui s'intensifie

a) Une concurrence émergente dans l'Union européenne

Du fait des changements de réglementation, les **opérateurs alternatifs ont émergé** ou sont sur le point de le faire dans plusieurs marchés postaux. Les pays qui abritent les marchés les plus importants anticipent même les échéances de la politique européenne.

**ÉTAT DES LIEUX DE LA LIBÉRALISATION TOTALE DES MARCHÉS POSTAUX
DANS L'UNION EUROPÉENNE**

Marchés déjà libéralisés	Suède (1993), Finlande (1994), Royaume-Uni (2006), Allemagne (1 ^{er} janvier 2008), Pays-Bas (1 ^{er} avril 2009)
Libéralisation prévue à l'échéance du 31 décembre 2010	Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, France, Hongrie, Irlande, Italie, Portugal, Slovaquie
Libéralisation fin 2012	Chypre, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie, République tchèque

Source : ARCEP.

L'Espagne et les Pays-Bas comptent désormais des opérateurs alternatifs **d'envergure significative**, qui atteignent un seuil de rentabilité sur le marché de la publicité adressée.

Toutefois, sur les **marchés allemand et anglais**, le déploiement de réseaux alternatifs apparaît **encore limité**.

b) Un marché français encore dominé par l'opérateur historique

Par rapport à la situation dans les autres pays européens, le marché français se caractérise en effet par l'**étroitesse du segment ouvert à la concurrence**.

Certes, **en théorie, la part du marché français ouverte à la concurrence n'est pas négligeable** : le monopole légal correspond à 6,2 milliards d'euros de chiffre d'affaires sur un marché total dont le périmètre peut être estimé à 12 à 15 milliards d'euros selon les modes de calcul. Cependant, **le segment réellement contestable par des distributeurs concurrents sur le marché de la correspondance ne dépasse guère un milliard d'objets** puisqu'il se réduit à la partie du courrier émis en nombre, non-urgent, distribué dans les seules zones denses et d'un poids supérieur à 50 grammes.

Pour un opérateur alternatif, il faut donc atteindre une part de marché élevée sur le segment contestable – très limité – pour espérer couvrir les seuls coûts opérationnels d'un réseau de distribution. Le monopole de fait s'étend donc largement au delà du monopole de droit. Ainsi, **les opérateurs alternatifs ne trouvent pas actuellement les trafics qui leur permettent de réaliser des économies d'échelle nécessaires pour concurrencer La Poste**.

B. UN GROUPE D'ENVERGURE EUROPÉENNE BIEN PLACÉ POUR FAIRE FACE À L'OUVERTURE TOTALE DU MARCHÉ

1. Des résultats encourageants en 2009

Dans une conjoncture difficile, La Poste a témoigné en 2009 d'une belle capacité de résistance et a amélioré sa qualité d'accueil et de service.

Tout d'abord, la **baisse du chiffre d'affaires du groupe a été contenue**. A 20,527 milliards d'euros, il recule de 2 % par rapport à 2008, et ce alors que la baisse du trafic constatée en 2008 s'est accentuée en 2009, les volumes ayant reculé de 5,3 %.

Le **colis-express** a quant à lui réalisé l'an dernier un chiffre d'affaires de 4,479 milliards d'euros, en retrait de 3,5 % par rapport à 2008.

La crise a affecté l'ensemble des marchés de **GeoPost**, filiale express du groupe. Son chiffre d'affaires s'est élevé à 3,093 millions d'euros, (- 4,6 % par rapport à 2008).

La filiale **ColiPoste** a également enregistré une baisse de trafic, liée au déclin de la vente par correspondance, et a réalisé un chiffre d'affaires de 1,387 milliard d'euros (- 1,4 %). Mais cette baisse a été partiellement compensée par le dynamisme du e-commerce (+ 16 %), tandis que la qualité de service de l'opérateur colis a continué de progresser avec 92,8 % de livraison en J +2 (+ 0,3 point).

La **qualité de service**, quant à elle, **a continué de s'améliorer** : en 2009, 84,4 % des lettres prioritaires ont été distribuées en J +1 (+ 0,6 point par rapport à 2008).

En 2009, **La Banque Postale a poursuivi son développement**. Son produit net bancaire¹ a progressé de 4 % pour atteindre 5,019 milliards d'euros. Si sa collecte a diminué, ses encours d'épargne et de dépôts à vue ont progressé, tout comme le nombre de ses clients actifs, en hausse significative, et le secteur du crédit immobilier, où sa part de marché a dépassé les 8 %.

D'une façon générale, le groupe a réalisé 1,280 milliard d'euros d'investissements, tout en diminuant légèrement son endettement net, qui reste néanmoins au niveau élevé de 5,5 milliards d'euros.

Longtemps « point noir » du groupe, **la qualité de ses infrastructures commerciales et l'accueil de la clientèle ont fait l'objet d'importants progrès**. La Poste a ainsi défini, en 2005, un nouveau concept de bureau de poste, plus rationnel et convivial, puis lancé un vaste programme de modernisation de l'ensemble de ses points de contact sur le territoire.

¹ Le produit net bancaire est la différence entre les produits et les charges d'exploitation bancaires hors intérêts sur créances douteuses, mais y compris les dotations et reprises de provisions pour dépréciation des titres de placement. Il mesure la contribution spécifique des banques à l'augmentation de la richesse nationale et peut en cela être rapproché de la valeur ajoutée dégagée par les entreprises non financières.

L'année 2009 a ainsi vu la **modernisation de l'ensemble des bureaux de poste parisiens**, dont la configuration a été entièrement repensée et les horaires d'ouverture élargis. Ainsi que le souligne la Cour des comptes, *« ce nouveau type de bureau de poste constitue un progrès symbolique de la modernisation de l'entreprise, par la suppression des guichets et de leur cloisonnement, la fin de la file d'attente unique et son remplacement par un accueil personnalisé »*.

Or, **les premiers retours d'expérience** menés dans les 1 000 plus grands bureaux de poste **sont relativement encourageants** : le temps d'attente y a été significativement réduit en 2009, et le taux de satisfaction des clients a substantiellement augmenté. Reste cependant, aux dires de la haute juridiction financière, à consolider ces progrès et à mieux gérer l'irrégularité des flux, qui constitue la principale cause d'attente.

2. Le changement de statut de l'entreprise

Après que le Conseil constitutionnel, saisi le 20 janvier 2010 de recours déposés par plus de 60 députés et par plus de 60 sénateurs, a rendu le 4 février 2010 une décision déclarant l'ensemble du texte conforme à la Constitution, c'est le 9 février 2010 qu'a été promulguée la loi relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales.

Ce texte transforme la personne morale de droit public La Poste en **société anonyme**, dont le capital est détenu par l'État ou par d'autres personnes morales appartenant au secteur public. Ce changement n'a rien de formel, puisqu'il va **permettre au groupe de se recapitaliser** dans le respect du droit communautaire **et de réaliser ainsi les investissements indispensables** à son développement.

Il réaffirme également, en les inscrivant dans la loi, les **quatre missions de service public** prises en charge par l'entreprise postale.

Il **transpose** par ailleurs **la directive du 20 février 2008** fixant au 31 décembre 2010 la libéralisation totale des marchés postaux en Europe. Il désigne La Poste, pour une durée de quinze ans, opérateur du service universel postal.

Cette loi, que votre rapporteur pour avis avait eu l'honneur de rapporter pour le compte de votre commission, avait été examinée en procédure accélérée du mois de novembre 2009 à celui de janvier 2010. **Seuls deux décrets** sont pour l'instant venus préciser les conditions d'application de ce texte¹, dont une partie, il est vrai, n'est pas encore entrée en vigueur ; **restent donc à ce jour huit mesures d'application à prendre**.

¹ Ainsi, le décret en Conseil d'État du 26 février 2010 fixant les statuts initiaux de La Poste et portant diverses dispositions relatives à La Poste a été pris en application de ses articles 10 et

3. L'augmentation de capital

L'augmentation de capital de La Poste a été actée lors de l'adoption de la loi du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales et devrait intervenir **avant la fin de l'année**.

Elle est constituée d'**1,5 milliard d'euros provenant de la Caisse des dépôts et consignations**, et d'**1,2 milliard abondés par l'État** (dont 300 millions d'euros provisionnés dans le PJLF 2011).

Elle s'accompagnera de la **cession d'1,1 milliard d'actifs**, notamment immobiliers. La **libération des fonds** devrait être progressive, sans doute **jusqu'au début de 2012**.

L'entrée au capital de la CDC et de l'État a fait l'objet d'**intenses discussions entre les autorités françaises et européennes**, la Commission européenne s'interrogeant sur son assimilation à une aide d'État.

La **valorisation de La Poste** retenue pour base de ces investissements a été au centre de **longues tractations** depuis plusieurs mois, variant entre 2 et 9 milliards d'euros. Elle a finalement été fixée à une **valeur relativement basse de 3 milliards d'euros** (elle est ainsi égale à son patrimoine immobilier et inférieure à ses fonds propres). **Cela donne à la CDC**, qui a tiré au maximum cette valorisation à la baisse en arguant de l'avenir incertain du secteur postal, **1,5 milliard d'euros sur 5,7 milliards, soit 26,3 % du capital**.

Un **pacte d'actionnaires liera l'État et la CDC**, cette dernière faisant son apparition au conseil d'administration, où elle détiendra trois sièges et un droit de regard sur les décisions stratégiques. Elle pourrait chercher à rapprocher La Banque Postale de Dexia, le prêteur historique aux collectivités locales françaises, dont la CDC est l'actionnaire principal depuis son sauvetage en 2008.

Est d'ores et déjà envisagée une **revalorisation ultérieure du groupe**, qui pourrait monter **jusqu'à 4,3 milliards d'euros** si La Poste réalise les objectifs qu'elle s'est fixés dans son plan stratégique (à savoir un chiffre d'affaires de près de 22 milliards d'euros et une marge opérationnelle de 8 % en 2015). S'y ajouteraient **700 millions d'euros** si le *business plan* est dépassé, soit une valorisation totale de 5 milliards d'euros, selon la ministre en charge de l'économie, Christine Lagarde. Dans ce cas, la **CDC** serait amenée, si elle souhaite conserver une part du capital constante, à **verser à l'État un complément**, de 338 millions d'euros dans le premier cas, et encore supérieur dans le second.

Cette augmentation de capital devrait servir à **réduire la dette du groupe** (de 800 millions d'euros à l'horizon 2015) et à **financer des investissements** (pour 8,7 milliards d'euros, en prenant en compte également

14. Le décret du 1er avril 2010 portant nomination du président du conseil d'administration de La Poste a quant à lui désigné M. Jean-Paul Bailly à cette fonction, conformément aux prévisions de l'article 8.

les capacités d'autofinancement, d'ici 2015). Ces investissements seront consacrés à la modernisation de l'enseigne (3,5 milliards d'euros), aux systèmes d'information de la banque (1,2 milliard), à la modernisation du courrier (1 milliard d'euros) et du colis (700 millions) et aux besoins de croissance externe du colis et de l'express (1 milliard) et de Sofiposte (600 millions). Par ailleurs, la recapitalisation de La Poste au profit de La Banque Postale atteindra 560 millions d'euros.

4. Le plan « Ambition 2015 »

Ce projet fixe les priorités et les règles de conduite du changement pour faire de La Poste une entreprise de services logistiques et financiers de dimension européenne. Il vise le retour progressif à des niveaux de rentabilité que La Poste a connu dans les dernières années et intègre un programme d'investissement dont la réalisation repose notamment sur la prochaine augmentation de capital de 2,7 milliards d'euros.

LE PLAN « AMBITION 2015 »

Il repose sur **cinq priorités complémentaires** :

- la pleine exécution par l'entreprise de ses quatre missions de service public, dont la loi du 9 février 2010 précitée a réaffirmé le cahier des charges ;
- la performance durable et responsable du groupe dans tous les secteurs ;
- la qualité de service, applicable à l'ensemble de ses activités ;
- l'innovation, avec le développement de nouveaux services ;
- le développement d'activités nouvelles dans la chaîne de valeur des métiers et la recherche de nouveaux marchés en Europe, qui se traduit notamment par des objectifs de croissance externe.

Pour mener à bien ces cinq priorités, La Poste s'est fixée **deux règles de conduite du changement** : le maintien d'un modèle social et le développement durable.

Le **modèle économique** reposant sur un **portefeuille d'activités diversifiées** sera une clé du retour progressif aux niveaux de rentabilité qui prévalaient avant la crise économique et l'accélération de la baisse des trafics postaux. Dans ce cadre, le groupe prévoit une légère hausse de son chiffre d'affaires sur la période pour atteindre près de 22 milliards d'euros en 2015 hors croissance externe.

La stratégie de l'**activité « courrier »** est d'achever d'ici 2012 le programme de modernisation de son appareil industriel, de proposer dès 2010 de nouvelles offres innovantes et développer des relais de croissance rentables. L'objectif financier du courrier est, à l'horizon 2015, de demeurer rentable et d'autofinancer ses investissements.

Le **colis-express** prévoit au contraire une augmentation de ses volumes d'activité en lien avec le développement du e-commerce et l'amélioration progressive de l'environnement économique en France et en Europe. Le groupe ambitionne de devenir ainsi le *leader* européen dans ce secteur.

La **Banque Postale** entend quant à elle, d'ici 2015, tirer profit de l'extension de la gamme de ses produits et services à destination de ses clients particuliers et entreprises, tout en poursuivant le dynamisme de son développement commercial.

Enfin, pour **l'Enseigne**, La Poste prévoit une généralisation de l'organisation personnalisée de l'accueil et du service en bureau de poste conduisant à faire disparaître la file d'attente unique et le recentrage des activités en bureau sur le conseil à la clientèle.

Compte tenu de l'ensemble de ces dynamiques sectorielles, les **objectifs financiers** du groupe La Poste passeront par **trois phases** :

– une **phase de transformation** (2010-2011) pendant laquelle la marge opérationnelle du groupe traduira la baisse du résultat d'exploitation du courrier, une hausse progressive des marges du colis et la progression continue des performances de la banque. L'objectif sera de ralentir, puis d'arrêter la baisse des résultats constatée depuis deux ans ;

– puis, à partir de 2012, une **phase de rebond** visant à retrouver les niveaux de résultats connus avant la crise économique, avec une accélération de la baisse des volumes du courrier, mais avec des contributions très différentes des métiers du groupe ;

– enfin, au terme du plan, une **phase d'accélération du développement**. Une fois la rentabilité du courrier stabilisée, les résultats du colis-express bénéficiant de son réseau européen et la banque exploitant un potentiel de développement considérable, le groupe devrait dégager une rentabilité opérationnelle de l'ordre de 8 %.

LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN

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

Il comprend, en **recettes**, les **redevances payées par les opérateurs privés** pour l'utilisation des fréquences de ce spectre, ainsi que le **produit de la vente de systèmes de communication militaire par satellite**. Ces recettes devraient être **abondées en novembre 2011** avec l'**arrêt complet de la télévision analogique**, qui va libérer de nouvelles fréquences à réallouer.

En **dépenses**, ce compte doit financer les **investissements en matière de télécommunications** des ministères ayant libéré des fréquences, et contribuer au **désendettement de l'État**.

En 2010, tout comme en 2009, le compte est resté inopérant, aucune des procédures de mise sur le marché annoncées n'ayant été lancée. Le compte n'enregistre donc aucune recette depuis sa création.

Les **recettes pour l'année prochaine** ont cependant été **réévaluées à 850 millions**, du fait de la vente programmée de fréquences et de systèmes de télécommunication militaire. Or, **votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'absence de mise en vente** de ces fréquences et systèmes, pourtant prévue.

*

*

*

Réunie le 10 novembre 2010, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Économie » et du compte spécial « Gestion et valorisation des ressources tirées du spectre hertzien », les groupes socialiste, et communiste républicain, citoyen et des sénateurs du parti de gauche votant contre.

ANNEXE I

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

I. AUDITION DE M. GÉRARD CORNU, RAPPORTEUR

Mardi 19 octobre 2010

– *Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)* : **Mme Nathalie Homobono**, directrice générale, et **M. Pierre Fond**, directeur du service de la coordination et des ressources.

II. AUDITIONS DE MME ODETTE TERRADE, RAPPORTEUR

Mardi 26 octobre 2010

– *Syndicat national des agences de voyage (SNAV)* : **M. Georges Colson**, président, et **Mme Valérie Boned**, directeur des affaires juridiques et de la formation.

Mercredi 27 octobre 2010

– *Centre des monuments nationaux (CMN)* : **Mme Isabelle Lemesle**, présidente, et **Mme Maxence Demerlé**, directrice des relations extérieures et de la communication.

Vendredi 29 octobre 2010

– *Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIIS)* : **M. Jacques Augustin**, sous-directeur du tourisme, **Mme Aline Peyronnet**, chef de service tourisme, commerce, artisanat et services, et **M. Stéphane Gobrecht**, responsable du secrétariat du comité de gestion des aides aux entreprises (PME – tourisme).

Mercredi 3 novembre 2010

– *Agence nationale des chèques-vacances (ANCV)* : **M. Philippe Kaspi**, directeur général.

Jeudi 4 novembre 2010

– *Agence de développement touristique de la France – Atout France* : **M. Christian Mantéi**, directeur général.

ANNEXE II -

EXEMPLES CHIFFRÉS DE L'ACTION DE LA DGCCRF EN 2009

Régulation concurrentielle des marchés	<ul style="list-style-type: none">▪ environ 80 propositions d'enquêtes et 30 rapports transmis à l'Autorité de la concurrence (ADLC) : au 31 décembre 2009, l'ADLC a pris en charge 30 enquêtes et la DGCCRF 51 ; la DGCCRF a traité 21 rapports ;▪ 61 procédures portant principalement sur des contentieux relatifs à la fausse coopération commerciale ou à la rupture brutale des relations commerciales ;▪ 9 assignations par la DGCCRF pour déséquilibre significatif en cours ;▪ contentieux pénal : 134 décisions judiciaires ; 175 transactions ;▪ 133 cas de contrefaçons avec 21 saisies ;▪ enquêtes dans les DOM (Guadeloupe, Martinique, Guyane) et études sur la formation de prix de carburants ;▪ publications mensuelles de l'Observatoire des prix et des marges sur le site internet de la DGCCRF ; enquêtes de filières.
Protection économique des consommateurs	<ul style="list-style-type: none">▪ élaboration de textes protecteurs : décret du 18 mars 2009 (liste des clauses abusives présentes dans les contrats signés avec les professionnels) ; arrêté du 10 juin 2009 (transparence tarifaire des numéros surtaxés)... ;▪ enquêtes ciblées dans le secteur immobilier sur la location en résidence pour étudiants, les contrats de location de résidences principales, les pratiques sur le marché du foncier, les syndicats, les diagnostiqueurs immobiliers ;▪ activité de suivi des relations banques-clients : enquêtes sur l'obligation de contractualisation et l'information sur les conditions générales et tarifaires ; enquête sur l'information et le conseil aux épargnants ;▪ enquête sur les contrats et factures d'eau ; enquête sur les contrats de fourniture GPL (gaz de pétrole liquéfié) : la DGCCRF a dans ce cadre mis en œuvre ses nouveaux pouvoirs d'injonction administrative pour que les contrats soient rapidement mis en conformité ;▪ 7 353 sites de e-commerce contrôlés par le Centre de surveillance du Commerce électronique de la DGCCRF : 34 % d'anomalies décelées ; 2 sites ont été fermés ;▪ plus de 155 000 contrôles réalisés à l'occasion de 48 500 visites de 43 359 établissements portant sur la restauration et l'hébergement dans le cadre de l'opération « Vacances confiance ».

Sécurité des consommateurs	<ul style="list-style-type: none">▪ participation à l'élaboration de textes dans des domaines sensibles : décret du 16 juillet 2009 relatif à la sécurité des alarmes de piscine par détection d'immersion, décret du 27 juillet 2009 relatif aux conditions de vente, de cession et de location de certains engins motorisés ;▪ contrôles ciblés sur les produits industriels de grande consommation ;▪ gestion des alertes et des situations de crise : dans le domaine des produits non alimentaires, la DGCCRF est intervenue sur le diméthylefumarate (DMF), les détecteurs de CO et de fumée, les foyers à éthanol, laveries automatiques, disjoncteurs électriques importés et scies à onglets multi-usages (71 signalements) ; dans le domaine des produits alimentaires, dossiers relatifs à l'huile de noix contaminée par de l'huile minérale (30 signalements).
-----------------------------------	---

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

LES DIRECCTE ET LEUR ENVIRONNEMENT

Ministre de l'Économie de l'Industrie et de l'Emploi

Ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille,
de la Solidarité et de la Ville

Administrations centrales

SIRCOM

Secrétaire Général du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique.

Secrétaire Général
des ministères chargés des affaires sociales

DICOM

DAEI

Les secrétaires généraux animent et coordonnent l'ensemble des services centraux et territoriaux ; ils pilotent la réforme

DGCIS

*Direction Générale de la
Compétitivité de l'Industrie et
des Services*

Prépare, pilote et anime les politiques visant au développement de la compétitivité et la croissance des entreprises de l'industrie et des services.

DGEFP

*Délégation Générale à l'Emploi
et à la Formation
Professionnelle*

Prépare, pilote et anime la politique pour l'emploi et la formation professionnelle continue.
Conduit et coordonne la mise en œuvre des dispositifs. Anime les différents réseaux du service public de l'emploi.

DARES

*Direction de l'Animation de la
Recherche, des Études et des
Statistiques*

A en charge l'évaluation des politiques publiques du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.
Assure les activités d'études et de recherche ainsi que la production et la diffusion des données statistiques.

DGT

*Direction générale du
Travail*

Prépare, anime et coordonne la politique du travail afin d'améliorer les relations collectives et individuelles, les conditions de travail dans les entreprises et la qualité et l'effectivité du droit qui les régit.

DGTPE

*Direction Générale du Trésor et
de la Politique Économique*

Prépare et conduit les actions de politique économique de la France et la défend en Europe et dans le monde.

DGCCRF

*Direction Générale de la
Concurrence, de la
Consommation et de la
Répression des Fraudes*

Garantit les conditions d'un fonctionnement équilibré et transparent des marchés. Informe et protège les consommateurs.
Préserve leur sécurité physique et leur santé.

DAGEMO

*Direction de l'Administration
Générale et de la Modernisation
des Services*

Assure la gestion des ressources humaines et des moyens de fonctionnement des services déconcentrés (travail et emploi) et du ministère du travail.

CNIT

*Conseil National de l'Inspection
du Travail*

Instance consultative indépendante qui peut être saisie de toute question concernant le respect des missions et garanties de l'inspection du travail.

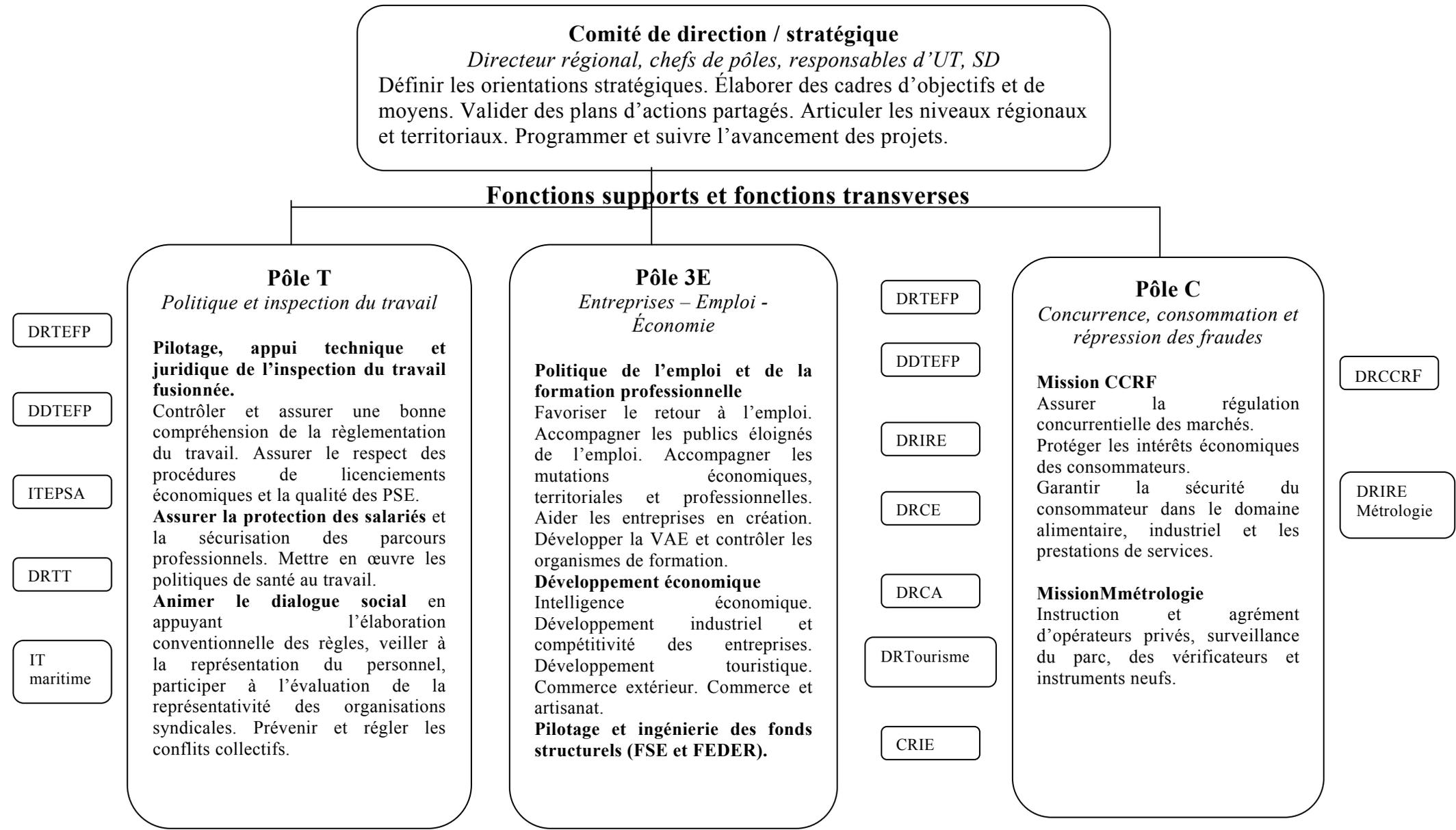
PRÉFET DE RÉGION

Assure le pilotage des politiques publiques

DIRECCTE

SGAR

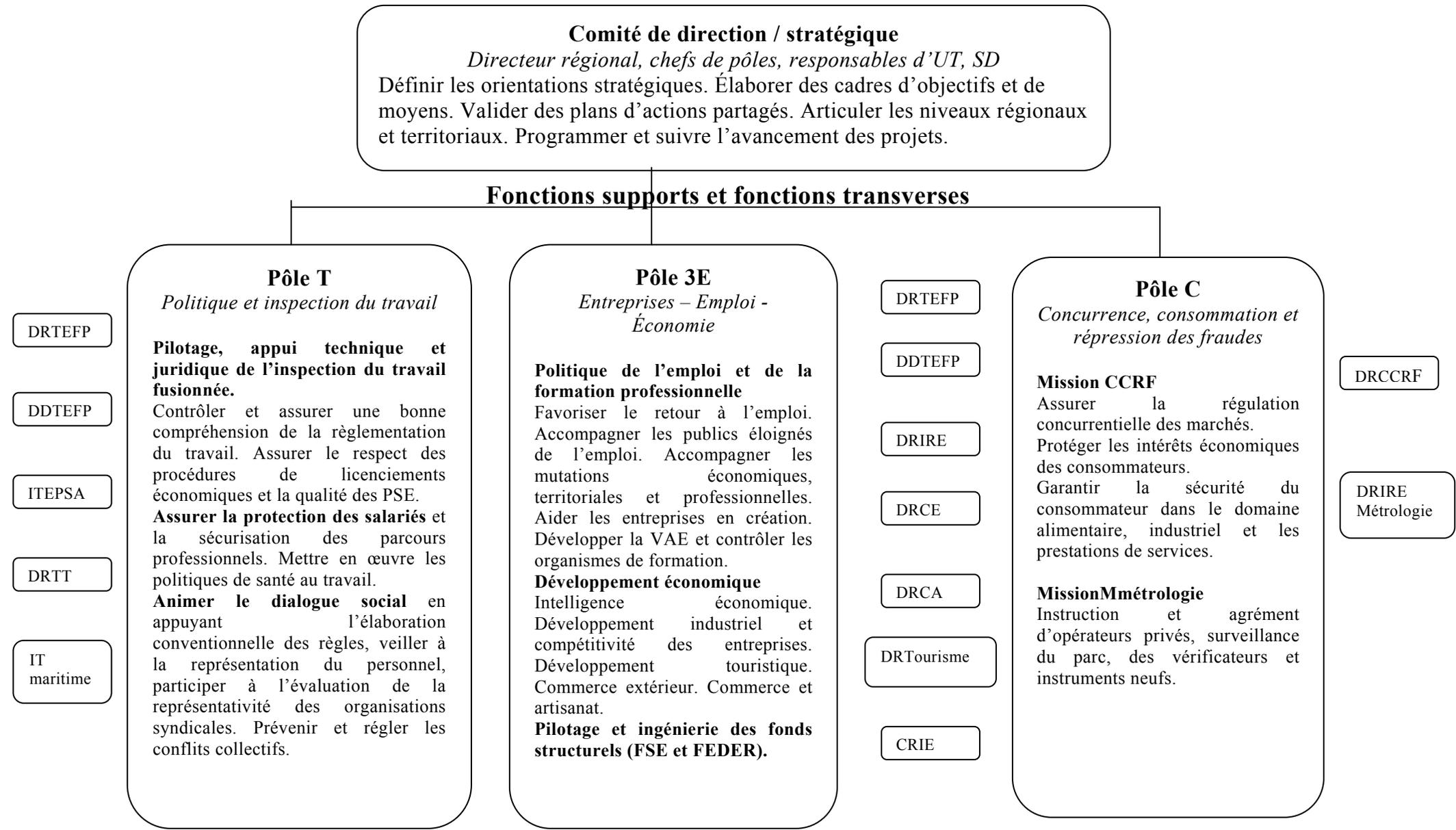
DIRECTION RÉGIONALE DES ENTREPRISES, DE LA CONSOMMATION, DE LA CONCURRENCE, DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

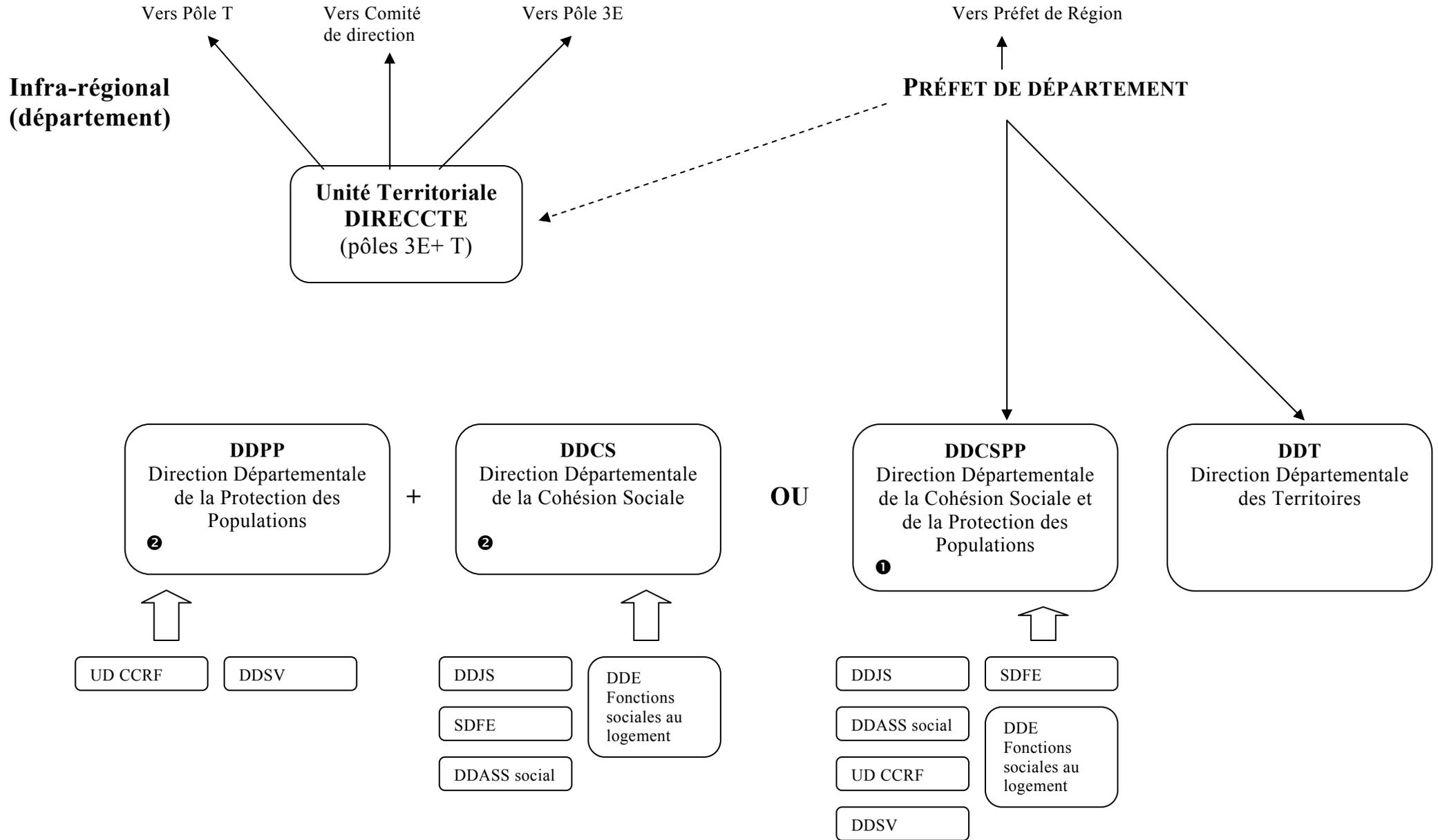


DIRECCTE

SGAR

DIRECTION RÉGIONALE DES ENTREPRISES, DE LA CONSOMMATION, DE LA CONCURRENCE, DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI





- ❶ Organisation pour les départements de moins de 400 000 habitants
- ② Organisation possible pour les départements de plus de 400 000 habitants

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. Gérard CORNU, rapporteur pour avis

ARTICLE 48

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Développement des entreprises et de l'emploi	21 000 000	0	21 000 000	0
Dont Titre 2	0	0	0	0
Tourisme	0	0	0	0
Statistiques et études économiques	0	0	0	0
Dont Titre 2	0	0	0	0
Stratégie économique et fiscale	0	21 000 000	0	21 000 000
Dont Titre 2	0	0	0	0
TOTAL	21 000 000	21 000 000	21 000 000	21 000 000
SOLDE	0			

OBJET

Le FISAC est un outil précieux pour répondre aux menaces pesant sur l'existence d'une offre commerciale et artisanale de proximité dans des zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociale. Les besoins dans ce domaine sont nombreux. Aussi paraît-il indispensable de préserver son financement, car, si l'on peut admettre qu'il participe à l'effort général de maîtrise des dépenses, rien ne justifie que son budget fasse l'objet d'une coupe aussi sévère que celle prévue par le PLFI pour 2011.

Cet amendement vise à donc augmenter les crédits proposés pour le FISAC. A cet effet, il est proposé d'abonder l'action n° 2 du programme 134 : « Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des services » de 21 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en prélevant une somme de même montant sur l'action n° 1 : « Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen » du programme 305 : « Stratégie économique et fiscale ». Cette somme de 21 millions d'euros correspond à ce qui est nécessaire pour stabiliser les crédits de paiement à leur niveau de 2010.