

N° 149

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III
ÉCONOMIE

Par MM. Martial BOURQUIN, Pierre HÉRISSON et Mme Élisabeth LAMURE,
Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Claude Bérít-Débat, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Joël Labbé, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, M. Robert Tropeano, *vice-présidents* ; MM. Jean-Jacques Mirassou, Bruno Retailleau, Bruno Sido, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Roland Courteau, Marc Daunis, Claude Dilain, Alain Fauconnier, Didier Guillaume, Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Mireille Schurch, M. Yannick Vaugrenard.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°11) (2012-2013)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| INTRODUCTION | 7 |
| CHAPITRE I UNE MISSION DÉDIÉE À LA CONCEPTION ET À LA CONDUITE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES | 9 |
| I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA MISSION | 9 |
| A. UNE FINALITÉ INCHANGÉE, MAIS UNE MAQUETTE SENSIBLEMENT MODIFIÉE | 9 |
| 1. <i>La recherche d'un environnement favorable à la croissance</i> | 9 |
| 2. <i>Une maquette sensiblement modifiée</i> | 10 |
| B. DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES QUI DÉPASSENT TOUJOURS LARGEMENT LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES | 10 |
| II. UN EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES CONDUIT AVEC DISCERNEMENT | 11 |
| A. DES POSTES DE DÉPENSES STRATÉGIQUES PRÉSERVÉS MALGRÉ UNE BAISSE GLOBALE DES CRÉDITS | 11 |
| 1. <i>Le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme »</i> | 12 |
| 2. <i>Le programme 220 « Statistiques et études économiques »</i> | 13 |
| 3. <i>Le programme 305 « Stratégie économique et fiscale »</i> | 14 |
| B. UNE BAISSÉ DES EFFECTIFS QUI SE POURSUIT MAIS À UN RYTHME PLUS LENT | 14 |
| III. DEUX PROPOSITIONS D'AMENDEMENT RELATIVES AU FINANCEMENT DU FISAC | 15 |
| CHAPITRE II LES POLITIQUES D'AIDE À LA CRÉATION D'ENTREPRISE : DES APPUIS MULTIFORMES QUI GAGNERAIENT À ÊTRE RATIONALISÉS | 17 |
| I. LES POLITIQUES DE SIMPLIFICATION DES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES | 18 |
| A. DES INITIATIVES NOMBREUSES SONT INTERVENUES DANS CE DOMAINE DEPUIS DIX ANS | 18 |
| B. UN BILAN INÉGAL | 19 |
| 1. <i>Des créations d'entreprises en hausse</i> | 19 |
| 2. <i>Un bilan qualitatif insuffisant</i> | 21 |
| II. L'ACCOMPAGNEMENT DES NOUVEAUX ENTREPRENEURS | 22 |
| A. QUELQUES DONNÉES DE CADRAGE | 22 |
| B. UNE OFFRE D'ACCOMPAGNEMENT DIVERSIFIÉE | 23 |
| III. LES APPUIS FINANCIERS PUBLICS À LA CRÉATION D'ENTREPRISE | 24 |

| | |
|---|-----------|
| A. LES AIDES FINANCIÈRES DIRECTES AUX CRÉATEURS D'ENTREPRISES | 25 |
| B. LA FACILITATION DE L'ACCÈS AU CRÉDIT | 26 |
| C. LES OUTILS DE RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES..... | 27 |
| 1. <i>Le levier des dépenses fiscales</i> | 28 |
| CHAPITRE III LE VOLET « COMMERCE EXTÉRIEUR »..... | 31 |
| I. UN DIAGNOSTIC INCONTOURNABLE : LA DÉGRADATION DE NOTRE COMMERCE EXTÉRIEUR A ATTEINT UN SEUIL D'ALERTE | 32 |
| A. UNE GLISSADE QUI PERDURE DEPUIS 2002..... | 32 |
| 1. <i>La diminution des parts de marché de la France et la détérioration de sa balance commerciale de 2002 à 2012</i> | 32 |
| B. UNE DÉTÉRIORATION QUI A DÉCLENCHÉ UN SIGNAL D'ALERTE AU NIVEAU DE L'UNION EUROPEENNE | 37 |
| 1. <i>Les enseignements des dernières statistiques : la dernière phase de reprise conjoncturelle n'a pas suffi à endiguer la tendance déficitaire de notre commerce extérieur</i> | 37 |
| 2. <i>L'orientation sectorielle et géographique des échanges de la France ne semble pas corrélée à la performance insuffisante de nos exportations</i> | 37 |
| 3. <i>La Commission européenne s'est officiellement inquiétée de l'évolution de notre déficit extérieur</i> | 39 |
| C. DES INDICATEURS PERFECTIBLES..... | 41 |
| II. LA STRATÉGIE DE REDRESSEMENT : PRIVILÉGIER L'ANALYSE LUCIDE DES FAITS ET LA HIERARCHISATION DES PRIORITÉS | 41 |
| A. LES INTERROGATIONS SUR LA PORTEE DE CERTAINES MESURES ANNONCEES..... | 42 |
| 1. <i>L'amélioration de la réciprocité : un combat nécessaire mais insuffisant</i> | 42 |
| 2. <i>La problématique de l'accompagnement des PME à l'exportation mérite d'être soigneusement examinée.</i> | 44 |
| 3. <i>Le volet international de la future BPI et la mobilisation des moyens de financement pour les entreprises exportatrices.</i> | 47 |
| B. LA COMPÉTITIVITÉ A OPPORTUNÉMENT ÉTÉ REMISE AU CENTRE DES PRÉOCCUPATIONS | 48 |
| CHAPITRE IV LE VOLET « POSTE ET COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES » | 51 |
| I. LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES | 51 |
| A. L'ACTION N° 4, « DÉVELOPPEMENT DES COMMUNICATIONS, DES POSTES ET DE LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION » | 51 |
| 1. <i>Les subventions pour charges de service public</i> | 52 |
| 2. <i>Les dépenses d'intervention</i> | 52 |
| B. L'ACTION N° 13, « RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES » | 53 |

| | |
|---|----|
| II. LES MUTATIONS DU MARCHÉ DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES | 54 |
| A. DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES SELON LES ACTEURS | 54 |
| 1. <i>Des consommateurs grands gagnants d'une baisse des prix généralisée</i> | 54 |
| a) Une croissance continue du nombre d'abonnements | 54 |
| b) Des volumes de données consommées en augmentation constante..... | 55 |
| c) Une baisse des prix réamorcée | 56 |
| 2. <i>Un marché sous tension pour les opérateurs et la filière aval</i> | 56 |
| a) Une baisse marquée des revenus | 56 |
| b) Des emplois menacés | 57 |
| c) Des investissements restant nécessairement élevés | 57 |
| d) Une concurrence grandissante des opérateurs alternatifs | 58 |
| 3. <i>Un nouvel entrant sur le secteur du mobile reconfigurant les positions</i> | 58 |
| a) Un partage du marché du fixe entre cinq opérateurs | 58 |
| b) L'arrivée d'un quatrième opérateur sur le marché du mobile | 59 |
| c) Une restructuration des rapports de force | 59 |
| B. DES DIFFICULTÉS DONT LES ORIGINES SONT DIVERSEMENT INTERPRÉTÉES | 60 |
| 1. <i>L'arrivée de Free Mobile, facteur explicatif de la « crise »</i> | 60 |
| 2. <i>...ou révélateur de tendances de fond</i> | 61 |
| 3. <i>... susceptible de provoquer à terme un double choc positif ?</i> | 61 |
| C. DES RELAIS DE CROISSANCE LAISSANT ESPÉRER UN REBOND DU SECTEUR | 63 |
| 1. <i>Un marché dynamique dont la valeur doit être mieux captée par les opérateurs nationaux</i> | 63 |
| 2. <i>L'horizon du très haut débit</i> | 64 |
| 3. <i>La progression attendue des offres de mobilité</i> | 64 |
| 4. <i>La garantie d'un encadrement par le régulateur en dernière instance</i> | 65 |
| ANNEXE I AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION | 67 |
| ANNEXE II AUDITIONS | 71 |
| 1. <i>Auditions devant la commission des Affaires économiques</i> | 71 |
| a) Audition de Mme Sylvia Pinel, ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme (Mardi 6 novembre 2012)..... | 71 |
| b) Audition de Mme Nicole Bricq, ministre du commerce extérieur (Mardi 23 octobre 2012) | 71 |
| 2. <i>Auditions par les rapporteurs pour avis</i> | 71 |
| a) Audition par M. Martial Bourquin | 71 |
| b) Auditions par Mme Elisabeth Lamure | 71 |
| c) Auditions par M. Pierre Hérisson | 71 |

Mesdames, Messieurs,

Une situation économique difficile, caractérisée par un fort ralentissement de la croissance, une hausse sensible du chômage et une perte de compétitivité de l'appareil productif français, se conjugue à une situation des finances publiques très dégradée pour rendre l'équation budgétaire pour 2013 particulièrement délicate à résoudre.

Le nouveau Gouvernement, issu des élections législatives de juin 2013, face à cette situation résultant d'une gestion qui n'est pas la sienne, défend un projet de loi de finances conciliant plusieurs impératifs :

– **un rétablissement rapide et maîtrisé des comptes publics**, conformément à l'engagement du Président de la République, pour éviter que la France ne soit obligée d'y procéder plus tard, à un coût économique et social exorbitant, sous la contrainte des marchés ;

– **une répartition juste des efforts nécessaires**. Il s'agit à la fois de protéger les plus démunis et les plus exposés à la précarité et, en même temps, de corriger des dispositions fiscales qui accroissent les inégalités au lieu de les réduire et permettent aux plus hauts revenus, notamment ceux tirés du capital, de bénéficier d'une contribution allégée ;

– **le développement des leviers de croissance et des outils du redressement économique du pays**.

M. Martial Bourquin, outre une présentation générale des crédits de la mission, présentera un bilan des politiques d'appui à la création d'entreprise.

Mme Elisabeth Lamure, examine le volet « commerce extérieur » du projet de loi de finances pour 2013 qui occupe stricto sensu une place modeste dans la nomenclature budgétaire mais correspond à un enjeu fondamental pour notre économie.

M. Pierre Hérisson, analyse quant à lui les moyens consacrés aux postes et communications électroniques, qui représentent également un enjeu bien plus crucial que la modestie des crédits s'y rapportant.

Au cours de sa réunion du 14 novembre 2012, sur proposition de M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis, votre commission a émis à la majorité un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2013.

Elle a également adopté à l'unanimité deux amendements relatifs au financement du FISAC.

CHAPITRE I

UNE MISSION DÉDIÉE À LA CONCEPTION ET À LA CONDUITE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES¹

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA MISSION

A. UNE FINALITÉ INCHANGÉE, MAIS UNE MAQUETTE SENSIBLEMENT MODIFIÉE

1. La recherche d'un environnement favorable à la croissance

La finalité de la mission « Économie », qui était jusqu'à présent de « favoriser la mise en place d'un environnement propice à une croissance durable et équilibrée », inclut désormais aussi une référence « au redressement productif ». Au-delà de sa portée symbolique, cet ajout ne semble cependant pas avoir modifié significativement la nature des politiques publiques regroupées au sein de cette mission. Celle-ci retrace encore cette année :

– **les moyens relatifs à la conception et au pilotage des politiques économiques nationales**, à savoir l'expertise économique, statistique et juridique présente dans deux administrations d'état-major (les directions du Trésor et de la Législation fiscale) et à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Ces moyens de conception sont répartis sur les deux programmes 220 « *Statistiques et études* » et 305 « *Stratégie économique et fiscale* ». Il s'agit des deux programmes de l'ancienne mission budgétaire « Pilotage de l'économie française ». Ils représentent 53 % des crédits de la mission (46 % en 2012) ;

– **les moyens nécessaires à la mise en œuvre d'un ensemble de politiques assez disparates, qui portent sur l'accompagnement des entreprises par les pouvoirs publics, la surveillance du cadre concurrentiel général ou sectoriel, ou encore la protection des consommateurs**. Ces diverses actions figurent dans le programme 134, précédemment intitulé « Développement des entreprises et de l'emploi », et désormais rebaptisé : « Développement des entreprises et du tourisme ». Figurent dans cet ensemble hétérogène :

- les actions d'appui au développement des PME (promotion des valeurs entrepreneuriales, simplification des démarches administratives, facilitation de l'accès au crédit, etc...) ;
- les actions en faveur des entreprises industrielles ;
- l'appui au secteur du tourisme ;

¹ Ce chapitre est présenté par M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis.

- les actions de soutien aux exportations ou à l'attractivité du territoire (appui à la projection des entreprises sur les marchés internationaux, attraction des investisseurs internationaux) ;
- la supervision des mécanismes concurrentiels selon une approche générale avec l'Autorité de la concurrence et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ou sectorielle à travers la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ;
- la protection du consommateur.

2. Une maquette sensiblement modifiée

L'ancien programme 223 « Tourisme » a été supprimé et ses crédits ont été réintégrés dans un programme 134 désormais intitulé « Développement des entreprises et du tourisme », où ils figurent à l'action n° 21 « Développement du tourisme ».

Par ailleurs, au sein du programme 134, plusieurs actions ont vu leur périmètre modifié de façon conséquente :

– l'action n° 04 « Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information » n'inclut plus la subvention pour **charge de service public octroyée par l'État à La Poste** pour son rôle dans le transport de la presse. Ces crédits, qui représentaient plus de 150 millions d'euros en 2012, ont été transférés au programme 180 de la mission « Médias, livre et industries culturelles » ;

– les crédits de l'action n° 19 « Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle » ont été transférés dans le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ». Ils représentaient en 2012 près de 23 millions d'euros ;

Ces modifications de maquette contribuent à donner plus de cohérence et de lisibilité à la mission « Économie » en retirant des crédits qui ne relevaient clairement pas des finalités qui lui sont assignées.

B. DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES QUI DÉPASSENT TOUJOURS LARGEMENT LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES

Pour favoriser la mise en place d'un environnement favorable à la croissance et à l'emploi, le principal levier n'est pas budgétaire mais fiscal. En effet, 81 dépenses fiscales sont associées à la mission « Économie », la très grande majorité étant rattachée au programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme ».

Ces niches représentent une perte de recettes fiscales dont le montant total est estimé à 7,8 milliards d'euros pour 2013, soit quatre fois le montant des crédits budgétaires ouverts. Il faut préciser, au passage, qu'il s'agit là d'ordre de grandeur, l'estimation du coût de ces niches fiscales étant marquée par un fort degré d'approximation.

| Montant des dépenses fiscales associées à la mission « Économie » (en millions d'euros) | 2010 (chiffres PLFI pour 2012) | 2011 (chiffres PLFI pour 2013) | 2012 (chiffres PLFI pour 2013) | 2013 (prévisions PLFI pour 2013) |
|---|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---|
| Programme 134 (134 et 223 pour la période 2010-2012) | 9010 | 9336 | 8139 | 7821 (Part des mesures de TVA à taux réduit : 53%) |
| Programme 305 | 18 | 18 | 18 | 21 |
| Total | 9 028 | 9354 | 8157 | 7842 |

Source : *Projet annuel de performance de la mission « Économie » dans le projet de loi de finances initial pour 2013*

Même si elles représentent toujours des sommes d'un montant considérable, **on note une baisse sensible du montant des dépenses fiscales rattachées à la mission « Économie » : - 315 millions d'euros en 2013 par rapport à 2012 (- 3,8 %) ; - 1,5 milliard d'euros par rapport à 2011 (- 16 %)**. Cette performance est permise par la suppression dans le projet de budget pour 2013 de l'abattement forfaitaire sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères, qui a représenté en 2012 un coût de 370 millions d'euros. L'effort de maîtrise des niches fiscales de la mission « Économie », entamé l'année dernière avec le relèvement du taux réduit de TVA à 7 % et la suppression du régime du bénéfice mondial ou consolidé, se poursuit donc cette année.

II. UN EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES CONDUIT AVEC DISCERNEMENT

A. DES POSTES DE DÉPENSES STRATÉGIQUES PRÉSERVÉS MALGRÉ UNE BAISSÉ GLOBALE DES CRÉDITS

En raison des importants changements de périmètre qui ont affecté la mission, **apprécier l'ampleur des variations de crédits entre le budget 2012 et 2013 suppose un retraitement des données présentées dans le projet de**

loi de finances pour l'année prochaine. Pour obtenir un périmètre harmonisé, il faut retirer des crédits ouverts en 2012, les crédits correspondants au transport de la presse qui figurent désormais au programme 180 (soit 158 millions d'euros) et ceux correspondant aux moyens de la politique de l'emploi, transférés au programme 155 (soit 22,7 millions d'euros). Il faut par ailleurs intégrer les crédits de l'ancien programme « Tourisme », soit 43,5 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION À PÉRIMÈTRE HARMONISÉ

| Crédits (CP en millions d'euros) | 2011 | 2012 | 2013 | Δ2013/2012 |
|----------------------------------|--------|--------|--------|------------|
| Programmes | | | | |
| 134 | 961,8 | 858 | 838,3 | -2,3% |
| 220 | 434,6 | 442,5 | 455,1 | 2,8% |
| 305 | 485,2 | 505,1 | 508,8 | 0,7% |
| Total mission | 1881,6 | 1805,6 | 1802,2 | -0,2% |

Globalement les crédits de la mission sont stabilisés en valeur nominale, mais cette stabilité cache des évolutions contrastées d'un programme à l'autre – les crédits du programme 134 consacré au soutien des entreprises et du tourisme connaissent un nouveau recul, après une véritable hémorragie entre 2011 et 2012.

1. Le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme »

Ce programme comporte désormais 13 actions après la création de l'action n° 20 (Financement des entreprises et attractivité du territoire) et de l'action n° 21 (Développement du tourisme) et le transfert dans un autre programme de l'action n° 19 (Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle). Les faits les plus notables sont les suivants :

– les crédits des actions mises en œuvre par la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) augmentent (actions n° 16 : régulation concurrentielle des marchés, n° 17 : protection économique du consommateur et n° 18 : sécurité du consommateur). Votre commission avait déploré lors de l'examen du budget pour 2012 la réduction excessive des moyens consacrés aux missions de police économique et elle se réjouit donc de constater que le budget pour 2013 marque un coup d'arrêt à cette dégradation. Les crédits de paiement ouverts sur ces trois missions augmentent pour atteindre 235 millions d'euros contre 224,8 millions d'euros en 2012. Les effectifs connaissent cependant une nouvelle baisse de

50 ETP pour atteindre 3000 ETP. Si une évolution qui des coupes sévères depuis 2008, date à laquelle les effectifs de la DGCCRF atteignaient 3 562 ETP ;

– une nouvelle baisse spectaculaire des crédits du Fisac est programmée. Ils pourraient s'établir à 32 millions d'euros en 2013, soit une division par deux en deux ans ;

– le tourisme ne fait plus l'objet d'un programme, comme l'année dernière, puisque le projet de loi de finances pour 2013 les intègre en tant qu'action n° 21 au programme 134 ; si les autorisations d'engagement qui s'élèvent à 44,6 millions d'euros sont en hausse de 3 % par rapport à 2012 – ce qui s'explique par le renouvellement, programmé pour 2013, des marchés publics relatifs aux enquêtes statistiques et aux études – les crédits de paiement, avec 38,7 millions d'euros, connaissent une baisse de plus de 13 % qui fait suite à celle de 10 % l'année dernière. Pour l'essentiel, la subvention allouée à Atout France baisse d'environ 5 % entre 2012 (33,3 millions d'euros) et 2013 (31,8 millions d'euros) ; le plafond d'emplois est, pour sa part, en retrait de 3 % entre 2012 (330 équivalents temps plein) et 2013 (319 équivalents temps plein) ;

– une apparente stabilisation des crédits – 124,1 millions d'euros sont consacrés stricto sensu au commerce extérieur dans le projet de loi de finances pour 2013 – qui relèvent principalement, d'une part, de l'action n° 7 dont le libellé (Développement international des entreprises) a été modifié et qui supporte des dépenses de fonctionnement et d'intervention de l'Agence française pour le développement international des entreprises Ubifrance, pour un montant de 104,4 millions d'euros et, d'autre part, de la nouvelle action n° 20 (Financement des entreprises et de l'attractivité du territoire), qui finance, à hauteur de 19,7 millions d'euros, la subvention pour charges de service public de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) ainsi qu'un volant de dépenses d'intervention (bonifications à des prêts accordés par l'État à des PME et dotation au fonds de garantie DOM).

– les deux actions ayant trait au secteur des communications électroniques et des postes connaissent un recul. Pour l'action n° 4, « Développement des télécommunications, des postes et de la société d'information », la baisse spectaculaire (- 77,61 % en AE et CP) provient un changement de périmètre. Pour l'action n° 13, « Régulation des communications électroniques et des postes », les crédits sont en très léger recul (- 0,33 % en AE et CP).

2. Le programme 220 « Statistiques et études économiques »

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

Les crédits du programme sont prévus à 455,1 millions d'euros pour 2013, soit une hausse de 2,8 % par rapport à 2012. Cela s'explique principalement par l'intégration de certaines catégories d'agents dans le périmètre des effectifs de l'INSEE (voir B infra).

3. Le programme 305 « Stratégie économique et fiscale »

Ce programme a pour objet d'aider l'exécutif à concevoir et mettre en œuvre les politiques économique et financière du pays. Il s'appuie sur deux directions : la direction générale du Trésor (DGT) et la direction de la Législation fiscale (DLF). Ses crédits sont stabilisés par rapport à 2012 (+ 0,7 %) en valeur nominale.

B. UNE BAISSÉ DES EFFECTIFS QUI SE POURSUIT MAIS À UN RYTHME PLUS LENT

L'évolution des effectifs de la mission entre 2012 et 2013 est complexe à analyser. Globalement, le plafond d'emploi est en hausse (+ 2,4 %). Cette hausse est cependant en trompe-l'œil. Elle s'explique en effet par un changement de périmètre : jusqu'à 2012, les 770 enquêteurs de l'INSEE n'étaient pas comptabilisés dans les effectifs du programme « Statistiques et études économiques » alors même qu'ils travaillaient pour le compte de l'INSEE (sous un statut de vacataire-pigiste). Pour 2013, ces enquêteurs seront intégrés dans le personnel de catégorie C du programme, dont les effectifs connaissent de ce fait une forte augmentation apparente (+ 13,5 %). Cette hausse ne correspond donc pas à une création d'emplois mais à un changement dans la façon de les comptabiliser.

ÉVOLUTION DES MOYENS HUMAINS DE LA MISSION « ÉCONOMIE »

| | Plafond d'emplois (ETP) | | | Δ 2013/2012 | crédits (millions d'euros) |
|----------------------|-------------------------|--------|-------|--------------|----------------------------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | | |
| programme 134 | 5 772 | 5 613 | 5256 | -357 (-6,4%) | 403,8 |
| programme 220 | 5 221 | 5 140 | 5833 | +693 (13,5%) | 380,9 |
| programme 305 | 2 017 | 1 938 | 1910 | -28 (-1,4%) | 150,5 |
| Total mission | 13 010 | 12 691 | 12999 | +308 (2,4%) | 935,2 |

Source : PAP mission « Économie » pour 2013

Pour se faire une idée exacte de l'évolution des effectifs de la mission, il faut neutraliser ce changement de périmètre. Il apparaît alors que les effectifs de la mission « Économie » connaissent une nouvelle

baisse, de 460 ETP, soit un recul de 3,6 %. Si tous les programmes de la mission sont mis à contribution, c'est cependant le programme 134 « *Développement des entreprises et du tourisme* » qui concentre l'essentiel des suppressions de postes. Après les 777 suppressions intervenues en 2011, les 319 décidées en 2012, on arrive à un total de 1 556 suppressions en trois ans (- 10 %).

III. DEUX PROPOSITIONS D'AMENDEMENT RELATIVES AU FINANCEMENT DU FISAC

Considérant que :

– le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac) est un **outil essentiel pour maintenir une présence commerciale ou artisanale en milieu rural, dans les zones de montagne, dans les halles et marchés ainsi que dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville** ;

– depuis sa création, il **a apporté la preuve de son efficacité** pour faire aboutir des initiatives commerciales et artisanales pérennes à un moindre coût pour les finances publiques. Le taux de survie à trois ans des entreprises aidées par le Fisac atteint en effet 95 % alors qu'il est seulement de 65 % en moyenne pour l'ensemble des entreprises nouvelles. Cette performance tient au fait que l'appui financier du Fisac permet de fédérer tous les acteurs locaux autour d'un projet de développement commercial et artisanal de territoire et de rassembler des fonds privés ou publics complémentaires grâce à un important effet de levier, de l'ordre de 1 à 5. Le Fisac s'est en particulier révélé très utile pour mobiliser des fonds européens, qui ne sont attribués qu'en cofinancement ;

– malgré son efficacité reconnue, le Fisac est **aujourd'hui menacé d'asphyxie financière**. En 2010, ses crédits étaient encore de 78 millions d'euros. La loi de finances pour 2011 avait prévu de les ramener à 42 millions, mais le Sénat s'y était opposé, votant à l'unanimité un amendement du rapporteur pour avis de la Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, qui stabilisait les crédits à 64 millions d'euros. En 2012, cependant, le budget du Fisac subissait une nouvelle baisse sensible pour s'établir à 41 millions d'euros. Quant à la loi de finances initiale pour 2013, elle prévoit de le doter de seulement 32 millions d'euros ;

– en raison de ces baisses de recettes répétées, le Fisac se trouve face à un important stock de projets éligibles hérités de 2010, 2011 et 2012. Les reports de charges des années précédentes représentent trois fois le montant des crédits que la loi de finances initiales a prévu d'ouvrir pour 2013.

– si l'on peut admettre que, dans le contexte financier actuel, il soit demandé un effort de maîtrise sur tous les postes budgétaires, l'effort exigé du Fisac apparaît cependant excessif. ;

– si réduire les déficits publics est une nécessité, préserver l'avenir en investissant dans des projets porteurs est un impératif ;

La commission des affaires économiques, sur proposition de son rapporteur pour avis, M. Martial Bourquin, a adopté à l'unanimité deux amendements relatifs au financement du Fisac :

– le premier modifie la première partie du projet de loi de finances pour 2013. Il vise à assurer au Fisac un financement à la fois raisonnable et pérenne, à hauteur de 60 à 65 millions d'euros par an, en créant **une taxe additionnelle à la taxe sur les surfaces commerciales dont le produit est affecté au Fisac**. Les collectivités territoriales, affectataires de la taxe de base sur les surfaces commerciales, ne seront pas impactées par cette disposition nouvelle. Outre qu'il sécurise le financement du Fisac en l'appuyant sur une recette fiscale affectée stable, ce dispositif établit aussi une solidarité financière entre les grands commerces des zones les plus dynamiques et les petits commerces des territoires les plus fragiles. La taxe additionnelle sur les surfaces commerciales s'applique en effet uniquement sur les établissements de plus de 400 mètres carrés, dont le chiffre d'affaires au mètre carré est supérieur à 12 000 euros et dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 460 000 euros ;

– le second, qui constitue un amendement de repli en cas d'échec du premier, abonde l'action n° 2 du programme 134 : « Commerce, artisanat et services » de 27,7 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 27,7 millions d'euros correspond à ce qui est nécessaire pour établir les crédits du Fisac à 60 millions d'euros, qui semble un niveau minimal pour l'accomplissement des missions de ce fonds.

CHAPITRE II

LES POLITIQUES D'AIDE À LA CRÉATION D'ENTREPRISE : DES APPUIS MULTIFORMES QUI GAGNERAIENT À ÊTRE RATIONALISÉS ¹

Ce chapitre est présenté par M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis.

Les politiques d'appui à la création d'entreprise font partie des politiques de développement des entreprises et se trouvent donc au cœur des actions du programme 134 de la mission « Économie ». Elles regroupent trois types d'intervention :

- les politiques de simplification des démarches de création d'entreprise ;
- les politiques d'accompagnement des créateurs d'entreprise ;
- les politiques d'appui financier à la création d'entreprise.

De nombreuses réformes ont été conduites dans ce domaine au cours des dix dernières années. Des réformes nouvelles sont également annoncées, notamment la création de la Banque publique d'investissement. Dans ce contexte, il a paru utile d'établir un bilan d'étape en répondant à quelques questions simples : quels sont les outils et les acteurs publics intervenant dans l'appui à la création d'entreprise ? Quelles sont dépenses budgétaires et fiscales consacrées à ces politiques ? Quelle évaluation peut-on faire de leur efficacité ?

En raison de la pluralité des objectifs poursuivis par les politiques de création d'entreprise, de la multiplicité des outils mis en place, de la diversité des acteurs et de l'éparpillement de l'information qui en résulte, la lisibilité de ces politiques est aujourd'hui assez faible. Par exemple, les actions de l'État en matière d'aide à la création d'entreprise sont inscrites dans pas moins de sept programmes budgétaires différents, les principaux d'entre eux étant le programme 134 de la mission « Économie », le 192 de la mission « enseignement supérieur et recherche » et le 102 de la mission le « Travail et emploi ». Par ailleurs, l'État intervient très souvent de façon indirecte, via des établissements publics qui disposent d'une large autonomie, qu'il s'agisse des réseaux consulaires, d'Oséo, de Pôle-emploi ou encore de la Caisse des dépôts et consignations. Il intervient aussi en coopération avec des acteurs privés, notamment des associations spécialisées dans l'accompagnement des entrepreneurs, comme l'Adie ou le Réseau entreprendre. Enfin, l'action de l'État s'articule de plus en plus avec celle des collectivités territoriales – principalement les régions, ce qui d'un côté contribue à rapprocher les

¹ Ce chapitre est présenté par M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis.

politiques des réalités locales mais, de l'autre, peut aussi comporter des risques en termes de coordination de l'action publique.

Dans ces conditions, avoir une vision d'ensemble constitue un vrai défi. Pour tenter d'y parvenir, le présent rapport examine l'un après l'autre les trois axes du soutien public à la création d'entreprise.

I. LES POLITIQUES DE SIMPLIFICATION DES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES.

A. DES INITIATIVES NOMBREUSES SONT INTERVENUES DANS CE DOMAINE DEPUIS DIX ANS

La simplification administrative fut l'un des axes majeurs de la politique conduite par les précédents gouvernements en faveur de la création d'entreprise. Plusieurs textes importants se sont inscrits dans cet objectif, notamment la loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003, la loi en faveur des petites et moyennes entreprises du 2 août 2005 et la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008.

Les **lois Dutreil I et II** ont permis d'apporter un certain nombre de réponses concrètes à des difficultés ciblées, par exemple, en mettant en place un récépissé de création d'entreprise, qui permet d'accélérer grandement les démarches nécessaires à l'installation ; par exemple encore, en donnant la possibilité de domicilier son entreprise à son domicile ou en facilitant la transition entre le statut de salarié et celui d'entrepreneur.

Un important travail a également été accompli pour mettre en place **un régime fiscal et social simplifié pour les micro-entreprises**. Ce régime dispense ainsi les micro-entrepreneurs d'établir une déclaration au titre des BIC ou des BNC. Ils peuvent se contenter d'indiquer sur leur déclaration de revenu le montant de leur chiffre d'affaires en y appliquant un abattement forfaitaire pour frais professionnels. Ils bénéficient également d'une franchise de TVA, ce qui simplifie énormément leur gestion. Enfin, ils ont la possibilité, pendant deux ans, de demander que l'ensemble de leurs cotisations et contributions de sécurité sociale soient calculées trimestriellement au réel, ce qui leur évite de payer des cotisations sur une assiette forfaitaire.

Parmi les réformes menées figure aussi la création du régime de l'**auto-entreprise**. Ce régime ultra simplifié par rapport au régime déjà très simple de la micro-entreprise, réduit à leur plus simple expression les formalités de création. L'entrepreneur est dispensé de la formalité et des frais d'immatriculation. Une déclaration d'activité auprès du centre de formalités des entreprises est suffisante pour démarrer l'activité. Par ailleurs, le régime social qui existait de manière temporaire pour les micro-entreprises devient

désormais permanent pour les auto-entrepreneurs : le paiement des cotisations se fait donc, mensuellement ou trimestriellement, sur la base du CA réalisé.

Enfin, depuis janvier 2010, s'est mis en place **un guichet unique électronique de la création d'entreprise** qui permet de réaliser l'ensemble des démarches administratives nécessaires à la création d'entreprise par internet. Il est prévu d'étendre progressivement les fonctionnalités de ce guichet pour dématérialiser aussi les procédures d'autorisation des activités réglementées.

B. UN BILAN INÉGAL

1. Des créations d'entreprises en hausse

De manière indiscutable, ces diverses mesures de simplification administrative se sont accompagnées d'une augmentation sensible du nombre de créations d'entreprises. On est passé de 200 000 entreprises par an au début des années 2000 à 330 000 en 2008, soit une hausse de 50 % en quelques années.

Cette tendance s'est sans doute poursuivie par la suite, même si, à partir de 2009, l'entrée en vigueur de la réforme sur l'auto-entreprise a rendu les données très difficiles à interpréter. **Le nombre brut de créations d'entreprises, auto-entrepreneurs inclus, atteint en effet 620 000 en 2010.** La France arrive maintenant très largement en tête en Europe avec un nombre de créations d'entreprises qui est le double de celui enregistré en Allemagne, au Royaume-Uni ou en Italie. Ce sont des chiffres spectaculaires mais on ne sait plus très bien dans quel sens les interpréter¹ :

– la moitié des auto-entreprises sont en effet des coquilles vides qui ne génèrent aucune activité. Le recul sur les générations 2009 et 2010 d'auto-entreprises le confirme ;

– une partie des auto-entrepreneurs qui dégagent un chiffre d'affaires sont des pluriactifs cumulant de façon permanente activité salariée et activité indépendante, et pour qui les revenus de l'entreprise sont simplement un revenu d'appoint ;

– les auto-entrepreneurs qui développent une activité entrepreneuriale exclusive sont minoritaires (un quart du total) et les revenus qu'ils dégagent sont en moyenne trois fois plus faibles que ceux des entrepreneurs classiques.

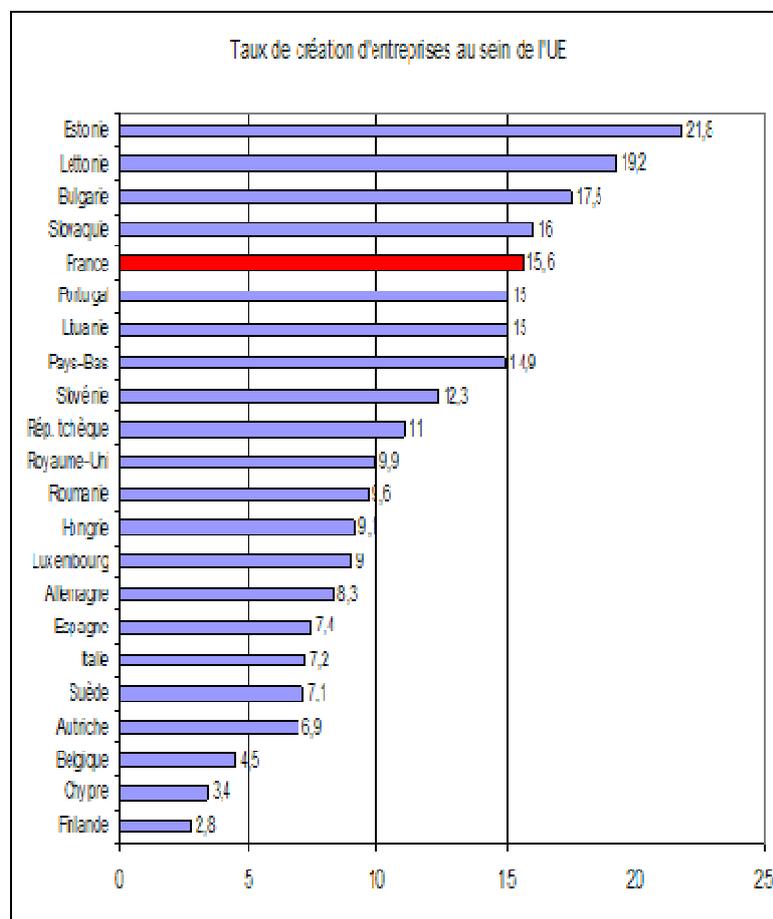
Malgré ce bilan contrasté de l'auto-entreprise, il reste que la France fait désormais aussi bien que les autres grands pays européens en matière de créations d'entreprises, en tout cas, sur le plan quantitatif.

¹ Cf INSEE Première, n° 1414, septembre 2012

Tableau 1: créations d'entreprises et statut du créateur (2006-2011)

| Entreprises créées | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| hors auto-entrepreneurs | 285 458 | 325 739 | 331 736 | 260 174 | 263 451 | 258 084 |
| Auto-entrepreneurs | - | - | - | 320 019 | 358 588 | 291 721 |
| % auto-entrepreneurs | - | - | - | 55% | 58% | 53% |
| Total | 285 458 | 325 739 | 331 736 | 580 193 | 622 039 | 549 805 |

Source : APCE et Cour des comptes



Source : DGCIS

2. Un bilan qualitatif insuffisant

Trois observations montrent l'insuffisance de ce bilan sur le plan qualitatif¹ :

– le taux de pérennité à cinq ans des entreprises française, qui est de 52 %, reste encore faible. Il correspond certes à la moyenne européenne, mais la France doit viser mieux que la moyenne ;

– la France crée peut-être de nombreuses entreprises, mais ces entreprises ont, dès le départ, un potentiel de croissance très faible. Quelques chiffres à cet égard : les deux tiers des créateurs ont comme objectif d'assurer leur propre emploi ou d'être indépendants ; ils sont seulement 22 % à envisager de développer leur entreprise en termes d'emploi et 14 % à développer en termes d'investissements L'ambition de croissance est donc mesurée ;

– La grande majorité des créateurs d'entreprises mobilisent des ressources très limitées pour créer leur entreprise : ainsi 94 % des entreprises en France sont créées sans salarié alors que c'est le cas d'un cinquième seulement des nouvelles entreprises au Royaume-Uni. Une entreprise sur cinq est créée avec moins de 2 000 euros ; une sur deux avec moins de 10 000 euros.

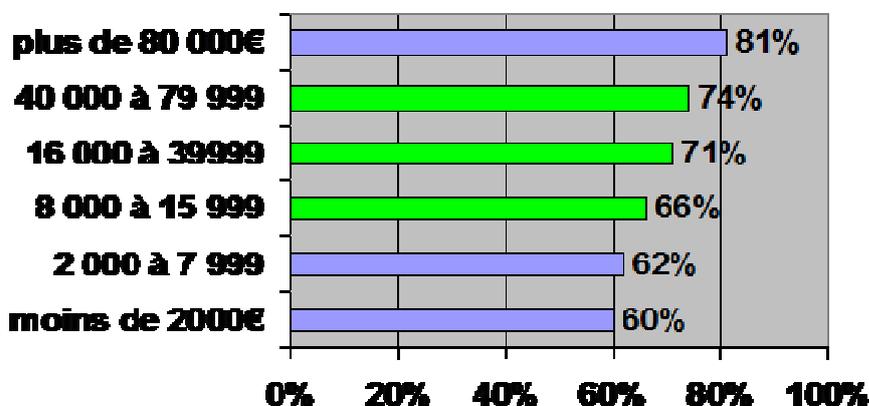
TAILLE DES ENTREPRISES CRÉÉES EN 2011

| Taille des entreprises | Nombre de créations | Répartition des créations | Evolution des créations entre 2010 et 2011 |
|------------------------------|---------------------|---------------------------|--|
| Aucun salarié | 518 337 | 94,3 % | - 12,1 % |
| Emploi de salariés | 31 468 | 5,7 % | - 5,8 % |
| dont 1 à 2 salariés | 23 024 | 4,2 % | - 5,8 % |
| dont 3 à 5 salariés | 4 780 | 0,9 % | - 3,8 % |
| dont 6 à 9 salariés | 1 349 | 0,2 % | - 4,7 % |
| dont 10 salariés et plus | 2 315 | 0,4 % | - 10,2 % |
| Ensemble des secteurs | 549 805 | 100,0 % | - 11,7 % |

Source : APCE, 2011

¹ Cf INSEE Résultats, n°58 éco, février 2012

**Taux de pérennité à 3 ans des entreprises créées en 2006
selon les montants investis à la création**



Ces trois constats montrent qu'il est temps désormais, sans perdre l'acquis des simplifications administratives déjà réalisées, de **réorienter les politiques d'appui en les faisant porter** moins sur l'acte administratif de création lui-même et **davantage sur la pérennisation et sur la stimulation de la croissance des entreprises nouvelles.**

A cet égard, l'enjeu de l'accompagnement des créateurs est essentiel.

II. L'ACCOMPAGNEMENT DES NOUVEAUX ENTREPRENEURS

A. QUELQUES DONNÉES DE CADRAGE

D'après les chiffres de l'INSEE¹, 28 % des créateurs de 2010 ont reçu l'appui d'une structure dédiée à la création d'entreprises (réseaux consulaires, ou associations). C'est trop peu. C'est même moins qu'en 2006 ;

Dans le même ordre d'idées, deux créateurs sur trois n'ont suivi aucune formation. 21 % en ont suivi une parce qu'elle était imposée et seulement 12 % en ont suivi une à leur demande.

Ces chiffres interrogent. Ils montrent que l'enjeu de l'information, de la formation, du conseil, voire même du tutorat, est encore trop négligé aussi bien de la part des acteurs publics en charge de l'appui aux créateurs d'entreprise que de la part des entrepreneurs eux-mêmes.

Et pourtant, l'accompagnement a un impact positif : les chances de survie d'une entreprise accompagnée sont supérieures d'un tiers à celle d'une entreprise qui ne l'est pas, avec un taux de survie à 5 ans de 66 % au lieu de 50 %.

¹ Cf INSEE Résultats, n°58 éco, février 2012

B. UNE OFFRE D'ACCOMPAGNEMENT DIVERSIFIÉE

Comment faire mieux dans ce domaine ? Faut-il davantage de moyens pour l'accompagnement des créateurs d'entreprise ? Peut-être, mais ce n'est pas certain, car beaucoup d'argent public est d'ores-et-déjà consacré à cet objectif. La fonction d'accueil et de suivi des créateurs est remplie par de nombreux réseaux. On peut en recenser d'importance significative :

- celui des chambres de commerce et d'industrie et celui des chambres de métiers, qui sont les plus importants par la taille et le volume d'activité du fait de leur vocation généraliste d'accueil ;

- celui de Pôle emploi ;

- et enfin les réseaux associatifs labellisés : le Réseau des boutiques de gestion, France initiative, Adie, France active, le Réseau Entreprendre et l'Union des couveuses.

Ces réseaux sont entièrement ou partiellement financés sur fonds publics de manière à assurer la gratuité de l'accompagnement. Par exemple, 73 % des dépenses d'accompagnement de l'Adie provient de fonds publics (31 % des collectivités territoriales, 16 % de l'État via le dispositif Nacre, 15 % de l'Europe et 12 % de la Caisse des dépôts et consignations). D'après les chiffres fournis par la Direction générale de la compétitivité de l'industrie et des services (DGCIS), dans l'ensemble, les crédits publics mobilisés pour financer ces réseaux avoisinent 120 millions d'euros en 2011.

Mais pour cette somme, quel est le service d'accompagnement fourni ? Il est très difficile de le savoir. Chaque réseau fournit des statistiques sur son activité mais, faute de référentiel normalisé de l'accompagnement et faute de système partagé des informations, il n'est pas possible d'agrèger les données obtenues. Un porteur de projet peut ainsi, au cours de son parcours de création, frapper à plusieurs portes, et être comptabilisé plusieurs fois dans les statistiques. Il n'est pas possible non plus de comparer l'activité et la performance des différents réseaux car recevoir un porteur de projet pour l'aider à préciser son projet en amont de la création n'est pas la même chose que l'aider à finaliser son projet ou l'accompagner en phase de post-crédation. Enfin, il est possible que des modes de financement forfaitaire (tant d'euros par personne accompagnée) incitent à accroître le volume d'accompagnement au détriment d'un accompagnement approfondi.

Au final, il apparaît qu'avant de discuter du niveau des moyens, il faut commencer par travailler sur l'organisation de l'offre d'accompagnement en mettant l'accent sur plusieurs éléments :

- **produire des référentiels nationaux permettant d'harmoniser les normes d'accompagnement entre les réseaux et entre les régions**, sans perdre le bénéfice d'un accompagnement personnalisé. C'est indispensable pour assurer une certaine équité entre les usagers. C'est nécessaire aussi pour

piloter le système d'accompagnement, et notamment pour identifier les dispositifs les plus efficaces.

– **améliorer la lisibilité de l'offre d'accompagnement.** Il ne s'agit pas forcément de supprimer des réseaux, car des réseaux nombreux ne signifient pas forcément des réseaux en surnombre. Avoir une offre différenciée permet de répondre à des besoins eux-mêmes très divers. En revanche, il ne faut pas que la diversité de l'offre conduise à une mauvaise orientation des porteurs de projet. Il faut donc travailler à la mise en place de guichets d'orientation ou de plateformes de coordination des acteurs de l'accompagnement, comme cela semble se faire dans la région Nord-Pas-de-Calais. Cet accompagnement de première approche pourrait théoriquement être réalisé par les réseaux consulaires s'ils étaient en mesure d'assurer une organisation et un travail d'accompagnement d'une qualité constante d'une région à l'autre. **Votre rapporteur pour avis est donc plutôt favorable a priori à ce que chaque région prenne en main la fonction de coordination des réseaux d'accompagnement** et que, dans le cadre de référentiels nationaux, elle sélectionne par appel à projet l'acteur le plus à même de remplir le rôle de guichet d'orientation.

– **développer l'accompagnement post-crédation dans les premiers mois ou les premières années de la création d'entreprise.** En tout état de cause, à chaque fois qu'une entreprise bénéficie d'un soutien financier public, quel que soit sa forme, une obligation d'accompagnement post-crédation devrait être systématique. De même, il faut devenir capable d'identifier les entreprises qui ont un vrai potentiel de développement pour leur apporter un accompagnement renforcé pouvant prendre la forme du mentorat. La DGCIS a lancé, dès 2010, des actions en ce sens. Elle soutient notamment l'Association française des instituts de mentorat entrepreneurial, qui diffuse une méthode dans l'accompagnement des chefs d'entreprise à potentiel par d'autres chefs d'entreprise.

III. LES APPUIS FINANCIERS PUBLICS À LA CRÉATION D'ENTREPRISE

En préalable, il est important de rappeler que **les pouvoirs publics interviennent de façon substantielle pour soutenir financièrement la création d'entreprise.** Votre rapporteur pour avis indiquera plus loin les montants en présentant les principaux dispositifs. Cette intervention publique se justifie par la nécessité de pallier les insuffisances du système bancaire ou des marchés financiers, soit en prenant le relais des mécanismes de financement privés (par exemple dans le cas des porteurs de projets exclus du système bancaire, comme les chômeurs créateurs d'entreprise), soit le plus souvent en jouant un rôle d'impulsion destiné à impliquer les financeurs privés

dans les tours de table. C'est alors un effet de levier qui est recherché à travers des mécanismes de cofinancement.

Deuxième remarque d'ensemble : **la gamme des outils de financement public de la création d'entreprise est extrêmement diversifiée**. Cela peut se comprendre car elle doit répondre à des besoins qui changent selon le profil du créateur (du demandeur d'emploi à l'innovateur high-tech), du secteur d'activité (de l'économie sociale et solidaire à l'industrie pharmaceutique) ou encore de la phase dans laquelle se trouve l'entreprise en cours de création (de l'incubation au lancement de la commercialisation). Cependant, cette grande diversité de l'offre devra sans doute conduire à une rationalisation de la gamme et surtout à la mise en place d'un guichet d'accueil destiné à mieux orienter les porteurs de projet vers les financements adaptés à leur profil spécifique. **Ce sera assurément l'un des rôles de la future Banque publique d'investissement de rendre l'offre plus lisible et plus accessible.**

A. LES AIDES FINANCIÈRES DIRECTES AUX CRÉATEURS D'ENTREPRISES

Une première catégorie d'outils d'appui au financement est constituée de subventions ou d'exonérations fiscales ou sociales accordées directement aux créateurs d'entreprises. Pour citer les principales, il s'agit de :

– l'ACCRE (aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise). C'est une exonération de cotisations sociales d'un an, dont le coût, supporté par la sécurité sociale, était en 2011 de 245 millions d'euros ;

– l'ARCE (aide à la reprise ou à la création d'entreprise) est une aide versée par Pôle emploi qui correspond à une fraction des allocations de chômage restant dues. Elle a représenté un coût de 977 millions d'euros pour l'UNEDIC en 2011 ;

– l'UNEDIC a aussi financé à hauteur de 227 millions d'euros le maintien, sous certaines conditions, de l'allocation chômage, pour les chômeurs créateurs d'entreprise ;

– les différentes exonérations sociales liées au régime de l'auto-entreprise prises en charge par l'État représentent quant à elles une dépense annuelle de 243 millions d'euros. Un certain flou semble d'ailleurs entourer ces exonérations. Questionnés pour savoir à quoi elles correspondent exactement, les services de Bercy ont eu cette réponse étonnante : « Les calculs du coût du régime [de l'auto-entrepreneur] sont effectués par la direction de la Sécurité sociale en lien avec l'ACOSS, par référence aux cotisations dues par les entrepreneurs qui n'ont pas choisi ce régime. Les modalités précises de ce calcul ne sont pas connues de la DGCIS, mais ce

point sera au nombre de ceux qui seront examinés par les deux inspections dont la mission d'évaluation vient de débiter » ;

– enfin, le dispositif Jeunes entreprises innovantes (JEI) offre des exonérations dégressives de cotisations sociales patronales et des allègements fiscaux aux PME créées depuis moins de 8 ans qui consacrent une part importante de leur budget à la R&D (au moins 15 %). Ce dispositif a coûté 107 millions d'euros, pris en charge également par l'État.

Au total, ces aides directes aux créateurs ont représenté 1,865 milliard d'euros en 2011. Concernant leur ciblage, on peut constater qu'elles visent avant tout des créations d'entreprise à faible potentiel de croissance – hormis le dispositif JEI, qui ne représente toutefois que 6 % de cet ensemble de dépenses.

B. LA FACILITATION DE L'ACCÈS AU CRÉDIT

La deuxième grande catégorie d'outils du financement de la création d'entreprise est constitué des financements donnant lieu à remboursement, qu'il s'agisse d'aides remboursables ou de prêts bonifiés (voire de prêts à taux zéro). Ces prêts ou avances sont le plus souvent utilisés conjointement avec des systèmes de garantie publique, ce qui permet de démultiplier l'effet de levier. Les principaux outils répondant à cette logique d'appui sont :

– les Prêts à la création d'entreprise (PCE) accordés par Oséo. Sans garantie ni caution personnelle, d'une durée de 5 ans, ils s'adressent à des entreprises créées depuis moins de 3 ans pour financer la trésorerie de départ, les investissements immatériels tels que les frais commerciaux, la publicité et les aléas de démarrage. Oséo en a accordé 16 000 en 2011 pour un montant de 92 millions d'euros ;

– ciblant les entreprises innovantes, Oséo accorde aussi des subventions et avances remboursables dans le cadre de son programme Aide à l'innovation pour un coût annuel de 315 millions d'euros. Ce sont des financements adaptés à la phase la plus amont de l'amorçage ;

– enfin, les prêts Nacre sont des prêts à taux zéro obligatoirement couplés avec un prêt bancaire. Financés par le ministère de l'Emploi, ils sont couplés à un dispositif d'accompagnement mis en œuvre par des réseaux associatifs labellisés. Leur coût en 2010 s'est chiffré à 78 millions d'euros.

Ces outils de co-financement et de garantie paraissent à votre rapporteur pour avis particulièrement intéressants pour plusieurs raisons :

– d'une part, grâce à leur effet de levier, ils limitent l'importance de l'engagement de fonds publics à un niveau raisonnable. Ainsi, les 170 millions d'euros de fonds publics consacrés au PCE et à Nacre ont permis de lever un

financement total de 793 millions d'euros, soit un effet de levier de 4,6 euros pour 1 euro investi par l'État ;

– d'autre part, ce ne sont pas des financements publics aveugles, comme peuvent l'être les dépenses fiscales, mais des dispositifs ciblés et contrôlés : les pouvoirs publics instruisent les dossiers et peuvent vérifier que leurs fonds sont investis conformément aux objectifs d'intérêt général recherchés.

Pour rendre ces financements encore plus intéressants, il pourrait être utile de réfléchir à leur adaptation au soutien de projets de création plus ambitieux. À cet égard, la comparaison avec le cas allemand est assez frappante : la banque publique KfW propose trois grands types de crédits spécifiquement tournés vers la création d'entreprises : le Gründerkredit Universell (1,9 milliard d'euros de financements en 2011), le Startsgeld (249 million) et l'aide à la formation d'un capital. Les deux premières formules concernent des prêts respectivement de 10 millions d'euros sur 20 ans et de 100 000 euros sur 10 ans. L'aide à la formation d'un capital consiste quant à elle en un prêt à taux réduit d'un montant maximal de 500 000 euros sur 15 ans. On est donc sur un ordre de grandeur très différent du cas français. Par comparaison, nos outils de financement paraissent davantage ciblés vers des projets de taille modeste ou moyenne.

C. LES OUTILS DE RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES

Pour clore ce rapide panorama des outils d'appui financier à la création d'entreprise, il faut évoquer **les outils de renforcement des fonds propres**. Ces outils peuvent suivre **deux logiques** : la première consiste pour l'État, le plus souvent indirectement via la Caisse des dépôts et consignations ou Oséo, à renforcer le haut de bilan des sociétés ; la seconde consiste à inciter des financeurs privés, au moyen d'incitations fiscales, à orienter leur épargne vers le capital des PME.

Concernant le premier axe, plusieurs initiatives intéressantes ont été prises ces dernières années :

– le Programme des investissements d'avenir, partant du constat qu'il existait en France un vide dans la chaîne du capital-risque au niveau de l'amorçage, a créé un Fonds national d'amorçage, doté de 400 millions d'euros. Il est opérationnel depuis juin 2011. Les financements de ce fond devraient permettre de prendre le relais des prêts de la famille ou des amis (ce qu'on appelle le « love money ») ou de l'investissement personnel des *business angels*, qui permettent de trouver les quelques milliers ou dizaines de milliers d'euros nécessaires au pré-amorçage d'une entreprise innovante, mais qui ne suffisent pas à financer les étapes ultérieures du développement. Dans cette perspective, le Fonds national d'amorçage vise des tours de table de l'ordre de 0,5 à 1,5 million d'euros ;

– filiale à 100 % de la Caisse des dépôts, CDC Entreprises, outre qu'elle gère les crédits du Fonds national d'amorçage, intervient aussi à travers ses deux filiales, soit pour investir directement en fonds propres dans des PME ou des ETI, soit pour investir dans des fonds d'investissement partenaires, dits fonds de fonds, qui souscrivent à leur tour au capital de PME. Quelques chiffres donneront une idée du rôle de CDC Entreprises : en 2011, elle a investi dans 257 fonds d'investissement, dont 138 fonds nationaux et 84 fonds régionaux ; elle a ainsi apporté 1,25 milliard d'euros dans 844 PME, dont 881 millions d'euros dans 422 entreprises nouvelles ;

– pour répondre au souci des créateurs d'entreprises d'attirer des capitaux sans perdre le contrôle de leur société, les pouvoirs publics ont également mis sur pied des outils de financement en quasi fonds propres. Il en existe une gamme assez large, mais le produit le plus connu est sans doute les prêts participatifs d'amorçage d'Oséo. D'un montant de 50 000 à 75 000 euros, sans garantie ni caution personnelle et d'une durée de 8 ans, ils s'adressent aux PME innovantes créées depuis moins de 5 ans.

Les outils de renforcement des fonds propres qui viennent d'être présentés sont des outils efficaces et **votre rapporteur pour avis veut lancer un appel pour qu'ils soient renforcés, car la situation du capital-risque français s'est fortement détériorée au cours des dernières années** : alors que 12,5 milliards d'euros avaient été investis par le capital-investissement français en 2007, on est tombé à 4,5 milliards en rythme annuel en 2012. Si on ne corrige pas cette situation, il y a un risque majeur pour la croissance française.

Evolution des investissements 2006-2012 du capital risque¹

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | S1 2011 | S1 2012 |
|--|--------|--------|--------|-------|-------|-------|---------|---------|
| Montants bruts investis par le capital investissement français en M€ | 10 164 | 12 554 | 10 009 | 4 100 | 6 598 | 9 738 | 4 317 | 2 279 |
| Dont capital risque (en M€) | 536 | 677 | 758 | 587 | 605 | 597 | 316 | 227 |
| En % du capital investissement | 5,3% | 5,4% | 7,6% | 14,3% | 9,2% | 6,1% | 7,3 % | 10,0 % |

1. Le levier des dépenses fiscales

Pour terminer la présentation des outils de renforcement des fonds propres, il faut évoquer le rôle des dépenses fiscales : elles reposent principalement sur deux dispositifs :

– la déduction Madelin permet de réduire l'impôt sur le revenu au prorata des souscriptions effectuées auprès de sociétés non cotées. Cette niche

a été progressivement réduite grâce à un abaissement du taux de déduction à 18 % et son bénéfice a été concentré sur les jeunes entreprises de moins de 5 ans ayant moins de 50 salariés. Même ainsi reconfigurée, elle devrait coûter à l'État 150 millions d'euros en 2013 – contre 235 millions d'euros en 2011 ;

– la déduction ISF-PME. Créée par la loi TEPA du 21 août 2007, elle a été réformée de manière substantielle par la loi de finances pour 2011, en vue, conformément à sa vocation initiale, d'être recentrée sur les entreprises rencontrant des difficultés d'accès au financement en fonds propres et de mettre fin à certaines situations abusives. Le taux de déduction a été ramené de 75 % à 50 %, dans la limite d'un plafond de 45 000 euros. Par ailleurs, le champ des entreprises ouvrant droit à la réduction d'impôt a été réduit. Sont dorénavant exclues les entreprises exerçant des activités immobilières et financières, ou encore celles dont l'actif est constitué de façon prépondérante de métaux précieux, d'œuvres d'art, d'objets de collection, d'antiquités, de chevaux de courses ou encore de vins. Ce recentrage était nécessaire car le dispositif ISF-PME a sans doute été en partie utilisé comme outil de défiscalisation davantage que comme incitation à la capitalisation des entreprises confrontées à des difficultés d'accès aux financements. Même ainsi reformatée, cette niche fiscale devrait coûter 480 millions d'euros l'année prochaine.

Votre rapporteur pour avis demande que des évaluations rigoureuses du ciblage et de l'efficacité de ces dispositifs soient conduites périodiquement.

CHAPITRE III

LE VOLET « COMMERCE EXTÉRIEUR »¹

Le volet commerce extérieur du projet de loi de finances pour 2013 concerne stricto sensu, à l'intérieur de la mission économie, deux actions du programme 134 intitulé « Développement des entreprises et du tourisme ». Le montant total des crédits concernés (identique en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) se limite à 123,9 millions d'euros qui se décomposent en :

– 104,2 millions au titre de l'action 7 « Développement international des entreprises », qui couvre les dépenses de fonctionnement (81,6 millions d'euros) et d'intervention (22,6 millions d'euros) de l'Agence française pour le développement international des entreprises, Ubifrance ;

– et 19,7 millions d'euros pour la nouvelle action 20 « Financement des entreprises et de l'attractivité du territoire », qui se répartissent entre 14,2 millions d'euros consacrés à la subvention pour charges de service public de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), et un volant de 5,5 millions d'euros de dépenses d'intervention, comprenant essentiellement des bonifications à des prêts accordés par l'État à des PME.

Deux observations peuvent être faites sur ces crédits.

En premier lieu, la priorité affichée pour le commerce extérieur dans le projet de loi de finances pour 2013 par rapport à l'an dernier n'est pas aisément démontrable en raison d'un certain éparpillement des crédits budgétaires : par exemple, l'action 7 du programme 134 a été reconfigurée et amputée des crédits dédiés à l'AFII qui relèvent désormais principalement de l'action 20, cette agence percevant également des dotations par le biais du programme 112 de la mission « Politique des territoires ».

Ubifrance semble néanmoins échapper à la règle de réduction de 7 % des dépenses de fonctionnement et d'intervention imposée dans le cadre du redressement des comptes publics, même si son plafond d'emploi pour 2013 est en baisse de 1,8 %

– Sa **subvention pour charges de service public (CSCP)** prévue en 2013 affiche une progression de 6 millions d'euros par rapport à 2012. Mais, d'après les indications fournies à votre rapporteure, cette augmentation apparente résulte notamment de la prise en compte de la sous-dotation de 1,6 million d'euros, signalée à plusieurs reprises par l'agence depuis 2009, lors des transferts de personnel réalisés lors de la dévolution.

– Ses **crédits d'intervention** sont stabilisés à 22,4 millions d'euros en 2013, contre 22,9 millions d'euros en 2012.

¹ Ce chapitre est présenté par Mme Elisabeth Lamure, rapporteur pour avis.

Il convient de relativiser ces données en rappelant que l'agence a été mise à contribution l'an dernier au titre de la mise en œuvre du plan d'économies supplémentaires d'un milliard d'euros et vu sa CSCP minorée d'un million d'euros en loi de finances rectificative. Comme l'a signalé le représentant d'Ubifrance à votre rapporteure, cette évolution budgétaire a imposé à l'agence un effort de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement et de personnel qui se traduit, en particulier, par une baisse des effectifs du réseau.

En second lieu, et plus fondamentalement, votre rapporteure ne peut que souligner la **place modeste dans la nomenclature budgétaire** de ce volet consacré au commerce extérieur. Toutefois, ce dernier est pris en charge par un **ministère de plein exercice**, ce qui est en adéquation avec l'importance de l'enjeu auquel est d'ailleurs consacré l'essentiel de ce chapitre.

I. UN DIAGNOSTIC INCONTOURNABLE : LA DEGRADATION DE NOTRE COMMERCE EXTÉRIEUR A ATTEINT UN SEUIL D'ALERTE

Le nombre d'analyses relatives au déficit commercial de la France n'a sans doute jamais été aussi élevé, au moins dans les travaux parlementaires, ce dont on ne peut que se féliciter. En conséquence, le présent avis budgétaire s'est avant tout concentré sur les données les plus récentes et les plus significatives.

A. UNE GLISSADE QUI PERDURE DEPUIS 2002

Historiquement, la France n'a pas, depuis 1946, de tradition d'excédent commercial fort mais elle a connu une phase où sa balance commerciale est restée positive entre 1993 et 2001. Cet atout a disparu au tournant du siècle **et notre pays affiche désormais un déficit inquiétant au sein de la zone euro.**

1. La diminution des parts de marché de la France et la détérioration de sa balance commerciale de 2002 à 2012

➤ Le constat majeur est tout d'abord celui d'une détérioration de notre **déficit commercial** depuis le début des années 2002. Ce dernier a atteint 72 milliards d'euros en 2011, ce qui correspond à 118 milliards de dollars et permet de comparer le cas de la France à celui des dix premiers pays exportateurs. On peut noter, sur la base du tableau ci-dessous, que seul le solde de la balance commerciale de l'Italie suit une trajectoire baissière

parallèle à celui de la France, quoique moins prononcée. Les autres principaux exportateurs de la zone euro ont maintenu ou amplifié leurs excédents commerciaux.

**ÉVOLUTION DU SOLDE DE LA BALANCE COMMERCIALE
DES DIX PREMIERS PAYS EXPORTATEURS 2000-2011**
(en milliards de dollars)

| | 2000 | 2011 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Chine | 24 | 23 | 30 | 25 | 32 | 102 | 178 | 264 | 298 | 169 | 183 | 155 |
| États-unis | - 477 | - 450 | - 507 | - 578 | - 711 | - 832 | - 892 | - 882 | - 882 | - 549 | - 691 | - 785 |
| Allemagne | 55 | 86 | 126 | 147 | 194 | 194 | 201 | 266 | 261 | 194 | 204 | 218 |
| Japon | 100 | 54 | 80 | 89 | 111 | 79 | 68 | 92 | 19 | 29 | 76 | - 32 |
| Pays-Bas | 15 | 22 | 25 | 31 | 38 | 43 | 47 | 58 | 57 | 55 | 58 | 62 |
| France | - 11 | - 5 | 2 | - 7 | - 19 | - 41 | - 46 | - 71 | - 101 | - 76 | - 86 | - 118 |
| Corée | 12 | 9 | 10 | 15 | 29 | 23 | 16 | 15 | - 13 | 40 | 41 | 31 |
| Italie | 2 | 8 | 7 | 2 | - 2 | - 12 | - 26 | - 12 | - 19 | - 8 | - 40 | - 34 |
| Russie | 61 | 48 | 46 | 60 | 86 | 118 | 139 | 131 | 180 | 112 | 152 | 198 |
| Belgique | 11 | 12 | 18 | 21 | 21 | 16 | 15 | 19 | 6 | 17 | 5 | 15 |

Source : direction générale du Trésor

➤ En second lieu, depuis 2006, où il était équilibré, le **solde hors énergie** (et hors matériel militaire) s'est dégradé de manière constante, le déficit atteignant 27 milliards d'euros en 2011.

Cette observation amène à préciser l'évolution des forces et des faiblesses de la spécialisation française, en mesurant le chemin parcouru entre 2002 et 2011 dans les principaux secteurs industriels.

**ÉVOLUTION DU SOLDE COMMERCIAL DES PRINCIPAUX SECTEURS
DE L'INDUSTRIE FRANÇAISE CIVILE ENTRE 2002 ET 2011**

(en milliards d'euros)

| Secteurs | 2002 | | 2011 | |
|--|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|
| | solde déficitaire | solde excédentaire | solde déficitaire | solde excédentaire |
| Aéronautique | | + 8,7 | | + 17,5 |
| Industries agroalimentaires | | + 6,3 | | + 12 |
| Produits chimiques | | + 7 | | + 7,5 |
| Produits pharmaceutiques | | + 3 | | + 1,8 |
| Machines industrielles et agricoles | - 0,8 | | - 3,1 | |
| Appareils ménagers | - 1,2 | | - 3,1 | |
| Meubles | - 1,9 | | - 4 | |
| Bois, papier | - 3 | | - 4,5 | |
| Caoutchouc et plastiques | - 0,6 | | - 5 | |
| Produits métallurgiques | - 0,8 | | - 6 | |
| Automobile | | + 7,4 | - 8,1 | |
| Textile et habillement | - 8,1 | | - 12 | |
| Informatique, électronique | - 4,5 | | - 14,8 | |
| Industries manufacturières (hors pétroles raffinés) | | + 15,3 | - 28,5 | |

Source : douanes, données estimées CAF/FAB.

Sectoriellement, les phénomènes les plus marquants sont :

- le retournement de situation dans l'**industrie automobile** ; excédentaire jusqu'en 2008, il est devenu déficitaire depuis ;

- l'aggravation du solde négatif dans l'**informatique et l'électronique**, ce secteur étant le plus déficitaire, cette évolution étant surtout imputable aux produits de **téléphonie** ;

- globalement, rares sont les secteurs échappent au déclin puisque trois seulement sont excédentaires et en progression entre 2002 et 2011.

Du côté des excédents on peut souligner le maintien des points forts dans :

- l'**aéronautique**, qui a généré 17,7 milliards d'euros d'excédents en 2011, ce qui traduit notamment le succès d'Airbus ;

- l'**industrie pharmaceutique** avec 4 milliards d'euros d'excédents en moyenne entre 2007 et 2010 ;

- et le secteur **agro-alimentaire** qui reste le deuxième poste excédentaire avec 12 milliards d'euros en 2011, grâce au maintien d'excédents

très élevés sur les boissons (9,5 milliards d'euros en 2011), les produits laitiers et glaces (3,2 milliards d'euros en 2011) ainsi que les produits de la culture et de l'élevage (près de 5,2 milliards d'euros). Cependant, la France a perdu sa place de premier exportateur mondial en 2005, notre agro-alimentaire étant désormais dépassé par celui des États-Unis, des Pays-Bas et de l'Allemagne.

Les **grands contrats civils**¹ connaissent un recul en 2012 par rapport au niveau élevé atteint en 2011. Le montant global des grands contrats signés dans les pays émergents s'est nettement accéléré à partir de 2000, l'année 2007 constituant un record. En fort repli en 2009 en raison de la crise économique mondiale, les grands contrats sont repartis à la hausse en 2010 et 2011, où ils ont atteint 29 milliards d'euros. L'Asie émergente est la première zone cliente des entreprises françaises, talonnée par les pays du golfe qui sont montés en puissance ces dernières années. **Le poids de l'aéronautique (environ 47 %) s'est renforcé ces dernières années et a atteint 65 % en 2011.** Hors aéronautique, les contrats de construction et d'exploitation d'équipements énergétiques ont pris de l'ampleur : ils se rattachent au besoin de diversification énergétique des pays non producteurs de pétrole et aux besoins d'équipement pour les pays producteurs. Après le vif rebond enregistré au cours de l'année 2011, en raison du niveau record des commandes aéronautiques, les grands contrats signés au 1^{er} semestre 2012 dans les pays émergents affichent des montants en recul de 28 % comparés au 1^{er} semestre de 2011.

➤ Comme en témoigne le solde de plus en plus négatif de la balance des transactions courantes, **le déficit croissant de notre commerce extérieur n'est plus compensé par les excédents traditionnellement constatés dans les services et les revenus d'investissements.**

Le solde des échanges de **services** est resté excédentaire sur l'ensemble de la période et a atteint son plus haut niveau en 2011 à 24,2 milliards d'euros, soit 1,2 % du PIB. L'excédent des voyages a renoué avec la croissance en 2011 après deux années de baisse consécutives liées à la crise. Le négoce international, les services financiers et d'assurance ainsi que les redevances, droits de licence, représentent chacun plus de 20 % du solde des services hors voyage et transports.

Les **revenus** se composent des rémunérations des salariés (résidents français travaillant à l'étranger ou non résidents travaillant en France) et des revenus d'investissements. L'excédent le plus important provient des revenus d'investissements directs : il atteint 39,7 milliards d'euros en 2011.

Enfin, le déficit des **transferts courants**, principalement composés des transferts aux administrations publiques et notamment aux institutions de l'Union Européenne, s'est creusé : il représente - 36,6 milliards d'euros en 2011.

¹ Une transaction est considérée comme un « grand » contrat dès lors que la part française dépasse 10 millions d'euros.

SOLDE DES TRANSACTIONS COURANTES

| (en milliards d'euros) | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Solde courant | 19,2 | 11,5 | 9,0 | -8,3 | -10,3 | -18,9 | -33,7 | -25,1 | -30,2 | -38,9 |
| Biens | 8,0 | 2,9 | -3,8 | -22,5 | -30,4 | -41,1 | -59,4 | -43,0 | -52,9 | -73,5 |
| Services | 16,4 | 12,4 | 12,2 | 12,3 | 12,3 | 14,4 | 16,5 | 18,3 | 15,9 | 24,2 |
| Revenus | 9,8 | 13,1 | 18,1 | 23,8 | 29,7 | 31,2 | 33,4 | 32,8 | 40,7 | 46,9 |
| Transferts courants | -15,0 | -16,9 | -17,5 | -21,9 | -21,9 | -23,4 | -24,2 | -33,3 | -33,8 | -36,6 |

Source : Banque de France, Rapport annuel de la balance des paiements 2011

➤ Enfin, les parts de marché de la France comparées à celles des autres grands pays exportateurs sont en recul constant depuis 2001, notre pays ayant, en une décennie, vu sa part du marché mondial à l'exportation mesurée en valeur reculer de 5,2 % à 3,3 %.

**PARTS DU MARCHÉ MONDIAL EN VALEUR
POUR LES PRINCIPAUX EXPORTATEURS DE BIENS
(en %)**

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Chine | 3,9 | 4,3 | 5,0 | 5,8 | 6,4 | 7,3 | 8,0 | 8,7 | 8,9 | 9,6 | 10,3 | 10,4 |
| États-Unis | 12,1 | 11,8 | 10,7 | 9,6 | 8,8 | 8,6 | 8,5 | 8,2 | 8,0 | 8,4 | 8,4 | 8,1 |
| Allemagne | 8,5 | 9,2 | 9,5 | 9,9 | 9,9 | 9,3 | 9,1 | 9,4 | 9,0 | 8,9 | 8,2 | 8,1 |
| Japon | 7,4 | 6,5 | 6,4 | 6,2 | 6,1 | 5,7 | 5,3 | 5,1 | 4,8 | 4,6 | 5,0 | 4,5 |
| Pays-Bas | 3,6 | 3,7 | 3,8 | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 3,8 | 3,9 | 4,0 | 4,0 | 3,8 | 3,6 |
| France | 5,1 | 5,2 | 5,1 | 5,2 | 4,9 | 4,4 | 4,1 | 4,0 | 3,8 | 3,9 | 3,4 | 3,3 |
| Corée | 2,7 | 2,4 | 2,5 | 2,6 | 2,8 | 2,7 | 2,7 | 2,7 | 2,6 | 2,9 | 3,1 | 3,0 |
| Italie | 3,7 | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 3,8 | 3,6 | 3,4 | 3,6 | 3,4 | 3,2 | 2,9 | 2,9 |
| Russie | 1,6 | 1,6 | 1,7 | 1,8 | 2,0 | 2,3 | 2,5 | 2,5 | 2,9 | 2,4 | 2,6 | 2,9 |
| Belgique | 2,9 | 3,1 | 3,3 | 3,4 | 3,3 | 3,2 | 3,0 | 3,1 | 2,9 | 3,0 | 2,7 | 2,6 |

Source : données OMC.

Cette analyse met en évidence que **parmi les pays développés ayant des niveaux de vie et des coûts comparables, la France se classe parmi les moins performants à l'exportation** depuis une décennie, alors qu'elle parvenait antérieurement à maintenir ou améliorer sa position relative.

B. UNE DÉTÉRIORATION QUI A DÉCLENCHÉ UN SIGNAL D'ALERTE AU NIVEAU DE L'UNION EUROPEENNE

1. Les enseignements des dernières statistiques : la dernière phase de reprise conjoncturelle n'a pas suffi pas à endiguer la tendance déficitaire de notre commerce extérieur

En phase avec la reprise des échanges mondiaux, les plus récents diagrammes relatifs aux exportations et aux importations de la France font globalement apparaître un rattrapage, de 2010 à 2011, du terrain perdu entre 2008 et 2009. Plus en détail, on constate néanmoins que le niveau des importations mesuré en septembre 2012¹ (511,7 milliards d'euros) dépasse de 5,4 % celui de 2008 tandis que les exportations (429,6 milliards d'euros en septembre 2012) n'ont progressé que de 4,0 % au cours de la même période. **La reprise des échanges, après la crise de 2008 s'est donc accompagnée d'une nouvelle aggravation du déficit commercial de la France.** En même temps, la contribution du commerce extérieur à la croissance, que l'on espérait très positive, a été plus limitée que prévu.

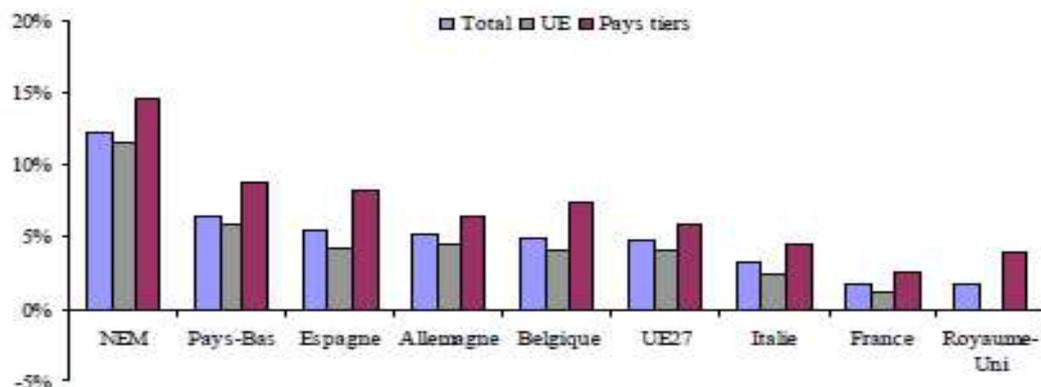
2. L'orientation sectorielle et géographique des échanges de la France ne semble pas corrélée à la performance insuffisante de nos exportations

Synthétisant un grand nombre d'analyses comparatives de nos échanges extérieurs une toute récente étude² constate l'**absence de corrélation évidente entre spécialisation géographique et performance à l'exportation.** Les performances du groupe de tête des pays exportateurs sont, en effet, meilleures à la fois sur le marché européen et sur les marchés tiers (hors UE).

¹ *Données de référence du commerce extérieur de la France, élaborées et publiées par la Direction générale des douanes et droits indirects diffusées en ligne sur le site : <http://lekiosque.finances.gouv.fr>.*

² *Les chiffres du commerce extérieur – Études et éclairages – N° 36 Novembre 2012 – publié par la Direction générale des douanes et droits indirects – Département des statistiques et des études économiques.*

Taux de croissance des exportations par zones géographiques (moyenne annuelle sur 2001-2011)



Source : Eurostat

Ce diagramme indique que les « nouveaux États membres » (NEM), fortement polarisés sur l'UE, enregistrent le plus fort taux de croissance de leurs exportations sur la période 2001-2011. C'est également le cas de l'Espagne. Malgré un positionnement relativement proche, l'Allemagne surperforme par rapport à la France. A l'opposé, les ventes du Royaume-Uni, très orientées vers les pays tiers, comptent parmi les moins dynamiques.

En moyenne, **les deux tiers des exportations de l'UE sont destinées au marché européen**. En France comme en Allemagne, l'UE représente 60% des ventes. Cependant, **la France est plus particulièrement orientée vers les pays du sud de la zone euro** (Portugal, Italie, Grèce, Espagne) où l'activité pâtit des mesures de consolidation budgétaire ; en revanche, elle est moins bien positionnée sur les nouveaux États membres (NEM) qui bénéficient d'une croissance plus forte.

Vis-à-vis des **pays tiers, la France a un ancrage plus important en Afrique, alors que l'Allemagne est mieux orientée vers les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud)**, qui représentent 12 % de ses ventes, contre 7 % pour la France. Si l'Allemagne paraît donc un peu mieux placée pour tirer parti de la croissance mondiale, son avantage est jugé minime par rapport à la France : en effet, selon l'étude précitée, à structure géographique identique à l'Allemagne, les exportations françaises auraient gagné, au cours de la dernière décennie, seulement 0,3 point de croissance supplémentaire par an. De son côté, le **Royaume-Uni**, moins présent dans l'UE (qui ne représente que la moitié de ses exportations), est davantage tourné vers les États-Unis et l'Asie que ses partenaires européens. L'**Italie** se distingue quant à elle par un poids plus important de l'Europe hors UE dans ses ventes, tandis que les deux tiers de celles de l'Espagne sont absorbés par l'UE, une proportion seulement dépassée par les NEM (78 %). Le cas des **Pays-Bas** et de la **Belgique**, où les ventes intracommunautaires dépassent les 70 % apparaît comme atypique : il témoigne de leur rôle de point d'entrée de l'UE, grâce à l'attractivité de leurs ports.

Prenant acte de ces données qui, par déduction, placent la compétitivité de notre économie au centre de la stratégie de redressement de son commerce extérieur, **voire rapporteure pour avis observe cependant que les pays émergents restent des marchés très prometteurs et rappelle qu'il n'y a jamais eu, dans l'histoire économique mondiale, autant d'opportunités d'internationalisation et d'exportations qu'aujourd'hui, pour les entreprises françaises.**

3. La Commission européenne s'est officiellement inquiétée de l'évolution de notre déficit extérieur

La Commission européenne a estimé, en février 2012, que la France avait dépassé **un seuil d'alerte**, ce qui nous place parmi les douze pays ayant fait l'objet d'une « analyse approfondie » de leurs déséquilibres économiques. Le diagnostic européen du 30 mai 2012 indique que « la croissance des exportations est plus lente en France que dans l'ensemble de la zone euro » alors que le commerce mondial se développe et appelle la France à une correction de trajectoire.

SYNTHÈSE DES RAISONS POUR LESQUELLES LA COMMISSION EUROPÉENNE A PRÉCONISÉ, EN FÉVRIER 2012, UNE ANALYSE APPROFONDIE POUR DOUZE PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE, DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE CONCERNANT LES DÉSÉQUILIBRES MACROÉCONOMIQUES (PDM).

(Cette dernière se rattache à l'ensemble de dispositions législatives («six-pack») entré en vigueur le 13 décembre 2011 en vue de renforcer la surveillance budgétaire et macroéconomique dans l'Union Européenne et la zone euro.)

Belgique : le pays a enregistré d'importantes pertes de parts de marché à l'exportation, parallèlement à une dégradation de la balance courante et à une perte de compétitivité des coûts; le niveau de la dette brute du secteur privé doit être examiné conjointement avec le niveau élevé de la dette publique.

Bulgarie : des déséquilibres extérieurs et intérieurs se sont accumulés à un rythme très rapide, mais une correction rapide et de grande ampleur est actuellement en cours; le niveau des déséquilibres accumulés restant élevé, il a lieu d'examiner attentivement les possibilités d'un ajustement supplémentaire.

Danemark : la bulle immobilière antérieure à la crise, qui a commencé à être corrigée en 2007, était liée à une croissance très rapide du crédit et à l'envolée de la dette du secteur privé, notamment dans le secteur des ménages; en dépit d'un ajustement partiel du crédit et des prix de l'immobilier ces dernières années, l'encours de la dette du secteur privé reste très important.

Espagne : le pays connaît actuellement une période d'ajustement, après avoir accumulé, pendant la longue période d'expansion des secteurs de l'immobilier et du crédit, d'importants déséquilibres extérieurs et intérieurs.

France : la balance commerciale s'est progressivement détériorée, comme l'indiquent la dégradation de la balance courante et les pertes importantes de parts de marché à l'exportation.

Italie : la compétitivité du pays s'est fortement détériorée depuis le milieu des années 1990, ce qui transparaît également dans les pertes durables de parts de marché à l'exportation; l'endettement du secteur privé est relativement limité; en revanche, le niveau de la dette publique est préoccupant, étant donné notamment l'atonie de la croissance et les faiblesses structurelles.

Chypre : le pays doit relever des défis de grande ampleur à l'intérieur comme à l'extérieur; l'économie chypriote se caractérise à la fois par des déficits courants persistants, des pertes de parts de marché à l'exportation et un fort endettement du secteur privé.

Hongrie : l'économie hongroise a connu un rééquilibrage brutal et de grande ampleur; le niveau d'endettement, surtout du secteur public mais aussi du secteur privé, reste élevé; par ailleurs, le niveau de la dette extérieure est le plus élevé de l'UE.

Slovénie : des déséquilibres intérieurs se sont accumulés rapidement, avec une forte augmentation des coûts unitaires du travail, du crédit au secteur privé et des prix immobiliers; le secteur bancaire, qui est très endetté, est soumis à une pression considérable, l'économie slovène venant de s'engager dans un processus difficile de désendettement.

Finlande : le pays a enregistré d'importantes pertes de parts de marché à l'exportation; la dette du secteur privé n'a cessé de gonfler durant la dernière décennie, sous l'effet principalement d'une augmentation du nombre des prêts hypothécaires octroyés.

Suède : la dette des ménages s'accroît et atteint désormais un niveau élevé, malgré le ralentissement récent de la croissance du crédit; cette situation s'explique par les très fortes augmentations, ces quinze dernières années, des prix immobiliers, qui n'ont commencé à se stabiliser que récemment.

Royaume-Uni : le pays a enregistré d'importantes pertes de parts de marché à l'exportation au cours de la dernière décennie, même si la situation s'est relativement stabilisée dernièrement; le niveau élevé de la dette du secteur privé doit être considéré en relation avec la situation dégradée des finances publiques; la dette des ménages est due en grande partie aux prêts hypothécaires souscrits dans un contexte de fortes augmentations globales des prix immobiliers.

Aucune analyse complémentaire n'a été estimée nécessaire pour les onze pays suivants: Allemagne, Autriche, Estonie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, République tchèque et Slovaquie.

Le cas de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal et de la Roumanie est également placé en dehors de cette procédure puisque ces pays bénéficient d'un programme d'assistance financière UE-FMI assorti de conditions et qu'ils font déjà, à ce titre, l'objet d'une surveillance économique renforcée.

C. DES INDICATEURS PERFECTIBLES

Le débat sur notre déficit extérieur repose en grande partie sur des données chiffrées que votre rapporteure pour avis estime souhaitable de perfectionner. En effet, dans un certain nombre de pays, le déficit commercial est devenu un indicateur fragile et contestable car les échanges, qui portent de plus en plus sur des composants, ont changé de nature.

De façon imagée, et comme le souligne le directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) régulièrement entendu par la commission des Affaires économiques, lorsqu'un américain achète le produit phare de haute technologie qu'est l'iPhone, il creuse le déficit commercial des États-Unis d'environ 150 euros vis-à-vis de la Chine : pourtant, cet achat favorise les entreprises et l'économie des États-Unis. C'est pourquoi M. Pascal Lamy a pu estimer qu'en valeur ajoutée, le déficit commercial américain pourrait se révéler inférieur de 50 % à celui que mesurent les statistiques fondées sur la valeur des produits au moment de leur passage en douane. Mesurés en valeur ajoutée, les déficits des pays de la Zone euro ne seraient toutefois réduits que d'à peu près 20 % à 30 %, ce qui confirme la gravité de la situation en France.

Cet exemple, qui illustre concrètement les raisons de la remise en question de nos instruments de mesure du déficit commercial extérieur, est également susceptible de modifier assez profondément nos représentations économiques traditionnelles, si on se réfère aux travaux économiques dont la pertinence a été particulièrement remarquée¹ et à l'observation concrète des stratégies industrielles performantes suivie dans certains pays de l'OCDE.

Cette observation conduit à une première recommandation : **constatant que le commerce mondial a profondément changé tandis que les indicateurs sont restés immobiles, votre rapporteure pour avis estime souhaitable : à terme, de les réaménager en s'appuyant sur les travaux entrepris par l'OMC, et dans l'immédiat, de s'efforcer de les analyser plus finement.**

II. LA STRATÉGIE DE REDRESSEMENT : PRIVILÉGIER L'ANALYSE LUCIDE DES FAITS ET LA HIERARCHISATION DES PRIORITÉS

A propos des remèdes à cette détérioration, que certains économistes n'hésitent pas à qualifier d'effondrement, en particulier de 2002 à 2007, toutes sortes d'arguments ont été avancés.

¹ *How the iPhone Widens the US Trade Deficit with the PRC?* Xing, Y. and N. Detert (mai 2011), National Graduate Institute for Policy Studies.

Afin d'apporter une contribution brève mais utile dans ce débat, votre rapporteure pour avis fait d'abord observer que la principale difficulté consiste avant tout à relier les phénomènes les uns aux autres et à hiérarchiser les priorités. Ecartant toute intention polémique mais soucieuse de favoriser une approche lucide, elle estime opportun de brosser un rapide tableau des principales interrogations que suscitent l'annonce d'un certain nombre de mesures de soutien et de préciser les « fondamentaux stratégiques » du redressement de nos capacités exportatrices.

A. LES INTERROGATIONS SUR LA PORTEE DE CERTAINES MESURES ANNONCEES

1. L'amélioration de la réciprocité : un combat nécessaire mais insuffisant

RAPPEL PRÉALABLE : LES BASES JURIDIQUES DU PRINCIPE DE RÉCIPROCITÉ

L'OMC reconnaît deux grands principes : la **clause de la nation la plus favorisée** (dite « clause NPF ») et la **clause du traitement national**. Dans les accords de l'OMC, la « clause NPF » précise que tout avantage commercial accordé par un pays à un autre doit être immédiatement accordé à la totalité des membres de l'OMC. Quant à la clause du traitement national, elle permet, à une entreprise étrangère, de bénéficier des mêmes conditions que celles appliquées aux entreprises nationales. Le concept de réciprocité n'est pas pour autant ignoré des accords. En effet, **l'article XXVIII-2 du GATT stipule que les États membres s'efforcent « de maintenir un niveau général de concessions réciproques et mutuellement avantageuses »** et **l'Accord sur l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de 1994 reprend cette même notion**. Seul l'Accord plurilatéral sur les marchés publics de l'OMC (AMP) s'appuie pleinement sur cette notion de réciprocité.

Les accords du GATT ont autorisé, dans les années 1970, une **dérogation aux règles de réciprocité dans le cadre des relations commerciales avec les pays en développement (PED)** ; le « **traitement spécial et différencié** » introduit par le GATT signifie que l'on ne peut pas demander, aux PED, le même niveau d'ouverture commerciale dans les engagements multilatéraux comme bilatéraux.

En droit international, deux catégories d'accords bilatéraux se caractérisent par une équivalence des engagements respectifs. Il s'agit des conventions bilatérales d'investissement et des conventions fiscales qui entérinent un parallélisme des obligations et des droits des deux parties. On les appelle souvent « **conventions de protection et de garantie réciproques des investissements** » ou « **conventions réciproques de non-double imposition** » sur un certain nombre d'impôts et de taxes. Le droit du commercial international gagnerait probablement à **s'en inspirer** mais ne saurait s'exonérer de la réalité du rapport de forces entre l'UE et ses partenaires commerciaux.

(Source : extrait du rapport *Réciprocité et commerce international* publié en mars 2012 par la Chambre de commerce et d'industrie de Paris.)

Au titre des mesures nécessaires mais qui ne peuvent pas tenir lieu d'axe majeur de redressement, on peut tout d'abord citer l'application du principe de réciprocité, car **cet objectif, bien que pertinent, ne cible pas la difficulté principale de notre commerce extérieur.**

En effet, pour expliquer les raisons profondes de notre déficit commercial, certains économistes soulignent la prééminence des excès de la mondialisation et, plus précisément, du « dumping » ainsi que de la sous-évaluation de leur devise pratiqués par certains pays. En conséquence, ce courant de pensée estime que le rééquilibrage de nos échanges impose non pas tant un effort de compétitivité de la France que des mesures de lutte contre ce dumping.

Comme l'a rappelé votre rapporteure pour avis au cours de l'audition de la ministre du commerce extérieur par la commission des Affaires économiques, certains observateurs ont pu se demander, au tout début du nouveau quinquennat, si le Gouvernement ne plaçait pas au centre de sa stratégie en matière de commerce extérieur l'application stricte du principe de réciprocité. Or le directeur général de l'OMC, tout en ayant pris soin, en mai 2012, de mettre garde un certain nombre de pays émergents contre la tentation de recourir au protectionnisme pour limiter l'impact du ralentissement économique mondial, a opportunément rappelé, en ce qui concerne la France, des faits incontournables : **les parts de marché de la France se réduisent là où les règles de réciprocité sont respectées, ce qui concerne les deux tiers de notre commerce extérieur.** A l'inverse, nos exportations progressent plutôt dans les zones où la réciprocité est encore imparfaite. La conclusion logique à tirer de ces observations, illustrées par les données figurant dans l'encadré ci-dessous, est que la compétitivité est bien l'axe majeur du redressement de notre commerce.

UNE ILLUSTRATION : L'ÉVOLUTION DES ÉCHANGES ENTRE LA FRANCE, LA CHINE ET L'UNION EUROPÉENNE.

➤ La France enregistre son plus gros déficit bilatéral avec la Chine, 27 milliards en 2011, soit l'équivalent du montant fixé comme objectif pour redresser la balance commerciale d'ici cinq ans

Encore faut-il préciser que la part de la Chine comme client de la France a triplé entre 2002 et 2013, même si elle reste faible en niveau absolu (le pourcentage total dans les exportations françaises est passé de 1,1 à 3,2 %). Parallèlement, la Chine est devenue en 2011 notre deuxième fournisseur, avec 8 % des importations, (contre 3,5 % en 2002), juste devant la Belgique et l'Italie, mais encore loin de l'Allemagne, dont la part diminue de 18,3 % en 2002 à 17 % en 2011, soit encore plus du double de la Chine.

On note cependant, dans les chiffres de 2011, que **la croissance des exportations vers la Chine par rapport à 2010 (22,7 %) est nettement plus importante que celle des importations (8,5 %).**

➤ Au cours de la même période, notre solde commercial s'est fortement dégradé avec l'Allemagne, il a peu évolué avec l'Italie et s'est lourdement détérioré (passant d'un fort excédent à un quasi-équilibre) avec l'Espagne, alors que ces trois pays sont soumis au même régime de taux de change et respectent la même « règle du jeu » en matière de commerce internationale.

Ces évolutions illustrent concrètement l'affirmation du directeur général de l'OMC : l'évolution des parts de marché de la France ne semble a priori pas corrélée au respect du principe de réciprocité par ses partenaires commerciaux.

En matière de taux de change, il convient de rappeler qu'au sein de la zone euro, les États membres sont, par définition, privés de l'arme de la dévaluation¹. Cependant, une hausse de la TVA a, comme le soulignent par exemple les économistes du Centre d'analyse stratégique, un effet équivalent, puisqu'elle frappe les importations mais pas les exportations, et la plupart de nos voisins l'ont utilisée au cours des dernières années. Cet outil mérite cependant, dans la situation actuelle, d'être manié avec précaution pour des raisons à la fois sociales et économiques puisqu'il risque d'affaiblir la consommation qui apparaît de facto comme le dernier « moteur » de la croissance française.

2. La problématique de l'accompagnement des PME à l'exportation mérite d'être soigneusement examinée.

Il s'agit là d'examiner un aspect particulier du thème plus général et parfaitement consensuel du nécessaire renforcement du tissu de nos entreprises moyennes.

¹ On peut noter qu'un article d'août 2012 du CEPII intitulé « Peut-on dévaluer sans dévaluer ? » distingue deux stratégies d'ajustement en se référant non seulement au mécanisme classique de la dévaluation externe (de la devise) mais aussi au concept de « dévaluation interne », c'est-à-dire la compression des prix ainsi que des coûts de production. Cet article retrace les expériences irlandaise et lettone en estimant que la dévaluation interne pratiquée par ces deux pays est un processus lent qui ne permet qu'un ajustement limité au prix de coûts sociaux persistants.

**UN RAPPEL : L'EFFORT D'EXPORTATION EST CONCENTRÉ,
EN FRANCE, SUR LES GRANDES ENTREPRISES**

Le nombre des entreprises exportatrices françaises diminue tendanciellement : il est passé de 131 000 en 2000 à 117 170 en 2011. Par comparaison, on en compte presque deux fois plus en Italie et quatre fois plus en Allemagne.

Les PME réalisent environ 40% des exportations françaises. Elles appartiennent principalement au secteur du commerce, transport, restauration et hébergement (41% des PME exportatrices).

L'activité internationale des PME est moins développée que celles des Entreprises de taille intermédiaire (ETI) et des grandes entreprises. Les entreprises de plus de 250 salariés, qui ne représentaient pourtant que 3% des opérateurs du commerce extérieur, pesaient pour plus de la moitié dans les exportations françaises en 2011.

Les échanges commerciaux de la France sont très concentrés sur les grands opérateurs : **les 1000 premiers exportateurs français assurent plus de 70 % du chiffre d'affaires à l'exportation.**

NB- on recense au total en France, en 2011 :

– 3,5 millions de PME (elles occupent moins de 250 personnes et ont un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 50 millions d'euros ou un total du bilan n'excédant pas 43 millions d'euros) ;

– près de 250 entreprises de taille mondiale (dont les effectifs sont supérieurs à cinq mille salariés) ;

– entre ces deux ensembles, on compte 4 700 entreprises de taille intermédiaire (ETI – elles occupent moins de 5 000 salariés et ont un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 1,5 milliard d'euros ou un total du bilan n'excédant pas 2 milliards d'euros), soit deux fois moins qu'en Allemagne, cette dernière disposant ainsi d'un solide tissu d'opérateurs performants à l'exportation.

➤ L'une des **synthèses les plus récentes sur le thème du renforcement de la capacité exportatrice des PME** est fournie par l'avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE) du 7 mars 2012 qui s'intitule « Gagner la bataille de l'exportation avec les PME ». Ce dernier constate que depuis 2006, un nombre toujours plus faible d'opérateurs portent nos exportations¹ et que les firmes de plus de 1000 salariés – soit 1 % de l'ensemble des exportateurs – génèrent à elles seules 39 % du montant total des exportations françaises. De plus, la moitié des PME indépendantes présentes à l'international n'exportent que vers un seul pays, situé le plus souvent dans le voisinage immédiat de la France.

¹ Entendu par votre rapporteure, M. Christophe Lecourtier, directeur général d'Ubifrance, a cependant indiqué qu'en 2011, pour la première fois depuis 8 ans, la France avait compté plus d'entreprises nouvellement exportatrices (28 900) que d'entreprises quittant les marchés internationaux (26 000) : toute la question est d'inscrire ce résultat positif dans la durée.

Le CESE fait observer que la culture entrepreneuriale française ne conduit pas spontanément les PME à se projeter à l'international, contrairement à ce qui prévaut en Allemagne ou en Italie, et estime nécessaire d'agir plus vigoureusement pour donner aux dirigeants d'entreprises la confiance et l'envie de développer une activité exportatrice. À cette fin, elle identifie quatre axes d'action prioritaires :

- mieux détecter les marchés porteurs et les entreprises potentiellement exportatrices ;
- mieux accompagner les PME par une meilleure coordination des organismes d'appui et une plus grande lisibilité des outils financiers d'aide à l'export ; rejoignant les remarques formulées par les parlementaires de la commission des Affaires économiques, le CESE préconise, au niveau régional, un « guichet unique de l'export » ainsi qu'une consultation des organisations professionnelles avant toute opération collective de promotion et en améliorant la coordination dans la gestion des salons ;
- encourager les partenariats entre entreprises en associant pleinement les PME aux pôles de compétitivité et en améliorant la relation entre PME et grandes entreprises ;
- relever le défi de la concurrence mondiale et de la croissance des PME, notamment en identifiant de nouvelles ressources pour augmenter leurs fonds propres et en facilitant leur transmission.

➤ Cette orientation globale en faveur du soutien à l'exportation des PME mérite d'abord d'être nuancée si l'on se réfère aux travaux du Conseil d'analyse économique qui estime que le renforcement de la compétitivité de ces dernières doit précéder le soutien à leur développement international.

Dans le même sens, le tout récent rapport de M. Louis Gallois¹ préconise la concentration de l'effort de soutien sur les entreprises déjà exportatrices ou celles qui montrent leur capacité à exporter durablement, en tablant sur leur effet d'entraînement naturel sur les autres entreprises. Il souligne, avec une assez grande fermeté, qu'**il peut être à l'inverse dangereux et inefficace de pousser artificiellement sur les marchés étrangers des PME qui n'y sont pas suffisamment préparées.**

➤ Un certain pragmatisme apparaît donc souhaitable pour éviter à certaines PME de s'affaiblir en affrontant sans préparation suffisante les marchés internationaux. En même temps, au cours des auditions on a fait valoir à votre rapporteure pour avis qu'il fallait parfois savoir faire preuve d'audace : en effet, pour les PME, grandir, c'est souvent s'internationaliser. De plus, la confrontation avec la réalité internationale est parfois un excellent moyen, à la fois, de combattre une certaine « sinistrose » ambiante et de se rendre plus attentif aux caractéristiques de la demande étrangère pour enclencher une interaction vertueuse entre l'innovation et l'exportation.

Ces différentes prises de positions relatives aux PME invitent donc à une certaine prudence. En revanche, votre rapporteure pour avis souscrit sans hésitation à la remarque du rapport Gallois, qui tout en rappelant que les relations entre les grands donneurs d'ordre, leurs fournisseurs et les sous-

¹ *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française - Rapport au Premier ministre - 5 novembre 2012.*

traitants sont souvent dégradées, regrette le « **dénigrement** » **des grands groupes français** qui constituent un avantage décisif dans la compétition internationale. Les 200 premières entreprises emploient 28 % des salariés des secteurs marchands, réalisent 62 % de la recherche industrielle et 50 % des exportations. Il semble opportun, dans ces conditions, de soutenir les « fleurons » de notre économie. Comme toute stratégie gagnante, celle de notre commerce extérieur doit, en effet, et par souci d'efficacité, s'appuyer sur ses points forts.

Votre rapporteure pour avis souhaite défendre également une conviction qui s'est encore fortifiée au cours des auditions et des travaux de la commission des Affaires économiques : il s'agit, pour faciliter les démarches des PME et des ETI, de la **nécessité de mieux coordonner les actions de soutien aux exportations avec la mise en place d'une structure permanente à la fois au niveau national**, en rassemblant, Ubifrance, les réseaux consulaires, les Douanes et les Conseillers du Commerce Extérieur et **régional, sous l'égide des Régions.**

Lors de son audition du 23 octobre dernier, Mme Nicole Bricq, ministre du commerce extérieur a apporté une réponse à cette attente en convenant de la nécessité de lutter contre l'éparpillement des « pavillons » de promotion des produits français à l'étranger et estimé souhaitable d'accroître la présence des représentants des régions au conseil d'administration d'Ubifrance à la fois pour contrôler le respect des engagements pris par cet établissement et pour favoriser la coordination des initiatives de soutien aux exportations.

3. Le volet international de la future BPI et la mobilisation des moyens de financement pour les entreprises exportatrices.

La question du financement des entreprises exportatrices apparaît absolument essentielle aujourd'hui : en mettant à part le cas des grands groupes, il ne semble pas excessif de lancer un véritable cri d'alarme en constatant une situation qui s'apparente à un « assèchement » du financement par crédit bancaire en 2012 des exportations.

Dans ces conditions, il est parfaitement logique de soutenir le principe de l'intégration d'un volet international à la nouvelle Banque publique d'investissement (BPI) annoncé par la ministre en charge du commerce extérieur. Ainsi conçue, la BPI deviendrait le point d'entrée unique dans les régions offrant aux PME innovantes et aux ETI, sur lesquelles l'effort doit être axé, l'accès aux prêts et garanties d'Oséo et de Coface, ainsi qu'aux prestations d'accompagnement à l'international d'Ubifrance.

Cependant, selon toute vraisemblance, la mise en place de la BPI n'aura qu'un impact limité et ne satisfera que partiellement la préconisation du rapport Gallois tendant, d'une part, à un alignement des conditions de crédit et

des garanties export sur le meilleur niveau constaté dans les pays avancés et, d'autre part, à la création d'un « prêteur direct » public. La signification précise de cette dernière recommandation mérite d'être clarifiée, l'idée d'une reconstitution d'un établissement remplissant les missions autrefois assignées à la Banque française du commerce extérieur (B.F.C.E.) – créée en 1946 avec un statut légal spécial – ayant pu être évoquée. Mme Nicole Bricq a précisé, lors de l'examen des crédits en commission élargie à l'Assemblée nationale du 31 octobre 2012, qu'un tel mécanisme ne pourrait être mis en place avant la fin de l'année, mais que ses services y travaillaient avec le directeur général de la Caisse des dépôts, la BPI pouvant être mise à contribution dans un second temps. Ces propos tendent donc à confirmer les limites de la BPI en matière de financement des ETI ou des PME exportatrices.

Par ailleurs, au cours des auditions, votre rapporteure pour avis a relevé une piste intéressante qui consisterait à rechercher, en faveur de nos entreprises, des financements à l'exportation en dehors du crédit bancaire, par le recours à des emprunts obligataires garantis par l'État. Ces emprunts pourraient être souscrits notamment par des investisseurs institutionnels ainsi que par l'épargne individuelle dont l'orientation semble insuffisamment encouragée vers l'exportation et les entreprises. Le présent avis budgétaire est une occasion propice à interroger le Gouvernement sur ses intentions dans ce domaine.

B. LA COMPÉTITIVITÉ A OPPORTUNÉMENT ÉTÉ REMISE AU CENTRE DES PRÉOCCUPATIONS

Les mérites du rapport de M. Louis Gallois et son caractère consensuel ont été amplement soulignés.

Votre rapporteure pour avis sans intention polémique mais par souci de lucidité économique, a estimé utile de souligner, de la façon la plus objective possible, deux aspects qui n'ont été évoqués que de façon marginale mais qu'il est essentiel de ne pas écarter du débat relatif au commerce extérieur, à la compétitivité et à l'attractivité de la France.

➤ Tout d'abord, en réponse à la question des 35 heures que votre rapporteure a soulevée lors de l'audition du 7 novembre dernier de M. Louis Gallois, ce dernier a répondu en rappelant ses réserves au moment de l'adoption de cette mesure mais a considéré qu'il s'agissait désormais d'un fait social établi. Puis il a estimé que le problème principal tenait aujourd'hui au taux d'emploi de nos concitoyens, qui rentrent particulièrement tard – 28 ans – sur le marché du travail et en sortent tôt – 58 ans en moyenne, avant de conclure que la population active est, en France, plus petite qu'ailleurs et les charges sociales qui pèsent sur elle, plus lourdes. De façon plus précise, son rapport du 5 novembre 2012, constate que la productivité horaire du travail en France est encore une des plus fortes d'Europe mais que cet avantage est

compensé de manière négative par la « **faiblesse du couple durée du travail – taux d’emploi** qui coûte cher et limite la croissance potentielle de l’économie ».

L’incidence de la réduction de la durée du travail à 35 heures, assortie du maintien de la rémunération correspondant à 39 heures, sur le déclin de la compétitivité de notre « secteur exposé » à la concurrence mériterait sans doute de pouvoir être analysée de façon objective et lucide – en la resituant, bien entendu, dans l’ensemble plus vaste des causes de cette dégradation. L’utilité d’un tel examen rétrospectif, illustré par l’encadré ci-dessous, est, pour l’avenir, de prendre conscience de la nécessité de ne pas affaiblir les dispositifs permettant aux salariés d’augmenter à la fois leur pouvoir d’achat et leur durée du travail, sur la base d’une négociation au sein de l’entreprise.

Les conséquences de la réduction du temps de travail.

« Une réduction de la durée du temps de travail de 39 à 35 heures payées 39 représente potentiellement un choc de coût du travail ex ante de 11,4 %. C’est un choc supérieur à celui des années quatre-vingt (hausses salariales, hausses des cotisations sociales, baisse autoritaire de la durée de 40 à 39 heures entièrement compensée). Ces chocs avaient été à l’époque suivis d’une perte de compétitivité, d’une augmentation massive du chômage (augmentation de 4 points du taux de chômage de 1980 à 1986) et d’un recul industriel sans précédent que nous avons enrayé mais que nous n’avons jamais effacé. Les contraintes sont aujourd’hui plus grandes ; nous avons renoncé à l’arme défensive de la dévaluation et la concurrence mondialisée est plus intense qu’il y a quinze ans. ».

Source : Extrait du premier rapport publié en 1997 par le Conseil d’Analyse Economique, créé à l’initiative du Premier ministre.

➤ Par ailleurs, lors de son audition au Sénat, M. Louis Gallois, préalablement à la présentation de son rapport, a évoqué les faiblesses structurelles de notre économie en soulignant, entre autres, le niveau élevé des dépenses publiques qui alourdit la fiscalité pesant sur nos entreprises avant de déplorer l’empilement administratif, la sur-réglementation, l’instabilité réglementaire qui brouillent l’horizon des firmes. Il a indiqué qu’il partageait sur tous ces sujets, l’essentiel du diagnostic établi par les travaux de la Commission pour la libération de la croissance française présidée par M. Jacques Attali.

Votre rapporteure pour avis estime que ces enjeux structurels continuent d’exercer une influence majeure sur le déclin de la compétitivité de notre économie. En complément du débat relatif à la compétitivité prix ou coût ainsi qu’à la compétitivité fiscales de la France, il lui semble utile d’insister sur le concept moins galvaudé mais tout aussi pertinent de la « compétitivité – temps ». Dans son rapport publié en juillet 2012 sous l’égide de Terra Nova « Investir dans l’avenir - Une politique globale de compétitivité pour la France », M. Louis Schweitzer, Président d’honneur de Renault, ancien directeur du budget et ancien président de la HALDE, rappelle que « le temps, c’est de l’argent. En France, les investisseurs en perdent beaucoup plus

qu'ailleurs : le temps administratif préalable aux autorisations, permis de construire, enquêtes publiques, concertation, la lenteur des procédures de plans sociaux...) et les délais aval (temps judiciaire notamment) comptent parmi les plus élevés de l'OCDE ». A son avis, tout cela « terrifie littéralement les investisseurs étrangers. ».

Ce propos mérite à la fois d'être approuvé et nuancé en faisant observer que les praticiens du commerce international, entendus au cours des auditions, ont rappelé que le parcours de l'exportateur français était également semé d'embûches, en particulier dans un certain nombre de pays émergents.

OBSERVATION RELATIVE AUX CRÉDITS CONSACRÉS AU TOURISME

Le programme 134, support du volet commerce extérieur, concernant également le tourisme, votre rapporteure pour avis tient à rappeler que la France demeure la première destination touristique mondiale avec, en 2011, plus de 81 millions de visiteurs étrangers. L'enjeu est immense : il se chiffre à près de 40 milliards d'euros de recettes, un solde net de 7,5 milliards d'euros d'entrées de devises, un million d'emplois directs et autant d'emplois indirects sur l'ensemble de nos territoires.

Elle constate que certains acteurs de terrain se sont déclarés choqués par le traitement budgétaire de ce secteur vital pour notre pays. En effet, le tourisme ne fait plus l'objet d'un programme comme l'année dernière. Le projet de loi de finances pour 2013 les intègre en tant qu'action n° 21 au programme 134, renommé pour l'occasion « Développement des entreprises et du tourisme ».

Certes, l'image du tourisme en France ne se limite pas à sa nomenclature budgétaire, et certains font valoir que le mécanisme de « fongibilité » des crédits ne s'applique qu'à l'intérieur d'un même programme, ce qui pourrait permettre de mutualiser les moyens de ce dernier au bénéfice de l'action consacrée au tourisme.

Toutefois, la baisse des crédits consacrés au tourisme pour 2013 atteint 13,4 % et va principalement diminuer les moyens de l'agence de développement touristique Atout France dont la subvention à hauteur de 31,8 millions d'euros représente 84 % des crédits de l'action Tourisme. **Alors que l'essor de la demande touristique mondiale demeure une opportunité économique essentielle pour la France, votre rapporteure pour avis estime nécessaire d'investir davantage dans sa promotion et la qualité de son offre.**

CHAPITRE IV

LE VOLET « POSTE ET COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES »¹

Après avoir tracé l'évolution budgétaire des crédits correspondants pour 2013, ce chapitre revient sur la situation actuelle du secteur des communications électroniques et ses principaux enjeux.

I. LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES

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

D'une façon générale, ces deux actions sont en recul pour 2013. Pour l'action n° 4, le recul est formellement très important (- 77,61 % en AE et CP), mais cela s'explique par un changement de périmètre en son sein. Pour l'action n° 13, les crédits sont en très légère baisse (- 0,33 %).

| | LFI 2012 | | PLF 2013 | | | |
|--|--------------------|--------------------|-------------------|------------------------|-------------------|------------------------|
| | AE | CP | AE | Evolution 2011-2012 | CP | Evolution 2011-2012 |
| Action n° 4, « Développement des télécommunications, des postes et de la société d'information » | 200 552 247 | 200 552 247 | 44 905 000 | -77,61% | 44 905 000 | -77,61% |
| Action n° 13, « Régulation des communications électroniques et des postes » | 22 960 564 | 22 960 564 | 22 884 064 | -0,33% | 22 884 064 | -0,33% |
| Total | 223 512 811 | 223 512 811 | 67 789 064 | -69,67% | 67 789 064 | -69,67% |

A. L'ACTION N° 4, « DÉVELOPPEMENT DES COMMUNICATIONS, DES POSTES ET DE LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION »

Mise en œuvre par la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) et ses services déconcentrés (DIRECCTE), cette action a pour objet de favoriser le développement des services de

¹ Ce chapitre est présenté par M. Pierre Hérisson, rapporteur pour avis.

communications électroniques par une politique d'ouverture à la concurrence et à l'innovation, ainsi que par le maintien d'un service public de qualité.

Ses crédits s'élèvent pour 2013 à 44,9 millions d'euros, en AE comme en CP, du fait d'un transfert de charges de cette action n° 4 vers la mission « Médias ».

1. Les subventions pour charges de service public

D'un montant de 34,74 millions d'euros, en AE comme en CP, ces crédits correspondent à la subvention pour charges de service public versée à l'Agence nationale des fréquences (ANFR). Ils sont en baisse de 3 %.

Les missions de l'ANFR sont principalement régaliennes (planification du spectre et négociations internationales, contrôle et police sur les fréquences, ordonnancement des redevances au profit du budget général...).

Pour faire face à la réduction de ses ressources, l'ANFR s'est engagée dans un effort de réduction des coûts particulièrement marqué. Elle en est ainsi venue à fermer l'un de ses sites en région parisienne.

Or, et dans le même temps, l'Agence voit ses missions s'accroître. A ce titre, elle doit par exemple gérer la réception de la télévision numérique terrestre (TNT), qui se trouve brouillée par les fréquences 4G sur la bande des 800 MHz. 1,3 million d'euros est consacré à cette activité.

2. Les dépenses d'intervention

Elles sont fixées à 10,16 millions d'euros, en AE comme en CP.

– 1,5 million d'euros est affecté au remboursement de La Poste pour l'acheminement des correspondances ordinaires reçues par le Président de la République et pour l'acheminement des cécogrammes (colis ou courriers destinés aux aveugles), qui se fait en franchise postale. Cette dotation passe cette année de 158 à 1,5 million d'euros. Cela s'explique essentiellement par le transfert à la mission « Médias » de la totalité de la compensation par l'État des surcoûts de la mission de service public de la presse par voie postale.

– 8,66 millions d'euros (soit une hausse de 3 %) sont attribués par la France à divers collectivités. 8,6 millions sont ainsi alloués à des organismes internationaux, comme l'Union postale universelle et la Conférence européenne des postes et télécommunications. 60 000 euros constituent des subventions à des associations accompagnant le développement des télécommunications et de la société de l'information, telle que l'Association française des utilisateurs de télécommunications (AFUTT).

Signalons qu'il existe d'autres crédits consacrés à La Poste en-dehors de la mission « Économie » :

– d'une part, l'allègement de fiscalité dont bénéficie le groupe au titre de sa mission d'aménagement du territoire. Il a été fixé à 170 millions d'euros par an par le contrat de présence postale territoriale de 2011-2013, contre 135 millions dans le précédent ;

– d'autre part, les sommes versées à la Banque Postale pour la rémunération de 0,75 % du livret A ainsi qu'au titre de sa mission de service public d'accessibilité bancaire. Elles sont en baisse récurrente, passant de 280 millions d'euros en 2009 à 235 millions prévus pour 2013.

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

Dotée de 22,884 millions d'euros, en AE comme en CP, elle finance le fonctionnement de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

Hors dépenses de personnel, **les crédits de l'ARCEP ont diminué de 15 % au cours des quatre dernières années (2009-2012)**. Le cycle budgétaire triennal 2013-2015 programme également une réduction significative sur les trois prochains exercices.

En matière de personnel, l'Autorité se voit cette année privée d'un emploi, avec 173 employés en équivalent temps plein.

Pour faire face à ces restrictions budgétaires et ainsi contribuer à l'effort demandé par l'État à toutes ses administrations, **l'ARCEP a « taillé dans le vif »**. Son bail immobilier a été renégocié, la réduction du parc de voitures s'est accélérée, les dépenses d'analyse et d'études ont été réduites, les dépenses des membres du collège ont été plafonnées...

L'Autorité constitue à cet égard un « modèle de vertu budgétaire », dont pourraient s'inspirer bon nombre d'autres administrations. La Cour des comptes avait ainsi relevé, dans son rapport de 2010, la qualité de sa gestion. Il en a été de même de la mission d'évaluation des autorités administratives indépendantes, conduite par l'Assemblée nationale.

Dans le même temps, l'ARCEP offre un rapport activité/coût bien au-dessus de la moyenne de ses homologues européens. Une étude réalisée par Cap Gemini et portant sur trois autorités administratives indépendantes (l'Autorité de la concurrence, la Commission de régulation de l'énergie - CRE - et l'ARCEP) a en effet montré que leur productivité était très supérieure à celle des autorités comparables des autres grands pays européens.

Mais votre rapporteure pour avis considère que cet objectif de réduction des coûts atteint aujourd'hui ses limites. Le risque est que les

fonctions de régulateur de l'Autorité soient mises à mal, ce qui aurait un effet négatif sur le bon fonctionnement du marché des télécoms. La réduction du budget d'études, passé d'1,5 million d'euros il y a dix ans à moins d'un million d'euros désormais, l'illustre bien : ces crédits servent en effet, entre autres, à des campagnes de mesure de l'extension de la couverture et de la qualité de service en téléphonie mobile réalisées par des prestataires externes ; s'ils devaient venir à voir leur degré de précision ou leur fréquence réduits, l'Autorité ne pourrait se prononcer avec autant de pertinence qu'aujourd'hui sur le respect par les opérateurs des obligations qui leur ont été imposées lors de l'octroi des licences.

Cette problématique des moyens de fonctionnement de l'ARCEP ne manquera pas de se reposer, alors que ses missions ne cessent de s'étendre, du fait notamment de prescriptions législatives nouvelles, et que l'éventualité de son rapprochement avec deux autres autorités administratives indépendantes - Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et ANFR – est désormais discutée.

II. LES MUTATIONS DU MARCHÉ DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

L'arrivée d'un quatrième opérateur sur le marché de la téléphonie mobile – Iliad-Free – a pu être perçue comme étant à l'origine d'un véritable bouleversement remettant en cause le positionnement des trois autres opérateurs et favorisant les intérêts du consommateur. Selon le nouvel entrant, cet événement aurait agi davantage comme le révélateur de tendances de long terme qu'il est venu amplifier, et aurait de surcroît des conséquences positives.

La « crise » du marché des communications électroniques, qui trouve donc son origine dans une pluralité de facteurs d'inégale importance, affecte de façon très différenciée ses multiples acteurs. Si son impact économique et social n'est pas à négliger, n'en demeurent pas moins des motifs d'espoir, laissant présager un rebond de ce marché à moyen et long termes.

A. DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES SELON LES ACTEURS

1. Des consommateurs grands gagnants d'une baisse des prix généralisée

a) Une croissance continue du nombre d'abonnements

Au 31 juin 2012, le nombre d'abonnements internet à **haut et très haut débit sur réseaux fixes** a atteint **23,3 millions** en France, soit une

croissance nette de 250 000 abonnements en un trimestre. Sur un an, l'accroissement net s'est élevé à 1,3 million (+ 6 %).

Le nombre d'abonnements **haut débit** est de **22,6 millions**, soit une progression de 210 000 abonnements en un trimestre. La totalité de la croissance nette provient de l'augmentation du nombre d'abonnements xDSL.

Si le marché du **très haut débit** est encore marginal, sa croissance reste toutefois très forte. Le nombre d'abonnements très haut débit a atteint **760 000** à la fin du deuxième trimestre 2012, en augmentation de 45 000 environ sur un trimestre, dont :

– 245 000 abonnements très haut débit en fibre optique jusqu'aux abonnés. Leur nombre a augmenté de 25 000 au cours du trimestre et de 60 % sur un an ;

– 515 000 autres abonnements très haut débit, dont les accès en fibre optique avec terminaison en câble coaxial. Leur nombre s'est accru de 20 000 sur le trimestre et de 30 % sur un an.

Sur le marché du **mobile**, le nombre de clients en France était de **70,4 millions** en juin 2012, en hausse de 6,7 % par rapport à juin 2011. Cela représente un taux de progression relativement soutenu, qui se maintient depuis huit ans entre 5 % et 8 % de progression annuelle.

La croissance nette trimestrielle a quasiment doublé par rapport à l'année 2011, avec quelques 900 000 clients supplémentaires au cours du deuxième trimestre 2012, contre 500 000 un an auparavant. Au premier trimestre, la croissance avait déjà été exceptionnelle avec également 900 000 cartes supplémentaires. Plus de la moitié des clients actifs utilisent les services multimédias.

Si l'équipement des individus marque le pas (75,8 % des personnes déclarent être équipées personnellement d'un téléphone mobile en juin 2012), avec une croissance de un à deux points en moyenne annuelle au cours des dernières années, le nombre de cartes SIM ne cesse lui de progresser.

b) Des volumes de données consommées en augmentation constante

Depuis l'émergence de la voix sur large bande en 2005, le trafic au départ des réseaux fixes n'a cessé de s'accroître. La consommation de minutes en large bande (« voix sur IP », ou VoIP) progresse continument et fait plus que compenser le reflux du volume de communications sur le réseau commuté (réseau cuivre).

L'année 2011 a été marquée par l'extension aux communications fixes vers les mobiles des forfaits multiservices haut débit incluant des communications en abondance. Le trafic des fixes vers les mobiles a aussitôt décollé (+ 53,6 % en un an), alors qu'il était stable autour de 11 milliards de minutes depuis huit années.

Pour la deuxième année consécutive, le volume de trafic de téléphonie mobile augmente de près de 3 %. Cette croissance ne se fait pas au détriment de celle du volume de SMS (+ 42,1 % en 1 an), ni de l'utilisation des services de données, dont la consommation a pratiquement doublé en un an.

c) Une baisse des prix réamorcée

Si les situations sont distinctes selon les marchés, fixe ou mobile, les prix n'en demeurent pas moins orientés à la baisse, relative ou absolue.

Sur le fixe, les prix ont certes légèrement remonté du fait de la hausse de la TVA sur le *triple play*. Mais la qualité a été considérablement accrue, avec des offres fibre au même tarif que l'ADSL, et de nouveaux services.

Sur le mobile, les prix ne cessent de baisser : - 2,9 % entre 2006 et 2010, - 1 % en 2011, et beaucoup plus encore en 2012 du fait de l'impact de l'arrivée d'un nouvel entrant à la stratégie commerciale agressive sur le marché.

2. Un marché sous tension pour les opérateurs et la filière aval

a) Une baisse marquée des revenus

Après plus de dix années de croissance ininterrompue, le revenu des opérateurs de communications électroniques sur le marché des clients finals représente 44,1 milliards d'euros en 2011, dont 40,8 milliards pour les seuls services de communications électroniques, soit une baisse de 2,3 % en un an.

Le revenu des services haut et très haut débit fixes continue à croître (+ 5,6 % en 2011) et atteint près de 10 milliards d'euros, mais ne compense pas cependant le reflux accru du revenu des services bas débit (- 14 % en 2011 contre - 9,8 % en 2010). **Au final, le montant du revenu des services offerts sur réseaux fixes (16 milliards d'euros) recule de 3,1 % par rapport à l'année 2010.**

Le revenu des services offerts sur les réseaux mobiles représente 19 milliards d'euros, en baisse de 2,5 % en un an. Ce reflux s'explique en particulier par la modification du taux de TVA réduit pour les services d'accès audiovisuels à compter du 1^{er} février 2011, que les opérateurs mobiles ont décidé de ne pas répercuter sur les factures de leurs clients. Les tarifs toutes charges comprises des offres existantes étant restés inchangés, la hausse de TVA s'est traduite par une baisse des revenus hors taxes des opérateurs de plusieurs centaines de millions d'euros.

b) Des emplois menacés

En 2010 et 2011, le nombre de salariés des opérateurs de communications électroniques avait progressé sur un rythme légèrement supérieur à 1,5 % par an. Cette évolution rompait avec la baisse tendancielle observée pendant un peu plus de dix ans et jusqu'en 2009. Les opérateurs employaient ainsi 127 500 personnes à la fin de l'année 2011, soit un niveau équivalent à celui du milieu de l'année 2008.

En 2012 cependant, l'arrivée de Free Mobile a été présentée par certains opérateurs comme un facteur de destruction d'emplois dans le secteur. Si France Telecom-Orange se « contente » de ne pas remplacer l'intégralité des départs à la retraite, SFR et Bouygues Telecom sont plus directement menacés. 500 à 2 000 employés pourraient être touchés chez le premier, tandis que 556 suppressions d'emploi sont d'ores et déjà prévues chez le second.

Les chiffres dont font état d'autres sources sont plus alarmants encore. L'autorité de régulation du secteur, l'ARCEP, a évoqué la suppression potentielle de 10 000 postes. Le syndicat Force ouvrière parle quant à lui de 30 000 postes en moins, tandis que l'économiste Bruno Deffains va jusqu'à 55 000 emplois.

c) Des investissements restant nécessairement élevés

Les difficultés que rencontrent la plupart des opérateurs de communications électroniques surviennent à un moment où **ils doivent faire face à un « mur d'investissement » conditionnant leur redressement futur.** Le déploiement du réseau très haut débit en fibre optique, mais aussi en téléphonie mobile de quatrième génération, pour lesquels ils ont payé des licences à des prix élevés, les contraignent en effet à maintenir un haut niveau d'investissement, au risque de se faire distancer par leurs concurrents.

Après une année 2010 déjà marquée par un fort accroissement des investissements, la tendance s'est ainsi poursuivie en 2011. **L'ensemble des investissements a atteint 7,9 milliards d'euros, soit un niveau record,** à l'exception d'une année, depuis 1998. Les investissements liés au déploiement dans les réseaux haut et très haut débit se sont accrus d'un peu plus de 10 %, aussi bien dans le fixe que dans le mobile. Les opérateurs ont notamment consacré deux milliards d'euros au déploiement des réseaux mobiles de 3^{ème} génération ainsi qu'à l'achat de licences dans la bande 2,6 GHz (4G), et 700 millions d'euros pour le déploiement de la fibre.

Ce rythme soutenu d'investissement devrait être conservé dans les années à venir. Selon la Fédération française des télécoms (FFT) en effet, près de 100 milliards d'euros seraient à investir dans les réseaux numériques en France pour assurer l'accès au très haut débit fixe et mobile.

d) Une concurrence grandissante des opérateurs alternatifs

Les opérateurs mobiles virtuels (MVNOs), qui ont fait leur apparition sur le marché mobile en 2005, n'ont cessé depuis de se développer. Ne possédant pas d'infrastructures propres, ils contractent des accords avec les opérateurs mobiles traditionnels pour utiliser leurs réseaux. Ils sont aujourd'hui une vingtaine et se partageaient 11 % de parts de marché en juin 2012, soit environ 8 millions de lignes, quasiment toutes grand public.

Depuis le début de l'année 2011 et avant l'arrivée de Free Mobile, les opérateurs de réseaux connaissent une érosion de leur parc de clients sur le segment de marché résidentiel au bénéfice de ces opérateurs virtuels. Au cours du troisième trimestre 2011, les MVNOs ont d'ailleurs été à l'origine de 90 % des recrutements nets.

En parallèle, l'arrivée en milieu d'année 2010 d'opérateurs spécialisés dans les appels à destination de l'international, a dynamisé le marché mobile. En 2011, près de la moitié des nouveaux clients des MVNOs ont acheté une carte chez l'un de ces opérateurs, résultat d'une politique commerciale très offensive.

3. Un nouvel entrant sur le secteur du mobile reconfigurant les positions

a) Un partage du marché du fixe entre cinq opérateurs

Sur les marchés de la téléphonie fixe, du haut débit et du très haut débit, l'ouverture à la concurrence, au cours des années 90, s'est traduite dans un premier temps par l'émergence de très nombreux acteurs venus concurrencer le monopole historique de France Télécom sur les communications téléphoniques, sur la fourniture d'accès à internet (grâce notamment à l'introduction des prestations de dégroupage), puis sur la fourniture de l'accès au réseau téléphonique commuté (vente en gros de l'abonnement téléphonique).

Après un important mouvement de concentration capitalistique durant les années 2000 qui s'est achevé – provisoirement sans doute – avec l'acquisition au mois de mai de l'activité de Darty par Bouygues Telecom, les marchés du fixe se sont recomposés autour de quelques acteurs de grande taille. Le segment du haut et du très haut débit est ainsi partagé entre cinq acteurs principaux : France Télécom, SFR, Iliad-Free, Bouygues Telecom et Numericable, dont les parts de marché, en nombre de clients, sont respectivement de 42 %, 22 %, 22 %, 6 % et 5 %.

La typologie des acteurs présents dans la chaîne de valeur a ainsi évolué vers des opérateurs disposant d'un réseau d'infrastructure. Le tournant majeur s'est opéré depuis l'année 2007, avec l'arrivée sur le marché du haut

débit des opérateurs mobiles en vue de fournir des offres convergentes fixe-mobile.

b) L'arrivée d'un quatrième opérateur sur le marché du mobile

Le lancement commercial de Free Mobile en janvier 2012 a bouleversé le marché mobile, qui jusque là était partagé entre trois opérateurs possédant chacun leur propre réseau : Orange, SFR et Bouygues Telecom. Il a conclu une démarche engagée par le précédent Gouvernement et l'ARCEP en 2009 afin d'attribuer à un nouvel entrant des fréquences 3G encore disponibles. Ce choix résultait du constat qu'un renforcement du jeu concurrentiel était nécessaire sur un marché de la téléphonie mobile dont la structure oligopolistique générait une rente et était défavorable au consommateur.

L'ARCEP a attribué à Free Mobile la quatrième licence 3G en janvier 2010, et a confirmé en décembre 2011 que le nouvel opérateur avait respecté son obligation de couvrir 27 % de la population en 2G/3G, vérification qui constituait un préalable à l'ouverture commerciale de ses services. En mars de la même année, un accord d'itinérance mobile avait été passé entre Free et Orange afin de permettre au premier d'offrir à ses futurs abonnés une couverture nationale, non restreinte à son propre réseau, encore embryonnaire. Et le groupe s'est engagé, en acquérant la licence, à couvrir 90 % de la population d'ici 2018.

c) Une restructuration des rapports de force

Par la simplicité de ses offres (seulement deux niveaux de tarif), par ailleurs très compétitives, et le découplage des abonnements et du terminal, qui étaient synonymes d'engagements contractuels sur plusieurs années, Free Mobile a réalisé une percée spectaculaire sur le marché de la téléphonie mobile lui permettant de regagner sa position de premier opérateur alternatif sur le segment du haut débit.

Depuis le 10 janvier, l'opérateur a ainsi conquis 4,4 millions d'abonnés mobile et s'est arrogé 6,4 % de parts de marché, ce qui constitue un record sans précédent en Europe. Sa base de clientèle, si l'on y rajoute les 5,2 millions de clients qu'il possède dans le fixe, va ainsi doubler en une année seulement. Le chiffre d'affaires du groupe, qui était de 2 milliards d'euros en 2011, va dépasser les 3 milliards cette année.

Le marché mobile avait déjà anticipé la venue de Free par des évolutions tarifaires tranchant avec les pratiques précédentes. Dès 2010, les premières offres sans terminal dites « éco », c'est-à-dire dont le tarif est inférieur à l'offre commercialisée avec un terminal subventionné, sont apparues sur le marché. L'innovation tarifaire s'est poursuivie en 2011, les

opérateurs ayant tour à tour lancé des offres sans engagement uniquement accessibles sur internet.

B. DES DIFFICULTÉS DONT LES ORIGINES SONT DIVERSEMENT INTERPRÉTÉES

1. L'arrivée de Free Mobile, facteur explicatif de la « crise »...

Les opérateurs « historiques » du secteur mobile, mais également de nombreux commentateurs¹, ont vu dans l'arrivée d'un quatrième opérateur mobile la source des difficultés que traverse le secteur des communications électroniques aujourd'hui.

Ainsi, ses offres *low cost* ont eu un impact sur l'ensemble de la filière, obligeant les autres opérateurs à aligner leurs tarifs et diminuant d'autant le revenu par abonné. L'année prochaine devrait d'ailleurs voir ce mouvement s'amplifier, avec la sortie de nombreux clients mobiles de leur période d'engagement contractuelle, leur ouvrant la possibilité de changer d'opérateur sans frais.

Cette diminution des revenus affecte bien entendu les marges des opérateurs, ainsi, dans une mesure restant à définir précisément, que leur capacité à investir, et les oblige à réduire leurs coûts. Ceci expliquerait, selon les trois opérateurs historiques du mobile, la lenteur du déploiement du réseau fibre, mais aussi les annonces ou risques de suppressions d'emploi dans le secteur.

Plus globalement et de façon indirecte, l'ensemble de la filière se trouverait affecté négativement par ces évolutions. Les équipementiers sont ainsi soumis à une pression croissante les poussant à fermer certains de leurs sites et supprimer des emplois. Ceci est observable à la fois chez les groupes français (Alcatel-Lucent, Technicolor, Phone House ...), mais aussi chez des groupes étrangers employant du personnel français (Huawei, ZTE).

Les conditions d'entrée du nouvel opérateur sont par ailleurs critiquées. Selon le rapport précité de Mme Corinne Ehrel, « *elles ont conduit à donner une importance excessive à l'intérêt du consommateur par rapport à l'emploi et l'investissement* ». Aucune étude d'impact détaillée et aucun bilan n'ont été pour l'instant réalisés, ce à quoi devrait pourvoir sans doute l'observatoire des investissements annoncé par le Gouvernement.

Il est souligné par ailleurs que l'opérateur a bénéficié d'une licence cédée à un prix substantiellement inférieur à celui payé par les trois autres

¹ Voir par exemple le rapport pour avis sur les crédits consacrés aux communications électroniques dans la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2013 de Mme Corinne Ehrel, au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, tome IX, n° 253.

opérateurs, qui lui permettrait en quelque sorte de pratiquer un *dumping* sur le marché des communications mobiles. En outre, son taux de couverture effective est l'objet d'interrogations, certains lui reprochant de se « reposer » sur le réseau de France Telecom et donc de ne pas respecter ses engagements de couverture réelle, mais également de pas offrir une qualité de service comparable à celle des autres opérateurs.

2. ...ou révélateur de tendances de fond...

Mis directement en cause dans les difficultés que traverse la filière télécoms, Free Mobile fait valoir que son arrivée sur le marché de la téléphonie mobile n'a fait que mettre à jour ou accélérer des tendances structurelles déjà à l'œuvre auparavant, révélant les faiblesses ou accélérant les projets des opérateurs en place.

L'annonce de plans de restructuration et de réduction d'emplois constituerait ainsi le prétexte, voire la justification *a posteriori* de décisions prises en amont. Free souligne ainsi que la décision de SFR de réduire ses coûts de structure en déménageant son siège à la Plaine St Denis daterait d'il y a plus de deux ans.

Toujours selon le nouvel entrant, les trois autres opérateurs ont pris l'habitude de verser des dividendes généreux à leurs actionnaires, ce qui viendrait obérer leurs capacités d'investissement, indépendamment de son existence. Le groupe Iliad-Free ne reverserait quant à lui qu'un très faible dividende (20 millions d'euros l'an passé), préférant optimiser ses capacités d'investissement.

Loin de contribuer à réduire les investissements, l'arrivée de Free Mobile serait, selon ce dernier, la raison principale conduisant les trois autres opérateurs mobiles à les accélérer, au contraire, en vue de proposer des offres différenciées.

Free fait par ailleurs valoir qu'il est l'opérateur français qui investit le plus au regard de sa taille, puisqu'environ 50 % de son chiffre d'affaires annuel est réinvesti. Son intérêt serait, de son aveu même, de déployer son propre réseau mobile le plus vite possible, pour diminuer les charges de location du réseau Orange en itinérance.

3. ... susceptible de provoquer à terme un double choc positif ?

Selon Iliad-Free, l'arrivée de sa filiale mobile sur un marché n'ayant que peu évolué ces dernières années entraînerait un double choc. A court terme, dans les deux ans à venir, un « *choc de demande* » par la libération de pouvoir d'achat supplémentaire pour les consommateurs. Et à plus long terme,

un « choc d'offre d'au moins deux milliards d'euros profitant à toute l'économie française ».

L'étude sur l'impact macroéconomique de l'attribution de la quatrième licence mobile, menée par deux économistes renommés¹ à la demande de l'opérateur Free lui-même, illustre cet optimisme par des projections très favorables. Un minimum de 16 000 emplois nouveaux, dans le scénario prudent d'une baisse de 10 % des prix des mobiles, est évoqué ; toutefois, 267 seulement travailleraient dans le secteur des télécoms. Ce chiffre irait jusqu'à 30 000 emplois nouveaux dans le cas d'un scénario très favorable où l'accroissement de concurrence permettrait aux entreprises d'améliorer leur productivité, et donc d'embaucher de nouveaux salariés.

Le groupe Iliad-Free, de son côté, avance le chiffre de 2 000 emplois directs nouveaux créés en l'espace de 18 mois, auxquels s'ajoutent les emplois indirects créés chez les sous-traitants, notamment liés au déploiement du nouveau réseau. Le rapport serait de l'ordre de deux emplois indirects pour un emploi direct, selon l'opérateur. Ces nouveaux emplois sont essentiellement créés sur le territoire national, avec par exemple deux nouveaux centres d'appels en région parisienne.

La démonstration des économistes s'appuie sur l'analyse des gains de pouvoir d'achat engendrés par la reconfiguration des grilles tarifaires. A la fin du premier semestre de cette année, la moitié des 3,6 millions de clients Free provenaient d'opérateurs concurrents ; ils ont obtenu en moyenne 16 euros de réduction de leur facture mensuelle, soit 345 millions d'euros d'économies chaque année. Par ailleurs, les 64 autres millions de clients mobiles ont bénéficié d'une réduction de leur facture mensuelle de 1,8 euro, du fait de l'alignement des offres à la baisse, soit une économie globale de 1,386 milliard d'euros. Au total, le marché ferait une économie de 1,731 milliard d'euros.

D'un point de vue encore plus global, Iliad-Free souligne que la diminution des prix qu'ont engendrée ses offres permet de consommer davantage de services et, plus globalement, de réinjecter de l'argent dans les circuits économiques. Elle serait donc favorable au marché du numérique et, au-delà, à l'ensemble de l'économie nationale.

Si cet « effet macro » existe bien, sa portée dépend toutefois de différents facteurs externes tels que la propension des consommateurs à épargner leur surplus d'économie, que l'on sait forte chez les Français, et plus encore en période de crise, mais également du type de produits sur lesquels l'acte de consommation se reporte, dont une partie importante provient d'en-dehors de l'Union européenne.

¹ MM. Augustin Landier, professeur à la Toulouse school of economics, et David Thesmar, professeur à HEC et membre du Conseil d'analyse économique.

C. DES RELAIS DE CROISSANCE LAISSANT ESPÉRER UN REBOND DU SECTEUR

1. Un marché dynamique dont la valeur doit être mieux captée par les opérateurs nationaux

Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, le marché des communications électroniques connaît une croissance forte en volume, avec une augmentation continue des données échangées sur les réseaux, fixes comme mobiles. Dans ces conditions, la perte de revenus des opérateurs apparaît comme un véritable paradoxe.

« *Le problème de notre industrie, c'est de ne pas savoir transformer les volumes échangés sur nos réseaux en réelle valeur* », résumait fort justement le directeur général d'Alcatel-Lucent, M. Ben Wervaayen, lors du colloque Digiworld Summit organisé à Montpellier les 14 et 15 novembre derniers.

Coincés entre des fournisseurs de service sur Internet comme Google ou You Tube, dits « *over the top* » (OTT), et des fabricants de terminaux, tels Apple ou Samsung, qui proposent également des services sous forme notamment d'applications, les opérateurs nationaux doivent inventer de nouveaux modes de valorisation tirant vers le haut le marché.

Le président-directeur général (PDG) de France Telecom-Orange, M. Stéphane Richard, ne cache d'ailleurs pas sa volonté de « segmenter » davantage le marché en liant les tarifs à la qualité de service offerte. C'est déjà ce que pratique un opérateur voisin, Swisscom, dont le prix des forfaits varie seulement en fonction du débit proposé aux clients. La différence tarifaire n'est pas basée sur la quantité de données téléchargeables, mais sur la rapidité avec laquelle l'utilisateur peut y accéder. C'est également vers ce modèle que se dirige d'ailleurs SFR, du moins dans ses offres haut de gamme.

D'une façon générale, le PDG de l'opérateur historique a laissé clairement entendre qu'une hausse des prix des abonnements est quasi incontournable, notamment dans la perspective d'une amélioration du service rendu aux usagers avec l'arrivée prochaine de la 4G. Soulignant ainsi qu'« *on paie deux fois plus cher au Royaume-Uni qu'en France pour avoir le même niveau de service* », il estime : « *ce n'est pas soutenable à moyen terme pour notre industrie. Il y aura donc soit une remontée des prix, soit une baisse du nombre d'opérateurs. Je crois assez à la première : un forfait mensuel en illimité vaut moins cher qu'une place de parking à Paris. Les Français pourraient accepter de payer 25 euros ce qu'ils achètent aujourd'hui pour 20 euros* »¹.

Les opérateurs disposent d'atouts dans la compétition qui les oppose aux autres acteurs du marché du numérique. L'interopérabilité de

¹ Interview de M. Stéphane Richard, *Le Figaro*, 26-27 octobre 2012.

leurs réseaux n'est pas la moindre. Elle consiste à établir des accords entre opérateurs de réseaux WiFi pour que les clients puissent se connecter à internet haut débit sans fil, quel que soit l'opérateur du point d'accès (ou *hotspot*). Grâce à des solutions standardisées, un service homogène et de qualité peut être offert sur l'ensemble du territoire.

La sécurité d'accès aux réseaux et la protection des données personnelles constituent un autre atout, que les plates-formes de l'internet, qui ne possèdent pas leur propre réseau, ne peuvent pas nécessairement garantir à un degré comparable.

2. L'horizon du très haut débit

Le déploiement des réseaux très haut débit fixes et mobiles va entraîner une véritable rupture quantitative dans l'accès aux services de communication électronique. Si la demande est encore timide et l'offre limitée en termes de couverture, il ne fait pas de doute que l'internet de demain sera celui du très haut débit. Que ce soit pour le téléchargement d'images ou de vidéos haute définition, le jeu en ligne, la transmission de données professionnelles particulièrement lourdes ou encore la téléconférence dans un environnement de haute qualité, les applications qui nécessiteront des débits supérieurs à 100 Mbit/s seront légion demain.

Or, il y aura là pour les opérateurs une source de revenus supplémentaire substantielle¹. Le déploiement progressif du très haut débit s'accompagnera en effet de nouveaux services de haute qualité que les opérateurs, s'ils les proposent eux-mêmes, pourront facturer à leur clientèle, que celle-ci soit une entreprise, une administration ou un simple particulier.

« Je reste convaincu que le très haut débit constitue une réelle opportunité pour les opérateurs et l'occasion pour eux de trouver de nouveaux relais de croissance », juge ainsi le président de l'ARCEP, M. Jean-Ludovic Silicani. Selon lui, ce saut technologique serait l'occasion « de mieux monétiser la consommation de données qui est devenue primordiale dans les attentes des utilisateurs ».

3. La progression attendue des offres de mobilité

Notre pays a certes dépassé le taux de 100 % d'équipement en cartes SIM, permettant l'accès aux réseaux mobiles, puisque celles-ci sont désormais supérieures au nombre d'habitants. Cependant, le marché de la mobilité semble receler encore d'importantes possibilités de croissance.

¹ Cité par *Les Échos*, 19 novembre 2012.

Les raisons sont en premier lieu le multi équipement des individus et l'équipement des entreprises. Pour ces dernières il existe un fort potentiel de croissance, car si une majorité d'entre elles est équipée, peu de salariés disposent, dans les faits, d'un téléphone mobile, en-dehors généralement des fonctions de direction ou d'encadrement les plus élevées.

D'autres relais de croissance viennent soutenir le secteur. C'est le cas des offres de téléphonie mobile dites « ethniques », visant le marché des populations immigrées ou d'origine étrangère résidant dans l'hexagone, grosses consommatrices de communications internationales. Certains opérateurs, le plus souvent alternatifs, proposent des offres en abonnement ou en prépayé permettant de passer des appels à l'étranger à des tarifs préférentiels.

C'est le cas également des cartes data « non voix » (cartes internet et cartes « *machine-to-machine* ») qui représentaient en juin de cette année un peu plus de 10 % de l'ensemble des cartes SIM, soit un total de 7,1 millions de cartes en service.

Un premier temps confiné au marché des entreprises, le marché des cartes internet (clé 3G, PCMCIA) se développe plus largement depuis trois ans environ auprès du grand public, soutenu en partie par le succès des tablettes tactiles. 3,2 millions de cartes ont ainsi été vendues en juin 2012.

Les cartes « *machine-to-machine* » (M2M) sont utilisées quant à elles exclusivement pour la communication entre équipements distants avec peu ou pas d'intervention humaine, par exemple dans les terminaux de paiement par carte bancaire, les abris-bus ou les vélos en libre service. Ce segment de marché est en fort développement avec près de 4 millions de cartes en juin 2012, soit un rythme de croissance d'environ un million par an. Les performances des opérateurs de réseaux métropolitains sur le segment destiné aux entreprises est essentiellement à mettre au compte de ces cartes.

Ce segment de marché devrait continuer à se développer fortement dans les prochaines années. En effet, plusieurs vecteurs de croissance sont d'ores et déjà identifiés tels que l'*eCall* (un système européen d'assistance automatique en cas d'accident de la route), qui deviendra obligatoire en 2015 sur tous les nouveaux véhicules, ainsi que dans le secteur de l'énergie, par la mise en place de compteurs intelligents pour l'eau, l'électricité, ou le gaz.

4. La garantie d'un encadrement par le régulateur en dernière instance

La régulation du secteur des communications électroniques par une autorité administrative ayant apporté la preuve de son indépendance et de la mesure de ses décisions constitue une garantie pour la pérennité économique du secteur.

Parmi les 21 objectifs que lui fixe l'article L. 32-1 du code des postes et communications électroniques (CPCE), figure notamment l'obligation pour l'ARCEP de veiller au maintien d'une « *concurrence effective et loyale entre les exploitants de réseau et les fournisseurs de services* », mais aussi « *au développement de l'emploi, de l'investissement efficace* ».

Il est donc plausible que l'Autorité interviendrait, en cas de déséquilibre prolongé du marché, pour contribuer à rétablir, par les pouvoirs réglementaires importants dont elle dispose, les conditions d'une concurrence saine et efficace, qui serve les intérêts du consommateur tout en préservant également ceux des opérateurs et des emplois qu'ils représentent.

A cet égard, les rumeurs récentes de rapprochement entre opérateurs seraient examinées de près par l'autorité de régulation. Ainsi, après avoir amorcé des négociations en vue d'une fusion avec Numericable, Vivendi pourrait en effet réfléchir à un rapprochement de sa filiale SFR avec Iliad-Free. Une telle fusion marginaliserait Bouygues Telecom et Numericable, qui seraient condamnés à se rapprocher. Un scénario de convergence entre Iliad-Free, venu du fixe, et Bouygues Telecom, venu du mobile, n'est pas non plus à exclure.

Tous ces mouvements de concentration viseraient à donner aux opérateurs alternatifs à l'opérateur historique – qui ne peut, vu sa position dominante, envisager de rapprochement – une masse critique leur permettant de peser sur le marché, de bénéficier de complémentarités, de réaliser des économies d'échelle et de se prémunir d'éventuels rachats par des opérateurs étrangers. L'ARCEP ne les validerait toutefois que s'ils pérennisaient le marché en réintroduisant davantage d'équilibre entre ses acteurs.

ANNEXE I

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 30 BIS

Après l'article 30 *bis*

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés, il est inséré un article 3 *bis* ainsi rédigé :

« Art. 3 *bis*. - Il est institué une taxe additionnelle sur les surfaces commerciales dont le produit est affecté au fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce.

« Cette taxe additionnelle est assise sur la surface de vente des magasins de commerce de détail, dès lors qu'elle dépasse 400 mètres carrés, des établissements ouverts à partir du 1^{er} janvier 1960 quelle que soit la forme juridique de l'entreprise qui les exploite.

« Toutefois, le seuil de superficie de 400 mètres carrés ne s'applique pas aux établissements contrôlés directement ou indirectement par une même personne et exploités sous une même enseigne commerciale lorsque la surface de vente cumulée de l'ensemble de ces établissements excède 4 000 mètres carrés.

« La surface de vente des magasins de commerce de détail, prise en compte pour le calcul de la taxe, et celle visée à l'article L. 752-1 du code de commerce, s'entendent des espaces affectés à la circulation de la clientèle pour effectuer ses achats, de ceux affectés à l'exposition des marchandises proposées à la vente, à leur paiement, et de ceux affectés à la circulation du personnel pour présenter les marchandises à la vente.

« La surface de vente des magasins de commerce de détail prise en compte pour le calcul de la taxe ne comprend que la partie close et couverte de ces magasins.

« Les établissements situés à l'intérieur des zones urbaines sensibles bénéficient d'une franchise de 1 500 euros sur le montant de la taxe dont ils sont redevables.

« Si ces établissements, à l'exception de ceux dont l'activité principale est la vente ou la réparation de véhicules automobiles, ont également une activité de vente au détail de carburants, l'assiette de la taxe comprend en outre une surface calculée forfaitairement en fonction du nombre de positions de ravitaillement dans la limite de 70 mètres carrés par position de ravitaillement. Le décret en Conseil d'État prévu à l'article 20 fixe la surface forfaitaire par emplacement à un montant compris entre 35 et 70 mètres carrés.

« Pour les établissements dont le chiffre d'affaires au mètre carré est supérieur à 12 000 €, le taux de cette taxe est de 10 € au mètre carré de surface définie au quatrième alinéa. Pour les établissements dont le chiffre d'affaires au mètre carré est inférieur à 12 000 €, ce taux est nul.

« Un décret prévoira, par rapport aux taux ci-dessus, des réductions pour les professions dont l'exercice requiert des superficies de vente anormalement élevées ou, en fonction de leur chiffre d'affaires au mètre carré, pour les établissements dont la surface des locaux de vente destinés à la vente au détail est comprise entre 400 et 600 mètres carrés.

« La taxe ne s'applique pas aux établissements dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 460 000 euros.

« Les dispositions prévues à l'article L. 651-5 du code de la sécurité sociale sont applicables pour la détermination du chiffre d'affaires imposable.

« Les mêmes taxes frappent les coopératives de consommation et celles d'entreprises privées ou nationalisées et d'entreprises publiques. »

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis

ARTICLE 46

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 Dont Titre 2 | 27 700 000 0 | 0 0 | 27 700 000 0 | 0 0 |
| Tourisme | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Statistiques et études économiques Dont Titre 2 | 0 0 | 0 0 | 0 0 | 0 0 |
| Stratégie économique et fiscale Dont Titre 2 | 0 0 | 27 700 000 0 | 0 0 | 27 700 000 0 |
| TOTAL | 27 700 000 | 27 700 000 | 27 700 000 | 27 700 000 |
| SOLDE | 0 | | | |

ANNEXE II

AUDITIONS

1. Auditions devant la commission des Affaires économiques

a) *Audition de Mme Sylvia Pinel, ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme (Mardi 6 novembre 2012).*

b) *Audition de Mme Nicole Bricq, ministre du commerce extérieur (Mardi 23 octobre 2012)*

2. Auditions par les rapporteurs pour avis

a) *Audition par M. Martial Bourquin*

– *Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services (DGCIS) : MM. Laurent Moquin, administrateur, adjoint au chef de service et Philippe Vrignaud, chargé de mission à la sous-direction « Innovation, compétitivité et développement des PME » (mardi 6 novembre 2012).*

b) *Auditions par Mme Elisabeth Lamure*

– *Coface : M. Xavier Laurent, directeur adjoint ;*

– *Ubifrance : MM. Christophe Lecourtier, directeur général et Thibaut Fabre, chargé de mission (Mercredi 7 novembre 2012).*

c) *Auditions par M. Pierre Hérisson*

– *Fédération française des Telecoms : MM. Yves Le Mouel, directeur général et Pierre-Yves Lavallade, directeur général adjoint (Mercredi 24 octobre 2012).*

– *AI2P : M. Fabrice du Repaire, directeur général. (Mercredi 31 octobre 2012).*

– *ARCEP : MM. Jean-Ludovic Silicani, président, Philippe Distler, directeur général, François Lions, directeur général adjoint et Christian Guenod, conseiller du président (Mercredi 7 novembre 2012).*

– *Iliad-Free : MM. Maxime Lombardini, directeur général et Olivier de Baillenx, directeur des relations institutionnelles (Mercredi 28 novembre 2012).*