

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

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

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 11

ÉCONOMIE

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS

Rapporteurs spéciaux : MM. Christian BOURQUIN et André FERRAND

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Mme Frédérique Espagnac, M. Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Roland du Luart, Aymeri de Montesquiou, Albéric de Montgolfier, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

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

Sénat : 147 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
CHAPITRE PREMIER - UN BUDGET 2013 CONTRAINT QUI IMPOSE DES CHOIX : CONSOLIDER LES MISSIONS ESSENTIELLES ET PRÉPARER LE REDRESSEMENT.....	9
I. UNE NOUVELLE MAQUETTE BUDGÉTAIRE POUR CLARIFIER L'ACTION PUBLIQUE.....	9
A. UNE ARCHITECTURE HÉTÉROGÈNE ISSUE DE LA FUSION EN 2009 DE DEUX MISSIONS.....	9
1. <i>Une maquette budgétaire comportant à l'origine quatre programmes.....</i>	<i>9</i>
2. <i>Des compétences administratives encore enchevêtrées.....</i>	<i>10</i>
B. LA MISE EN COHÉRENCE DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE AUTOUR DE TROIS PROGRAMMES.....	11
1. <i>Un remaniement interne à la mission : la fusion des programmes « Tourisme » et « Développement des entreprises et de l'emploi » au sein d'un nouveau programme « Développement des entreprises et du tourisme ».....</i>	<i>11</i>
2. <i>Des modifications du périmètre de la mission résultant de suppressions et de transferts de crédits vers d'autres missions budgétaires.....</i>	<i>12</i>
II. CONSOLIDER LES MISSIONS ESSENTIELLES : UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE QUI LAISSE PEU DE MARGE D'INTERVENTION.....	13
A. DES CRÉDITS RESSERRÉS POUR PRÉSERVER L'ACTION DE L'ÉTAT.....	13
1. <i>Une contraction des crédits pour 2013 limitée à 2,1 %.....</i>	<i>13</i>
2. <i>... qui s'inscrit dans une nouvelle programmation pluriannuelle des finances publiques.....</i>	<i>15</i>
3. <i>... mais qui laisse peu de marge d'intervention une fois prises en compte les dépenses de personnel et de fonctionnement.....</i>	<i>15</i>
B. LES DÉPENSES FISCALES : PRÈS DE 8 MILLIARDS D'EUROS, SOIT QUATRE FOIS PLUS QUE LE MONTANT DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES.....	17
1. <i>Les six principaux dispositifs fiscaux dérogatoires coûtent 5,5 milliards d'euros de perte de recettes.....</i>	<i>17</i>
2. <i>La question de l'efficacité des dépenses fiscales : le cas de la TVA à taux réduit dans la restauration.....</i>	<i>18</i>
C. LES OPÉRATEURS : UNE PARTICIPATION À L'EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES.....	23
III. PRÉPARER LE REDRESSEMENT : DES RÉFORMES URGENTES À TOUS LES NIVEAUX (LOCAL, NATIONAL ET INTERNATIONAL).....	24
A. AU NIVEAU LOCAL : UNE CRISE DU FINANCEMENT À SURMONTER POUR LE TISSU COMMERCIAL ET INDUSTRIEL DE PROXIMITÉ.....	25
1. <i>Le FISAC : un dispositif à réformer d'urgence.....</i>	<i>25</i>
2. <i>Dotation budgétaire ou taxe affectée : une réflexion à mener sur les conditions de financement des centres techniques et industriels.....</i>	<i>27</i>

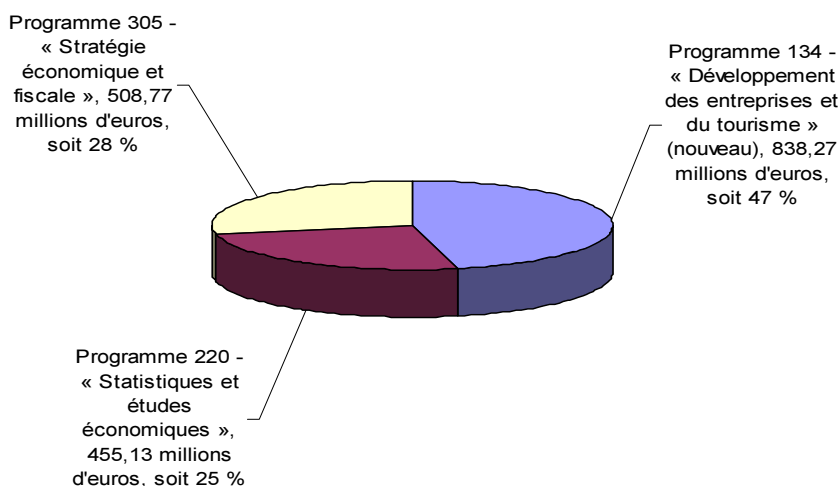
B. EN FRANCE : LA POLITIQUE DU TOURISME DOIT ÊTRE RELANCÉE.....	28
1. <i>Le tourisme social est en panne de stratégie (le référé de la Cour des comptes concernant l'examen des comptes et de la gestion de l'agence nationale pour les chèques-vacances)</i>	28
2. <i>La taxe de séjour n'est pas adaptée aux besoins des collectivités et ne contribue pas à la promotion internationale de la destination « France »</i>	28
C. A L'INTERNATIONAL : NOTRE PRÉSENCE DOIT ÊTRE MIEUX GÉRÉE ET MOBILISÉE	29
1. <i>Les conditions de participation aux événements internationaux doivent être clarifiées (le référé de la Cour des comptes concernant le contrôle de la compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai)</i>	29
2. <i>L'export et la diplomatie économique : un réseau à mobiliser autour d'une stratégie commune (le contrôle budgétaire en cours)</i>	30
CHAPITRE II - PRÉSENTATION DES PROGRAMMES	33
I. LE PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME »	33
A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE : UN REcul DE 3,3 % DES CRÉDITS.....	34
B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS	35
1. <i>Le pôle du soutien aux entreprises : deux actions particulièrement impactées par la réduction des dépenses de fonctionnement et d'intervention</i>	35
2. <i>Le pôle du développement international, de l'attractivité et du tourisme : trois actions dont les moyens sont préservés</i>	36
a) Les moyens de l'agence française de développement international des entreprises Ubifrance sont confortés (action « Développement international des entreprises »).....	36
b) La dotation de l'agence française pour les investissements internationaux est identifiée dans une action nouvelle « Financement des entreprises et attractivité du territoire »	37
c) L'ancien programme 223 « tourisme » devient l'action « Développement du tourisme »	37
3. <i>Le pôle de régulation et d'expertise : les actions de support aux administrations et organismes chargés de la régulation économique</i>	38
4. <i>Le pôle de la protection des consommateurs : trois actions pour lesquelles les dépenses de personnels et de fonctionnement sont renforcées</i>	39
II. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »	40
A. AVEC UNE HAUSSE DE 2,8 % DES CRÉDITS POUR 2013, LA RÉFORME DE LA STATISTIQUE PUBLIC EST CONFORTÉE.....	40
B. UNE CLARIFICATION DES DÉPENSES DE PERSONNELS PAR L'INTÉGRATION DES ENQUÊTEURS DANS LE PLAFOND D'EMPLOI	42
III. LE PROGRAMME 305 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE »	43
A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE.....	43
B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS	44

CHAPITRE III - PRÉSENTATION DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »	45
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	47
EXAMEN EN COMMISSION	49
ANNEXES	57
ANNEXE I - Extrait du compte rendu intégral de la séance publique du 27 novembre 2012 relatif au fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)	58
ANNEXE II - Référé de la Cour des comptes du 23 mai 2012 sur la gouvernance et la gestion de l'agence nationale pour les chèques vacances (ANCV)	66
ANNEXE III - Référé de la Cour des comptes du 19 septembre 2011 concernant le contrôle de la compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai (COFRES)	75
ANNEXE IV - Bilan de l'action de la COFRES et réponses aux observations de la Cour des comptes	84
ANNEXE V - Communication d'étape présentée le 17 octobre 2012 par M. André Ferrand sur le dispositif public de soutien aux exportations agroalimentaires (l'action du réseau d'appui à l'international à la lumière du marché chinois)	89

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les chiffres clés

• La mission « Economie », dotée de **1,8 milliard d'euros pour 2013**, est articulée autour d'une nouvelle maquette budgétaire composée de trois programmes au lieu de quatre précédemment. L'ancien programme « Tourisme » est fusionné au sein du programme 134 désormais intitulé « Développement des entreprises et du Tourisme ».



• Par rapport aux crédits ouverts pour 2012, les dotations de la mission « Economie » pour 2013 enregistrent une **diminution de 2,1 %**. Les dépenses de personnels sont stabilisées avec une réduction du plafond d'emplois de 148 ETPT ramenant le nombre d'emplois à 12 999 pour 2013. Les réductions les plus notables de crédits d'intervention sont les suivantes :

- le **Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)** enregistre une réduction de près de 10 millions d'euros (32,3 millions d'euros en CP au lieu de 42 millions d'euros en 2012) ;

- l'**aide au départ des commerçants et artisans** baisse de plus de 6 millions d'euros (11,9 millions d'euros au lieu de 18 millions) ;

- la **dotation des politiques industrielles** de soutien à la compétitivité des PME est amputée de 8 million d'euros (54,7 millions d'euros au lieu de 63 millions d'euros en 2012) ;

- la subvention aux **centres techniques industriels (CTI)** est réduite de 2,5 millions d'euros (23,4 millions d'euros au lieu de 26 millions) ;

- enfin, les dépenses de **promotion de l'image touristique de la France à l'international** sont ramenées de 8,6 millions d'euros à 5 millions.

• **Les dépenses fiscales**, au nombre de 76, représentent **7,8 milliards d'euros**, soit le quadruple des crédits budgétaires, dont 3 milliards d'euros imputables au seul taux réduit de TVA dans la restauration.

• **Les 10 opérateurs de la mission participent à l'effort de réduction des dépenses** avec une **baisse de 2 % de leurs effectifs** (3 370 ETPT) et de **3,4 % du montant global des subventions pour charges de service public** qui leurs sont attribuées (184 millions d'euros).

Les réformes urgentes

• Les crédits de la mission « Economie » ne représentent qu'une partie de l'effort de l'Etat en faveur du redressement productif et de la croissance durable.

Aussi, le projet de création de la **banque publique d'investissement** (BPI), adopté le 17 octobre dernier par le Gouvernement en Conseil des ministres, pour garantir le financement des entreprises industrielles, des entreprises innovantes et des PME exportatrices, doit-il être salué dans son principe, même s'il conviendra d'en suivre avec attention l'application de ses deux axes majeurs :

- une **capacité de financement de 42 milliards d'euros**, cette somme se répartissant entre 20 milliards d'euros de prêts, 12 milliards de garanties et 10 milliards d'euros consacrés à des investissements en fonds propres ;

- et une **gouvernance qui associera les Régions** tant dans les orientations qui seront prises que dans la gestion concrète du dispositif puisque les entreprises qui voudront s'adresser à cette banque se tourneront vers un guichet unique régional.

• Le quinquennat qui débute doit être l'occasion d'ouvrir de nombreux dossiers, qu'il s'agisse de la crise du financement du FISAC, de la relance d'une politique de tourisme social ou de l'accompagnement à l'export de nos PME, et donner lieu d'urgence à des réformes à tous niveaux : local, national et international :

- le **financement du FISAC** est en crise et doit être **réformé de toute urgence** ;

- une réflexion doit être menée en vue de **simplifier et sécuriser le mode de financement des centres techniques industriels** ;

- la **politique du tourisme social** doit être relancée en lien avec les collectivités territoriales ;

- une **refonte de la collecte et de la répartition du produit de la taxe de séjour** doit être engagée au profit des collectivités territoriales et de la promotion de la France à l'étranger ;

- le régime de **taxe foncière applicable aux habitations légères et de loisir** doit être expertisé afin de déterminer s'il existe ou non des cas de distorsion fiscale avec les infrastructures de tourisme construite « en dur ». La perte éventuelle de recettes fiscales induite pour les collectivités territoriales doit être chiffrée ;

- les **conditions de participations de la France aux expositions internationales** doivent être clarifiées avant tout nouvel engagement ;

- enfin, le **réseau d'appui aux exportations** doit être mobilisé, en France comme à l'étranger, autour d'une **stratégie commune**.

A la date du 10 octobre 2012, date limite fixée par l'article 49 de la LOLF, et encore à ce jour, vos rapporteurs spéciaux n'ont reçu que 62 % des réponses du secrétariat général du ministère de l'économie et des finances à leur questionnaire budgétaire, contre 98 % à la date limite en 2011.

CHAPITRE PREMIER

UN BUDGET 2013 CONTRAINT QUI IMPOSE DES CHOIX : CONSOLIDER LES MISSIONS ESSENTIELLES ET PRÉPARER LE REDRESSEMENT

I. UNE NOUVELLE MAQUETTE BUDGÉTAIRE POUR CLARIFIER L'ACTION PUBLIQUE

A. UNE ARCHITECTURE HÉTÉROGÈNE ISSUE DE LA FUSION EN 2009 DE DEUX MISSIONS

1. Une maquette budgétaire comportant à l'origine quatre programmes

La mission « Economie » résulte de la fusion en 2009 des deux missions « Pilotage de l'économie française » et « Développement économique et régulation », réunissant **l'ensemble des politiques concourant au développement de la compétitivité des entreprises françaises**. Jusqu'à l'examen du dernier budget pour 2012, la maquette budgétaire de la mission était demeurée inchangée et comportait **quatre programmes entre lesquels la répartition budgétaire des crédits, très hétérogène, s'organisait autour de deux pôles en loi de finances initiale (LFI) pour 2012**.

Le **premier pôle** était constitué des deux programmes comportant plus de la moitié des crédits de la mission :

- le **programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi »**, le plus important en volume avec **995,65 millions d'euros** de crédits, représentait 50 % du montant total de la mission, qui s'établissait pour 2012 à 1 986,75 millions d'euros. Il poursuivait deux finalités principales – d'une part, la mise en place d'un environnement favorable à la croissance et à la compétitivité des entreprises, d'autre part, la protection et la sécurité des citoyens et des consommateurs – et regroupait les moyens des administrations centrales et des opérateurs de l'Etat (1,1 milliard d'euros de CP votés en LFI) ;

- le **programme 223 « Tourisme »**, qui recueillait **43,47 millions d'euros l'an dernier**, soit 2 % du total, et regroupait les dépenses d'intervention dévolues à la politique du tourisme dont les trois grandes priorités sont de renforcer la promotion de la France à l'étranger, de développer l'économie du tourisme et de favoriser l'accès de tous aux vacances.

Le **second pôle**, regroupait les moyens de l'administration de la statistique publique (l'Insee) et du pilotage budgétaire et fiscal de l'économie française (la direction générale du Trésor et la direction de la législation fiscale), autour de deux programmes :

- le **programme 220 « Statistiques et études économiques »**, qui retraçait la dotation de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) pour un montant de **442,52 millions d'euros** (23 %) ;

- enfin, le **programme 305 « Pilotage de l'économie et de l'emploi »**, a reçu **505,11 millions d'euros** en 2012 (25 %), avec pour objet de concourir à la conception et à la mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen ainsi qu'à l'élaboration de la législation fiscale.

2. Des compétences administratives encore enchevêtrées

Rattachée depuis l'origine à l'autorité du ministère de l'économie et des finances ainsi qu'à celle des ministères pleins ou délégués en charge de la mission, cette architecture budgétaire a, au fil du temps, fait l'objet de mouvements entre les différentes directions de ces ministères.

Ainsi, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), initialement rattachée au programme 305 a rejoint le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi », puis les emplois liés au tourisme ont intégré, également, le programme 134 tandis que le programme 223 « Tourisme » conservait les crédits des titres 3 (fonctionnement) et 6 (intervention). Par la suite, compte-tenu des nouveaux périmètres ministériels, la direction générale de l'énergie et des matières premières et l'autorité de sûreté nucléaire ont été rattachées aux ministères successifs en charge de l'écologie et de l'énergie. Enfin, la tutelle du groupe des écoles nationales d'économie et statistique ont été rattachés au programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Malgré la stabilité des programmes budgétaires depuis 2009, **le dispositif n'a donc pas gagné en clarté et le programme 134 est un exemple de la complexité et de l'hétérogénéité des objectifs poursuivis et des politiques publiques mises en œuvre par les différents services de l'Etat** : la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) qui depuis le 1^{er} semestre 2010 assurent la déclinaison régionale de la DGCIS, de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de la DGEFP.

Le regroupement de l'essentiel des moyens autour des ministères dits « de Bercy »¹ dans une seule mission était de nature à offrir une meilleure visibilité sur les crédits et à faciliter les éventuels redéploiements de crédits mais n'était pas suffisant, à lui seul, pour faciliter la fongibilité entre les dépenses de personnel, de fonctionnement, d'investissement ou d'intervention.

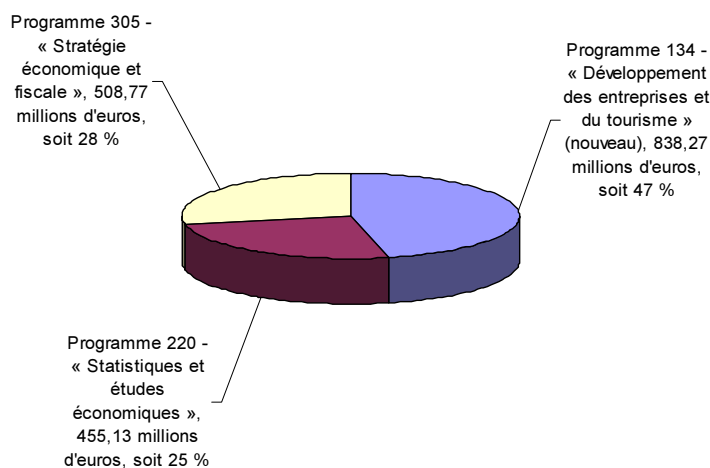
B. LA MISE EN COHÉRENCE DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE AUTOUR DE TROIS PROGRAMMES

1. Un remaniement interne à la mission : la fusion des programmes « Tourisme » et « Développement des entreprises et de l'emploi » au sein d'un nouveau programme « Développement des entreprises et du tourisme »

Aussi, dans le cadre de la discussion du budget pour 2013, la maquette budgétaire de la présente mission a-t-elle fait l'objet d'une évolution notable afin de permettre **l'intégration des politiques liées au tourisme**, qui étaient, jusqu'en 2012, présentées dans le cadre du programme 223 « Tourisme », au sein du **programme 134 qui prend la nouvelle dénomination « Développement des entreprises et du tourisme »**. Le périmètre des deux autres programmes de la mission demeure inchangé.

Les crédits de la mission « Economie » se répartissent dorénavant entre trois programmes, selon la ventilation exposée dans le graphique ci-dessous.

Ventilation par programme des crédits de paiements ouverts pour 2013



Source: d'après le projet annuel de performances « Economie » annexé au projet de loi de loi de finances pour 2013

¹ Dans leur format pour 2013, les crédits de la mission « Economie » relèvent du ministre de l'économie et des finances, à titre d'ordonnateur principal des différents programmes, ainsi que des trois ministres en charge du commerce extérieur, du redressement productif et de l'artisanat, du commerce et du tourisme.

Cette reconfiguration fait formellement disparaître le programme « Tourisme » et pourrait être jugée, il est vrai, comme regrettable à plusieurs points de vues en traduisant, en termes d'« affichage », une moindre considération de ce secteur. Il faut toutefois considérer que **cette mesure relève de la pure technique budgétaire et ne remet aucunement en cause le caractère stratégique de l'industrie touristique** pour la France, comme en témoigne la création d'un ministère de plein exercice en charge du tourisme.

Le rattachement du tourisme au programme 134 est donc **cohérent et présente deux avantages principaux**. En premier lieu, il réunit sous un même ensemble des actions menées par **une seule et même direction de tutelle**, la DGCIS, à laquelle appartient la sous-direction du tourisme. Ensuite, il traduit une volonté de **mise en synergie des programmes présentant en gestion une masse critique utile minimale**, que ce soit en termes d'effectifs comme de crédits. En effet, le programme « Tourisme » présentait en LFI 2012 un montant de crédits de paiements de 43,47 millions d'euros en enveloppe fermée ne représentant que 2,2 % des crédits de la mission, ce qui était insuffisant pour faire face aux aléas de gestion. L'intégration des crédits et des actions de la politique du tourisme pour 2013 au sein du programme 134, qui comportera 838 millions d'euros, permettra d'appuyer d'éventuels besoins de ressources supplémentaires, ce que l'absence de fongibilité entre programmes ne permettait pas dans l'architecture antérieure.

Le programme 223 est donc transformé en une action 21 « Développement du tourisme » dépendant du programme 134 désormais intitulé « Développement des entreprises et du tourisme ». Afin de préserver l'information du Parlement, les trois anciennes actions du programme 223 ont été transformées en trois sous-actions (« Promotion de l'image de la France et de ses savoir-faire », « Economie du tourisme et développement de l'activité touristique » et « Politiques favorisant l'accès aux vacances »).

2. Des modifications du périmètre de la mission résultant de suppressions et de transferts de crédits vers d'autres missions budgétaires

Trois mesures modifient le périmètre de la mission :

- au titre du transfert des moyens en personnel des politiques de l'emploi qui relevaient du programme 134, les crédits de titre 2 correspondant aux dépenses de personnel afférentes (22,77 millions d'euros en 2012) aux emplois de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social sont transférés au programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » de la mission « Travail et emploi ». Ce mouvement permet de regrouper sur un seul ministère la rémunération des agents contribuant à la mise en œuvre des politiques de l'emploi ;

- la dotation, d'un montant de 143 millions d'euros (152 millions d'euros en LFI 2012), versée à la Poste pour l'aide au transport de la presse est

transférée au programme 180 « Presse » suivi par le ministère de la Culture et de la communication, ce qui permet de regrouper cette dotation dans une seule mission ;

- enfin, la compensation versée à la Poste pour les exonérations des heures supplémentaires de ses agents publics est supprimée, du fait de l'abrogation par l'article 3 de la loi de finances rectificative du 16 août 2012, à compter du 1^{er} septembre 2012, des dispositions afférentes de la loi TEPA.

Dans la lecture de l'affectation des crédits pour 2013, il faut souligner que les comparaisons avec les exercices antérieurs devront ainsi prendre en compte la suppression de ces charges, seule une analyse de comptes « retraités » pouvant être pertinente.

II. CONSOLIDER LES MISSIONS ESSENTIELLES : UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE QUI LAISSE PEU DE MARGE D'INTERVENTION

A. DES CRÉDITS RESSERRÉS POUR PRÉSERVER L'ACTION DE L'ÉTAT

1. Une contraction des crédits pour 2013 limitée à 2,1 % ...

En première approche, par rapport aux crédits ouverts pour 2012, les dotations de la mission « Economie » pour 2013 enregistrent une diminution de 9,3 %. Cette contraction de 184,58 millions d'euros ramène **l'enveloppe des crédits à 1 802,17 millions d'euros** au titre du prochain exercice, au lieu de 1 986,75 millions d'euros cette année.

Mais ce taux de diminution n'a qu'une valeur « faciale » et ne traduit pas la réalité du taux de couverture des dépenses pour 2013. En effet, cette évolution des crédits, telle que le montre le tableau ci-dessous, ne prend pas en compte les changements de périmètre précédemment évoqués et ne permet donc pas de véritablement tirer de conclusion pertinente pour l'ensemble de la mission.

**Evolution des crédits de la mission « Economie » entre 2010 et 2013
(hors fonds de concours)**

(en millions d'euros)

Programmes LFI 2012	Crédits consommés en 2010	Crédits consommés en 2011	Crédits ouverts en LFI 2012	Programmes LFI 2013	Crédits demandés en PLF 2013	Evolution 2013/2012	Solde 2013/2012
Programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi »	1 115,84	1 046,75	995,65	Programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » <i>(nouveau)</i>	838,27	-200,85	-19,3 %
Programme 223 « Tourisme »	56,25	46,35	43,47				
Programme 220 « Statistiques et études économiques »	448,46	448,46	442,52	Programme 220 « Statistiques et études économiques »	455,13	12,61	2,8 %
Programme 305 « Stratégie économique et fiscale »	352,79	507,09	505,11	Programme 305 « Stratégie économique et fiscale »	508,77	3,66	0,7 %
Total	1 973,34	2 048,65	1 986,75		1802,17	-184,58	-9,3 %

Source : d'après le projet annuel de performances « Economie » annexé au projet de loi de finances pour 2013

En réalité, les comparaisons avec l'exercice précédent doivent être « retraitées » des mesures de périmètre et de transferts évoquées plus haut (personnels de la DGEFP et dotation à la Poste au titre de l'aide à la presse). Ainsi, en retirant les quelque 166 millions d'euros correspondant aux transferts de crédits hors du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme », la baisse n'est plus de 200 millions d'euros et 19,3 %, mais de **34 millions d'euros**, soit 3,3 %. La présentation du programme en seconde partie du présent rapport spécial donne le détail des évolutions de crédits et montre que, malgré une réduction des dépenses d'intervention, les moyens des opérateurs en charge de la promotion de l'export (l'agence française pour le développement international des entreprises – Ubifrance), de l'attractivité du territoire (l'agence française pour les investissements internationaux – AFII) et du tourisme (l'agence de développement touristique de la France – Atout France) sont préservés.

Les deux programmes de soutien à l'Insee (programme « Statistiques et études économiques ») et à l'administration (programme « Stratégie économique et fiscale »), constitués principalement de crédits de personnel et de fonctionnement, voient leurs crédits maintenus ou progresser pour accompagner le plan de réforme de la statistique publique.

Au total, à l'échelle de la mission et à périmètre comparable, **les crédits pour 2013 ne diminuent que de 2,1 %** et s'inscrivent dans les termes de la nouvelle programmation pluriannuelle des finances publiques.

2. ... qui s'inscrit dans une nouvelle programmation pluriannuelle des finances publiques

Hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » (244 millions d'euros), les crédits de la mission s'établissent à 1 558 millions d'euros (dont 700 millions d'euros de masse salariale). Ce montant s'insère dans l'épure du budget triennal pour la période 2013-2015.

Programmation pluriannuelle de la mission « Economie » hors CAS Pensions

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015
Loi de programmation 2011-2014	1 811	1 779		
2^{ème} loi de programmation 2013-2017	-	1 558	1 534	1 515
Loi de finances initiale pour 2012	1 778 (soit 1 592 au format retraité du PLF 2013)	-	-	-
Projet de loi de finances pour 2013	-	1 558	-	-

Sources : projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2011-2014 et projet annuel de performances 2013 de la mission « Economie »

Cet effort résulte principalement d'une diminution de 34 millions d'euros, soit 2,1 %, des subventions pour charges de service public et de 10 % des crédits d'intervention des opérateurs de la mission.

3. ... mais qui laisse peu de marge d'intervention une fois prises en compte les dépenses de personnel et de fonctionnement...

L'analyse par catégorie de dépenses montre une stabilisation des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement rendue possible par une réduction du plafond d'emplois de 148 ETPT en 2013 (12 999 ETPT rémunérés au titre de la mission en 2013 au lieu de 13 147 l'année précédente), la hausse légère des dépenses de personnel (0,6 %) étant liée au glissement-vieillesse-technicité (GVT) qui augmente mécaniquement la masse salariale.

S'agissant des dépenses d'intervention, le tableau ci-dessous met en évidence un recul très important en pourcentage (moins 46 %) comme en volume (moins 194 millions d'euros).

Décomposition par titres des crédits de paiement de la mission « Economie »

(en millions d'euros)

	LFI 2012	PLF 2013	Solde 2013/2012	Variation 2013/2012
Titre 2 : dépenses de personnel	938,17	944,03	5,86	0,6%
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	621,63	625,54	3,91	0,6%
Titre 5 : dépenses d'investissement	5,02	4,97	-0,05	-1,0%
Titre 6 : dépenses d'intervention	421,92	227,62	-194,30	-46,1%

Source : d'après le projet annuel de performances « Economie » pour 2013

Toutefois, comme cela a été indiqué plus haut, la diminution des seuls crédits d'intervention à périmètre constant, d'un montant de 34 millions d'euros, est de l'ordre de 13 %. Le contexte budgétaire très contraint a donc conduit les ordonnateurs de la mission à réduire les moyens d'intervention de la mission, malgré les efforts accomplis sur les autres compartiments de dépenses. Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent donc que constater **le peu de marge de manœuvre une fois prises en compte les dépenses incompressibles de personnel et de fonctionnement.**

Les réductions les plus notables de crédits d'intervention, qui sont exposées plus en détail dans la suite du rapport, sont les suivantes :

- le **Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce** (FISAC) enregistre une réduction de près de 10 millions d'euros (32,3 millions d'euros en CP au lieu de 42 millions d'euros en 2012) ;

- l'**aide au départ des commerçants et artisans** baisse de plus de 6 millions d'euros (11,9 millions d'euros au lieu de 18 millions) ;

- la **dotation des politiques industrielles de soutien à la compétitivité des PME**, est en recul de 8 million d'euros (54,7 millions d'euros au lieu de 63 millions d'euros en 2012) ;

- la subvention aux **centres techniques industriels** (CTI) est réduite de 2,5 millions d'euros (23,4 millions d'euros au lieu de 26 millions) ;

- enfin, les dépenses de **promotion de l'image touristique de la France** à l'international sont ramenées de 8,6 millions d'euros à 5 millions pour l'année prochaine (moins 3,6 millions d'euros) en raison de la fin de l'exposition universelle de Shanghai et de l'exposition internationale 2012 de Yeosu en Corée du Sud ainsi que de la non budgétisation de la participation de la France à l'exposition universelle « Milano 2015 », pour des raisons qui seront ci-après détaillées.

Bien que les suppressions de crédits ci-dessus énumérées ne représentent que moins de 2 % du budget global de la mission, elles conduisent à s'interroger sur le devenir de ce fonds qui, nous le verrons plus loin, n'a cessé de voir ses crédits se contracter ces dernières années. C'est pourquoi **vos rapporteurs spéciaux estiment qu'une réforme urgente du financement du FISAC s'impose.**

B. LES DÉPENSES FISCALES : PRÈS DE 8 MILLIARDS D'EUROS, SOIT QUATRE FOIS PLUS QUE LE MONTANT DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

1. Les six principaux dispositifs fiscaux dérogatoires coûtent 5,5 milliards d'euros de perte de recettes

Les **76 dépenses fiscales** dont l'objet principal contribue à la mission, et qui lui sont rattachées à ce titre, représentent plus de **7,8 milliards d'euros, soit le quadruple du montant des crédits de paiement**. Cette masse très significative illustre bien le fait que **la politique de l'Etat en faveur du dynamisme économique du pays ne passe pas, en premier lieu, par la dépense budgétaire**.

Le tableau ci-dessous présente la répartition et le coût par programme des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission.

Montant par programme des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission « Economie »

(en millions d'euros)

Programmes	Nombre de dépenses fiscales	Chiffrage pour 2012	Chiffrage pour 2013	Variation 2012/2013
Programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » (nouveau libellé)	72	6 623	7 818	-1,8 % <i>(par rapport aux programmes 134 et 223 fusionnés)</i>
Programme 223 « Tourisme » (supprimé)	(6)	1 337		
Programme 220 « Statistiques et études économiques »	-	-	-	-
Programme 305 « Stratégie économique et fiscale »	4	18	21	16,6 %
Total	76	7 978	7 839	-1,7 %

Source : d'après les projets annuels de performances « Economie » annexés au projet de loi de finances pour 2012 et pour 2013

Une approche qualitative des dispositifs montre que seulement six niches fiscales, qui présentent pour 2013 un coût supérieur ou égal à 200 millions d'euros, concentrent 70 % de la dépense, soit 5,5 milliards d'euros.

**Les six dépenses fiscales dont le montant est supérieur
ou égal à 200 millions d'euros**

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales	Nombre de bénéficiaires	Chiffrage pour 2012	Chiffrage pour 2013
Taux de 5,5 % de TVA dans la restauration (7 % à compter du 1 ^{er} janvier 2012)	Non déterminé	3 010	3 080
Taux de 5,5 % de TVA pour la fourniture de logement dans les hôtels (7 % à compter du 1 ^{er} janvier 2012)	34 000 entreprises	870	890
Exonération partielle sous certaines conditions de droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme individuelle ou détenues sous forme sociale	Non déterminé	500	500
Réduction d'impôt au titre des investissements au capital des PME	50 500 ménages	320	482
Abattement sur durée de détention applicable aux cessions de titres ou droits sur les dirigeants de PME partant à la retraite	2 465 entreprises et ménages	375	375
Taux de 5,5 % applicable pour la fourniture de logement dans les terrains de camping classés (7 % à compter du 1 ^{er} janvier 2012)	Non déterminé	210	210

Source : d'après le projet annuel de performances « Economie » annexé au projet de loi de finances pour 2013

**2. La question de l'efficacité des dépenses fiscales : le cas de la
TVA à taux réduit dans la restauration**

Or, malgré le coût de ces dispositifs, il faut continuer à déplorer l'absence quasi-totale d'analyse de leur efficacité dans les documents budgétaires. A cet égard, il est à noter que les indicateurs de performances, pour la plupart concernent des objectifs de gestion et, pour les autres, ne présentent pas de cibles chiffrées pertinentes.

L'Inspection générale des finances a certes remis un rapport d'évaluation des mesures fiscales qui devrait permettre, au moins en partie, de répondre aux interrogations sur l'évaluation de leurs performances, mais celui-ci gagnerait à être exploité dans les projets annuels de performances, réactualisé et publié tous les ans, pour les dispositifs concernés, à l'attention de la représentation nationale.

Extrait du rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales

En application de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009, le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a publié le « rapport Guillaume » sur les dispositifs fiscaux et sociaux afin de noter leur efficacité sur une échelle allant d'un score de 0 à 3.

Ces travaux sont riches d'enseignement en ce qui concerne la mission « Economie ». Sur 48 dépenses fiscales évaluées :

- seize ont obtenu un score de zéro ;
- dix un score de 1 ;
- trois un score de 2 ;
- et dix-neuf un score de 3.

La majeure partie de la dépense fiscale évaluée (1,9 milliard d'euros) a recueilli un score de 1.

Le rapport « Guillaume » remet en cause **de nombreuses niches fiscales (score de zéro ou 1) dont les plus coûteuses sont les suivantes :**

- le taux de 5,5 % dans la fourniture de logement dans les hôtels (un milliard d'euros) et dans les campings (240 millions d'euros) ;
- la réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité (70 millions d'euros) ;
- le crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale (13 millions d'euros).

Le rapport « Guillaume » n'a pas analysé l'impact de la TVA à taux réduit dans la restauration. Or celui-ci concentre les interrogations et les critiques en raison de son coût exorbitant.

Dans la perspective d'un éventuel relèvement à un taux intermédiaire de 12 % qui serait susceptible de causer une moindre perte de recettes fiscales, vos rapporteurs spéciaux ont questionné le Gouvernement sur le bilan de l'instauration de cet avantage fiscal comparé aux engagements initiaux.

Il s'avère, qu'outre l'absence de renseignement, dans l'indicateur de performance, du montant des investissements réalisés dans le secteur de la restauration, la profession éprouve des difficultés à convaincre de la réalisation des engagements du « contrat d'avenir dans la restauration »¹, à savoir :

- une baisse des prix de 11,8 % sur au moins sept produits ;
- créer 40 000 emplois supplémentaires en deux ans, qui se décomposent en 20 000 créations supplémentaires d'emplois pérennes et 20 000 jeunes supplémentaires en alternance, **en plus des embauches annuelles habituelles qui sont estimées à 15 000 ;**

¹ Lors des Etats généraux de la restauration du 28 avril 2009, un contrat d'avenir d'une durée de trois ans a été signé entre l'Etat et les neuf organisations professionnelles représentatives du secteur.

- et engager des négociations sur les salaires et investir dans la mise aux normes des équipements et dans l'amélioration de l'accueil.

Trois ans après, à la lecture de la réponse au questionnaire budgétaire, il apparaît que **l'objectif en matière de création d'emploi n'est pas rempli et que les gains en matière de prix semblent ténus au regard du coût global du dispositif**. Aussi, le relèvement partiel du taux de TVA, dont il conviendra de débattre, ne doit-il pas être considéré comme une augmentation de la pression fiscale pour le secteur mais comme un retour vers une situation plus normale.

**Un bilan de l'instauration du taux réduit de TVA dans la restauration (prix, emplois, investissements, salaires) comparé aux engagements initiaux :
la réponse ministérielle au questionnaire budgétaire**

Sylvia Pinel, ministre de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme, a rencontré les professionnels de la restauration le 10 septembre et a lancé un bilan transparent et contradictoire du contrat d'avenir pour la restauration. Les réunions de 4 groupes de travail chargés de l'évaluation du contrat sont organisées tout au long du mois d'octobre.

I. Coût du dispositif

L'article 22 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques a instauré un taux de TVA de 5,5 % dans la restauration à compter du 1^{er} juillet 2009, contre 19,6 % précédemment. Ce même article supprime, à compter du 1^{er} juillet 2009, les aides prévues dans le Contrat de croissance du 17 mai 2006.

Le bénéfice de cette mesure pour les entreprises du secteur de la restauration a été estimé à 3,2 milliards d'euros environ en année pleine par la Cour des Comptes. En contrepartie à partir du 1^{er} juillet 2009, les aides prévues dans le contrat de croissance ont été supprimées:

- aide à l'emploi des salariés,
- aide aux extras,
- incitation fiscale à l'investissement immobilier dans l'hôtellerie et la restauration,
- dotation aux provisions pour investissements et amortissement accéléré.

Leur montant a été évalué à 618 millions d'euros en 2008 par la Cour des Comptes qu'il convient donc de retrancher des 3,2 milliards.

En contrepartie de cette baisse, un contrat d'avenir en faveur des consommateurs, des salariés et de la modernisation du secteur de la restauration a été signé entre l'Etat et les 9 organisations professionnelles représentatives du secteur. A travers ce contrat d'avenir, les cafetiers et restaurateurs se sont engagés à répercuter totalement les gains obtenus sur la baisse des prix pour les consommateurs, la création d'emplois, l'amélioration de la situation des salariés et la modernisation du secteur. Un avenant au contrat d'avenir a été signé le 28 avril 2011. Il a renforcé les engagements pris par les professionnels en matière d'emploi, de formation et d'investissement en contrepartie du maintien du taux réduit.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, le taux réduit de TVA applicable à la restauration a été fixé à 7 %.

II. Baisse des prix du secteur

En matière de prix, les organisations professionnelles signataires du contrat d'avenir se sont engagées dans la restauration traditionnelle à une baisse des prix de 11,8 % sur au moins 7 des 10 produits phares de leur carte. Le secteur de la restauration rapide, qui n'est concerné que pour ses ventes réalisées sur place devait pratiquer une baisse de 5 % sur les menus phares des enseignes concernées.

Les statistiques de l'Insee montrent qu'une baisse des prix dans la restauration de 1,54% a eu lieu à la suite de la mise en place du taux réduit. Entre juin 2009 et juin 2012, les prix du secteur ont cependant augmenté de 3,65 % alors que l'inflation progressait de 5,66 %.

III. Créations d'emploi

Entre 2005 et 2007, le secteur de la restauration a créé environ 20 000 emplois chaque année. L'objectif initial du contrat d'avenir était la création de 40 000 emplois en deux ans en sus de la tendance passée de 15 000 emplois annuels sur 10 ans. Cet objectif se décomposait en 20 000 créations d'emplois pérennes et 20 000 jeunes en contrat d'alternance ou d'apprentissage. D'après les données de l'INSEE, en deux ans, de juin 2009 à juin 2011, le secteur de la restauration a créé 48 800 emplois salariés, pour atteindre 717 700 emplois.

L'avenant du 28 avril 2011 a engagé les professionnels à créer 20 000 emplois supplémentaires chaque année. Entre juin 2011 et janvier 2012, 5 500 emplois salariés ont été créés.

IV. Effets en matière de formation

En matière de formation des jeunes, M. Régis Marcon, a remis au ministre un rapport, le 16 février 2010, comportant une série de propositions pour développer l'alternance dans le secteur de la restauration. Un livre blanc de la formation dans la restauration a ensuite été présenté par M. Marcon le 29 juin 2011. Il propose des mesures pour valoriser les métiers et l'apprentissage dans la restauration, notamment à travers une démarche de labellisation des centres de formation, des tuteurs et des maîtres d'apprentissage.

Le contrat d'avenir comprenait un objectif de signature de 20 000 jeunes en contrat d'alternance ou d'apprentissage. Entre 2009 et 2011, 3 545 jeunes supplémentaires sont entrés en alternance pour atteindre un total de 49 957 alternants (contrats de professionnalisation et contrat d'apprentissage). Dans l'avenant à ce contrat, les professionnels se sont également engagés à renforcer la dynamique de l'alternance avec 5 000 contrats d'alternance supplémentaires chaque année.

V. Amélioration des conditions salariales

Afin d'améliorer la situation des salariés, les professionnels ont pris en 2009 l'engagement d'ouvrir et de conclure des négociations dans les domaines des salaires, de la protection sociale et de la formation.

Les partenaires sociaux ont notamment signé, le 15 décembre 2009, un accord qui a permis d'améliorer les conditions de travail du secteur. Cet accord a conduit aux mesures suivantes :

- une hausse générale des salaires, avec une revalorisation de la grille salariale de 5 %, soit 3,04 % en moyenne ;
- une « prime TVA » annuelle de 2 % du salaire annuel, plafonnée à 500 € ;
- deux jours fériés supplémentaires ;
- la création d'une mutuelle santé, mise en place à la suite de l'accord du 6 octobre 2010.

Le contrat d'avenir prévoyait également :

- La signature d'une convention de lutte contre le travail illégal avant la mise en place du taux de TVA réduit ;
- La mise en place par les organisations professionnelles d'actions de communication, d'information et de sensibilisation des chefs d'entreprises, et de tous les autres acteurs de la restauration sur le travail illégal ;
- La signature d'une convention relative à la santé et à la sécurité au travail avant la mise en place du taux de TVA réduit ;
- La réalisation par les organisations professionnelles d'un rapport de branche annuel.

Aucune de ces démarches n'a été menée à son terme. Dans le même temps, en 2010, corrélativement à la hausse des contrôles, les fraudes ont augmenté de 60 % alors qu'elles augmentaient de 40 % dans les autres secteurs.

VI. Engagements sur la modernisation

Le Fonds de Modernisation de la restauration, alimenté par une contribution des restaurateurs a été créé à la suite du contrat d'avenir. A l'heure actuelle, d'après les données de la DGFIP, il a été collecté 11,6 millions d'euros pour l'année 2010, 24,9 millions d'euros pour 2011 et 24,5 millions d'euros pour 2012 (au 31 mai). Soit au total, 61 millions d'euros au 31 mai 2012. La collecte étant basée sur les déclarations de TVA des exploitants, un décalage d'environ 6 mois existe et elle devrait finalement atteindre un total d'environ 73,5 millions d'euros.

Depuis la création du fonds, 906 dossiers de prêts ont été financés pour un total de 18,1 milliards d'euros. Le fonds a également permis de financer des campagnes de promotion de la profession à hauteur de 7,6 millions d'euros.

VII. Engagements en faveur du renforcement du titre de maître-restaurateur

Au 31 août 2012, 1 850 titres de maître-restaurateur ont été délivrés sur l'ensemble de la France. L'objectif du contrat d'avenir était de porter le nombre de maîtres-restaurateurs à 3 000 d'ici 2012. L'avenant au contrat d'avenir a renforcé cet objectif pour le porter à 7 500 maîtres-restaurateurs au 1^{er} juillet 2015.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

C. LES OPÉRATEURS : UNE PARTICIPATION À L'EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES

Aux côtés des 12 999 postes d'emplois de l'administration (en ETPT), les **dix opérateurs chargés de mettre en œuvre la stratégie économique de la mission** (tous réunis dans le programme 134) emploieront **3 370 ETPT en 2013**, soit une réduction d'effectifs de 2 % par rapport à l'année en cours (3 442 ETPT). Les crédits qui leur sont destinés au titre des subventions pour charges de service public représentent près de **10 % des crédits de la mission** et s'élèvent à **184 millions d'euros**, en réduction de 3,4 % par rapport à l'exercice précédent (190,57 millions d'euros en 2012).

Le tableau ci-après recense les opérateurs présentés dans le projet annuel de performances pour 2013 de la mission « Economie »¹.

Les opérateurs présentés dans le projet annuel de performances de la mission « Economie » pour 2012

(en millions d'euros)

Opérateurs	Crédits budgétaires demandés pour 2012	Crédits budgétaires demandés pour 2013
Agence française pour les investissements internationaux – AFII	14,40	14,20
Agence nationale des services à la personne – ANSP	12,36	9,00
Agence nationale des fréquences – ANFR	35,22	34,74
Laboratoire national de métrologie et d'essais – LNE	11,18	10,90
Agence française pour le développement international des entreprises – UBIFRANCE	79,02	81,6
Institut national de la propriété industrielle – INPI	Environ 170 (recette fiscale)	Environ 170 (recette fiscale)
Etablissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux – EPARECA	7,84	-
Agence pour la création d'entreprises – APCE	4,01	-
Fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat – FNPCA	9,9 (recette fiscale)	Environ 10 (recette fiscale)
Agence de développement touristique – Atout France	33,30	31,80
Total	197 (prévision hors recettes fiscales)	184 (prévision hors recettes fiscales)

Source : d'après le projet annuel de performances 2013 de la mission « Economie »

¹ Les montants des subventions versées à l'EPARECA et à l'APCE ne sont pas indiqués car la détermination du total exact des sommes à verser intervient en cours d'année, dans le cadre de la fongibilité des crédits du programme 134.

En outre, **d'autres organismes, qui ne sont pas répertoriés au titre des opérateurs de l'Etat, reçoivent également des subventions :**

- l'association française de normalisation (AFNOR) est dotée de 11,3 millions d'euros issus du programme 134 (12 millions en 2012) ;

- les associations nationales de consommateurs, l'institut national de la consommation (INC) et le centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) reçoivent 11,3 millions d'euros de crédits de paiement au titre de l'action « Protection économique du consommateur » du programme 134 (11,8 millions d'euros pour 2012).

III. PRÉPARER LE REDRESSEMENT : DES RÉFORMES URGENTES À TOUS LES NIVEAUX (LOCAL, NATIONAL ET INTERNATIONAL)

Les crédits de la présente mission ne sauraient donc représenter à eux seuls l'ensemble des moyens engagés en faveur du développement du commerce, de l'artisanat, des services et de l'industrie. Outre l'effet des dispositifs d'incitation fiscale et l'action des opérateurs, le **redressement productif** et le retour à une **croissance durable**, qui sont au cœur des priorités du Président de la République et du Gouvernement, nécessitent **une politique ambitieuse et des moyens pour relancer la compétitivité des entreprises françaises et créer des emplois.**

Aussi, le projet de création de la **banque publique d'investissement (BPI)**, adopté le 17 octobre dernier par le Gouvernement en Conseil des ministres, pour **garantir le financement des entreprises industrielles, des entreprises innovantes et des PME exportatrices**, doit-il être salué dans son principe, même s'il conviendra de suivre avec attention l'application de ses deux axes majeurs :

- une **capacité de financement de 42 milliards d'euros**, sans commune mesure avec celle des crédits de la mission « Economie », cette somme se répartissant entre 20 milliards d'euros de prêts, 12 milliards de garanties et 10 milliards d'euros consacrés à des investissements en fonds propres ;

- et **une gouvernance qui devrait associer les Régions** tant dans les orientations qui seront prises que dans la gestion concrète du dispositif puisque les entreprises qui voudront s'adresser à cette banque se tourneront vers un guichet unique régional.

Le quinquennat qui débute doit aussi être l'occasion d'ouvrir de nombreux dossiers, qu'il s'agisse de la **crise du financement du FISAC**, de la **relance d'une politique de tourisme social** ou de l'**accompagnement à l'export de nos PME**, et donner lieu d'urgence à des réformes à tous niveaux : local, national et international.

A. AU NIVEAU LOCAL : UNE CRISE DU FINANCEMENT À SURMONTER POUR LE TISSU COMMERCIAL ET INDUSTRIEL DE PROXIMITÉ

1. Le FISAC : un dispositif à réformer d'urgence

Le financement du FISAC est en crise et, par là même, le tissu commercial et artisanal de proximité dans des zones rurales ou urbaines fragilisées. Alors qu'à sa création, ce fonds était alimenté par un prélèvement sur l'excédent de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA), assise sur la superficie des établissements construits depuis le 1^{er} janvier 1960, dont la surface de vente au détail était supérieure à 400 m², le produit de cette taxe a été affecté au budget général de l'État en application de l'article 35 de la loi de finances pour 2003.

Depuis lors, la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a rétabli un lien entre la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et le FISAC, mais la possibilité d'affecter une partie de la TASCOM au FISAC dans un plafond de 100 millions d'euros n'a jamais été mise en œuvre. Avant même la réforme de la taxe professionnelle qui a transféré le produit de la TASCOM aux collectivités territoriales, le FISAC est donc resté alimenté par une dotation budgétaire, allouée par l'État, qui n'a cessé de diminuer alors que le nombre de dossiers déposés n'a cessé d'augmenter.

Ainsi, depuis l'exercice 2009, où les crédits consommés par le FISAC se sont élevés à 67,9 millions d'euros, la dotation du Fonds n'a cessé d'être réduite. Celle pour 2010 était fixée à 78 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 64 millions d'euros en crédits de paiement. La consommation des crédits s'est arrêtée à 64,32 millions d'euros.

Lors de l'examen du budget pour 2011, le Sénat avait déjà été à l'initiative du relèvement, de 21 millions d'euros, de la dotation de ce fonds afin de le porter à 64 millions d'euros. Pour le budget 2012, nos collègues députés avaient **abondé de 1,842 million d'euros la subvention de l'EPARECA¹** qui est prélevée sur la dotation de l'Etat allouée au FISAC, la portant ainsi de 6 millions à 7,842 millions d'euros. Mais dans tous les cas, **ces transferts de crédits n'ont pas été satisfaisants, car ils ont opéré des ponctions sur le programme n° 220 « Statistiques et études économiques »**, qui doit faire face à la modernisation de l'Insee et à l'opération de délocalisation à Metz d'un centre statistique.

¹ *Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux.*

Pour 2013, la dotation du FISAC est arrêtée à 32,3 millions d'euros au lieu de 42 millions en 2012. Aussi, il apparaît aux yeux de vos rapporteurs spéciaux que plutôt d'appliquer, par voie d'amendement, un « *cautère sur une jambe de bois* » en prenant « *aux uns pour donner aux autres* », **le temps est venu de lancer, d'urgence, une véritable réforme du Fonds** et du financement de l'artisanat et du commerce dans nos territoires¹.

Dans ces conditions, ils réitèrent la question déjà posée l'an passé : **quel est le devenir du FISAC dans un contexte de restriction budgétaire durable et quel financement alternatif pourrait prendre le relais d'un Etat défaillant ?**

Un examen détaillé du fonctionnement de ce fonds montre que le dispositif actuel n'est pas satisfaisant. Ainsi, l'élargissement et l'assouplissement des possibilités d'aides effectués par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 ont suscité une progression rapide et forte du nombre de dossiers pouvant répondre aux conditions posées par la nouvelle réglementation (1 570 dossiers en 2011 contre 1 370 dossiers en 2010, 1 017 en 2009 et 783 en 2008). 712 dossiers ont été constitués au cours du 1^{er} semestre 2012. Dans le même temps, les crédits affectés au FISAC ont diminué, ce qui a conduit à **différer des décisions ministérielles d'attribution d'un nombre croissant de dossiers instruits**, induisant des reports de charges accrus d'une année sur l'autre : 6,5 millions d'euros de 2010 à 2011, 27 millions de 2011 à 2012 et 58 millions de 2012 à 2013 selon les réponses communiquées à vos rapporteurs spéciaux. Cette situation n'est pas sans provoquer de nombreux dysfonctionnements dans la procédure d'attribution des subventions. Un premier bilan du fonctionnement du FISAC et des sommes disponibles a été dressé par le nouveau Gouvernement et **le constat est accablant** : 8 à 12 millions d'euros de trésorerie, en cumulant tous les retards et reliquats, ne suffiront pas à satisfaire les quelque **300 dossiers accumulés depuis trois ans**.

Aussi, est-il **grand temps de procéder à une évaluation complète du FISAC** et de mettre en place une allocation plus équitable et mieux ciblée des crédits. La poursuite de **la réduction de la dotation financière du FISAC dans le présent projet de loi de finances pour 2013 rend un audit plus que jamais nécessaire**. Vos rapporteurs spéciaux ont été informés qu'une **mission d'inspection** venait d'être lancée pour faire l'inventaire de la gestion passée et présenter des pistes d'amélioration en vue d'une **refonte du dispositif**. Ils demandent que les conclusions de ses travaux soient, le moment venu, communiquées à votre commission des finances.

¹ M. Martial Bourquin, lors de l'examen des articles de la première partie du présent projet de loi de finances, a présenté puis retiré un amendement tendant à créer une taxe additionnelle à la taxe sur les surfaces commerciales affectée au FISAC (cf. annexe I « Extrait du compte rendu intégral de la séance publique du 27 novembre 2012 relatif au FISAC »).

2. Dotation budgétaire ou taxe affectée : une réflexion à mener sur les conditions de financement des centres techniques et industriels

Pour l'exercice 2013, la dotation budgétaire des centres techniques et industriels (CTI) est ramenée de 26 millions d'euros à 23,4 millions, soit une réduction de 9,6 % qui fait elle-même suite à une réduction de 7 % entre 2011 et 2012.

Ces organismes, qui emploient près de 2 200 personnes, sont des établissements dont la mission, exercée sous la tutelle du ministère en charge de l'industrie, est de promouvoir le progrès des techniques et leur diffusion, au profit des PMI, l'amélioration du rendement, la garantie de la qualité, la recherche et développement et le transfert de technologies dans des domaines très divers.

La question qui se pose est celle de leur financement car pour mener à bien leurs missions d'intérêt général, les CTI et les centres professionnels de développement économique (CPDE) bénéficient soit de dotations budgétaires, soit de taxes fiscales affectées, et parfois des deux.

Sur les 15 organismes sous tutelle du ministère du redressement productif, cinq CTI bénéficient de dotations budgétaires¹ et neuf CTI et CPDE perçoivent le produit d'une taxe affectées². Quant à lui, le CTI « Forêt, Cellulose, Bois, Ameublement » (FCBA) bénéficie des deux modes de financement.

Au total, ces organismes ont effectivement perçu en 2011 un total cumulé de taxes affectées de 119,5 millions d'euros et de dotations budgétaires à hauteur de 23,6 millions d'euros, soit 143,1 millions d'euros de financement global.

Cette architecture mixte de financement ne semble ni être inspirée par la simplicité, ni assurer aux bénéficiaires une relative sécurité financière. Aussi, dans la mesure où la tendance baissière des dotations budgétaires, à l'instar des crédits affecté au FISAC, est inscrite dans le projet de budget triennal 2013-2015 **il apparaît à vos rapporteurs spéciaux fondé d'engager une réflexion, avec la tutelle et les professionnels, en vue de réformer le mode de financement actuel des CTI** – celui-ci étant la résultante d'un « mixte » de dotation budgétaire et de taxe affectée plafonnée – **de le simplifier et de le sécuriser** afin de conforter la compétitivité de l'industrie et l'innovation.

¹ Le centre technique des industries de la fonderie (CTIF), l'institut français du textile et de l'habillement (IFTH), le centre technique de la teinture et du nettoyage (CTTN / IREN), l'institut technique d'études et recherche des corps gras (Iterg), le centre technique du papier (CTP).

² Le centre technique de l'industrie de la mécanique (Cétim), le centre technique des industries aérodynamiques et thermiques (Cetiat), le centre technique des industries de la construction mécanique (CTICM), le centre technique des industries du décolletage (CTDEC), l'institut de soudure (IS), le comité de développement économique de l'habillement (Defi), le comité de développement économique des industries de la forêt, du bois et de l'ameublement (Codifab), le comité de développement économique du cuir (CTC), et le comité de développement économique de l'horlogerie, de la joaillerie, de la bijouterie et des arts de la table (Francéclat).

B. EN FRANCE : LA POLITIQUE DU TOURISME DOIT ÊTRE RELANCÉE

1. Le tourisme social est en panne de stratégie (le référé de la Cour des comptes concernant l'examen des comptes et de la gestion de l'agence nationale pour les chèques-vacances)

Dans un référé du 23 mai 2012 communiqué à votre commission des finances, la Cour des comptes¹ a relevé qu'outre certaines défaillances dans la gouvernance et la gestion de l'agence nationale pour les chèques vacances (ANCV), il manquait un « *cadre stratégique définissant à moyen terme ses orientations et priorités* ». Or cet établissement public gère 1,4 milliard d'euros de chèques vacances pour 3,7 millions de bénéficiaires, engendrant une dépense fiscale de 50 millions d'euros au titre de l'exonération de la contribution patronale et de la participation financière du comité d'entreprise et des organismes à caractère social au financement des chèques vacances.

Si la réponse du Premier ministre en date du 2 octobre 2012 prend acte des observations de la Cour des comptes et apporte des réponses de nature à y répondre, notamment par la signature prochaine d'un contrat d'objectif et de performances (COP), **vos rapporteurs spéciaux souhaitent qu'à cette occasion la politique du tourisme social soit relancée.**

En effet, le développement du chèque vacance auprès des entreprises de moins de 50 salariés constitue une avancée. Par ailleurs, en 2011, les aides attribuées par l'ANCV ont représenté 17,9 millions d'euros pour les aides à la personne et 1,4 million d'euros pour les aides aux équipements. Ainsi, 201 000 personnes ont bénéficié des programmes d'action sociale dont 157 000 personnes pour les aides aux projets vacances, 34 383 seniors partis dans le cadre du programme Seniors en Vacances, et 9 600 bénéficiaires de Bourse Solidarité Vacances. Or 46 % des Français ne partent pas en vacances selon les estimations de la DGCIS. Ce constat, partagé par la ministre déléguée du commerce et du tourisme, doit conduire à **réfléchir avec les collectivités territoriales à un vaste plan de relance d'une politique du tourisme social qui articule mieux les initiatives des différents acteurs.**

2. La taxe de séjour n'est pas adaptée aux besoins des collectivités et ne contribue pas à la promotion internationale de la destination « France »

L'an dernier, vos commissions des finances et de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire avaient mis en exergue l'importance des activités touristiques pour l'économie française, celles-ci constituant un relais de croissance majeur et une source d'emplois essentielle². Partant du constat qu'il manquait encore « une grande politique

¹ Source : référé n° 63620 du 23 mai 2012 adressé à la commission des finances le 24 juillet (cf. annexe II).

² Rapport n° 684 (2010-2011) « Le tourisme, un atout formidable pour la France » présenté par MM. André Ferrand et Michel Bécot.

du tourisme » et les moyens nécessaires pour la mettre en œuvre, une série de mesures avait été formulée pour mobiliser les ressources nécessaires à la promotion de la destination « France ».

Outre la nécessité de développer des synergies autour des moyens existants, en identifiant plus précisément les sources de financement éparpillées entre les différents acteurs publics et privés afin de mieux orienter les ressources nécessaires à la promotion internationale, il avait été proposé de **sécuriser le recouvrement et d'élargir l'assiette de la taxe de séjour au bénéfice des collectivités locales tout en explorant la piste de la création d'une part additionnelle de cette taxe dédiée à la promotion de la « destination France ».**

A l'initiative de notre collègue Gérard Collomb, un amendement tendant à adapter la taxe de séjour à la nouvelle norme de classement des hébergements qui comprend depuis 2009 la catégorie 5 étoiles et la distinction « Palace », avait été déposé dans le cadre de la discussion de la dernière loi de finances rectificative pour 2011. A cette occasion, il avait été proposé de mobiliser des ressources nouvelles dédiées à la promotion de la destination France au moyen d'une part additionnelle de 10 % de la taxe de séjour, dont le rendement serait de l'ordre de 15 millions d'euros, et de prévoir un délai d'entrée en vigueur du dispositif (au 1^{er} juillet 2012) pour permettre aux collectivités locales et aux professionnels de s'adapter progressivement¹. Ces initiatives n'ont pas été adoptées en raison de l'avis défavorable du Gouvernement de l'époque.

La question demeure pendante et, eu égard à l'importance du produit de la taxe de séjour – plus de 200 millions d'euros au bénéfice des communes et départements –, à la complexité de ses différents barèmes et aux difficultés de recouvrement rencontrées par les collectivités territoriales, justifie qu'**une réforme de la collecte et de la répartition de la taxe** soit engagée.

C. A L'INTERNATIONAL : NOTRE PRÉSENCE DOIT ÊTRE MIEUX GÉRÉE ET MOBILISÉE

1. Les conditions de participation aux événements internationaux doivent être clarifiées (le référé de la Cour des comptes concernant le contrôle de la compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai)

Contrairement aux années passées, le budget 2013 ne comportera pas de crédits relatifs à la participation de la France à une exposition internationale. Cette absence de crédit a deux motifs :

- la fin de l'exposition universelle de Shanghai et de l'exposition internationale 2012 de Yeosu en Corée du Sud ;

¹ Sous-amendement présenté par MM. André Ferrand, Michel Bécot, Jean Besson et Jean-Pierre Vial.

- et la non budgétisation de la participation de la France à l'exposition universelle « Milano 2015 ».

Sur ce second point, la réponse au questionnaire budgétaire communiquée à vos rapporteurs spéciaux indique que les modalités de la participation doivent « *encore être définies* ».

Or sur le même sujet, la Cour des comptes avait, dès la fin 2011, communiqué un référé concernant le contrôle de la compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai (COFRES SAS). Elle estimait que « *la gouvernance de la société appelle les plus vives critiques* », pour des motifs liés au fonctionnement de son conseil d'administration, à l'absence de contrat d'objectifs et de moyens et aux procédures d'appel d'offres¹.

Aussi, au sortir de deux importantes manifestations dans lesquelles la participation de la France a été un succès (10,2 millions de visiteurs pour le pavillon de la France, le plus fréquenté de l'exposition universelle de Shanghai) en dépit de l'insuffisance du mécénat², **il apparaît tout à fait utile, avant de définir les conditions de participation à la prochaine exposition universelle, de faire toute la lumière sur la gestion de la COFRES et de clarifier, pour l'avenir, les conditions d'engagement de notre pays à la prochaine exposition universelle qui se déroulera à Milan en 2015.**

2. L'export et la diplomatie économique : un réseau à mobiliser autour d'une stratégie commune (le contrôle budgétaire en cours)

Enfin, la situation de la balance commerciale de la France constitue un enjeu stratégique et participe à l'équilibre des finances publiques par la production de richesses et les emplois qu'elle induit. La dégradation du solde commercial, déficitaire de 71,9 milliards d'euros en 2011 après 52,4 milliards en 2010, est révélatrice du déficit structurel de nos exportations par rapport à nos importations.

A l'occasion de l'examen des crédits de la mission « Economie » pour 2012, vos rapporteurs spéciaux s'étaient interrogés sur l'érosion des exportations françaises en matière agricole et agroalimentaire³ qui, pourtant, sont un atout et ont généré un excédent de 11,6 milliards d'euros en 2011. Aussi, ont-ils souhaité évaluer, dans le cadre des travaux de contrôle de la

¹ Référé de la Cour des comptes n° 61974 du 19 septembre 2011, communiqué à la commission des finances le 24 novembre 2011 (cf. annexe III).

² Le budget du pavillon de la France, initialement prévu à hauteur de 50 millions d'euros à parité entre l'Etat et les apports du mécénat, a été sensiblement réduit à 37 millions d'euros, du fait de l'insuffisance de la participation du secteur privé, obligeant l'Etat à dépasser de 4 millions d'euros son apport initial pour un total de 29 millions d'euros auxquels il faut ajouter 900 000 euros d'exonération d'impôt au titre du mécénat (cf. annexe IV « Le bilan de l'action de la COFRES et les réponses aux observations de la Cour des comptes »).

³ La France, encore deuxième exportateur mondial agroalimentaire à la fin des années 1990 après les États-Unis, n'arrive depuis 2009 qu'au quatrième rang, après ce pays, les Pays-Bas et l'Allemagne. Ainsi, l'Allemagne devance désormais la France sur les exportations de produits transformés. Hors boissons, il faut souligner que la balance commerciale agroalimentaire est négative.

commission des finances¹, l'efficience du dispositif de soutien aux exportations agroalimentaires, en se concentrant notamment sur la bonne coordination du Groupe SOPEXA, qui assure la promotion internationale des produits alimentaires français, avec l'opérateur Ubifrance.

L'Etat a consacré près de 48 millions d'euros en faveur de l'export agroalimentaire en 2011 mais la dispersion des moyens entre trois ministères différents et quatre opérateurs ainsi que l'absence de stratégie commune ne semblent pas garantir une utilisation optimale des crédits :

- 27,5 millions d'euros ont été alloués par le ministère de l'agriculture à la société SOPEXA (13,5 millions d'euros) dans le cadre d'une délégation de service public, à l'établissement public FranceAgriMer (12 millions d'euros), à l'association ADEPTA (1,3 million d'euros) et à l'agence française de développement international des entreprises Ubifrance (700 000 euros) ;

- 20 millions d'euros ont bénéficié au secteur agroalimentaire au titre de la subvention versée par le ministère de l'économie à l'opérateur Ubifrance.

Dans un point d'étape consacré à l'action du réseau d'appui à l'international, votre rapporteur spécial, André Ferrand, en accord avec ses co-rapporteurs, a formulé **six recommandations destinées à améliorer les conditions d'élaboration d'une stratégie commune** et cohérente, dont la portée peut être étendue, au-delà des exportations agroalimentaires, à d'autres secteurs économiques² :

- au niveau local, instaurer clairement le « leadership » du représentant de l'Etat, l'Ambassadeur, afin qu'il dispose des moyens de coordonner l'action et d'assurer la synergie des différentes structures qui concourent à la promotion des exportations ;

- traduire le volontarisme de tous les acteurs à travers un plan stratégique et un plan d'action définissant des objectifs aussi précis que possible ;

- s'assurer que toutes les conventions, chartes et accords, signés à Paris entre les différents acteurs, fassent l'objet de déclinaisons locales permettant une mise en œuvre plus efficace ;

- rechercher et utiliser les circuits d'information les plus opérationnels afin de transmettre aux interprofessions, filières et régions les informations utiles quant aux opportunités identifiées sur les marchés étrangers ;

- recenser très précisément les contraintes à l'accès aux marchés (normes sanitaires ou procédures douanières) et articuler étroitement les

¹ Au cours de sa réunion du 1^{er} février 2012, la commission des finances du Sénat a confié le soin de conduire, en application de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), une mission de contrôle budgétaire sur le dispositif public de soutien aux exportations agroalimentaires à André Ferrand et Christian Bourquin, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Economie », ainsi qu'à Yannick Botrel et Joël Bourdin, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Agriculture ».

² Communication d'étape présentée le 17 octobre 2012 par André Ferrand (cf. annexe V).

aspects régaliens et commerciaux afin de réduire plus efficacement ces barrières non tarifaires ;

- appliquer strictement le principe de réciprocité dans les négociations et agir en tirant le meilleur parti du levier européen.

Pour la mise en œuvre concrète de ces recommandations, et pour donner un contenu au concept de « diplomatie économique » annoncé par le Gouvernement, il est proposé que le rôle central des ambassadeurs et des services économiques dans l'organisation du nécessaire « jeu collectif » des acteurs français à l'étranger soit défini par une lettre de mission signée conjointement par le ministre de l'économie et des finances, ou la ministre du commerce extérieur, et le ministre des affaires étrangères.

Aussi, vos rapporteurs spéciaux poursuivent-ils leurs travaux en vue de la présentation d'un rapport de synthèse qui aura pour objet d'apporter des pistes d'améliorations complémentaires aux orientations prises par le Gouvernement en faveur d'une nouvelle stratégie axée sur la structuration des filières, d'un rôle accru des Régions et d'un recentrage des missions d'Ubifrance dans l'accompagnement des entreprises en relation étroite avec la future banque publique d'investissement.

CHAPITRE II PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

I. LE PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME »

Le programme 134 poursuit deux finalités principales : d'une part, la mise en place d'un **environnement favorable à la croissance et à la compétitivité des entreprises** et, d'autre part, **la garantie de la protection et de la sécurité des citoyens et des consommateurs**.

Il intègre à partir de l'exercice 2013 une action nouvelle « Développement du tourisme », issue de l'ancien programme 223 « Tourisme ». En outre, l'ancienne action « Développement international et compétitivité des territoires » est désormais scindée en deux :

- l'action « Développement international des entreprises » dont relève l'Agence française pour le développement international des entreprises (Ubifrance) ;

- et l'action « Financement des entreprises et attractivité du territoire » à laquelle est rattachée l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII).

Les acteurs du programme 134

Le programme regroupe un ensemble de politiques publiques mises en œuvre par des services relevant du ministère de l'économie et des finances en qualité d'ordonnateur principal :

- la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) qui regroupe, depuis janvier 2009, la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales, la direction du tourisme et la direction générale des entreprises ;

- les DIRECCTE (directions régionales de l'entreprise, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) qui concentrent, depuis le premier semestre 2010, au niveau régional, les services de la DGCIS, de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

En outre, dix opérateurs concourent à la mise en œuvre des politiques publiques du programme : le Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE), l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), l'Agence nationale des fréquences (ANFR), l'Agence nationale des services à la personne (ANSP), l'Agence française pour le développement international des entreprises (Ubifrance), l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), l'Agence pour la création d'entreprises (APCE), l'Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), le Fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat (FNPCA) et l'agence de développement touristique de la France (Atout France).

Dans le cadre de la modification de périmètre du programme 134, les emplois de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ont été transférés vers la mission « Travail et emploi ».

A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE : UN REcul DE 3,3 % DES CRÉDITS

Le programme « Développement des entreprises et du tourisme » regroupe 838,2 millions d'euros de crédits de paiements pour l'exercice 2013. Les dotations se répartissent entre quatorze actions de la façon suivante :

Evolution et répartition par action des crédits demandés pour 2013

Intitulé de l'action	LFI 2012 CP (en millions d'euros)	PLF 2013 CP (en millions d'euros)	Solde 2013/2012 (en millions d'euros)	Variation 2013/2012
Commerce, artisanat et services (<i>libellé modifié, anciennement « Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales »</i>)	131,9	101,3	-30,6	-23,2 %
Action en faveur des entreprises industrielles	215,4	213,7	-1,7	-0,8 %
Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	200,6	44,9	-155,7	-77,6 %
Développement international des entreprises (<i>libellé modifié, anciennement « Développement international et compétitivité des territoires »</i>)	118,0	104,2	-13,8	-11,7 %
Expertise, conseil et inspection	19,5	17,9	-1,6	-8,0 %
Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	23,0	22,9	-0,1	-0,3 %
Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	19,4	19,4	-0,0	-0,1 %
Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	20,3	20,6	0,4	1,7 %
Régulation concurrentielle des marchés	67,3	70,5	3,2	4,7 %
Protection économique du consommateur	116,4	121,8	5,5	4,7 %
Sécurité du consommateur	41,2	42,7	1,5	3,6 %
Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle (<i>supprimé</i>)	22,8	0,0	Crédits transférés vers la mission « Travail et emploi »	
Financement des entreprises et attractivité du territoire (<i>nouveau</i>)		19,7	19,7	
Développement du tourisme (<i>nouveau</i>)	43,5	38,7	-4,8	-11,0 %
TOTAL	1039,1	838,2	-200,9	-19,3 %

Source : projet annuel de performances « Economie » annexé au projet de loi de finances pour 2013

La diminution des dotations de 19,3 % qui apparaît à la lecture du tableau ci-dessus ne prend pas en compte les modifications de périmètre déjà évoquée par rapport au budget 2012. Comme indiqué précédemment, corrigée

des quelque 166 millions d'euros issus des transferts de crédits hors du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme », **la contraction des crédits n'est pas de 200 millions d'euros, mais de 34 millions d'euros, soit 3,3 %.**

A titre d'illustration, à périmètre constant, l'action « Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information » ne subit donc pas une réduction de 155,7 millions d'euros mais de 8 millions d'euros environ (déduction faite de la suppression des dotations à la Poste pour charges de service public et compensation des exonérations d'heures supplémentaires).

Par ailleurs, l'action « Développement international des entreprises », anciennement libellée « Développement international et compétitivité des territoires », n'enregistre pas de réduction de dépenses car celles-ci correspondent à la subvention versée à l'AFII, laquelle est transférée vers la nouvelle action « Financement des entreprises et attractivité du territoire ».

B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS

Les crédits du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » sont répartis, on l'a vu, entre quatorze actions dont les objets, comme l'importance budgétaire, sont très divers : le développement des PME, du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales, mais aussi le développement des télécommunications, les actions en faveur des entreprises industrielles, les relations économiques internationales, la régulation des marchés et de la concurrence, la protection des consommateurs et, pour l'exercice 2013, le développement du tourisme.

Aussi peut-on distinguer quatre pôles de regroupement de ces actions pour lesquels sont signalées, à la hausse ou à la baisse, les principales variations de crédits par rapport à l'exercice en cours.

1. Le pôle du soutien aux entreprises : deux actions particulièrement impactées par la réduction des dépenses de fonctionnement et d'intervention

Les actions « Commerce, artisanat et services » et « Action en faveur des entreprises industrielles » totalisent 32,3 millions d'euros de réductions de crédits globalement répartis entre dépenses de fonctionnement (- 6 millions) et dépenses d'intervention (- 26,2 millions).

Au titre des dépenses de fonctionnement, l'**Agence nationale des services à la personne (ANSP)** voit sa dotation réduite de 6 millions d'euros (9 millions au lieu de 15 millions en 2012).

Pour ce qui concerne les crédits d'intervention, comme cela a été vu plus haut, les réductions les plus notables concernent :

- le **FISAC** (32,3 millions d'euros en CP au lieu de 42 millions d'euros en CP en 2012) ;

- l'**aide au départ des commerçants et artisans**, qui baisse de plus de 6 millions d'euros (11,9 millions d'euros au lieu de 18 millions) ;

- la **dotation des politiques industrielles de soutien à la compétitivité des PME**, réduite de 8 million d'euros (54,7 millions d'euros au lieu de 63 millions d'euros en 2012)¹ ;

- et la subvention aux **centres techniques industriels (CTI)** diminuée de 2,5 millions d'euros (23,4 millions d'euros au lieu de 26 millions).

2. Le pôle du développement international, de l'attractivité et du tourisme : trois actions dont les moyens sont préservés

Pris dans leur ensemble, **les crédits affectés au pôle actions en faveur du développement international, de l'attractivité et du tourisme progressent**, passant de 161 millions d'euros en 2012 à 162,4 millions d'euros pour l'an prochain. Cette tendance répond à la **priorité donnée par le Gouvernement de résorber au cours du quinquennat le déficit de la balance commerciale**, hors énergies.

C'est pour ce motif que le montant des subventions pour charges de service public versées aux agences en charge de la promotion de l'export (l'agence française pour le développement international des entreprises – Ubifrance), de l'attractivité du territoire (l'agence française pour les investissements internationaux – AFII) et du tourisme (l'agence de développement touristique de la France – Atout France) est globalement préservé tout en participant à l'effort d'économie demandé à l'ensemble des opérateurs.

a) Les moyens de l'agence française de développement international des entreprises Ubifrance sont confortés (action « Développement international des entreprises »)

La dotation de fonctionnement d'Ubifrance (81,6 millions d'euros au lieu de 79,4 millions en 2012) progressera de 2,23 millions d'euros, soit 2,8 % d'augmentation. La progression de ce budget est justifiée par l'opération de dévolution, engagée en 2009, des missions d'appui commercial des services économiques vers l'opérateur. A la fin 2012, ce transfert de compétence sera achevé et Ubifrance sera ainsi l'interlocuteur des PME et ETI dans le monde, *via* un réseau en propre de 75 bureaux dans 56 pays, un dispositif de couverture régionale et l'établissement de partenariats avec des opérateurs locaux dans le cadre de délégations de service public. La DG Trésor conservera, au sein des services économiques (nouvelle appellation des missions économiques pour le réseau régalien) les missions régaliennes de

¹ *Interrogée par vos rapporteurs spéciaux, la DGCIS a confirmé la réduction des crédits affectés à la politique industrielle, tout en précisant qu'il s'agit d'une « baisse relativement modérée en 2013 (- 6 % selon la norme de cadrage du Premier ministre) compte tenu des besoins des PME industrielles françaises dans un contexte de crise économique et de concurrence mondiale accrue ». Toutefois, il faut regretter l'absence de précision apportée par cette réponse sur les dispositifs impactés.*

soutien aux entreprises, notamment *via* le suivi des situations économiques, la surveillance des conditions d'accès au marché et l'appui aux grands contrats.

Sur le plan budgétaire, cette réforme s'est traduite par un transfert de 894 ETPT du programme 305 vers le programme 134 pour un montant global de près de 52 millions d'euros depuis 2009, dont 40,8 millions d'euros au titre de la masse salariale.

b) La dotation de l'agence française pour les investissements internationaux est identifiée dans une action nouvelle « Financement des entreprises et attractivité du territoire »

Désormais identifiée dans une nouvelle action « Financement des entreprises et attractivité du territoire », l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) recevra 14,2 millions d'euros au lieu de 14,4 millions en 2012.

c) L'ancien programme 223 « tourisme » devient l'action « Développement du tourisme »

Les orientations du **programme 223 « Tourisme »** autour de **trois grandes priorités** (renforcer la promotion de la France à l'étranger, développer l'économie du tourisme, et favoriser l'accès de tous aux vacances) sont reprises sans modification dans la nouvelle action « Développement du tourisme ».

Dotée de **43,5 millions d'euros** de crédits de paiement cette année, elle s'établira à **38,7 millions d'euros**, soit une **réduction de ses moyens de 11 %**.

La contraction de la dotation porte sur deux points :

- la subvention pour charges de service public versée à Atout France est fixée à 31,8 millions d'euros, en baisse de 6,7 % par rapport à 2012 (34,1 millions d'euros cette année) ;

- les dépenses de **promotion de l'image touristique de la France** à l'international sont ramenées de 8,6 millions d'euros à 5 millions pour l'année prochaine (moins 3,6 millions d'euros) en raison de la fin de l'exposition universelle de Shanghai et de l'exposition internationale 2012 de Yeosu en Corée du Sud et de la non budgétisation de la participation de la France à l'exposition universelle « Milano 2015 ».

La question des moyens d'Atout France face à la concurrence internationale avait été posée par vos rapporteurs spéciaux l'an dernier et, à la lumière du budget pour 2013, ceux-ci formulent **deux recommandations** tendant à :

- **réformer le cadre législatif de la taxe de séjour et de son emploi en faveur de la promotion de l'image touristique de la France à l'étranger ;**

- **et clarifier les conditions de participation de la France aux manifestations et expositions internationales.**

3. Le pôle de régulation et d'expertise : les actions de support aux administrations et organismes chargés de la régulation économique

Cinq actions abritent les crédits dédiés aux organismes chargés de la régulation économique qui, pour la plupart d'entre eux, font l'objet soit d'une réduction de leur dotation, soit d'une stabilisation :

- l'**Agence nationale des fréquences** (ANFR), dotée de 34,7 millions d'euros au lieu de 35,8 millions, au titre des missions régaliennes de police des fréquences et de négociations internationales qu'elle assure en lien avec les organismes internationaux (l'union postale universelle, l'union internationale des télécommunications et diverses organisations en charges des satellites et de l'Internet) pour lesquels 8,6 millions d'euros de subvention sont prévus (action n° 4 « Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information »). Il faut souligner que le montant alloué à cette action (44,9 millions d'euros), bien que très inférieur à celui de 2012 (200,5 millions d'euros), demeure stable à périmètre constant dans la mesure où deux dépenses ont été supprimées du périmètre de la mission : la compensation par l'État à la Poste d'une part de la mission de service public de transport de la presse (152 millions d'euros) et, d'autre part, des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires (4,2 millions d'euros prévus pour 2012) ;

- le **Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies** (CGEIET) à hauteur de 17,9 millions d'euros au lieu de 19,4 millions (action n° 08 « Expertise, conseil et inspection ») ;

- l'**Autorité de régulation des communications électroniques et des postes** (ARCEP), dotée de 22,8 millions d'euros au lieu de 23,3 millions (action n° 13 « Régulation des communications électroniques et des postes ») ;

- la **Commission de régulation de l'énergie** (CRE), qui reçoit 19,3 millions d'euros contre 19,8 millions (action n° 14 « Régulation et contrôle des marchés de l'énergie ») ;

- l'**Autorité de la concurrence**, qui s'inscrit également en augmentation à 20,6 millions d'euros au lieu de 20,5 millions (action n° 15 « Mise en œuvre du droit de la concurrence »).

Certains efforts de réduction des dépenses peuvent être cités en exemple comme la réduction du parc automobile de l'ARCEP (réduit de 22 à 5 véhicules entre 2009 et 2013), la dématérialisation de la gestion des dossiers et la renégociation des contrats et des baux. Toutefois, malgré cette rationalisation de la gestion, **on peut s'étonner que le premier poste de dépenses, hors personnels, soit consacré aux dépenses immobilières**, qu'il s'agisse de l'ARCEP (2,99 millions d'euros), de la CRE (2,92 millions d'euros) ou de l'Autorité de la concurrence (2,5 millions d'euros), et souhaiter que celles-ci ne dépassent pas les dépenses liées à l'activité proprement dite de ces organismes.

4. Le pôle de la protection des consommateurs : trois actions pour lesquelles les dépenses de personnels et de fonctionnement sont renforcées

Les trois actions relevant de ce pôle emploient 3 001 ETPT dont les dépenses en personnel et de fonctionnement s'accroissent pour 2013, accompagnant la **priorité donnée à la régulation des marchés et la protection des consommateurs**, gage d'une concurrence saine entre les acteurs économiques.

En application de ces orientations, la **direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)** sera dotée :

- de 70,4 millions d'euros, au lieu de 67,2 millions en 2012, au titre de l'action n° 16 « Régulation concurrentielle des marchés » ;

- de 121,8 millions d'euros, au lieu de 116,3 millions, au titre de l'action n° 17 « Protection économique du consommateur » dont 11,2 millions sont redirigés en subventions vers les associations de consommateurs, l'Institut national de la consommation (INC) et le CREDOC (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie) ;

- et de 42,7 millions d'euros, au lieu de 41,2 millions, au titre de l'action n° 18 « Sécurité du consommateur ».

II. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »

A. AVEC UNE HAUSSE DE 2,8 % DES CRÉDITS POUR 2013, LA RÉFORME DE LA STATISTIQUE PUBLIC EST CONFORTÉE

Le programme 220 « Statistiques et études économiques » est structuré autour de l'INSEE et se décompose en cinq actions, relatives à la production et au soutien pour la fourniture d'**informations macroéconomiques, sectorielles, démographiques et sociales**, aux pouvoirs publics, aux agents économiques et au grand public.

Les crédits demandés pour 2013 s'élèvent à **455,3 millions d'euros**, soit une **hausse globale de 2,8 %** par rapport à l'année précédente (442,52 millions d'euros).

Les crédits de paiement des cinq actions du programme « Statistiques et études économiques »

(en millions d'euros)

	LFI 2012	PLF 2013	Variation 2011/2012	Variation 2011/2012
Action 1 - Infrastructure statistique	147,75	148,38	0,63	0,4 %
Action 2 - Information sur les entreprises et synthèses économiques	56,06	52,74	-3,32	-5,9 %
Action 3 - Information démographique et sociale	57,46	68,89	11,43	19,9 %
Action 4 - Soutien	127,76	128,63	0,87	0,7 %
Action 5 - Action régionale	53,49	56,49	3	5,6 %
TOTAL (hors FDC et ADP)	442,52	455,13	12,61	2,8 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Economie » annexé au projet de loi de finances pour 2013

L'évolution des crédits s'explique par la réforme du cadre d'emploi des enquêteurs de l'Insee et la poursuite des réformes de la statistique publique et de l'installation d'un centre statistique à Metz (cf. encadré ci-après « Bilan d'étape de l'installation du centre statistique de Metz »)¹. Elle porte sur toutes les catégories de dépenses.

En effet, l'augmentation de 10 millions d'euros des crédits de titre 2 (374 millions d'euros en 2012 et 384 millions pour 2013) impactera plus particulièrement l'action « Information démographique et sociale » avec, en corollaire, une hausse des dépenses de fonctionnement liées aux frais de déplacement des enquêteurs.

¹ Notre collègue François Rebsamen, alors rapporteur spécial des crédits de la mission « Economie », avait présenté le 6 octobre 2010 un rapport d'information n° 7 (2010-2011) sur le volet immobilier de la délocalisation de l'INSEE à Metz.

Bilan d'étape de l'installation du centre statistique de Metz (réponse du ministère de l'économie et des finances)

1. Le projet de création du centre statistique de Metz

La décision de créer un centre statistique à Metz a été prise par le gouvernement en 2008 afin de compenser, en partie, les pertes d'emplois occasionnées par la refonte de la carte militaire. Cette création s'inscrit dans le cadre d'une opération plus vaste, impliquant des établissements publics et différents ministères. Suite à cette décision, le Premier Ministre a demandé, en septembre 2008, au Directeur général de l'Insee (M. COTIS) et au Président du CNIS (M. DUPORT) de réaliser une mission pour préciser les contours, l'organisation et la taille du projet. Le rapport « COTIS-DUPORT » a été remis au Premier Ministre le 2 décembre 2008.

Quatre entités distinctes (issues de l'INSEE, de la DARES et de la DREES) étaient prévues dans le rapport Cotis-Duport :

- une unité réalisant des statistiques sociales et locales (statistiques d'emploi, enquêtes sur le coût de la main d'œuvre, géoréférencement de sources administratives, etc.) ;
- un centre de services en ressources humaines, pour regrouper à Metz toute la gestion administrative et la paye des agents de l'Insee, et répondre aux exigences futures de l'Opérateur national de paye (ONP) ;
- un centre d'exploitation informatique, ayant vocation à concentrer toute la production, l'exploitation et l'assistance informatique à distance de l'Insee ;
- une unité de produits de diffusion.

Le rapport COTIS-DUPORT prévoyait également d'implanter deux autres entités au sein du centre statistique de Metz, à créer sur place : un centre d'enquêtes multimodales et un centre de formation aux statistiques, en particulier européennes.

Au total, le rapport retenait l'installation de 625 postes de travail au centre statistique de Metz, dont 574 pour l'Insee, 28 pour la DARES et 23 pour la DREES. Il s'agissait de loin de la contribution la plus élevée à l'objectif de transfert ou création de 1 500 emplois publics à Metz.

Le Premier Ministre a pris la décision en janvier 2009 de mettre en place le centre statistique de Metz sur la base des propositions de ce rapport.

2. Le centre statistique de Metz aujourd'hui et dans un avenir proche

Le centre statistique de Metz a ouvert ses portes le 1^{er} septembre 2011, dans des locaux loués sur le Technopôle de Metz (bâtiment "TDF"). En septembre 2012, son effectif était de 130 agents issus de l'INSEE exclusivement.

Parmi les 6 entités initialement envisagées au centre statistique de Metz, 3 sont d'ores et déjà actives ou en cours de mise en place :

- la production de statistiques sociales et locales est déjà une réalité ;
- le centre de service en ressources humaines (CSRH) assure "en double" la gestion administrative des personnels de plusieurs établissements, ceci afin de tester le nouveau progiciel "Sirhius", partagé avec Bercy et le Ministère des Affaires Étrangères, et pour lequel l'Insee est pilote. Début 2013, le CSRH assurera son activité à titre pleinement opérationnel ;
- le centre d'exploitation informatique a déjà repris certaines fonctions relatives à la gestion à distance des postes de travail, et prépare l'arrivée pour début 2013 d'un data center, dont le marché d'acquisition est en cours (solution de type "container" ou "POD").

Au courant de l'année 2013, le centre statistique de Metz atteindra la capacité disponible dans ses locaux actuels, qui est de 180 agents.

Son développement au-delà de ce palier fait actuellement l'objet de réflexions approfondies qui devront intégrer différentes dimensions :

- Du point de vue immobilier, l'État a acquis début 2011 le bâtiment de l'ancienne gare de Metz, siège de la direction régionale de la SNCF, pour accueillir les agents appelés à travailler au centre statistique de Metz. Un budget de 34,3 millions d'euros est nécessaire pour cette opération dans sa version la plus ambitieuse, représentant quelque 9 000 m² de surface (ce financement relève non du programme "statistiques et études économiques" mais du compte d'affectation spéciale "gestion du patrimoine de l'État"). Aucun marché n'a été notifié à ce jour. Une réflexion va être engagée pour optimiser le coût du projet. En outre, le site pourrait être utilisé, pour partie, pour accueillir d'autres services de l'Etat.

- La concentration à Metz d'un certain nombre d'activités statistiques ou de fonctions "support" permet de rationaliser l'organisation territoriale et d'améliorer la productivité : ainsi, la création du centre statistique de Metz s'est pleinement inscrite dans le cadre du projet de moyen terme dont l'Insee s'est doté pour l'horizon 2015.

Cependant, outre les difficultés immobilières, le rythme de croissance du site tient aussi à la relative difficulté à recruter les personnels, étant observé qu'aucune mobilité forcée n'a été réalisée. Pour les agents originaires de l'Insee, le volontariat pour rejoindre Metz s'avère modéré. Pour les autres agents, si les recrutements locaux n'ont pas jusqu'ici posé problème, une éventuelle augmentation de rythme s'avèrerait à coup sûr délicate, du fait que ce sont essentiellement des fonctionnaires déjà présents sur le bassin messin qui postulent pour rejoindre le centre statistique.

- Les élus locaux demandent, de leur côté, le strict respect des engagements de l'Etat quant au nombre global d'emplois transférés.

Un bilan global de la mise en oeuvre des engagements des différents ministères a été réalisé sous l'égide du cabinet du Premier ministre. Il a montré que le calendrier global de transfert d'emplois était globalement respecté jusqu'à présent. S'agissant du cas particulier de l'INSEE, le ministre de l'économie et des finances envisage un déplacement à Metz avant la fin de l'année 2012. Les réflexions des services du ministère, en lien avec le préfet de région, se poursuivent en vue de préparer ce déplacement.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

B. UNE CLARIFICATION DES DÉPENSES DE PERSONNELS PAR L'INTÉGRATION DES ENQUÊTEURS DANS LE PLAFOND D'EMPLOI

L'élément marquant pour 2013 est l'intégration des enquêteurs, à hauteur de 770 ETPT, dans le plafond d'emploi. En effet, jusqu'en 2012, les 1 200 enquêteurs chargés de réaliser les enquêtes auprès des ménages et les relevés de prix étaient des personnels vacataires-pigistes, rémunérés à la tâche et, à ce titre, non répertoriés dans les emplois. À compter de 2013, ces personnels disposeront d'une situation de contractuels de l'État, à temps complet ou incomplet.

Le solde d'évolution du cadre d'emploi, comportant par ailleurs la suppression de 77 ETPT, est fixé à 693 emplois, soit au total **une augmentation d'effectifs de 13,5 % qui doit être considérée comme la régularisation d'une situation existante.**

L'évolution des emplois par action du programme

(en ETPT)

	ETPT en 2010	ETPT en 2011	ETPT en 2012	ETPT en 2013	Solde 2011 / 2012	Variation 2011 / 2012
Infrastructure statistique	1 655	1 675	1 649	1 792	143	8,7 %
Information sur les entreprises et synthèses économiques	765	732	721	709	-12	-1,7 %
Information démographique et sociale	513	617	608	1 197	589	96,9 %
Soutien	1 622	1 391	1 369	1 349	-20	-1,5 %
Action régionale	932	806	793	786	-7	-0,9 %
TOTAL	5 487	5 221	5 140	5 833	693	13,5 %

Source : *Projet annuel de performances de la mission « Economie » pour 2013*

III. LE PROGRAMME 305 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE »

A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE

Le programme 305 « Stratégie économique et fiscale » est doté de **508,76 millions d'euros** de crédits de paiement. Par rapport aux crédits votés en loi de finances pour 2012, la dotation pour 2013 n'augmente que de 0,7 % (au lieu de 4,5 % entre 2011 et 2012), cependant que les effectifs diminuent de 1,4 % (- 28 ETPT). Les crédits se répartissent de la façon suivante :

Crédits de paiements et emplois par action du programme 305

	LFI 2012 (en millions d'euros)	PLF 2013 (en millions d'euros)	Variatio n 2012 /2013	Solde 2012 /2013	ETPT en 2010	ETPT en 2011	ETPT en 2012	ETPT en 2013
Action 1 - Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen	396,20	399,73	0,9 %	3,53	705	702	709	704
Action 2 - Développement international de l'économie française	93,26	93,16	-0,1 %	-0,1	1 381	1 123	1 037	1 014
Action 3 - Elaboration de la législation fiscale	15,64	15,87	1,5 %	0,23	189	192	192	192
TOTAL	505,1	508,76	0,7 %	3,66	2 275	2 017	1 938	1 910

Source : *projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013*

Cette stabilisation des crédits a été rendue possible par une amélioration de la prévision de dépense afférente à la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France et les Instituts d'émission d'outre-mer pour le compte de l'État, dont le montant pour 2013 est établi sur la même estimation que pour 2012.

Il ressort par ailleurs que l'augmentation des crédits pour 2013 est induite pas le GVT augmentant mécaniquement le montant des dépenses de personnels.

B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS

Les crédits portés par le programme 305 correspondent aux actions suivantes :

- à l'action 1 « Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France au niveau national, international et européen », la principale évolution concerne la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France et les Instituts d'émission d'outre-mer pour le compte de l'État au titre de l'article L. 141-7 du code monétaire et financier. La dotation prévue pour 2013 est de 327,88 millions d'euros, soit le même montant que pour 2012 (304,8 millions d'euros en 2011) répartis entre la Banque de France à hauteur de 316,73 millions d'euros et les IEDOM et IEOM pour 11,15 millions d'euros¹. Les autres crédits alloués à cette action et destinés notamment à financer des audits et études économiques et financières sont en baisse par rapport à la LFI 2011 avec un montant total de 7,5 millions d'euros au lieu de 9,9 millions ;

- s'agissant de l'action 2 « Développement international de l'économie française », 16,9 millions d'euros hors titre 2 (au lieu de 18,3 millions en 2012) sont affectés aux dépenses de fonctionnement. Cette réduction intervient dans le cadre du redimensionnement du réseau international de la direction générale du Trésor et de la dévolution des activités commerciales à Ubifrance par les services économiques. Par coordination, la subvention attribuée à l'agence au titre du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » intègre le coût des personnels transférés ;

- enfin, l'action 3 « Elaboration de la législation fiscale » supporte les crédits de personnel de la direction de la législation fiscale (DLF) pour un montant de 15,87 millions d'euros (15,67 millions en 2012) pour le même nombre d'emplois, soit 192 ETPT.

¹ Depuis 2011, pour se conformer aux exigences du SEBC (Système Européen de Banques Centrales) et afin de concrétiser l'engagement de l'État de rémunérer au juste coût les prestations effectuées pour son compte par la Banque, le calcul des prestations est effectué en « coût complet ».

CHAPITRE III

PRÉSENTATION DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »

Ce compte trouve son origine dans l'immédiat après-guerre avec l'institution d'un régime d'avances aux fonctionnaires de l'Etat et aux personnels militaires pour l'acquisition de moyens de transport nécessaires à l'exécution de leur service¹. Par la suite, plusieurs lois de finances en ont successivement modifié le périmètre.

Pour 2013, la dotation du compte s'établit à **10,33 millions d'euros** ainsi répartis.

Dépenses du compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »

(en euros)

Section/ligne/programme	LFI 2012	PLF 2013
Prêts et avances pour le logement des agents de l'Etat	500 000	330 000
Prêts pour le développement économique et social	10 000 000	10 000 000
Prêts à la filière automobile	0	0
Prêts et avances au fonds de prévention des risques naturels majeurs <i>(ancien)</i>	-	-
Total	10 500 000	10 330 000

Source : projet annuel de performance de la mission « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » annexé au projet de loi de finances pour 2013

La réduction des crédits de 170 000 euros porte sur l'action « Prêts et avances pour le logement des agents de l'Etat », celle-ci ayant pour objet de permettre aux agents affectés à l'étranger de prendre leurs fonctions dans les meilleures conditions. Cette dotation est ventilée pour 300 000 euros au titre de la prise de location d'un logement et 30 000 euros pour la réalisation de travaux d'amélioration². La contraction de ces dépenses est expliquée par la réduction du rythme d'affectation des agents à l'étranger du fait d'un « *contexte géopolitique mondial difficile* ».

La plus grande partie des crédits, soit 10 millions d'euros, sont consacrés au programme « Prêts pour le développement économique et social ». Celui-ci retrace le versement et le remboursement de prêts consentis aux entreprises rencontrant des difficultés ponctuelles de financement. Ces participations de l'Etat sont engagées, contre rémunération, en cas de difficulté d'accès au marché du crédit et permettent, par effet de levier, de

¹ Article 79 de la loi n° 47-1465 du 4 août 1947 relative à certaines dispositions d'ordre financier.

² La prévision pour 2013 est calculée sur le dépôt de 12 dossiers de prise de location, pour un coût moyen de 25 000 euros, et d'une trentaine de dossiers de travaux.

mobiliser des concours financiers d'investisseurs privés, rassurés par la présence de l'Etat dans le plan de financement. Les prêts pour le développement économique et social sont octroyés par le CIRI (Comité interministériel de restructuration industrielle) et les CODEFI (Comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises)¹.

Enfin, aucun nouvel engagement budgétaire n'est porté sur le programme « Prêts à la filière automobile » créé en 2009 dans le cadre du « Pacte automobile ». Cependant celui-ci reste ouvert afin d'enregistrer les remboursements des prêts octroyés à leur échéance au titre des 150 millions d'euros ouverts en 2009 et 100 millions d'euros en 2010.

¹ *Le CIRI et les CODEFI ont un rôle de médiation permettant d'accompagner les entreprises en difficulté dans leurs négociations financières avec leurs principaux partenaires économiques (banques, investisseurs, clients, fournisseurs, assurance-crédit, etc.).*

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

Aucune modification des crédits n'a été apportée en première délibération.

II. SECONDE DÉLIBÉRATION

A. MINORATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, une minoration des crédits à titre reconductible de 1 580 000 euros en AE et en CP a été adoptée afin de gager les ouvertures de crédits opérées lors de la discussion de la seconde partie du présent projet de loi de finances. Cette minoration est ainsi répartie :

- 1 170 000 euros en AE et CP prélevés sur le programme « Développement des entreprises et du tourisme » ;

- 300 000 euros en AE et CP sur le programme « Statistiques et études économiques » ;

- et 110 000 euros en AE et CP sur le programme « Stratégie économique et fiscale ».

B. MAJORATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

A titre non reconductible et suivant le souhait de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a majoré de 527 428 euros en AE et CP le plafond de la mission « Economie ».

C. SOLDE DES MODIFICATIONS DE CRÉDITS

Au total, ces modifications entraînent une minoration de 1 052 572 euros en AE et en CP des crédits de la mission par rapport au projet de loi de finances initiale.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 24 octobre 2012, sous la présidence M. Philippe Marini, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Christian Bourquin et André Ferrand, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Economie » et le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

M. Christian Bourquin, rapporteur spécial. – Je commencerai cette intervention par un constat de base auquel nous devons tous faire face : la situation des finances publiques et les engagements du Gouvernement en faveur de la réduction du déficit des comptes publics laissent peu de marges de manœuvre. Sur ce point, je souhaite par avance écarter les éventuelles critiques de l'opposition sur la supposée absence d'économie faites sur les dépenses. Notre Gouvernement a annoncé des réductions de moyens, que nous assumons, et les crédits de la mission « Economie » n'y échappent pas. Je vous livre quelques chiffres que vous retrouverez plus en détail dans le rapport. Par rapport aux crédits ouverts pour 2012, la dotation de la mission « Economie » pour 2013, environ 1,8 milliard d'euros, enregistre, à périmètre constant, une diminution de 2,1 %. Les dépenses de personnels sont stabilisées avec une réduction du plafond d'emplois de 148 ETPT ramenant le nombre d'emplois à 12 999 pour 2013. Par ailleurs, les réductions les plus notables de crédits d'intervention sont les suivantes :

- le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) enregistre une réduction de près de 10 millions d'euros (32,3 millions d'euros au lieu de 42 millions en 2012 et 64 millions l'année précédente) ;

- l'aide au départ des commerçants et artisans baisse de plus de 6 millions d'euros (11,9 millions d'euros au lieu de 18 millions) ;

- la dotation des politiques industrielles de soutien à la compétitivité des PME est amputée de 8 millions d'euros (54,7 millions d'euros au lieu de 63 millions en 2012) ;

- la subvention aux centres techniques industriels (CTI) est réduite de 2,5 millions d'euros (23,4 millions d'euros au lieu de 26 millions).

De leur côté, les dix opérateurs de la mission participent également à l'effort global de réduction des dépenses avec une baisse de 2 % de leurs effectifs (3 370 ETPT) et de 3,4 % du montant global des subventions pour charges de service public qui leurs sont attribuées (184 millions d'euros).

En revanche, certaines missions essentielles sont consolidées car il s'agit de « joyaux » de notre politique économique. Ainsi, les moyens des opérateurs en charge de la promotion de l'export (l'agence française pour le développement international des entreprises – Ubifrance), de l'attractivité du territoire (l'agence française pour les investissements internationaux – AFII) et du tourisme (l'agence de développement touristique de la France – Atout France) sont préservés. Il s'agit d'un axe stratégique de la politique de redressement productif et de croissance durable pour notre pays. Je sais que

mon collègue André Ferrand est sensible à ce sujet qui dépasse les clivages politiques et sur lequel nous pouvons nous retrouver.

Mais ce ne sont pas 1,8 milliard d'euros qui sont de nature à impulser à eux seuls l'économie nationale. Au-delà de ce budget, je veux maintenant vous livrer quelques réflexions sur les actions et les réformes qui doivent, à mon sens, être menées d'urgence. Je propose d'en initier la trame afin de les intégrer dans le débat parlementaire à venir.

Tout d'abord, un mot sur le projet de création de la banque publique d'investissement, adopté le 17 octobre dernier par le Gouvernement en Conseil des ministres, pour garantir le financement des entreprises industrielles, des entreprises innovantes et des PME exportatrices. L'économie du tourisme doit aussi y trouver sa place car il s'agit d'un secteur non délocalisable. Il doit être salué dans son principe mais il conviendra de suivre avec attention l'application de deux de ses axes majeurs :

- une capacité de financement de 42 milliards d'euros, sans commune mesure avec celle des crédits de la mission « Economie » ;

- et une gouvernance qui devrait associer les Régions tant dans les orientations qui seront prises que dans la gestion concrète du dispositif puisque les entreprises qui voudront s'adresser à cette banque se tourneront vers un guichet unique régional. Il faut que ce soit bien une banque décentralisée et pas déconcentrée. Avec mon collègue François Patriat, également président de région, nous serons vigilants sur ce point lorsque le projet de loi viendra devant le Parlement.

Ensuite, il faut ouvrir d'urgence de nombreux dossiers, qu'il s'agisse de la crise du financement du FISAC, de la relance d'une politique de tourisme social ou de l'accompagnement à l'export de nos PME, et procéder à des réformes à tous niveaux local, national et international.

Le financement du FISAC est en crise et doit être réformé de toute urgence. J'ai été informé qu'une mission d'inspection avait été commandée par le Gouvernement afin de dresser un bilan de la gestion passée et proposer des solutions pour l'apurement des demandes en cours non financées. Le stock de 1 600 dossiers et le flux en cours représentent plus de 2 000 projets en souffrance. Pour apurer le stock, il faudra plus de 50 à 60 millions d'euros. Le travail de cette mission nourrira notre réflexion parlementaire, mais je veux ajouter, sur la base de mon expérience dans le Languedoc-Roussillon et en y associant mon collègue François Patriat, que la question devra se poser au niveau régional. En effet, territorialiser la gestion de ce dispositif permettrait, me semble-t-il, de mieux gérer les critères d'attribution et, surtout, d'en assumer les choix politiques plus aisément qu'au niveau national.

De même, une réflexion doit être menée en vue de simplifier et sécuriser le mode de financement des centres techniques industriels qui fait appel à un « mixte » complexe et illisible entre taxes affectées plafonnées et dotations budgétaires.

Sur un autre plan, il me semble qu'à la lumière des travaux de la Cour des comptes sur la gestion de l'agence nationale des chèques vacances, il

serait temps de repenser la politique du tourisme social, sachant que 46 % des Français ne partent pas en vacances. Sans moyens supplémentaires, il faudrait réfléchir à mieux coordonner les actions de l'Etat et des collectivités dans ce domaine. Toujours en matière de tourisme, je partage également le constat selon lequel la collecte et la répartition du produit de la taxe de séjour pourraient être modernisées afin de mieux correspondre aux besoins des collectivités et participer à la promotion de la France à l'étranger. Ce doit être une priorité car l'industrie du tourisme est un gisement d'emplois non délocalisables.

Enfin, nous pourrions nous pencher sur une possible manne fiscale supplémentaire en ce qui concerne les habitations légères et de loisir. Il m'est apparu que celles-ci ne supportent pas de taxe sur le foncier bâti. Cela demanderait à être expertisé et chiffré car ce serait non seulement une distorsion de concurrence, mais aussi une injustice par rapport aux infrastructures de tourisme construites « en dur », et également une perte de recettes pour les collectivités territoriales.

Pour en venir au vote du budget, je propose à la commission d'adopter en l'état les crédits de la mission « Economie » car je pense que, dans le contexte très resserré que nous vivons sur le plan budgétaire, ses missions essentielles sont consolidées tout en considérant que ce budget doit s'inscrire dans une perspective de réformes.

S'agissant du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes financiers », dont les crédits interviennent notamment en soutien de l'installation des agents en poste à l'étranger, je propose à la commission d'en adopter les crédits, sans modification.

M. André Ferrand, rapporteur spécial. – Je ne reviendrai pas sur les éléments chiffrés de ce budget que mon collègue a déjà décrits précisément. Je comprends la position délicate de la majorité qui fait face à un budget pour 2013 très semblable à celui qui avait été présenté par l'ancienne majorité pour 2012, et qui se traduit par une poursuite des réductions de dépenses d'intervention. Aussi, me permettez-vous simplement de m'étonner du fait que l'année dernière, vous aviez rejeté ces crédits alors que vous vous apprêtez à adopter un budget similaire pour cette année. Cela dit, cette remarque est faite sans malice et nous comprenons parfaitement que vous mettiez en œuvre une certaine rigueur budgétaire, j'insiste sur ces derniers mots.

J'ai bien noté pour ma part le maintien des moyens affectés aux opérateurs Ubifrance, AFII et Atout France qui sont essentiels. Aussi, pour ne pas faire durer le suspens, je ne vous proposerai pas d'adopter ce budget. Mais je ne vous proposerai pas non plus de le rejeter car, au final, celui-ci se borne à affecter les moyens nécessaires à l'action de notre administration et des opérateurs de l'Etat. Pour ma part, je m'abstiendrai donc.

La recherche de compétitivité de nos entreprises, de performance à l'export et d'emplois nouveaux ne relève pas de cette mission et il faut aller chercher ailleurs des relais de croissance. Je parlerai brièvement de deux défis à relever pour notre balance commerciale.

Tout d'abord, la promotion de la destination « France » à l'international est un sujet sur lequel j'ai travaillé l'an dernier. Nous avons un potentiel exceptionnel à développer et un opérateur, Atout-France, qui a besoin d'un financement pour assurer le développement de l'image de la France à l'étranger. L'année dernière le Sénat avait adopté un amendement de notre collègue Gérard Collomb qui opérait un relèvement du plafond de la taxe de séjour justifié par le fait que le nouveau classement hôtelier comporte les nouvelles catégories 5 étoiles et palace. Avec mes collègues Jean Besson et Michel Bécot nous avons, par un sous-amendement, créé une part additionnelle destinée à financer la promotion de notre marque « Rendez-vous en France » qui a besoin d'être développée à l'international. L'Assemblée nationale avait supprimé l'ensemble de ce dispositif qui, à mon sens, doit être présenté à nouveau au vote du Sénat.

Ensuite, comme vous le savez, j'ai présenté la semaine dernière une communication d'étape concernant le dispositif d'appui aux exportations et formulé des propositions pour la mise en place d'une stratégie commune et cohérente de tous les acteurs à l'étranger. Je fais le même constat que vous, « la maison brûle » et nous avons des réserves de croissance très importantes, notamment dans le domaine agro-alimentaire, que nous devons pleinement exploiter. Il faut apporter à nos entreprises, soit au travers des filières, soit au travers des régions, toute l'information et tout le soutien nécessaire.

Je travaille sur ces sujets avec Christian Bourquin, ainsi qu'avec les rapporteurs spéciaux de la mission « Agriculture », Yannick Botrel et Joël Bourdin, en vue de la présentation d'un rapport commun au début de l'année prochaine.

Au bénéfice de ces observations, je m'abstiendrai donc sur le vote des crédits de la mission « Economie ». En revanche, s'agissant du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes financiers », comme mon collègue, je propose à la commission d'en adopter les crédits.

M. Philippe Marini, président. – Sur la question du FISAC, qui nous préoccupe tous, je vous informe que j'ai reçu les deux contrôleurs d'Etat qui sont chargés d'une mission d'inspection et ils m'ont appris qu'il n'existait pas de consolidation de l'utilisation des fonds par catégorie d'opération. Il serait bien que nous ayons un tel bilan car cela nous apporterait des enseignements sur les critères d'attribution des aides à retenir. Ensuite, ils m'ont confirmé l'existence d'une « bosse » d'engagement d'environ 80 millions d'euros, ce chiffre n'étant qu'un ordre de grandeur. Ce sujet est d'autant plus complexe que tous ces engagements ne sont pas nécessairement juridiques. Certains relèvent d'engagements moraux qui n'ont pas recueilli la signature du ministre mais qui, malgré tout, demeurent dans la file d'attente. Il faut clarifier les conditions d'intervention du FISAC et on ne peut que souscrire à votre appel à une réforme urgente.

Dans un autre domaine, je relève que la réduction des crédits relatifs aux politiques industrielles sont toujours aussi peu justifiées et décrites dans

les documents budgétaires. Il conviendrait d'obtenir des précisions complémentaires sur les dispositifs impactés.

Enfin, j'ai bien noté vos propositions concernant la taxe de séjour, mais j'ai une inquiétude sur le fait que l'instauration d'une part additionnelle en faveur de la promotion de la France soit un étage supplémentaire ou une ponction sur les maigres ressources actuelles des communes.

M. François Patriat. – Je remercie nos rapporteurs d'avoir fait des propositions et d'avoir rappelé que des économies sont faites par le Gouvernement. Il y a 10 milliards d'économie sur les dépenses dans le budget 2013 que nous assumons totalement.

Vous avez cité les deux sujets essentiels que sont la création de la banque publique d'investissement et le FISAC. Dans les deux cas, nous avons à traiter de dispositifs qui doivent s'intégrer dans l'acte trois de la décentralisation. Je prendrai également mes responsabilités, en tant que président de région, lorsque nous aurons à voter le projet de loi qui nous sera soumis.

Sur le FISAC, je rappelle qu'il s'agit d'abord d'un problème de financement. La proposition de notre collègue Christian Bourquin est intéressante et je suis favorable à la décentralisation du fonctionnement de ce fonds mais en ayant conscience qu'il faudrait l'alimenter substantiellement pour qu'il redevienne, conformément à sa vocation première, l'outil de développement du commerce local.

M. Joël Bourdin. – Pour ma part, je me réjouis que les crédits alloués à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) soient confortés car la régulation du marché, la protection et la sécurité des consommateurs sont des priorités.

M. Jean-Paul Emorine. – Je regrette beaucoup la diminution des crédits du FISAC. C'est un constat de carence du dispositif qui n'est pas satisfaisant même si je note que les propositions des présidents de régions peuvent être de nature à en réformer le fonctionnement.

Enfin, j'estime que la banque publique d'investissement n'est qu'un assemblage de moyens existants et qu'elle ne devra pas servir, pour des motifs politiques, à financer les « canards boiteux » ainsi que l'a formulé son nouveau président.

Mme Marie-France Beaufils. – Sur le FISAC, il faut signaler le bilan d'une gestion passée qui est un échec. Ce fonds devait être financé par la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) afin que la grande distribution soit mise à contribution pour rééquilibrer le commerce de proximité. Or, cela n'a pas été le cas. Maintenant la TASCOM revient aux collectivités locales et, par nature, la dotation budgétaire diminue année après année alors qu'il y a de vrais besoins dans les territoires. Aussi, j'ai bien entendu la proposition de réformer le FISAC mais avant de transférer aux régions la pénurie, il faut redonner du sens à ce dispositif.

Enfin, je voudrais que le montant de la dotation de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) soit précisé car jusqu'à présent celle-ci n'était pas clairement identifiée au sein des crédits alloués au FISAC.

M. Philippe Marini, président. – La TASCOM est affectée aux collectivités sans qu'il y ait de ventilation en faveur de tel ou tel dispositif.

M. Richard Yung. – Parmi nos trois opérateurs représentant la France à l'étranger, je remarque que l'action de promotion faite par Atout France en direction des publics étrangers est trop discrète. Par ailleurs, si nous restons un grand pays d'investissements internationaux on voit mal l'effet des actions de l'AFII et la corrélation entre ses activités et les résultats en termes d'investissement et d'emploi.

Enfin, l'opération de dévolution des activités commerciales d'accompagnement des entreprises à Ubifrance est terminée. Maintenant, il faut mettre l'accent sur des actions d'accompagnement durable de nos entreprises car chacun sait qu'on ne s'installe pas sur un nouveau marché par une présence ponctuelle dans des salons internationaux, mais en établissant des plans d'export sur une durée minimale de deux à trois ans.

M. Dominique de Legge. – J'ai remarqué un déséquilibre dans l'effort d'économie entre la forte baisse des dépenses d'investissement et la stabilité des autres postes de dépenses.

M. André Ferrand, rapporteur spécial. – Concernant la taxe de séjour, je rappelle que sa perception résulte de la liberté de vote des communes. Ma proposition est de conforter leurs recettes en augmentant le plafond de la taxe et prévoir une fraction additionnelle qui n'amputerait pas la part qui leur revient de droit. S'agissant d'Atout France, je veux saluer l'excellent travail que cet opérateur accomplit. Mais si la France est la première destination touristique, elle n'est qu'au troisième rang des recettes mondiales derrière les Etats-Unis et l'Espagne. C'est pourquoi notre promotion à l'international doit être renforcée et donc bénéficier d'un financement innovant. Il faudrait d'ailleurs que tous nos opérateurs à l'étranger travaillent ensemble. A Düsseldorf, j'ai observé que l'AFII occupait les mêmes locaux qu'Ubifrance ; même si les équipes sont différentes, au moins les frais fixes sont partagés et une meilleure communication est instaurée.

Mais au final, le vrai problème de l'attractivité de la France, j'ai le regret de le constater à l'étranger, est que notre système fiscal n'inspire par confiance aux investisseurs étrangers.

M. Philippe Marini, président. – Avec une politique fiscale plus attrayante, je serais tenté de dire que notre pays serait naturellement plus attractif sans avoir à financer de multiples opérateurs !

M. Aymeri de Montesquiou. – Les chiffres de l'AFII ne donnent pas forcément une vision exacte de la réalité des investissements. Il faudrait par exemple ventiler les investissements entre ce qui relève des achats immobiliers et ce qui va réellement vers les investissements en entreprises.

M. Christian Bourquin, rapporteur spécial. – Je constate que nous sommes tous conscients de la nécessité de réformer le FISAC. Les grands dossiers de décentralisation économique devront aborder cette question. Si nous étions capables de définir des orientations générales au niveau national et, pour les régions, de décliner des priorités locales, nous serions certainement davantage en mesure d'attribuer plus finement et efficacement ces aides. Ainsi, en répartissant la dotation actuelle du FISAC entre chaque collectivité cela aboutirait à un montant approximatif d'un million d'euros par région. Or, pour ce qui concerne le Languedoc-Rousillon, cela me permettrait de définir des axes prioritaires en faveur, par exemple, de l'extrême ruralité. Comme tout président de région, je suis prêt à assumer un tel choix alors qu'au niveau national, on pilote à l'aveugle. Enfin, le problème actuel est que nous héritons d'un socle de promesses morales qui, comme nous le savons tous, ont eu tendance à augmenter à chaque période pré-électorale. Je dis cela sans aucun esprit polémique.

En ce qui concerne la BPI, je voudrais dire à Jean-Paul Emorine que la gestion de proximité a démontré une plus grande efficacité dans la sélection des projets. Ce n'est pas sur l'activité locale des grandes banques privées qu'il y a eu des dérives, mais sur les marchés internationaux. Cette approche régionale vaut également dans l'appui à l'export des entreprises et des filières, même si le chef de file à l'étranger doit clairement demeurer l'Etat.

A la question de Dominique de Legge, je pense pouvoir répondre qu'il y a bien une réduction du plafond d'emplois de la mission, mais que celle-ci ne se traduit pas automatiquement dans une réduction des dépenses de personnels du fait de l'évolution naturelle des salaires corrélée à l'ancienneté et à la technicité.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Economie » et du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale en seconde délibération, a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Economie » et du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

ANNEXES

ANNEXE I

Extrait du compte rendu intégral de la séance publique du 27 novembre 2012 relatif au fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)

- Présidence de Mme Bariza Khiari, vice-présidente -

Article additionnel après l'article 30 bis

Mme Bariza Khiari, présidente. L'amendement n° I-127, présenté par M. Martial Bourquin, au nom de la commission des affaires économiques, est ainsi libellé :

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 1er 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. »

La parole est à M. Martial Bourquin.

M. Martial Bourquin. Il s'agit du dossier du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce, le FISAC. Rappelez-vous, les grandes surfaces qui se sont développées de façon exponentielle en France payaient une taxe pour revitaliser les centres des villes, les centres des bourgs, les centres des villages. Cette taxe, qui s'élevait à 78 millions d'euros il y a trois ans, est tombée ensuite à 42 millions d'euros. Il est proposé de la ramener à 32 millions d'euros.

Au travers de cet amendement, nous lançons un signal pour faire en sorte de conserver ce fonds, car il est important en termes d'aménagement du territoire. Parfois, j'ai entendu dire, ici ou là, que les élus l'utilisaient pour se payer des bouts de trottoir. Il permet, au contraire, de mutualiser des financements, certes, croisés mais qui ont parfois redonné vie au commerce local dans des villages, dans des villes, dans des quartiers sensibles.

Nous proposons de mettre en place une taxe additionnelle à la taxe sur les surfaces commerciales, la TASCOM, pour redonner toute sa dimension au FISAC.

Ce fonds favorise l'aménagement du territoire en nous permettant de déposer un dossier pour venir en aide au commerce en difficulté. Les services déconcentrés de l'État en région travaillent avec la commune, parfois avec le département et la région, afin de parvenir à une revitalisation commerciale.

On nous demande parfois si la rénovation d'une place ou certaines opérations d'urbanisme relèvent du soutien au commerce. Oui, car il est indissociable des opérations d'urbanisme. L'urbanisme et le commerce sont intimement liés.

C'est en déposant des dossiers auprès du FISAC et de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'ANRU, que nous revitalisons les commerces, parfois moribonds, installés dans le centre de nos zones urbaines sensibles, les ZUS, et de nos quartiers sensibles, et que nous leur permettons de reprendre vie.

C'est enfin grâce aux politiques d'aménagement du territoire et de revitalisation commerciale que nous pouvons soutenir le commerce et l'artisanat.

Cet amendement a été adopté à l'unanimité de la commission des affaires économiques, tout comme l'année dernière, parce que le Sénat est la chambre haute du Parlement, le représentant des communes et de l'ensemble des élus.

Si nous tenons au FISAC, c'est parce que nous avons recours à ce fonds dont nous avons besoin pour mener à bien ces opérations. Aussi devons-nous faire en sorte de l'abonder, afin que nos villages, nos villes et nos quartiers continuent à se développer, et que la revitalisation de nos commerces se poursuive.

Mme la présidente. Le sous-amendement n° I-257, présenté par M. Lenoir, est ainsi libellé :

Amendement n° I-127

1° Alinéa 4

Remplacer les mots :

le produit

par les mots :

90 % du produit

2° Compléter cet amendement par un alinéa ainsi rédigé :

« 10 % du produit de la taxe additionnelle sur les surfaces commerciales est affecté au Comité professionnel de la distribution de carburant. »

La parole est à M. Jean-Claude Lenoir.

M. Jean-Claude Lenoir. Ce « greffon » que j'ajoute à l'amendement de Martial Bourquin est d'un esprit très proche.

Je le confirme, les membres de la commission de l'économie ont bien voté à l'unanimité cet amendement visant à abonder le FISAC. Nous sommes en effet tous très attachés au bon fonctionnement de ce fonds, en tant que maîtres d'ouvrage, sur le terrain, d'opérations de revitalisation de nos centres-bourgs et centres-villes.

Mme le ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme a déploré devant notre commission que ces crédits soient trop souvent utilisés en vue de la réalisation d'opérations de rénovation urbaine, alors qu'ils sont plutôt destinés aux commerçants. Pourtant, lesdites opérations sont extrêmement utiles pour nos commerces ! Le soutien du groupe UMP à l'amendement de Martial Bourquin est donc total.

Avec ce sous-amendement, je souhaite attirer votre attention, mes chers collègues, sur la situation des stations-service, que vous serez certainement appelés à connaître, si ce n'est déjà le cas.

Aujourd'hui, 70 % du carburant consommé est distribué par les grandes surfaces, les 30 % restants l'étant par de petites stations, et ce bien que la plupart des stations-service appartiennent à des groupes importants, comme Total. Un certain nombre de ces artisans-commerçants sont toujours installés dans nos petits bourgs.

En 2008, des dispositions réglementaires ont été adoptées en vue de mettre aux normes ces stations-service, et notamment les citernes, dans un délai de douze ans.

Ces opérations de mise aux normes ont été financées par des crédits apportés par le Comité professionnel de la distribution de carburants, le CPDC, qui bénéficiait à cette fin des produits d'une taxe parafiscale.

Cette taxe a été supprimée en l'an 2000 et remplacée par un concours du ministère du commerce et de l'artisanat, c'est-à-dire une subvention affectée à ce comité professionnel. Depuis lors, le montant de cette subvention n'a cessé de diminuer.

Alors que la mise aux normes devait être achevée en 2010, la majorité d'alors, sur l'initiative du précédent gouvernement, avait prolongé le délai de trois ans.

Ces stations-service devront donc être aux normes à la fin de 2013. Lesquelles, d'après vous, ne le seront pas ? Il est facile de le deviner, il s'agira de celles qui sont détenues par des personnes n'ayant pas les moyens d'effectuer ces opérations.

Ces stations-service jouent pourtant un rôle majeur dans les territoires ruraux. La situation du commerce de proximité dépend en effet étroitement de l'existence de ces commerces de carburant. En effet, si vous ne pouvez acheter de l'essence près de chez vous, il vous faut aller en chercher dans les grandes surfaces, avec toutes les conséquences que cela entraîne : puisque vous avez fait le déplacement, vous en profitez pour faire vos courses et remplir le caddie !

J'attire l'attention de tous les membres du Sénat sur cette question vitale, car personne n'est à l'abri de ce genre de situation, qui peut se rencontrer même dans les zones urbaines. C'est la raison pour laquelle il convient de faciliter la mise aux normes des stations-service, et donc d'augmenter les crédits y afférents.

Mme la présidente. Mon cher collègue, il est maintenant temps de conclure !

M. Jean-Claude Lenoir. Ce sous-amendement, greffé sur l'excellent amendement de Martial Bourquin, vise donc à affecter 10 % du produit de la taxe additionnelle sur les surfaces commerciales au CPDC – ce pourcentage peut être modifié ; le débat est ouvert ! –, afin de financer ces opérations de mise aux normes...

Mme la présidente. Monsieur Lenoir, veuillez conclure !

M. Jean-Claude Lenoir. ... dont vous avez bien voulu reconnaître l'urgence. Je vois que Martial Bourquin semble approuver cette proposition...

M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué. Le temps de parole par orateur est-il désormais de dix minutes ?

Mme la présidente. Le sous-amendement n° I-441, présenté par M. de Montgolfier, est ainsi libellé :

Amendement 127, alinéa 5

Compléter cet alinéa par les mots :

, ainsi que sur la moitié de la surface de stockage des commerces de libre-service

La parole est à M. Albéric de Montgolfier.

M. Albéric de Montgolfier. Je voterai bien entendu l'amendement n° I-127 relatif au FISAC, mais je tiens à attirer l'attention de mes collègues sur la question de l'assiette de la détaxe sur les surfaces commerciales.

Nous observons en effet le développement de nouveaux modes de consommation. Je vise en particulier la vente sur internet, qui suppose le retrait des produits achetés dans des points de vente dédiés, les drive.

M. Philippe Marini, président de la commission des finances. Comment dites-vous en français ?

M. Albéric de Montgolfier. Je n'ai pas trouvé de traduction... Dans ce mode de commerce, la commande s'effectue par internet ou par téléphone, et l'on retire les produits dans des points de vente situés à proximité immédiate des hypermarchés pratiquant ce type de vente, ou accolés à ceux-ci.

Aujourd'hui, ces surfaces de vente ne sont soumises à aucune taxe, qu'il s'agisse de la TASCOT, assise sur la surface de vente, ou d'une taxe additionnelle sur les surfaces commerciales, car elles n'y sont pas adaptées.

Il faudrait trouver le moyen de tenir compte de ce changement des modes de consommation. Ce sous-amendement vise donc à retenir comme assiette de cette taxe, non la surface de vente, puisque nous parlons en l'occurrence de vente sur internet, mais la surface de stockage, avec un abattement de 50 %.

Je suis bien conscient qu'il s'agit d'un sous-amendement d'appel. Nous devons cependant réfléchir à l'adaptation de notre fiscalité, qu'il s'agisse

de la TASCOM ou de tout autre taxe, afin de tenir compte de ces nouveaux modes de consommation.

Voilà moins de quatre ans, il y avait en France soixante-dix drive ; on en compte aujourd'hui plus d'un millier. Or notre fiscalité n'est pas adaptée à ces nouveaux usages. Nous continuons à taxer en nous fondant sur la surface de vente, inexistante en l'espèce. J'aimerais connaître l'avis du Gouvernement ou de la commission sur ce sujet.

M. Jean-Claude Lenoir. Très bien !

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. François Marc, rapporteur général de la commission des finances. L'amendement de notre excellent collègue Martial Bourquin vise à abonder le FISAC par la création d'une taxe additionnelle à la TASCOM à hauteur de 60 millions à 65 millions d'euros.

Le sous-amendement n° I-257 tend à orienter 10 % du produit de cette nouvelle taxe additionnelle en direction du CPDC, afin de maintenir des pompes à essence dans les zones rurales, ce qui est une revendication légitime.

Le sous-amendement n° I-441 vise, quant à lui, à modifier l'assiette de la taxe en y incluant les surfaces de stockage, ce qui n'existe pas actuellement.

Sur le diagnostic, nous sommes d'accord : le financement du FISAC est en crise. Pour autant, nous ne sommes pas favorables à la taxe affectée qui est proposée.

Avant de réformer le financement du FISAC en rétablissant en sa faveur une nouvelle taxe affectée, comme ce fut le cas avec la TASCOM avant son transfert aux collectivités locales, il nous semble nécessaire de modifier son fonctionnement. L'examen des propositions de nos collègues nous donne l'occasion d'interroger le Gouvernement sur ce sujet, ainsi que sur la mission d'inspection initiée par Mme Sylvia Pinel, ministre du commerce, de l'artisanat et du tourisme.

Sous le bénéfice des réponses de M. le ministre, peut-être pourriez-vous, mes chers collègues, retirer cet amendement et ces deux sous-amendements ?

Il se pose en effet un problème de fond concernant le FISAC, et nous avons le sentiment qu'il faut chercher la réponse appropriée au niveau de son fonctionnement, avant de se pencher sur les questions de financement. Nous souhaitons connaître la position du Gouvernement à cet égard.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué. J'ai beaucoup apprécié, monsieur Bourquin, la passion avec laquelle vous avez évoqué la nécessaire défense de nos communes, villages et quartiers sensibles. Cette passion, nous la partageons tous. Pour autant, le Gouvernement vous demande, si vous en êtes d'accord, de bien vouloir retirer votre amendement.

Le FISAC est doté de 25 millions d'euros et une évaluation est actuellement en cours. Elle porte notamment sur tous les dossiers déposés, même si tous n'ont pas été agréés, et sur toutes les demandes qui ont été faites. Le gouvernement précédent avait en effet encouragé ces démarches, alors même que les budgets en place ne permettaient pas d'y pourvoir.

Nous devons attendre les résultats de la mission confiée par Mme Pinel au contrôle général économique et financier avant de créer, le cas échéant, des taxes supplémentaires.

Certains en créent ici, d'autres là ; je m'étonne d'ailleurs d'entendre l'un des plus brillants représentants de l'opposition appeler à la création de nouvelles taxes,...

M. Albéric de Montgolfier. Pour s'adapter à de nouveaux modes de consommation !

M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué. ... alors même que sa formation politique ne cesse de dénoncer l'imagination et la furia gouvernementale en matière fiscale.

En vérité, vous renouez avec la pratique de ces dernières années. Entre 2007 et 2012, je vous le rappelle, vous avez créé pas moins de 26 nouvelles taxes, dont l'une, célèbre, passera sans doute à la prospérité.

M. Philippe Marini, président de la commission des finances. De ce point de vue, vous êtes dans la continuité, monsieur le ministre !

M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué. N'avez-vous pas voté, monsieur de Montgolfier, la taxe sur les crustacés, les poissons et les mollusques ? (Sourires sur les travées du groupe socialiste.) Cette fois-ci, ce sont les drive ...

Je rappelle à votre souvenir cette taxe, qui en a fait rire plus d'un, afin que nous nous quittions dans la bonne humeur. Après tout, celle-ci n'est pas incompatible avec un débat sérieux et studieux.

Il faut cesser de créer des taxes supplémentaires ! Cet amendement et ces sous-amendements en prévoient deux : c'est trop ! Je vous demande donc, messieurs les sénateurs, de bien vouloir retirer vos propositions et d'attendre les résultats de la mission d'évaluation sur le FISAC.

Le Gouvernement a parfaitement conscience de la nécessité de cet outil pour soutenir les commerces des communes les plus déshéritées et les moins bien dotées. Je vous assure, monsieur Bourquin, que nous partageons votre souci !

Mieux vaut cependant y voir clair, avant d'abonder davantage, le cas échéant, cette enveloppe aujourd'hui dotée de 25 millions d'euros. Nous pourrons ainsi apurer les comptes et traiter de nouveaux dossiers, le temps de réfléchir avec vous, si vous le souhaitez, à de nouvelles modalités de financement complémentaire.

L'avis est donc défavorable sur cet amendement et ces deux sous-amendements.

Mme la présidente. Monsieur Bourquin, l'amendement n° I-127 est-il maintenu ?

M. Martial Bourquin. Monsieur le ministre, nous avons en stock pour 27 millions d'euros de projets. L'année dernière déjà, nous soulevions ce problème ; c'est en effet le précédent gouvernement, je suis désolé de le dire, qui a créé cette situation !

Le ministre nous dit vouloir régler ce problème et abonder le FISAC. Je le crois, et vais donc retirer cet amendement dans la perspective de la négociation annoncée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. À l'année prochaine ! (Sourires sur les travées de l'UMP.)

M. Martial Bourquin. Après tant de baisses, le FISAC aurait pu s'étioler ou disparaître, et nous ne pouvons même pas en débattre ! Aujourd'hui, le ministre du budget nous annonce une négociation en vue d'abonder ce fonds. Je retire donc mon amendement pour négocier avec le Gouvernement le rétablissement de ce fonds indispensable à la ruralité et aux quartiers sensibles. (Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – M. Robert Tropeano applaudit également.)

Mme la présidente. L'amendement n° I-127 est retiré.

En conséquence, les sous-amendements nos I-257 et I-441 n'ont plus d'objet.

ANNEXE II
Référé de la Cour des comptes du 23 mai 2012 sur la gouvernance
et la gestion de l'agence nationale pour les chèques vacances
(ANCV)



JP

Le Premier président

Paris, le **24 JUL. 2012**

63620

à

Monsieur le Président de la commission des finances
du Sénat

Objet : communication d'un référé concernant l'examen des comptes et de la gestion de l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV), pour les exercices 2005 à 2010.

P. J. : référé n° 63620 adressé le 23 mai 2012 au Premier ministre, au ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur, à la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, ainsi qu'au ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur, chargé du budget.

En application des dispositions de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre le référé n° 63620 concernant l'examen des comptes et de la gestion de l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV), pour les exercices 2005 à 2010, adressé le 23 mai 2012 au Premier ministre, au ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur, à la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, ainsi qu'au ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur, chargé du budget.

Le président de la deuxième chambre est à votre disposition pour toutes précisions que vous pourriez souhaiter, dans les limites des travaux effectués par la Cour.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes pourra mettre en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de la réponse reçue.

Respectueusement.

Didier Migand
Didier MIGAND



Le Premier président
63620

Paris, le 23 MAI 2012

à

Monsieur Jean-Marc AYRAULT
Premier ministre

Monsieur Pierre MOSCOVICI
Ministre de l'économie, des finances
et du commerce extérieur

Monsieur Jérôme CAHUZAC
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie,
des finances et du commerce extérieur, chargé du budget

Madame Valérie FOURNEYRON
Ministre des sports, de la jeunesse,
de l'éducation populaire et de la vie associative

Objet : examen des comptes et de la gestion de l'Agence nationale pour les chèques-vacances.
Exercices 2005 à 2010.

En application de l'article L. 133-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a examiné les comptes et la gestion de l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV), pour les exercices 2005 à 2010.

À l'issue de cet examen, la Cour souhaite appeler votre attention sur quatre points.

1. Une absence de stratégie associée à une gouvernance défaillante

La Cour a constaté que l'Agence nationale pour les chèques-vacances ne disposait pas d'un cadre stratégique définissant à moyen terme ses orientations et priorités.

L'ANCV, en effet, ne dispose pas à ce jour d'un contrat d'objectifs et de performances. Dans son précédent rapport, la Cour constatait déjà l'absence d'un tel document dont elle recommandait la signature, ainsi que l'élaboration d'une lettre de mission adressée au directeur général de l'Agence. La Cour déplore que, bientôt dix ans après, ses recommandations n'aient pas été suivies, l'Agence continuant de voguer au gré d'orientations diverses issues de plusieurs cabinets ministériels, orientations parfois débattues au sein du conseil d'administration.

Le pilotage de l'Agence par les tutelles s'opère donc principalement dans le cadre des conseils d'administration ou au gré de projets politiques ponctuels.

Mais la participation des tutelles aux séances du conseil d'administration ne peut constituer un instrument de pilotage stratégique, d'autant que les débats de fond y apparaissent fort rares.

De même, l'association de l'ANCV à la mise en œuvre de projets politiques ciblés, tel le prolongement des Rencontres nationales du tourisme en 2009, ne constitue pas davantage un mode de pilotage stratégique satisfaisant, mais traduit plutôt une utilisation ponctuelle du savoir-faire de l'établissement en fonction de projets politiques ne s'inscrivant pas à moyen terme dans une stratégie prédéfinie et concertée.

La Cour ne méconnaît pas les difficultés qu'a pu causer l'intégration de la direction du tourisme au sein de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Elle ne méconnaît pas davantage la marge de manœuvre contrainte de l'administration du tourisme dans le pilotage de l'ANCV. En appui à des autorités politiques disposant de moyens réduits, ses services exercent moins un rôle de proposition, de conception et de contrôle qu'un rôle de relais des choix politiques ponctuels auxquels ils ont pu être plus ou moins associés.

Au-delà de l'absence de stratégie clairement exprimée, ces difficultés de gouvernance se sont manifestées par des décisions ou absence de décisions malencontreuses :

- Monsieur Jean-Jacques DESCAMPS a été nommé président du conseil d'administration, alors même qu'il avait dépassé la limite d'âge fixée pour ces fonctions. Cette irrégularité a été mise au jour dans le cadre du contrôle de la Cour ;

- Monsieur Philippe KASPI, directeur général de l'ANCV, qui n'a jamais reçu de lettre de mission, a été laissé, malgré les interventions de la tutelle, plus d'une année sans rémunération. Celle-ci enfin fixée, sa part variable lui a toujours été attribuée avec des retards conséquents et selon des modalités de fixation obscures. Un tel comportement envers un agent de l'État est inacceptable.

2. Les remises en cause possibles du modèle économique de l'Agence

En l'absence de vision suffisamment prospective et de gouvernance adéquate, des questions de fond mettant, pour certaines, en cause le devenir de l'Agence ne sont pas traitées.

Ainsi, la pérennité du monopole d'émission des chèques-vacances confié juridiquement à l'ANCV depuis 1999, ne semble préoccuper, au regard du droit communautaire, ni les instances dirigeantes de l'Agence ni les tutelles. Or cette question est centrale pour

l'établissement. Les commissions perçues par l'ANCV lors de l'émission et du remboursement des chèques-vacances représentent, en effet, près de la moitié de ses ressources. Si, aujourd'hui, ce monopole n'est pas contesté devant les instances communautaires, rien ne garantit que cette situation perdure. D'ailleurs, l'ANCV ne dispose déjà plus, depuis la loi du 22 juillet 2009, du monopole de commercialisation des chèques-vacances.

De même, la dématérialisation des titres de paiement ne semble pas être un sujet débattu, alors même que l'ANCV a déjà largement engagé la dématérialisation de nombreuses procédures relatives aux chèques-vacances. Or il est peu probable que l'Agence ne soit pas concernée par cette évolution qui risque de modifier fondamentalement son modèle économique. Près de 40 % des ressources de l'ANCV résultent des produits de placement de la trésorerie, issus du décalage entre la vente des chèques-vacances et leur remboursement aux prestataires de services qui les acceptent. La dématérialisation pourrait réduire notablement ce délai et, en conséquence, les ressources de l'ANCV.

En matière d'activité, la Cour relève l'absence de réflexion suffisamment approfondie sur l'intérêt d'une diversification des produits proposés par l'Agence, sur la pertinence de la politique tarifaire et sur l'engagement de l'ANCV dans tous les champs de la politique sociale en matière d'aides à la personne comme d'aide aux investissements.

3. Une gestion perfectible

La Cour avait déjà souligné dans son précédent rapport les difficultés liées au siège social de l'ANCV. Elle souligne la nécessité pour l'ANCV d'engager sans délai, en lien avec le service des domaines, les études permettant d'apprécier l'intérêt et le coût des différents scénarios immobiliers possibles.

L'activité de placement de la trésorerie revêt un caractère stratégique pour l'ANCV, car son résultat conditionne très fortement les ressources de l'Agence. La Cour constate la mise en place d'un comité financier de surveillance, d'audit et des risques qui devrait permettre de mieux encadrer cette activité. Elle souligne toutefois la nécessité de doter désormais ce comité d'experts capables d'apprécier l'impact d'une stratégie de placement et d'en évaluer les risques.

Le cadre financier dans lequel se déploient les politiques sociales de l'ANCV, en fort développement ces trois dernières années, apparaît fragile. Les ressources commerciales s'essouffent, celles issues des produits financiers deviennent plus aléatoires. Certes, l'ANCV dispose de réserves mobilisables ; mais celles-ci ne pourraient pallier l'insuffisance des ressources annuelles que pour une période limitée. Les engagements de l'ANCV en matière d'aides à l'investissement, comme d'aides à la personne, doivent reposer sur des ressources suffisamment pérennes et s'appuyer sur des partenariats stables.

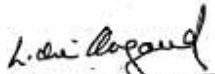
La Cour relève enfin que, bien qu'un certain redressement ait été constaté en 2010 et 2011, le déficit d'exploitation s'est dangereusement creusé au cours des dernières années. Elle souligne, en conséquence, la nécessité de poursuivre l'effort de maîtrise des charges et d'améliorer notablement de la productivité de l'établissement.

==oOo==

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de vos réponses - sous votre signature personnelle exclusivement -, si celles-ci sont parvenues dans ce délai. À défaut, vos réponses seront transmises au Parlement dès réception par la Cour.

Respectueusement.


Didier MIGAUD



Le Premier président

Paris, le - 5 OCT. 2012

à

Monsieur le Président de la commission des finances
du Sénat

Objet : communication de la réponse au référé n° 63620 concernant l'examen des comptes et de la gestion de l'Agence nationale pour les chèques vacances (ANCV), pour les exercices 2005 à 2010.

P. J. : réponse du Premier ministre, en date du 2 octobre 2012.

En application des dispositions de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, je vous ai transmis le 24 juillet 2012 le référé n° 63620 concernant l'examen des comptes et de la gestion de l'Agence nationale pour les chèques vacances (ANCV), pour les exercices 2005 à 2010.

J'ai l'honneur de vous adresser la réponse du Premier ministre, en date du 2 octobre 2012.

Le président de la deuxième chambre est à votre disposition pour toutes précisions que vous souhaiteriez obtenir.

Je vous laisse le soin d'assurer la diffusion de ce document aux membres de votre commission.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes pourra mettre en ligne sur son site internet le texte de la présente réponse.

Respectueusement.


Didier MIGAUD



Le Premier Ministre

Paris, le - 2 OCT. 2012

13 13 / 12 / SG

à

Monsieur le Premier président de la Cour des
comptes

Objet : Contrôle des comptes et de la gestion de l'Agence Nationale pour les Chèques
vacances – Exercices 2005 à 2010

Par courrier en date du 23 mai 2012, vous m'avez adressé un référé relatif au
contrôle des comptes et de la gestion de l'agence nationale pour les chèques-vacances. Ce
courrier appelle de ma part les observations suivantes :

Dans un premier temps, la Cour constate « une absence de stratégie associée à une
gouvernance défaillante », caractérisée notamment par l'absence d'un contrat d'objectifs et
de performances (COP).

L'obligation d'établir un tel document est récente – formalisée par une circulaire du
Premier ministre du 26 mars 2010 – et ne concerne que les opérateurs de l'Etat. La décision
de conclure un COP avait été prise par les tutelles sur recommandation de la Cour, et des
travaux en ce sens avaient abouti fin 2010. Le projet de contrat, inscrit à l'ordre du jour du
conseil d'administration de l'Agence du 16 mars 2011, en avait été retiré après la décision
du ministre de modifier la gouvernance de l'ANCV. Les grandes orientations d'un nouveau
COP amendé, qui portera sur la période 2013 – 2016, ont été présentées lors du conseil
d'administration de l'Agence le 28 juin dernier. Il sera signé avant la fin de l'année 2012.

La Cour estime également que l'association de l'ANCV à la mise en œuvre de
projets politiques ponctuels ou ciblés ne constitue pas un mode de pilotage stratégique
satisfaisant. Les projets auxquels il est fait référence, annoncés lors des Rencontres
Nationales du Tourisme (RNT) 2009 découlaient des conclusions des travaux lancés en
2009 avec l'ensemble des partenaires du tourisme social, au premier rang desquels l'ANCV.
L'agence avait largement contribué à l'élaboration des projets dont elle s'était vu par la suite
confier la mise en œuvre et qui s'inscrivaient naturellement dans sa propre stratégie.

De même, le vote de la loi du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation
des services touristiques a permis d'engager l'Agence dans une nouvelle dynamique de
diffusion des chèques-vacances aux salariés des petites entreprises. Cette loi lève les
obstacles, identifiés par l'agence elle-même, à l'atteinte de l'objectif qui lui avait été déjà
fixé par la loi du 12 juillet 1999 modifiant l'ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982 portant
création des chèques-vacances d'ouvrir l'accès aux chèques vacances aux salariés des
entreprises de moins de 50 salariés.

La Cour pointe par ailleurs des décisions relatives à l'organisation de la gouvernance jugées malencontreuses. Celles-ci révèlent des pratiques de gestion qui méritent d'être mieux encadrées. Le mandat du conseil d'administration s'achevant le 14 octobre 2013, une attention particulière sera apportée à la constitution de la future gouvernance. Par ailleurs, la procédure de détermination de la part variable de la rémunération des dirigeants d'établissements doit être mieux encadrée et effective chaque année. C'est pourquoi la définition des critères de versement de la part variable et l'évaluation des résultats produits seront confiées au directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services, en liaison avec l'autorité chargée du contrôle économique et financier de l'établissement.

La Cour souligne dans un deuxième temps la **fragilité du modèle économique de l'Agence**.

Le monopole d'émission des chèques-vacances date de la création de l'Agence en 1982. L'ordonnance du 26 mars 1982 qui a créé l'ANCV indique qu'elle est « chargée notamment d'émettre [...] et de rembourser » les Chèques-Vacances. Il n'a en revanche jamais porté sur la commercialisation des Chèques-Vacances, et l'agence avait mis en place des accords en ce sens dès le début des années 2000. Ce monopole d'émission se fonde sur la nature du chèque-vacances, outil des politiques sociales et de redistribution des revenus. De plus, le caractère pédagogique du chèque-vacances, qui encourage la constitution d'une épargne en vue de la réalisation d'un projet de vacances, le distingue des autres titres et en fait un instrument spécifique.

A ce stade, le monopole de l'ANCV n'est pas remis en cause par les instances européennes. Dans l'hypothèse où il le serait, l'Agence serait en mesure d'anticiper les évolutions et d'en lisser les conséquences tant sur son exploitation que sur ses programmes d'action sociale en mobilisant ses réserves.

La dématérialisation du chèque-vacances a sans doute été écartée trop longtemps des réflexions de l'Agence, bien qu'elle se soit investie au cours des dernières années dans la dématérialisation de certaines de ses procédures, ainsi que le souligne la Cour. Notamment, la relation client a fait l'objet d'investissements importants.

La Cour évoque l'absence de réflexion sur la diversification des produits proposés par l'Agence et sur la pertinence de la politique tarifaire mais les dispositions légales et réglementaires encadrent étroitement les possibilités de diversification de l'Agence. La loi du 22 juillet 2009 lui a retiré l'habilitation qui lui permettait, à côté de sa mission « essentielle » de développement et de gestion des chèques-vacances, de proposer d'autres produits.

L'essentiel du chiffre d'affaires de l'Agence provient des montants des commissions de 1%, tant à l'émission qu'au remboursement, qui n'ont jamais été modifiées depuis 1982. Pour autant la politique tarifaire des autres prestations fait l'objet d'une politique dynamique. Elles représentent ainsi plus de 10% du chiffre d'affaires en 2011, contre 8% en 2006.

Enfin, concernant les remarques de la Cour **sur la gestion même de l'Agence**, les informations suivantes peuvent être apportées.

La Cour a rappelé les difficultés liées au siège social de l'Agence, qui sont la conséquence directe du contrat de location avec option d'achat signé à l'origine. Ce problème a été abordé aux CA des 3 novembre 2011 et 28 juin 2012. Dans l'intervalle, l'Agence a sollicité France Domaine et procède actuellement à un appel d'offre pour retenir un consultant

chargé d'évaluer les options possibles. Elle a également provisionné 2,4 millions d'euros sur les résultats 2011 pour faire face aux dépenses éventuellement induites par l'option retenue.

Concernant le placement de la trésorerie, le comité financier de surveillance a jusque là veillé à des orientations qui ont préservé l'Agence de placements hasardeux. Force est de reconnaître qu'il aurait été pertinent que la précédente gouvernance s'interroge sur l'adéquation de cette structure aux missions et dimensions de l'agence. La nomination d'experts fait consensus au sein des tutelles. C'est un sujet qui sera expertisé et pris en compte dans les décisions à venir.

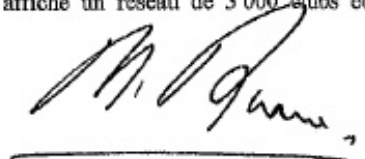
Si certaines ressources financières contribuant directement aux politiques sociales, sont en retrait, comme les produits financiers, le pessimisme ne peut prévaloir sur l'ensemble : l'augmentation du volume d'émission, qui ne s'est pas démentie au cours des six dernières années a pour conséquence structurelle l'augmentation des ressources et des montants à placer, même si les taux sont moins intéressants. Si les excédents de l'ANCV venaient à s'amenuiser, une réflexion sur l'évolution des modalités des programmes d'action sociale de l'agence serait menée. Enfin, l'effort constaté par la Cour afin de résorber le déficit brut d'exploitation sera poursuivi.

S'agissant du « coupon sport », la Cour souligne que l'ANCV ne dispose d'aucune directive ni d'aucun cadre juridique d'émission et de distribution de la part du ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. Le référé mentionne l'absence de stratégie. Il convient de rappeler que le ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative n'a jamais exercé la tutelle de l'agence.

Le « coupon sport » mis en place en 1998, en prenant appui sur la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, se présentait sous la forme de titres de réduction édités par l'ANCV. Par convention en date du 8 juillet 2002, l'ANCV était l'opérateur partenaire du ministère en charge des sports. Suite aux états généraux du sport de 2002, une étude sur la distribution des coupons sports a révélé un succès inégal de ce dispositif sur le territoire. Outre son coût croissant et la complexité des mécanismes de distribution et de compensation, la cible des bénéficiaires visés n'était que partiellement atteinte.

Aussi, en 2003, le ministère a été conduit à encourager d'autres modes d'intervention, en soutenant de manière prioritaire les clubs sportifs inscrits dans une démarche d'accueil de ces publics. Les services déconcentrés disposaient d'une enveloppe budgétaire globalisée à partir de laquelle il leur revenait de choisir, en liaison avec les acteurs locaux du sport, les champs d'intervention qui apparaissaient prioritaires. Un avenant à la convention a été signé le 4 novembre 2004 afin de prendre en compte ces modifications.

Ainsi, le dispositif national a laissé place à des mesures locales, elles mêmes évolutives, reprenant pour la majeure partie les mêmes critères d'attribution que le coupon-sport, tels que l'allocation de rentrée scolaire et la tranche d'âge de 9-18 ans. Le coupon sport est désormais majoritairement attribué par des collectivités territoriales et des comités d'entreprise ou associations du personnel. L'ANCV affiche un réseau de 3 000 clubs et associations conventionnés en France.



Jean-Marc AYRAULT

ANNEXE III
Référé de la Cour des comptes du 19 septembre 2011 concernant le
contrôle de la compagnie française pour l'exposition universelle de
Shanghai (COFRES)



28-11 -> JP

Le Premier président

Paris, le 24 NOV. 2011

à

Monsieur le Président de la commission des finances
du Sénat

Objet : communication d'un référé concernant le contrôle de la Compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai (COFRES SAS).

P.J. : - référé n° 61974 adressé le 19 septembre 2011 au Premier ministre ;
- liste des référés transmis au Parlement au cours des douze derniers mois.

En application des dispositions de l'article L. 135-5 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre le référé n° 61974, adressé le 19 septembre 2011 au Premier ministre concernant le contrôle de la Compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai (COFRES SAS).

Le président de la deuxième chambre de la Cour est à votre disposition pour toutes précisions que vous souhaiteriez obtenir.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour des comptes mettra en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné le cas échéant de la réponse reçue, dans un délai de deux mois.

De la Cour des Comptes

Didier Migaud
Didier MIGAUD



Le Premier président
61974

Paris, le 19 SEP. 2011

à

Monsieur François FILLON
Premier ministre

Objet : référé du Premier président de la Cour des comptes au Premier ministre sur le contrôle de la Compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai (COFRES SAS).

La Compagnie française pour l'exposition de Shanghai (COFRES SAS), enregistrée au registre du commerce le 20 juin 2007, a été créée par l'Etat, son actionnaire unique, pour préparer, organiser et réaliser la participation de la France à l'exposition qui s'est déroulée à Shanghai du 1^{er} mai au 31 octobre 2010. Depuis, la représentation de la France à l'exposition de Yeosu en Corée, du 12 mai au 12 août 2012, lui a été confiée.

La gestion de la COFRES a été contrôlée par la Cour des Comptes en vertu de l'article L 133-1 du code des juridictions financières pour les exercices 2008 à 2010 durant lesquels se sont déroulées les principales opérations de gestion de l'exposition de Shanghai. La Cour procédera ultérieurement à l'examen des comptes de la société, mais elle tient à vous communiquer, dès à présent, certaines observations qu'appelle sa gestion.

1) Avec 10,2 millions de visiteurs, le pavillon français a été le plus fréquenté de l'exposition de Shanghai, surclassant même le pavillon chinois (9,4 millions de visiteurs).

Cette réussite quantitative remarquable s'explique principalement par la fonctionnalité du bâtiment qui ménageait un temps d'attente réduit et permettait une visite rapide, ainsi que par l'intérêt très fort du public chinois pour la France. Par contre, le contenu de la programmation, qui peut être qualifiée de modeste, ne donnait à voir qu'une image très convenue de notre pays, fondée essentiellement sur le charme et le luxe.

Si un sondage réalisé par la COFRES auprès des visiteurs fait apparaître une appréciation très positive de leur part, une véritable évaluation des résultats ne peut être effectuée en l'absence d'objectifs préalables fixés à la manifestation. Il est nécessaire qu'une telle pratique soit mise en œuvre pour l'exposition de Yeosu.

2) Le budget, initialement prévu à hauteur de 50 M€, à parité entre l'Etat et les apports en mécénat, a été sensiblement réduit à 37 M€, du fait de l'insuffisance du mécénat.

La COFRES, malgré l'introduction d'une disposition législative permettant la déduction fiscale pour les entreprises apportant des fonds au projet, ainsi que de nombreuses relances, a enregistré un échec dans sa recherche de mécénat qui n'a atteint que 6,9 M€, soit environ le quart de l'objectif.

En conséquence, l'Etat a dû consentir un effort supplémentaire de plus de quatre millions d'euros, son apport total ayant dépassé les 29 M€, auxquels il faut ajouter la dépense fiscale au titre du mécénat (0,9 M€) et la mise à disposition, dans des conditions critiquables, de locaux et de personnel (0,2 M€). Les dépenses ayant été inférieures à ce budget, un reliquat de 1,7 M€ serait disponible.

Il convient de s'interroger sur l'intérêt limité porté par les entreprises à cette manifestation. Une définition plus claire des objectifs de la manifestation à laquelle auraient été associés les mécènes pressentis aurait peut être permis une meilleure mobilisation en faveur du mécénat.

La Cour constate en outre que le projet n'a pas non plus réussi à fédérer les collectivités locales, totalement absentes du projet à l'exception de deux villes, trois régions (Ile-de-France, Rhône-Alpes et Alsace) ayant même préféré participer à la manifestation en dehors du pavillon français.

3) La gouvernance de la société appelle les plus vives critiques.

La Cour admet naturellement que l'urgence et la complexité d'une opération menée à l'étranger dans des conditions difficiles peuvent exiger des décisions prises sans formalisme excessif. Toutefois, elle considère que cette situation ne doit pas conduire au non-respect réitéré des règles posées par les statuts, comme elle a pu le constater.

A de très nombreuses reprises en effet, le conseil d'administration a été consulté a posteriori, alors que les statuts prévoient qu'il donne autorisation au président préalablement à de nombreuses opérations. Il s'est ainsi trouvé devant des faits accomplis qu'il ne pouvait qu'entériner. Il en est ainsi, par exemple, pour la signature de contrats d'embauche de personnels, entérinée parfois plusieurs mois après (contrat de l'informaticien : deux mois et demi, renouvellement du contrat du directeur de la communication : six mois), pour la conclusion de marchés (marché de voyages : un mois et demi, dénoncé par la suite sans autorisation) ou pour certains paiements (société Igguzzini : cinq mois).

La moitié environ des séances du conseil d'administration et du conseil d'orientation a été tenue en commun, alors que les statuts définissent clairement les fonctions et les attributions de chacune de ces deux instances. Par ailleurs, leur présidence commune, assurée par le président de la COFRES, retire tout caractère de contre pouvoir au conseil d'orientation et lui fait perdre une bonne part de sa raison d'être. La Cour souhaite que la présidence du conseil d'orientation soit confiée à une « personnalité de haut niveau », pour permettre à cette instance de déterminer les orientations stratégiques générales de la société et donner son avis sur sa gestion et sa gouvernance, comme le prévoient expressément les statuts.

La Cour constate enfin que le contrat d'objectifs et de moyens prévu par les statuts, liant l'Etat et la COFRES, n'a pas été rédigé. Elle juge indispensable qu'un tel document soit établi pour l'exposition de Yeosu et que soit mis fin aux errements de gouvernance dénoncés ci-dessus.

4) Outre le non respect fréquent des statuts, certaines pratiques de gestion du président de la COFRES sont apparues très contestables.

Ainsi le recrutement d'un artiste chinois motivé, selon le président, par la connaissance personnelle de l'artiste et par sa disponibilité pour réaliser un décor, constitue un risque de conflit d'intérêts dès lors que la représentation en France de cet artiste est assurée par une galerie dirigée par le fils du président.

De même, en matière de marchés, le recours à des personnels temporaires à Shanghai aurait dû faire l'objet de marchés, compte tenu de l'importance des montants ; les dépassements importants de plusieurs marchés auraient dû faire l'objet d'avenants. S'agissant du marché de restauration et de vente, la Cour observe que ce marché très profitable, directement par le bénéfice retiré, mais aussi indirectement par l'apport d'image dont le bénéficiaire a tiré pour son nouveau restaurant ouvert à Shanghai, n'a pas été négocié dans les meilleures conditions. Lancé tardivement, l'appel d'offres n'a reçu que peu de réponses et un concurrent s'étant désisté, la COFRES a dû conclure avec un candidat unique. La Cour considère qu'un lancement plus précoce de l'appel d'offres aurait prémuni la COFRES du risque de concurrence trop restreinte en lui permettant de lancer un nouvel appel d'offres. La Cour recommande pour l'avenir un renforcement des procédures et du contrôle des achats afin de garantir la transparence des choix.

Enfin, en matière de remboursements de frais de voyage, la Cour, au vu des pièces consultées, a parfois éprouvé des difficultés à distinguer frais professionnels et dépenses privées du président. Il en est ainsi pour de nombreux voyages effectués à destination de Montpellier ou à partir de Montpellier. Un renforcement des procédures dans ce domaine est aussi indispensable.

5) S'agissant de la rémunération du président, la Cour conteste certaines pratiques.

Elle constate que le président a été rémunéré à compter du 1er janvier 2008 par décision rétroactive prise le 14 mai 2008 par le ministre du budget. Les nouveaux statuts, prévoyant la rémunération du président étant entrés en vigueur le 5 mai 2008, la rémunération du président antérieurement à cette date est sans fondement juridique.

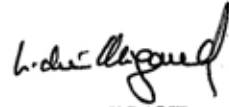
En outre, la Cour constate que la part variable de la rémunération, s'élevant à 20 % du montant brut annuel, a été systématiquement attribuée dans son intégralité, les critères d'attribution apparaissant particulièrement larges et souples, voire inexistantes en 2010. La Cour considère que la fixation de critères plus contraignants est indispensable, faute de voir cette part variable ne constituer qu'un simple complément de rémunération attribué automatiquement.

-oOo-

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 135-5 modifié du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 135-5 modifié du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de vos réponses si celles-ci sont parvenues dans ce délai. A défaut, vos réponses seront transmises au Parlement dès réception par la Cour.

Rés en document



Didier MIGAUD

28-MSJP



Le Premier président

Paris, le 08 DEC. 2011

à

Monsieur le Président de la commission des finances
du Sénat

Objet : communication d'une réponse au référé n° 61974 relatif au contrôle de la Compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai (COFRES SAS).

P.J. : - réponse du Premier ministre, en date du 2 décembre 2011.
- liste des référés transmis au Parlement au cours des douze derniers mois.

En application des dispositions de l'article L. 135-5 du code des juridictions financières, je vous ai transmis le 24 novembre 2011 le référé n° 61974 relatif au contrôle de la Compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai (COFRES SAS).

J'ai l'honneur de vous adresser la réponse du Premier ministre, en date du 2 décembre 2011.

Le président de la deuxième chambre est à votre disposition pour toutes précisions que vous souhaiteriez obtenir.

Je vous laisse le soin d'assurer la diffusion de ce document aux membres de votre commission et vous adresse, pour information, la liste des référés qui vous ont été transmis au cours des douze derniers mois.

Ms cad. de Couvert.

Didier Migaud
Didier MIGAUD



KCC A1111229 CDC
06/12/2011

Paris, le 7 DEC 2011

Le Premier Ministre

1486/111 SA

à

Monsieur le Premier Président
de la Cour des comptes

Objet : Contrôle de la Compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai (COFRES SAS).

V/Réf. : Lettre du 19 septembre 2011 – Référé n° 61974.

Par un courrier en date du 19 septembre dernier, vous m'avez adressé un référé sur le contrôle de la Compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai (COFRES SAS).

Votre courrier appelle de ma part les éléments de réponse suivants.

1) L'absence d'objectifs fixés préalablement à la manifestation.

Les modalités de contrôle de COFRES SAS (arrêté et échange de lettres précisant l'arrêté) n'ont été finalisées qu'en avril 2008. La COFRES s'est donc trouvée pendant plusieurs mois sans organe délibérant susceptible de définir des objectifs suffisamment en amont, alors que le calendrier de l'exposition nécessitait d'avancer rapidement dans la réalisation du Pavillon.

Comme le propose la Cour, le conseil d'administration de COFRES SAS sera saisi d'un projet fixant un certain nombre d'objectifs relatifs à l'exposition de Yeosu.

2) L'insuffisance du mécénat et de l'implication des collectivités locales.

Comme il est d'usage lors de ces grandes manifestations, j'ai adressé le 30 mars 2009 une lettre de sensibilisation aux grandes entreprises du CAC 40.

Dans une lettre commune en date du 29 mai 2009, les ministres des affaires étrangères et européennes, de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et du budget des comptes publics et de la fonction publique ont rappelé au président de la COFRES le caractère essentiel de la recherche de mécènes privés pour le financement du pavillon français de Shanghai. Les ministres soulignaient que l'objectif d'un financement à parité entre l'Etat et les entreprises restait prioritaire.

Le président de la COFRES a indiqué à son conseil d'administration que toutes les entreprises françaises des CAC 40 et SBF 120 avaient été sollicitées par lettre.

Parmi les informations fournies par les entreprises pour expliquer leur faible mobilisation, deux éléments sont souvent mis en avant : le caractère grand public des expositions universelles et internationales et l'existence de nombreux salons professionnels ciblés sur un secteur d'activité correspondant mieux à leur besoin.

Concernant le fait que le pavillon français n'a pas réussi à fédérer les collectivités locales, je rappelle qu'à côté des pavillons nationaux, était prévu un espace spécifique sur le thème « meilleures pratiques urbaines ».

Les autorités chinoises avaient ainsi invité des villes ou des régions à s'implanter sur cet espace dans l'exposition. Les candidatures des régions Île-de-France, Alsace et Rhône-Alpes ont été retenues, ce qui leur a permis de faire valoir les savoir-faire de leurs entreprises en matière d'architecture, d'éco-quartier et d'aménagement urbain. D'autres villes comme Brême, Hambourg (Allemagne), Montréal (Canada), Shanghai, Daming (Chine), Madrid (Espagne), Sao Paulo, Porto Alegre (Brésil), Osaka (Japon), Londres (Angleterre), Taipei (Taiwan) et le regroupement de 12 villes italiennes (Bologna, Cosenza, Lucca, Parma, Pavia, Salerno, Siena, Syracuse, Spoleto, Trieste, Padus, Perugia) ont également construit des pavillons séparés.

Cette situation me conduit à relativiser le caractère insuffisamment fédérateur du pavillon français.

3) La gouvernance de la société.

Au plan juridique, la COFRES s'est trouvée jusqu'en avril 2008 sans organe délibérant susceptible d'approuver les décisions prises.

Les dépenses correspondant au lancement de l'opération sont donc intervenues sans que le conseil d'administration n'ait pu en être préalablement saisi. Cela a notamment été le cas des marchés de définition du projet et des premières embauches.

En revanche, plusieurs opérations ont été effectuées sans consultation préalable du conseil d'administration postérieurement au printemps 2008. A chaque fois, les représentants de l'Etat à ce conseil ont rappelé au président les règles applicables, ce dont font foi les procès-verbaux.

Par ailleurs, la Cour souhaite la nomination d'une « personnalité de haut niveau » pour présider le conseil d'orientation. Cette demande nécessite une modification des statuts de COFRES SAS et, en particulier, celle de l'article 16.1 qui prévoit que le président de la société est également président de droit du conseil d'administration et du conseil d'orientation pour la durée de ses fonctions de président de la Société (5 ans).

Compte tenu de la date prochaine de l'ouverture de l'exposition internationale de Yeosu (12 mai 2012) et de l'état d'avancement des travaux du pavillon français, un tel changement n'interviendra pas à temps pour réaliser l'un des objectifs visés par la Cour, à savoir déterminer de façon plus satisfaisante les orientations stratégiques générales de la société.

En revanche, je suis tout à fait disposé à envisager de mettre en œuvre cette proposition au sein de la structure qui pourrait se voir confier l'organisation d'une exposition ultérieure.

La Cour juge enfin indispensable qu'un contrat d'objectifs et de moyens soit

conclu entre l'Etat et la COFRES, conformément aux statuts de cette dernière.

De la même manière, la proximité de l'exposition de Yeosu me semble priver cette recommandation d'une grande partie de sa portée pratique. Mais elle sera mise en œuvre le cas échéant avec la structure qui pourrait se voir confier l'organisation d'une exposition ultérieure.

Plus largement, concernant la gouvernance de COFRES SAS et la conduite de projets de cette nature, je vais demander un rapport à l'inspection générale des finances et au contrôle général économique et financier, afin de disposer de propositions d'évolution du cadre dans lequel intervient l'Etat pour les expositions internationales et universelles.

4) Les pratiques de gestion du président de la société.

J'ai pris connaissance attentivement des observations de la Cour sur ces points.

Je souligne qu'aucun de ces points n'a été soumis pour approbation au conseil d'administration.

5) La part variable de la rémunération du président.

L'approbation de l'attribution de la part variable de la rémunération du président de la COFRES au titre de l'année 2010, plafonnée à 20 % de son salaire annuel brut, a été soumise au conseil d'administration du 24 mars 2011, au cours duquel les administrateurs ont indiqué que les éléments dont ils disposaient ne permettaient pas de considérer que le président n'avait pas rempli ses objectifs. Il convient notamment de rappeler, comme le fait d'ailleurs la Cour dans l'introduction de son référé, que le Pavillon français à l'Exposition universelle de Shanghai a été un grand succès public.

Pour l'année 2011, le conseil d'administration fixera des objectifs contraignants et mesurables pour lui permettre de se prononcer sur la part variable de la rémunération du président de la COFRES, sur la base d'une proposition de la ministre chargée du budget, conformément à l'article 16.4 des statuts de la SAS.



François FILLON

ANNEXE IV
Bilan de l'action de la COFRES
et réponses aux observations de la Cour des comptes

(Réponse du ministère de l'économie et des finances au questionnaire budgétaire)

1- LE BILAN DE L'ACTION DE LA COFRES :

a) Bilan budgétaire :

Les Expositions Universelles, événements de nature non commerciale, organisées par l'Etat qui a obtenu le soutien d'une majorité de membres du Bureau International des Expositions (BIE) à sa candidature, sont réalisées sur un site spécialement équipé sur une thématique assez large où chaque pays participant réalise un pavillon pour présenter son savoir faire et sa culture sur le thème choisi par le pays organisateur.

Concernant la participation de la France, la COFRES, déjà organisatrice de la participation française à l'Exposition Universelle Shanghai 2010, a été mandatée fin 2010 par le Premier ministre pour réaliser le pavillon de la France à l'Exposition Internationale de Yeosu 2012 en Corée.

Bilan de l'Exposition Universelle de Shanghai qui s'est tenue en 2010

Au vu du rapport annuel du Contrôle général économique et financier (CGEFI) de juin 2011, les recettes allouées à la participation de la France se décomposaient de la manière suivante :

- subvention de l'Etat : 29,12 millions d'euros,
- autres (participations des entreprises, recettes d'exploitations et remboursements de taxes): 8,33 millions d'euros dont 1,01M€ au titre du partenariat avec les entreprises proviennent notamment des redevances perçues par la COFRES sur le chiffre d'affaires de la boutique et du restaurant du pavillon (814 825 euros), de la location des espaces auditorium ou VIP ou du patio (39 000 euros). Le secteur privé et les collectivités territoriales ont contribué à hauteur de 7,32 millions d'euros, dont 6,88 millions au titre du mécénat, les villes de Tours et de Bordeaux ayant apporté 100 000 euros chacune.

Dans ce même rapport du CGEFI de juin 2011, le coût total de la participation de la France à l'Exposition Universelle de Shanghai était estimé à 35,5 millions d'euros se répartissant comme suit : construction du bâtiment (23,3M€), scénographie (4,2M€), fonctionnement pendant l'Exposition Universelle (4,2M€), fonctionnement de la COFRES du 30 novembre 2007 au 30 juin 2011 (3,8M€). A noter que le budget initial de l'opération était de 50 millions d'euros.

Si l'on compare le coût de la participation française avec celui de l'Allemagne (65 millions d'euros), de l'Arabie Saoudite (130 millions de dollars), de l'Espagne (60 millions d'euros), ou du Japon (100 millions de dollars), on doit noter que la France a su rester modeste dans ses dépenses ce

qui ne l'a pas empêchée d'obtenir une excellente fréquentation : le pavillon de la France a été le bâtiment le plus visité avec 10,2 millions de visiteurs (9,4 millions pour le pavillon chinois).

Au final, le budget de l'exposition universelle de Shanghai 2010, tel qu'il a été arrêté au 31 octobre 2011 lors de la réunion du CA du 16 novembre 2011, est de 35 406 000 € pour un montant de recettes égal à 37 371 883 € générant un reliquat de trésorerie de 1 965 883 €, reporté pour financer la participation de la France à l'Exposition Internationale de Yeosu 2012 conformément à la réunion interministérielle du 4 janvier 2011.

Participation de la France à l'Exposition de Yeosu en Corée (12 mai 2012 au 12 août 2012)

Le budget prévisionnel initial alloué pour l'Exposition Internationale de Yeosu était de 7 M€ revu à la baisse par le Premier Ministre et ramené à 6 M€, financés pour 1,96 M€ par le reliquat de l'exposition universelle de Shanghai, le reste étant financé par des contributions ministérielles selon la clé :

- 50% pour le ministère de l'économie et des finances (cette part inclut la somme de 1 412 K€ versés à la COFRES en 2011 et 2012 par la DGCIS)
- 20% pour le ministère de l'environnement, du développement durable, des transports et du logement ;
- 15% pour le ministère des affaires étrangères ;
- 15% pour le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Le Comité d'organisation dans son communiqué publié à la fin de l'Exposition, le 12 août dernier, a indiqué que l'objectif des 8 millions de visiteurs avait été atteint et même légèrement dépassé (à noter une fréquentation essentiellement coréenne, puisque le nombre de visiteurs étrangers se monte à environ 400 000).

b) Avenir de la COFRES :

L'organisation de la participation française à l'Exposition Universelle Milan 2015 est à l'étude et pourrait être confiée à la COFRES, à condition toutefois de tirer toutes les conséquences sur la gouvernance des critiques émises par la Cour des comptes au sujet de l'exposition de Shanghai et de prendre en compte ses recommandations suivantes :

- Veiller à la rédaction d'un contrat d'objectifs et de moyens entre la société et ses tutelles, comportant des indicateurs de réalisation;
- Nommer un président du conseil d'orientation, distinct du président de la COFRES, pour permettre au conseil d'orientation d'exercer réellement ses fonctions. Compte-tenu de la thématique de l'exposition, le ministère de l'agriculture et de l'agroalimentaire devrait être étroitement représenté au

conseil d'orientation. La présidence de ce conseil pourrait être confiée à un dirigeant de l'industrie agro-alimentaire.

- Renforcer le contrôle interne et, en particulier, mettre en place une procédure interne d'achat garantissant une meilleure concurrence.

- Fixer des objectifs contraignants et mesurables pour déterminer la part variable de la rémunération du président.

- Dresser un bilan d'ensemble de l'opération, soumis au conseil d'orientation puis au conseil d'administration de la société.

L'organisation de la participation française fait actuellement l'objet d'un examen interministériel.

2- REPONSES AUX OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES FORMULEES DANS LE RAPPORT PARTICULIER CONSACRE A LA COFRES

Les principales observations de la Cour des Comptes ont fait l'objet des réponses suivantes.

a) Sur l'absence d'objectifs fixés préalablement à l'exposition de Shanghai permettant de procéder à l'évaluation des résultats et sur la fixation des objectifs pour Yeosu.

Si, comme le remarque la Cour, aucun objectif précis autre que la réalisation du pavillon n'a été fixé à la SAS, cette situation résulte largement du fait que les statuts de la COFRES ont dû être remaniés à plusieurs reprises. Un premier texte avait été élaboré en juin 2007 prévoyant que le premier président serait M. François Roussely, ancien président d'EDF et que M. Alain Vauthier serait nommé directeur général de la COFRES et commissaire général du Pavillon de la France à Shanghai 2010. La nomination de M. José Frèches, successeur de M. Roussely a nécessité une modification des statuts qui n'a été finalisée qu'en mai 2008. La mise en œuvre de l'exposition a, de ce fait pris presque un an de retard, ce qui a rendu plus compliquée la fixation d'objectifs préalables, alors que le conseil d'administration n'était pas en mesure de se réunir.

En ce qui concerne l'Exposition Internationale de Yeosu qui s'est tenue du 12 mai au 12 août 2012 sur le thème « Pour des côtes et des océans vivants : diversité des ressources et activités durables », les objectifs suivants ont été définis par le conseil d'administration de la COFRES après concertation avec plusieurs acteurs du secteur maritime, dont l'Ifremer : se concentrer sur le dessalement de l'eau de mer, activité d'avenir où elle dispose d'une avance technologique indéniable, et valoriser les thèmes de la mer et des technologies marines, du tourisme et renforcer la visibilité générale de la France.

b) Sur l'insuffisance du mécénat.

L'Etat a conduit une action coordonnée de sensibilisation des grandes entreprises françaises :

Comme il est d'usage lors de ces grandes manifestations, le Premier Ministre a adressé le 30 mars 2009 une lettre de sensibilisation aux grandes entreprises du CAC 40 ; le relais en termes de prospection a ensuite été pris par la COFRES.

Dans une lettre commune en date du 29 mai 2009, les ministres des affaires étrangères et européennes, de l'économie de l'industrie et de l'emploi et du budget des comptes publics et de la fonction publique rappelaient au président de la COFRES le caractère essentiel de la recherche de mécènes privés pour le financement du pavillon français de Shanghai. Les ministres soulignaient que l'objectif d'un financement à parité entre l'Etat et les entreprises restait prioritaire. En réunion du conseil d'administration (PV de la réunion du 7 juillet 2009), le président de la COFRES a indiqué que toutes les entreprises françaises des CAC 40 et SBF 120 avaient été sollicitées par lettre depuis le début de l'année 2008. Il a également estimé en réponse à une question du conseil d'administration qu'aucune agence externe spécialisée dans ce type d'activité ne serait plus compétente que la COFRES pour présenter le dossier « Pavillon France » aux directions générales des entreprises.

Parmi les informations fournies par les entreprises pour expliquer leur faible mobilisation, deux éléments sont souvent mis en avant : (i) le caractère grand public des expositions universelles et internationales et (ii) l'existence de nombreux salons professionnels ciblés sur un secteur d'activité correspondant mieux à leur besoin.

c) Sur l'insuffisante fédération des participations des collectivités territoriales à l'exposition de Shanghai

Il convient de rappeler sur ce point qu'à côté des pavillons nationaux, était prévu un espace spécifique sur le thème « meilleures pratiques urbaines ». Les autorités chinoises avaient ainsi invité des villes ou des régions à s'implanter sur cet espace dans l'exposition. Les candidatures des régions Île-de-France, Alsace et Rhône-Alpes ont été retenues, ce qui leur a permis de faire valoir les savoir faire de leurs entreprises en matière d'architecture, d'éco-quartier et d'aménagement urbain. Cette situation conduit à relativiser le caractère insuffisamment fédérateur du Pavillon France.

d) Sur la gouvernance de la société

Les modalités de contrôle sur cette exposition (arrêté et échange de lettres précisant l'arrêté) n'ont été finalisées qu'en avril 2008 (cf. supra). Les dépenses correspondant au lancement de l'opération sont donc intervenues

sans que le conseil d'administration ait pu en être préalablement saisi. Cela a notamment été le cas des marchés de définition du projet et des premières embauches.

Au plan juridique, la COFRES s'est trouvée pendant plusieurs mois sans organe délibérant susceptible d'approuver les décisions prises. Pour sa part, la direction de la COFRES a fait valoir que le projet devait progresser, même si aucun conseil d'administration n'était susceptible à court terme de se réunir pour prendre les décisions urgentes.

Dans le courant de l'année 2009, plusieurs opérations ont été effectuées sans consultation préalable du conseil d'administration. A chaque fois, les représentants du ministère en charge de l'économie (DGCIS, DGTrésor et CGEFI) à ce conseil ont rappelé au président les règles applicables, ce dont font foi les procès-verbaux.

Sur la question des réunions distinctes des conseils d'administration et conseils d'orientation prévues par les statuts de la COFRES, le respect des statuts a également fait l'objet de demandes de la part des représentants de l'Etat au conseil d'administration

Sur la nomination d'une « personnalité de haut niveau » pour présider le conseil d'orientation.

Cette demande nécessite une nouvelle modification des statuts de COFRES SAS et en particulier celle de l'article 16.1 qui prévoit que le président de la société est également président de droit du conseil d'administration et du conseil d'orientation pour la durée de ces fonctions de président de la Société (5 ans).

ANNEXE V

Communication d'étape présentée le 17 octobre 2012 par M. André Ferrand sur le dispositif public de soutien aux exportations agroalimentaires (l'action du réseau d'appui à l'international à la lumière du marché chinois)

La commission a entendu une communication d'étape de M. André Ferrand, rapporteur spécial, sur le dispositif public de soutien aux exportations agroalimentaires (l'action du réseau d'appui à l'international à la lumière du marché chinois).

M. André Ferrand, rapporteur spécial. – En février dernier, la commission des finances nous a confié, à Christian Bourquin, Yannick Botrel, Joël Bourdin et moi-même, une mission sur le dispositif public de soutien aux exportations agroalimentaires.

Cette mission a pour objet de dresser un diagnostic de la situation à l'export des industries agroalimentaires françaises et d'évaluer l'action publique en la matière, afin de porter une appréciation sur l'utilisation des crédits budgétaires et l'efficience du dispositif, et de proposer des améliorations. J'ai souhaité vous présenter aujourd'hui, avant la synthèse de nos travaux communs, une communication d'étape sur l'action du réseau d'appui à l'international à la lumière du marché agroalimentaire chinois et formuler quelques recommandations pour optimiser l'organisation et l'efficacité de notre dispositif public de soutien aux exportations agroalimentaires.

Cette mission de contrôle se justifie pour deux raisons. D'abord un motif budgétaire : il s'agit de savoir si le dispositif dispensé actuellement garantit une utilisation optimale des moyens alloués. Nos travaux coïncident avec l'achèvement de deux opérations :

- la réorganisation du dispositif de soutien des entreprises françaises à l'étranger, dorénavant partagé entre les services économiques, pour ce qui concerne l'exercice des missions régaliennes, et l'agence française pour le développement international des entreprises Ubifrance qui assure l'accompagnement commercial ;

- le renouvellement pour la période 2013-2017 de la délégation de service public accordée à la société SOPEXA pour la promotion des produits agroalimentaires.

Nous reviendrons plus loin en détail sur les missions et le financement de ces structures, mais quelles que soient la compétence et l'efficacité des bureaux à l'étranger de ces deux opérateurs de l'Etat, il apparaît indispensable qu'une bonne coordination s'instaure avec l'ensemble des acteurs, qu'ils soient basés sur le territoire national (FranceAgriMer, les réseaux consulaires, les régions) ou à l'international (l'union des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger, les conseillers du commerce extérieur, les entreprises et prestataires délégataires de services publics, etc.).

Le fait que ces deux opérateurs relèvent chacun d'un ministère de tutelle différent, le ministre en charge de l'agriculture pour SOPEXA et le ministre en charge du commerce extérieur pour Ubifrance, a justifié l'attribution du contrôle conjointement aux rapporteurs spéciaux des missions « Agriculture » et « Economie ». Il faut signaler que notre collègue Joël Bourdin a réalisé, avec Marc Massion, en 2004, un rapport d'information relatif à SOPEXA dont les principales conclusions ont conduit au lancement de la première délégation de service public pour la période 2008-2012.

L'autre motif de notre mission de contrôle est économique. La dégradation de notre solde commercial, déficitaire de 71,9 milliards d'euros en 2011 après avoir atteint 52,4 milliards en 2010, est révélatrice du déficit structurel des exportations par rapport aux importations. Dans ce contexte catastrophique, il faut relever que les points forts de la spécialisation française demeurent l'industrie agricole et agroalimentaire, avec l'aéronautique et les produits liés à l'industrie du luxe. Le dynamisme des exportations agroalimentaires est illustré par une progression de 12,6 % en 2011, tirée par la croissance des ventes de boissons vers l'Asie et la hausse du prix des matières premières agricoles. Il génère un excédent de 11,6 milliards d'euros. Toutefois, hors boissons, le solde est déficitaire depuis 2004. En effet, nos exportations proviennent principalement, pour 22 % des vins et spiritueux, pour 16 % des céréales, pour 11,1 % des « animaux et viandes » et pour 10,9 % des produits laitiers.

Ce dynamisme contraste avec l'atonie des autres secteurs. Toutefois il ne doit pas masquer le recul des parts de marché mondiales de la France. En effet, la croissance française est plus faible que celle des principaux partenaires européens. Ainsi, entre 2005 et 2010, les exportations agroalimentaires de la France ont progressé en moyenne de 4 % par an, contre 5 % pour les Pays-Bas, 6 % pour l'Espagne, la Belgique et l'Italie et 7 % pour l'Allemagne.

C'est à l'occasion de l'examen des crédits de la mission « Economie » pour 2012 que, avec Christian Bourquin, nous nous étions interrogés sur l'érosion des exportations françaises en matière agricole et agroalimentaire. Il s'agit incontestablement d'un secteur dans lequel la France reste compétitive mais sa position est menacée. Encore deuxième exportateur mondial agroalimentaire à la fin des années 90, après les États-Unis, elle n'arrive, depuis 2009, qu'au quatrième rang, après ce pays, les Pays-Bas et l'Allemagne. Ainsi, l'Allemagne devance désormais la France sur les exportations de produits agroalimentaires transformés. Hors boissons, il faut souligner que la balance commerciale agroalimentaire est négative. C'est pourquoi, lors des débats du projet de loi de finances pour 2012, nous avons souhaité évaluer, dans le cadre des travaux de contrôle de la commission des finances, l'efficacité du dispositif de soutien aux exportations agroalimentaires, en nous assurant notamment de la bonne coordination du Groupe SOPEXA, qui assure la promotion internationale des produits alimentaires français, avec l'opérateur Ubifrance.

Nous n'avons pas été les seuls à nous interroger sur l'efficacité du dispositif. Déjà, en 2010, l'IGF avait rendu un premier rapport préconisant des

pistes de réorganisation du dispositif et des relations entre les principaux organismes intervenant dans ce secteur : Ubifrance, Sopexa et Adepta (matériels agricoles). Sur le plan budgétaire, le constat est frappant. Le caractère interministériel et transversal du soutien de l'Etat à la promotion des exportations agroalimentaires françaises réside tant dans l'origine diversifiée des financements que dans l'hétérogénéité des opérateurs en charge du secteur :

- 27,5 millions d'euros de crédits sont alloués, en 2011, par le ministère de l'agriculture, selon la répartition suivante : 15,5 millions d'euros au travers des trois organismes d'appui SOPEXA (13,5 millions d'euros), Ubifrance (0,7 million d'euros) et ADEPTA (1,3 million d'euros) et 12 millions d'euros via le budget de FranceAgriMer, dont plus de la moitié (63 % en 2011 contre 53 % en 2010) a bénéficié au secteur viticole, ce secteur représentant 22 % des exportations agroalimentaires ;

- en outre, environ 20 millions d'euros ont bénéficié au secteur agroalimentaire, au titre de la subvention globale du ministère de l'économie à Ubifrance.

Au total, les dépenses budgétaires en faveur de l'export agroalimentaire s'établissaient à 48 millions d'euros en 2011. Par ailleurs, la Commission européenne finance également des programmes de promotion transversale à hauteur de 46 millions d'euros par an. Enfin, il faut signaler que les collectivités territoriales, en particulier les régions, et les organisations professionnelles contribuent également de manière substantielle à la promotion de l'export agroalimentaire sans qu'un chiffre précis puisse être avancé à ce stade.

La diversité des acteurs du dispositif public de soutien pose donc la question de la synergie des trois niveaux d'intervention de l'Etat :

- le niveau régalien (administrations de tutelle) au travers de la direction générale des politiques agricoles, agroalimentaires et des territoires (DGPAAT) et de la direction générale du Trésor (DG Trésor) ;

- les opérateurs spécialisés dans la promotion à l'export, la SOPEXA dans le cadre de la délégation de service public (DSP) et Ubifrance ;

- et, en amont, l'intervention de FranceAgriMer (FAM) en matière d'export en raison de son rôle de structuration des filières et de l'offre de produit.

Le résultat de cette absence de cohérence et d'organisation du jeu collectif est que, pris globalement, le dispositif ne garantit pas une utilisation optimale des crédits alloués. Néanmoins, il ne m'a pas semblé souhaitable, à ce stade de la mission, de préconiser la suppression de l'un ou l'autre de ces opérateurs.

Le vrai problème ne réside pas dans le nombre des intervenants, mais dans l'absence de stratégie commune. En effet, si des conventions, des chartes destinées à progresser sur tous ces points ont été signées à Paris, on se rend

compte que beaucoup trop souvent, elles n'ont pas été déclinées ni mises en œuvre d'une façon opérationnelle et efficace sur le terrain.

Comme j'ai pu m'en rendre compte depuis le début de cette mission, le plan d'orientation à l'export agroalimentaire (POEAA) ne constitue pas une véritable stratégie d'action concertée et partagée par tous les acteurs. Il s'agit d'un plan développé essentiellement par l'administration du ministère de l'agriculture, sans adhésion active des autres ministères. Quant au programme « France Export », sorte d'agenda des manifestations chargé de partager les tâches, il est la résultante d'une convention de partenariat entre Ubifrance et SOPEXA, s'apparentant davantage à un pacte de non agression, à un « Yalta » fragile, qu'à une stratégie de collaboration. Enfin, j'ai été surpris de voir que nombreux sont les membres locaux de ce que nous appelons « l'équipe de France de l'export » qui ne connaissent pas la « charte nationale de l'exportation ».

L'objectif commun est bien de faire en sorte que cette multitude d'acteurs se dote d'une stratégie commune et cohérente. La recommandation d'un nouveau rapport de l'IGF sur le même sujet met en évidence l'absence de « stratégie globale ». A ce stade, je constate que le nouveau Gouvernement a lancé une politique axée sur la structuration des filières, un rôle accru des régions et la mise en œuvre d'une « diplomatie économique ». A ce stade, il faut espérer que cette orientation soit effectivement mise en œuvre et apporte les résultats escomptés.

Au total, le champ d'investigation est potentiellement large car il concerne de nombreux sujets tels que :

- la structuration de l'offre proprement dite (territoire national) comme sa promotion (action à l'international) ;
- l'organisation et la coordination des moyens de l'Etat en France et à l'étranger ;
- la mobilisation des partenariats européens et privés dans un contexte de réduction des crédits budgétaires (à l'instar de la diminution du montant de la dotation au titre de la DSP de SOPEXA) ;
- les synergies à développer entre les réseaux et les compétences de SOPEXA et Ubifrance.

C'est pourquoi, nous avons décidé de nous répartir le travail. Dans le cadre des travaux classiques d'auditions, de tables rondes et de déplacements en France et à l'étranger, chaque co-rapporteur a souhaité se spécialiser sur un thème : l'organisation de l'amont et le soutien aux filières par Yannick Botrel, le bilan et les perspectives de la délégation de service public attribuée à SOPEXA par Joël Bourdin, l'articulation du réseau international avec les opérateurs agroalimentaires dans les régions par Christian Bourquin et, quant à moi, le dispositif public d'appui à l'international. Naturellement, je partage l'objectif commun de contribuer à un rapport de synthèse sur la cohérence globale du dispositif et de suivi de la mise en œuvre de nos recommandations.

J'en viens maintenant à mes constats et observations sur l'action du dispositif d'appui aux exportations agroalimentaires à la lumière du marché chinois. Le choix de ce pays était pour moi une évidence : il s'agit du marché le plus dynamique dans la demande mondiale agroalimentaire. Il se présente donc comme un relais de croissance exceptionnel pour notre industrie, pour peu que nous nous donnions les moyens d'y faire connaître et consommer les produits français.

La demande en produits alimentaires de la Chine s'accroît, avec des besoins quantitatifs et des exigences qualitatives en progrès constants. Ainsi, la Chine doit nourrir 21 % de la population mondiale sur 9 % de la surface agricole utile, alors que celle-ci est grignotée par l'urbanisation et que les ressources en eau sont très inégalement réparties entre les régions agricoles. Pour ces raisons, la balance agro-alimentaire chinoise était déficitaire de 34 milliards d'euros en 2011 (premier poste de déficit), alors que la balance commerciale est globalement bénéficiaire. De plus, ce déficit se creuse en raison, notamment, d'une modification de la demande alimentaire (augmentation de la consommation de produits carnés par exemple) que l'offre domestique ne parvient pas à remplir. La situation d'importateur structurel de la Chine crée ainsi des opportunités.

Une meilleure organisation du côté français apparaît nécessaire pour mieux tirer parti de ce marché à fort potentiel de développement. La Chine (hors Hong-Kong) ne compte que pour 2,6 % seulement de nos exportations agroalimentaires, avec une sur-représentation des vins et spiritueux qui représentent 60 % de ces exportations. Hors boissons, la balance agroalimentaire des échanges entre nos deux pays est négative de 88 millions d'euros sur un total d'exportation de 1 345 millions d'euros. La structure des exportations agroalimentaires françaises vers la Chine se divise entre trois secteurs : les vins et spiritueux (880 millions d'euros), les matières premières destinées à la transformation en Chine (viandes et abats de porc et volaille, poudres de lait, bois brut, orge, cuirs, plants végétaux et génétique animale) pour 430 millions d'euros et les produits transformés (épicerie, biscuits, confiserie, autres boissons,...) pour seulement 143 millions d'euros.

Les interlocuteurs économiques rencontrés ont témoigné des indéniables opportunités de marché qui existent en Chine. Pour les produits transformés, l'image « France » est un atout qui doit être mieux valorisé, sous réserve qu'il soit possible d'importer au regard des règles sanitaires chinoises. Ainsi, les services économiques sur place nous ont fait part des marges très importantes de progression en matière de produits laitiers, d'épicerie mais aussi de charcuterie et de salaisons. Il faut signaler que ce dernier secteur n'exporte pas vers la Chine laissant ainsi le champ libre aux filières espagnoles et italiennes qui ont su mieux s'adapter aux exigences réglementaires et sanitaires propres à ce pays.

La réalité du marché chinois demeure trop méconnue des filières françaises, lesquelles sont majoritairement composées de PME insuffisamment tournées vers l'export. Celles-ci gagneraient à être fédérées, à l'exemple des filières de la viande et du secteur viti-vinicole. La réflexion stratégique des filières agroalimentaires et de leurs inter-professions vis-à-vis de l'export vers

le marché chinois demanderait à être mieux soutenue, ce que commence à faire l'association nationale des industries agroalimentaires (ANIA), notamment par FranceAgriMer.

Les autorités chinoises dressent des barrières non tarifaires avec des normes sanitaires parfois non-conformes aux engagements OMC, peu transparentes et d'application variable selon les points d'entrée sur le territoire. Nous avons appris que cette instabilité juridique procède de la volonté des autorités de relever les normes, suite aux nombreux scandales alimentaires, et aussi d'une approche protectionniste, visant à réduire la concurrence générée pour les produits nationaux (amidon, produits laitiers frais, vins...). Ce contexte permet aux produits français de jouir d'une bonne réputation qu'il faut exploiter commercialement, notamment pour ce qui concerne certains aliments : la poudre de lait infantile, les protéines de lait, l'épicerie, la confiserie et le chocolat.

S'agissant des atouts et faiblesses de notre dispositif d'appui, il faut tout d'abord relever l'effort important de maillage du territoire chinois par les structures publiques et para-publiques, mais aussi par le réseau de la grande distribution. Ainsi, les distributeurs Auchan et Carrefour, sur le segment des produits transformés, nous ont-ils paru disposés à favoriser le développement de ces exportations qui représentent 2 % du chiffre d'affaires global des produits alimentaires et atteint 18 % pour les onze magasins sur 207 en Chine, où ils sont significativement présents. Il est important dans le « jeu collectif » que les « grands » puissent entraîner les « petits ».

Les difficultés auxquelles sont confrontées les exportations agroalimentaires françaises en Chine sont donc un révélateur des atouts et des faiblesses, tant de l'offre française que de son dispositif d'appui. Il ressort de cette mission une série d'observations :

- en termes d'organisation, il existe un grand nombre d'institutions chargées d'appuyer l'export et l'implantation des entreprises, mais l'effet de dispersion des moyens déjà constaté au niveau national est reproduit localement (Ubifrance, SOPEXA, Régions, réseaux consulaires, conseillers du commerce extérieur de la France, sociétés privées d'accompagnement, etc.), chaque intervenant obéissant à des logiques techniques et financières propres ;

- il faut souligner une faiblesse de l'organisation collective du dispositif et, en particulier, le manque d'élaboration d'un plan stratégique commun et cohérent pour l'ensemble des acteurs. L'animation du réseau semble dépendre de la seule initiative individuelle du chef du service économique ou d'Ubifrance, sans autorité ni légitimité officielle. En conséquence, l'activité est très inégale selon les postes diplomatiques ;

- le manque d'information en France sur les opportunités du marché agroalimentaire chinois, notamment vis-à-vis des interprofessions agricoles, conduit à une image erronée du marché et à une sous-exploitation des opportunités d'export (produits laitiers, charcuterie et salaisons, épicerie, chocolat) ;

- du fait de la très forte influence de l'administration en Chine, il est également nécessaire d'articuler les aspects régaliens et commerciaux, afin de réduire les barrières non tarifaires à l'accès au marché que sont les normes sanitaires et les procédures douanières.

Ces constats montrent la nécessité de développer une meilleure articulation du réseau international avec les opérateurs agroalimentaires dans les régions avec l'amont agroalimentaire et les filières, thèmes sur lesquels mes collègues Christian Bourquin et Yannick Botrel ont concentré leurs travaux.

Alors que des situations de redondance et de concurrence « stérile » entre opérateurs du service public peuvent subsister sur le terrain, l'organisation du « jeu collectif » doit conduire à une répartition des compétences entre Ubifrance et SOPEXA, véritablement fondée sur la complémentarité des savoir-faire et une saine émulation. En effet, un peu de concurrence entre les opérateurs n'est pas inutile pour maintenir le dynamisme des équipes. Toutefois, la visite des deux principaux salons dédiés aux vins et spiritueux dans lesquels la France tenait une part prédominante (Vinexpo à Hong-Kong et Topwine à Pékin), a permis d'illustrer très concrètement la duplication des activités d'Ubifrance et de SOPEXA, alors que leurs compétences sont censées être complémentaires et organisées en synergie selon le plan d'orientation des exportations agroalimentaires du ministère de l'agriculture :

- à SOPEXA, la promotion de la culture alimentaire française et de l'art de vivre, la conception des stands, l'animation des salons et la formation des consommateurs dans une approche « B to C » ;

- à Ubifrance, le travail d'identification des importateurs, de mise en relation des réseaux de distribution, d'analyse et d'organisation des rencontres sur les salons, dans une optique « B to B ».

Aussi, compte tenu de la nécessité pour ces deux opérateurs de coexister, on pourrait imaginer qu'au lieu de travailler chacun de leur côté sur la base d'une répartition géographique des manifestations, Ubifrance et SOPEXA travaillent ensemble en se consacrant à ce qui constitue leur cœur de métier.

Les difficultés auxquelles sont confrontées les exportations agroalimentaires françaises en Chine sont riches d'enseignement et permettent de dégager des recommandations valables pour tout le réseau, tant en France qu'au niveau local. Il me paraît très important que des règles du jeu précises soient données aux acteurs publics et à tous ceux qui bénéficient de subventions de l'Etat. Il faut un capitaine d'équipe pour organiser le « jeu collectif », pour élaborer des plans d'actions concrets et opérationnels à l'international et pour assurer une articulation efficace avec les filières et régions en France.

Pour cela, je propose que le rôle central des ambassadeurs et de leurs services économiques soit défini par une lettre de mission commune du ministre de l'économie et des finances, ou de la ministre du commerce

extérieur, et du ministre des affaires étrangères diffusée à l'ensemble des partenaires du dispositif d'appui public aux exportations. Ces deux ministères, ainsi que celui de l'agriculture pour ce qui le concerne, doivent être associés au suivi des plans d'action mis en œuvre par les ambassadeurs.

Ce préalable de principe me semble indispensable pour la bonne exécution des six recommandations que je formule et dont la portée peut être étendue, au-delà de la seule expérience du marché chinois, d'une part à l'ensemble du réseau et, d'autre part, à d'autres secteurs économiques :

- au niveau local, instaurer clairement le « leadership » du représentant de l'Etat, l'Ambassadeur, afin qu'il dispose des moyens de coordonner l'action et d'assurer la synergie des différentes structures qui concourent à la promotion des exportations ;

- traduire le volontarisme de tous les acteurs à travers un plan stratégique et un plan d'action définissant des objectifs aussi précis que possible ;

- s'assurer que toutes les conventions, chartes et accords signés à Paris entre les différents acteurs puissent connaître sur le terrain une déclinaison locale permettant une action plus efficace ;

- rechercher et utiliser les circuits d'information les plus opérationnellement capables de transmettre en France aux acteurs concernés (interprofessions, filières et régions) les informations utiles quant aux opportunités identifiées sur les marchés étrangers ;

- recenser très précisément les obstacles et les freins à l'importation (normes sanitaires ou procédures douanières) et articuler étroitement les aspects régaliens et commerciaux afin de réduire plus efficacement les contraintes à l'accès aux marchés relevant de barrières non tarifaires ;

- appliquer strictement le principe de réciprocité dans les négociations et agir en tirant le meilleur parti du levier européen.

Au terme de cette communication d'étape, je fais toute confiance à mes collègues co-rapporteurs qui ont travaillé de concert pour proposer, chacun dans son domaine de spécialisation, des recommandations qui permettront d'optimiser l'organisation et l'efficacité de notre dispositif public de soutien. Je vous remercie.

M. Yvon Collin, président. – Nous avons parfaitement compris qu'il manquait un « pilote dans l'avion » pour coordonner l'action des acteurs de l'export agroalimentaire.

M. Aymeri de Montesquiou. – Au vu des ressources agricoles qui me semblent bien plus importantes en France qu'en Allemagne et aux Pays-Bas, comment pouvez-vous expliquer les meilleures performances de ces deux pays ?

M. Edmond Hervé. – Je suis tout à fait d'accord avec votre constat sur l'éparpillement de nos structures et sur la nécessité de confier un rôle majeur à nos ambassadeurs. Mais je voudrais surtout signaler la conduite déloyale de l'Allemagne qui ne respecte pas un coût du travail minimal, ce qui

constitue une véritable distorsion de concurrence. Par ailleurs, je ne comprends pas que notre pays soit déficitaire dans la production de volaille alors qu'il est indiscutable que la demande s'accroît sur ce secteur. Enfin, il me paraît primordial d'investir dans la sécurité sanitaire et alimentaire, afin de donner toutes les chances à nos industries agroalimentaires d'accéder à de nouveaux marchés.

M. André Ferrand. – La position de deuxième exportateur agroalimentaire mondial des Pays-Bas tient au fait que leur industrie est naturellement tournée vers l'export et qu'elle bénéficie d'une logistique très efficace. Il faut aussi souligner que leurs capacités d'exportation de produits transformés reposent sur leurs importations de produits bruts. Le circuit de distribution des fleurs en est un exemple puisque les fleurs produites dans le monde, mais aussi en France, transitent par le marché international d'Aalsmeer avant d'être commercialisées sur notre territoire.

Quant à l'Allemagne, comme vous l'avez souligné, le coût du travail joue un rôle certainement déterminant mais il faut ajouter que les progrès qu'elle a accomplis tiennent pour beaucoup au développement de ses industries des secteurs de la viande et des produits laitiers à destination des marchés émergents. Sur ces derniers, nous avons des progrès à faire pour que nos filières investissent pour prendre pied sur ces nouveaux marchés et surmontent les barrières réglementaires et sanitaires.

M. Yvon Collin, président. – Nous prenons acte de votre communication d'étape qui précède ainsi, sur le volet spécifique du réseau d'appui à l'international, le rapport final que vous rendrez, avec vos collègues co-rapporteurs, au début de l'année prochaine.