

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME II

ÉCONOMIE

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

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 11) (2008-2009)



## SOMMAIRE

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 5            |
| <b>PREMIÈRE PARTIE - UNE MISSION COHÉRENTE AU BUDGET MAÎTRISÉ</b> .....   | 7            |
| <b>I. UNE MISSION QUI A TROUVÉ SA COHÉRENCE</b> .....   | 7            |
| A. UN BUDGET AUGMENTÉ DE MOITIÉ MAIS QUASIMENT STABLE À<br>PÉRIMÈTRE COMPARABLE .....                                     | 7            |
| B. UNE MISSION REPENSÉE DANS LE CADRE DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES<br>POLITIQUES PUBLIQUES .....                           | 8            |
| C. DES OBJECTIFS ET INDICATEURS EN VOIE D'AMÉLIORATION.....   | 11           |
| <b>II. PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DES CRÉDITS POUR CHAQUE PROGRAMME<br/>ET DÉPENSES FISCALES ESSENTIELLES</b> .....           | 13           |
| A. QUATRE PROGRAMMES AUX DÉPENSES MAÎTRISÉES .....  | 13           |
| 1. <i>Le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi »</i> .....   | 13           |
| 2. <i>Le programme 223 « Tourisme »</i> .....   | 15           |
| 3. <i>Le programme 220 « Statistiques et études économiques »</i> .....   | 16           |
| 4. <i>Le programme 305 « Stratégie économique et fiscale »</i> .....  | 17           |
| B. DES DÉPENSES FISCALES QUATRE FOIS SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS DE LA<br>MISSION.....  | 17           |
| <b>DEUXIÈME PARTIE - UN SOUTIEN TOUT AZIMUT POUR AIDER LES PME À<br/>TRAVERSER LA CRISE ACTUELLE</b> .....                | 19           |
| <b>I. LA RÉFORME DU FISAC : UN ESSAI À TRANSFORMER</b> .....  | 19           |
| A. LE FISAC, UN OUTIL PRÉCIEUX ET RECONNU PAR LA LOI DE<br>MODERNISATION DE L'ÉCONOMIE.....                               | 19           |
| 1. <i>Un outil de presque vingt ans</i> .....   | 19           |
| 2. <i>Consacré dans la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008</i> .....  | 20           |
| B. UNE TRADUCTION BUDGÉTAIRE QUI DOIT ÊTRE EFFECTIVE .....  | 22           |
| <b>II. UN ACCOMPAGNEMENT À L'EXPORT PLUS EFFICACE</b> .....   | 23           |
| A. UN RÉSEAU PUBLIC À L'ÉTRANGER D'ACCOMPAGNEMENT DES<br>ENTREPRISES FRANÇAISES UNIFIÉ SOUS LA HOULETTE D'UBIFRANCE ..... | 23           |
| B. UN ARSENAL D'OUTILS MIEUX CIBLÉS POUR DYNAMISER L'EXPORT .....   | 25           |
| <b>III. UN FINANCEMENT DES PME À SÉCURISER POUR TRAVERSER LA CRISE<br/>FINANCIÈRE</b> .....                               | 26           |
| A. UN PLAN DE FINANCEMENT SPÉCIFIQUE POUR LES PME S'APPUYANT SUR<br>LE RÔLE ACCRU D'OSEO.....                             | 27           |
| B. LA NÉCESSITÉ D'UNE APPLICATION PRAGMATIQUE DE LA RÉFORME DES<br>DÉLAIS DE PAIEMENT .....                               | 29           |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>TROISIÈME PARTIE - LE SECTEUR DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES, VECTEUR DE CROISSANCE.....</b>                           | <b>31</b> |
| <b>I. LA NÉCESSITÉ D'ENCOURAGER LES INVESTISSEMENTS DANS LE SECTEUR NUMÉRIQUE .....</b>                                     | <b>32</b> |
| A. L'INVESTISSEMENT DANS LE NUMÉRIQUE : UN SÉSAME POUR LA PRODUCTIVITÉ, LA CROISSANCE ET L'EMPLOI .....                     | 32        |
| B. LE TRÈS HAUT DÉBIT : UN DÉVELOPPEMENT DÉSORMAIS SÉCURISÉ PAR UN CADRE LÉGAL.....   | 32        |
| C. UN ÉLAN D'INVESTISSEMENT À NE PAS ENTRAVER.....  | 34        |
| <b>II. L'AMBITION DE DÉVELOPPER LES RÉSEAUX POUR PERMETTRE L'ACCÈS DE TOUS AU HAUT DÉBIT EN 2012.....</b>                   | <b>34</b> |
| A. L'INTERNET HAUT DÉBIT, UNE COMMODITÉ ESSENTIELLE.....  | 34        |
| B. UNE COUVERTURE TERRITORIALE FACILITÉE PAR L'AFFECTATION DE FRÉQUENCES DU DIVIDENDE NUMÉRIQUE AU HAUT DÉBIT SANS FIL..... | 35        |
| C. UN NOUVEAU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE POUR LA VALORISATION DU SPECTRE HERTZIEN .....                                  | 36        |
| <b>III. LA VOLONTÉ DE MODERNISER LA GOUVERNANCE DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE .....</b>   | <b>37</b> |
| A. UNE ADMINISTRATION MISSIONNÉE POUR DÉVELOPPER L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE.....  | 38        |
| B. UNE ENCEINTE UNIQUE DE GOUVERNANCE DE L'INTERNET.....  | 38        |
| <b>QUATRIÈME PARTIE - ACTUALITÉ DE L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE.....</b>  | <b>41</b> |
| <b>I. PRINCIPALES TENDANCES DE L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE .....</b>   | <b>41</b> |
| A. LE TOURISME DEMEURE UN SECTEUR MAJEUR DE L'ÉCONOMIE.....   | 41        |
| B. LA FRÉQUENTATION TOURISTIQUE.....  | 43        |
| C. LES ENTREPRISES DU TOURISME EN FRANCE .....  | 44        |
| <b>II. LE PROGRAMME TOURISME : UNE MUTATION À ACHEVER ? .....</b>   | <b>46</b> |
| A. LES TROIS AXES DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DU TOURISME.....  | 46        |
| B. LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DE LA RGPP .....  | 48        |
| <b>III. LA SITUATION DÉLICATE DES AGENCES DE VOYAGES.....</b>   | <b>49</b> |
| A. DES CHANGEMENTS STRUCTURELS QUI PÈSENT SUR LES RECETTES .....  | 50        |
| 1. Une demande touristique qui se transforme .....  | 50        |
| 2. Le développement du commerce en ligne.....   | 51        |
| B. LA CRISE ÉCONOMIQUE RISQUE D'AGGRAVER LES DIFFICULTÉS DU SECTEUR.....  | 52        |
| <b>ANNEXE - AUDITIONS DE MME ODETTE TERRADE, RAPPORTEUR POUR AVIS.....</b>  | <b>57</b> |

Mesdames, Messieurs,

L'examen des crédits de la mission « *Economie* », laquelle a pour objectif de favoriser la mise en place d'un environnement propice à une croissance durable et équilibrée de l'économie française et de l'emploi, et est placée sous la responsabilité de M. Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, intervient cette année dans un contexte international et national particulièrement inquiétant.

La crise des « *subprimes* » née au Etats-Unis au début de l'année 2007, après avoir progressivement affaibli le secteur financier américain pendant de long mois, s'est brutalement propagée à l'ensemble du système financier international au cours de l'été 2008. Malgré un ensemble de mesures, d'abord nationales, puis prises de manière coordonnée au niveau mondial à partir de septembre, cette profonde crise financière, qui n'est sans doute pas achevée, a débordé sur « l'économie réelle ». Plusieurs filières sont dès aujourd'hui particulièrement touchées dans notre pays, celle de l'automobile ou du logement notamment, mais c'est bien l'ensemble des secteurs qui vont subir durablement les effets de la rationalisation du crédit.

Dans ce contexte récessif, l'importance de parvenir aux objectifs de la mission est donc particulièrement vive, quand bien même ils seront plus difficiles à atteindre. C'est à l'aune de cet enjeu que vos rapporteurs pour avis ont souhaité, au-delà de l'analyse strictement budgétaire développée dans la première partie du présent rapport, aborder chacun quelques problématiques spécifiques.

Ainsi, **M. Gérard Cornu** présentera quelques-uns des outils à valoriser pour aider les PME, particulièrement exposées aux difficultés du moment, à traverser la crise actuelle avec des dommages limités.

**M. Pierre Hérisson**, quant à lui, fera le point sur le secteur des communications électroniques, vecteur de croissance qu'il est impératif de structurer et de d'encourager pour, précisément, contribuer à sortir au plus vite de la crise.

Enfin, **Mme Odette Terrade**, examinera l'économie du tourisme, filière structurellement importante pour le développement de la France, mais sans doute spécialement exposée aux effets immédiats de la crise sur le comportement des consommateurs, comme en témoigne notamment le secteur des agences de voyage, qui en subit gravement les conséquences dès à présent.



## PREMIÈRE PARTIE - UNE MISSION COHÉRENTE AU BUDGET MAÎTRISÉ

Après avoir connu une profonde reconfiguration l'an passé, ayant eu pour résultat de ramener ses crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2008 au tiers de leur niveau de 2007, cette mission budgétaire subit cette année de nouveaux ajustements qui conduisent à lui consacrer une enveloppe de crédits représentant une fois et demie plus que celle de l'an dernier.

Toutefois, au terme de ces bouleversements successifs depuis la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF), cette mission, désormais dénommée « *Economie* » et non plus « *Développement et régulation économiques* », semble avoir trouvé une véritable cohérence, que traduit notamment l'articulation de ses programmes, désormais au nombre de quatre et non de deux seulement comme l'an passé.

### I. UNE MISSION QUI A TROUVÉ SA COHÉRENCE

#### *A. UN BUDGET AUGMENTÉ DE MOITIÉ MAIS QUASIMENT STABLE À PÉRIMÈTRE COMPARABLE*

Dans le projet de loi de finances pour 2009 adopté par l'Assemblée nationale le 20 novembre 2008, la mission regroupe 1.946,8 millions d'euros (M€) d'autorisations d'engagement (AE) et 1.937,5 M€ de crédits de paiement (CP)<sup>1</sup>, alors qu'elle était dotée l'an dernier de près de 1.296,7 M€ en AE et de presque autant en CP. Après avoir été réduits des deux tiers l'an passé, **les crédits de la mission se trouvent donc augmentés de moitié cette année, en raison d'une nouvelle révision de son périmètre** : elle compte en effet quatre programmes désormais, et non plus seulement deux comme l'an dernier.

#### Répartition par programme des crédits pour 2009 demandés dans le projet de loi de finances initial

| Intitulé du programme                        | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
|--|----------------------------|---------------------|
| Développement des entreprises et de l'emploi | 1.073.337.801              | 1.062.537.801       |
| Tourisme                                     | 59.331.520                 | 64.131.520          |
| Statistiques et études économiques           | 422.766.025                | 419.491.665         |
| Stratégie économique et fiscale              | 357.273.456                | 357.273.456         |
| Totaux                                       | 1.912.708.802              | 1.903.434.442       |

Source : *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009*

*En euros*

<sup>1</sup> Dans le projet de loi de finances initial, il était proposé 1.912,7 millions d'euros en AE et 1.903,4 millions d'euros en CP.

Ce tableau a connu plusieurs évolutions, qui seront détaillées ci-après, à l'occasion de la première lecture du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale. Ainsi modifié, le projet transmis au Sénat propose l'adoption des crédits suivants pour la mission « *Economie* » :

**Répartition par programme des crédits pour 2009  
adoptés en première lecture par l'Assemblée nationale**

| <b>Intitulé du programme</b>                 | <b>Autorisations d'engagement</b> | <b>Crédits de paiement</b> |
|--|-----------------------------------|----------------------------|
| Développement des entreprises et de l'emploi | 1.114.563.835                     | 1.103.763.835              |
| Tourisme                                     | 59.406.944                        | 64.206.944                 |
| Statistiques et études économiques           | 422.395.326                       | 419.120.966                |
| Stratégie économique et fiscale              | 350.410.239                       | 350.410.239                |
| <b>Totaux</b>                                | <b>1.946.776.344</b>              | <b>1.937.501.984</b>       |

*En euros*

**Parallèlement, les nombreuses dépenses fiscales associées, dont vos rapporteurs pour avis dénonçaient l'an passé qu'elles représentent treize fois les crédits de la mission, amputant d'autant la portée du contrôle parlementaire, sont revenues à un niveau plus raisonnable** : elles sont ainsi ramenées de 12,5 à environ 8 milliards d'euros. De ce fait, le ratio entre ces dépenses fiscales et les crédits budgétaires de la mission à laquelle elles sont rattachées approche de 4.

Votre rapporteur pour avis relève d'ailleurs avec satisfaction que le nombre de dépenses fiscales inévaluées régresse. Il regrette toutefois que, parmi les dépenses évaluées, **une vingtaine d'entre elles sont estimées proches d'épsilon, ce qui peut amener à s'interroger sur leur légitimité.**

Par ailleurs, **16 millions d'euros de fonds de concours** viennent compléter les financements par crédits budgétaires de la mission « *Economie* ».

***B. UNE MISSION REPENSÉE DANS LE CADRE DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES***

La mission « *Economie* » résulte de la **fusion de deux anciennes missions, « Développement et régulation économiques » et « Pilotage de l'économie française »**. L'objectif ainsi poursuivi par le Gouvernement est à la fois de **renforcer la cohérence de l'ensemble des missions dévolues au ministère** ainsi que leur **synergie**, pour favoriser la mise en place d'un **environnement propice à une croissance durable et équilibrée de l'économie française et de l'emploi**, et de permettre une **meilleure visibilité des efforts réalisés par le ministère** dans le cadre de la revue générale des politiques publiques (RGPP).



La revue générale des politiques publiques, lancée le 10 juillet 2007 par le Premier ministre, a pour objectif d'analyser de manière approfondie les missions et actions de l'Etat, de porter un jugement sur leur mise en œuvre et les résultats obtenus et d'élaborer des scénarios de réformes. A l'issue de cette analyse approfondie, des scénarios de réforme sont élaborés pour chaque secteur et soumis au comité de suivi de la RGPP. Chaque décision ou orientation est ensuite étudiée et validée en Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), instance de décision de la RGPP. Depuis le lancement de celle-ci, trois CMPP se sont tenus, le premier le 12 décembre 2007, le deuxième le 4 avril 2008 et le dernier le 11 juin 2008.

Dans ce cadre, plusieurs décisions concernant le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MINEIE) ont été prises lors du conseil de modernisation d'avril dernier, notamment :

- sera créée, en 2009, une direction générale unique d'administration centrale chargée de l'entreprise et de l'emploi, pour avoir une approche plus intégrée et prospective du développement économique, de l'emploi et de la formation professionnelle : cette direction générale regroupera la direction générale des entreprises (DGE), la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL), ainsi que la direction du tourisme (DT) et devra mettre en place un plan stratégique pluriannuel<sup>1</sup> ;

- au niveau local, les services contribuant au développement industriel et à la régulation économique seront réunis, avec ceux en charge du travail et de l'emploi, au sein des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) : cette direction régionale, sous tutelle partagée avec le ministère chargé du travail, sera amenée à conduire des projets transversaux intégrant les différentes approches du développement économique local ;

- s'agissant des services statistiques, le rapprochement entre le service des études et des statistiques industrielles (SESSI) et l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) est prévu pour éviter les doublons.

**Votre rapporteur pour avis espère que ce mouvement général de fusion entre services, entre directions régionales, entre directions centrales, entre programmes et entre missions budgétaires offrira l'opportunité d'une gestion plus efficace des moyens, tant humains que financiers, qui leur sont consacrés.**

La mission « *Economie* » compte donc désormais quatre programmes :

- héritage de « l'ancienne » mission « *Développement et régulation économiques* », le **programme 134, désormais intitulé « *Développement des entreprises et de l'emploi* »**, voit ses crédits augmentés cette année de ceux affectés l'an dernier au programme 199 « *Régulation économique* », supprimé dans la nouvelle maquette. Ainsi, figurent désormais dans le programme 134 les moyens de la direction générale, de la consommation et de la répression

---

<sup>1</sup> Il pourra ainsi être mis fin à des redondances, comme celle existant aujourd'hui entre la DT et la DCASPL sur le sujet des cafés/restaurants et qui avait été signalée à votre rapporteur pour avis lors de sa rencontre avec la responsable de RGPP pour le MINEIE, Mme Danièle Lajoumard.

des fraudes (DGCCRF), de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et de l'Autorité de la concurrence, qui succède au Conseil de la concurrence ;

- le **programme 223 « Tourisme »** regroupe les dépenses d'intervention dévolues à la politique du tourisme, mais les crédits de personnel qu'il comportait jusqu'alors ont été transférés vers le nouveau programme 134, ce qui autorise donc leur fongibilité partielle ;

- directement issu de l'ancienne mission « *Pilotage de l'économie française* », le **programme 220 « Statistiques et études économiques »**, qui concerne la production d'informations de cadrage nécessaires à l'élaboration des politiques économique et financière, se trouve amputé de l'action de formation exercée par le groupe des écoles nationales d'économie et de statistique<sup>1</sup>, le GENES étant désormais rattaché à la mission « *Recherche et enseignement supérieur* » ;

- le **programme 305 « Stratégie économique et fiscale »**, lui aussi hérité de l'ancienne mission « *Pilotage de l'économie française* », succède au programme « *Politique économique et de l'emploi* » et intervient dans la définition et la mise en œuvre de la politique économique et financière, notamment dans le cadre international, et dans l'élaboration de la législation fiscale. Il conserve la même structure qu'en 2008, hormis le transfert des moyens de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) vers le programme 134 « *Développement de l'entreprise et de l'emploi* ». En outre, un transfert progressif de crédits et d'emplois vers ce programme 134 est prévu sur la période 2009-2011 pour doter l'opérateur UBIFRANCE des équipes commerciales d'un nombre croissant de missions économiques (trente-cinq en 2009, situées dans dix-neuf pays) et améliorer ainsi l'accompagnement des entreprises françaises à l'export.

**Votre rapporteur pour avis considère que la nouvelle structure de la mission, même déséquilibrée par le poids du programme 134 qui mobilise plus de la moitié des crédits de la mission, permet à celle-ci de trouver une certaine cohérence autour d'un objectif double : la croissance économique et l'emploi.**

Il s'interroge néanmoins sur le paradoxe apparent que constitue le maintien de l'identification d'un programme « *Tourisme* » spécifique au sein de la mission l'année même où la direction du tourisme se trouve fondue dans la direction générale unique d'administration centrale qui va être installée le 1<sup>er</sup> janvier 2009. La création d'un programme dédié au tourisme l'an dernier résultait d'une demande du Parlement afin de sanctuariser les crédits du tourisme en les mettant à l'abri de la fongibilité qui existe entre les crédits dédiés aux actions d'un même programme. Or, cette sanctuarisation sera désormais partielle dans la mesure où elle ne concernera que les crédits d'intervention de la politique du tourisme, qui constituent à eux seuls le programme « *Tourisme* ». En effet, en raison de l'intégration de la DT dans une direction générale unique, les moyens

---

<sup>1</sup> Ecole nationale de la statistique (ENSAE) et Ecole nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI).

de fonctionnement relevant jusqu'alors du programme sont transférés, s'agissant des crédits de personnels, au programme 134 pour permettre une gestion plus souple des effectifs au sein de cette nouvelle direction générale, et, s'agissant des autres crédits de fonctionnement, au programme 218 « *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* » de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* ». Dès lors, il n'est pas certain que le programme « *Tourisme* » perdure dans les prochaines lois de finances...

### **C. DES OBJECTIFS ET INDICATEURS EN VOIE D'AMÉLIORATION**

Après plusieurs années de mise au point, votre commission pour avis relève que le calibrage de certains objectifs et indicateurs associés à la mission s'est affiné, même si plusieurs pistes d'amélioration restent ouvertes.

**Concernant le programme 134**, elle souligne notamment un motif de satisfaction : en effet, pour mesurer l'efficacité du soutien à l'exportation, le Gouvernement a renoncé aux deux indicateurs qui consistaient en la mesure du nombre d'entreprises clientes (et de leur niveau de satisfaction) des prestations fournies par UBIFRANCE et par le réseau international du ministère de l'économie. Désormais, c'est la capacité du dispositif public à accompagner les entreprises, par des prestations à valeur ajoutée, dans leur démarche d'internationalisation qui est évaluée : d'une part, en mesurant le nombre des entreprises accompagnées à l'exportation, d'autre part, en suivant l'évolution du nombre des volontaires internationaux en entreprise (VIE) qui, gérés par UBIFRANCE, aident les PME à prospecter des marchés à l'étranger.

En revanche, votre rapporteur pour avis déplore encore que l'efficacité des autorités de régulation économique (ARCEP, CRE, Autorité de la concurrence) reste mesurée par des **indicateurs formels**, exclusivement relatifs aux délais de réponse de ces autorités. En effet, au-delà des seules considérations de délais, la qualité des réponses données par ces autorités indépendantes mériterait aussi d'être mesurée, que ce soit en termes de contribution à une concurrence durable sur les marchés qu'elles régulent ou de satisfaction des consommateurs sur ces marchés.

De même, il s'interroge encore cette année sur la pertinence des objectifs retenus pour ce programme. Alors même qu'il comprend une action « *Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information* », le programme 134 « *Développement des entreprises et de l'emploi* » n'est toujours doté d'aucun objectif relatif à cette action, qui mobilise pourtant 20 % de ses crédits et que le projet annuel de performances qualifie de « *priorité stratégique* »<sup>1</sup>...

**S'agissant du programme 305** « *Stratégie économique et fiscale* », votre rapporteur pour avis se félicite aussi de l'évolution de certains indicateurs. Notamment, il salue celle de l'indicateur relatif à la transposition

---

<sup>1</sup> Voir le Programme annuel de performances, p. 36.

des directives européennes : au lieu de mesurer le pourcentage global de directives dont la date limite de transposition a été dépassée en cours d'année ou le nombre de directives restant à transposer dont la date de transposition est dépassée, le nouvel indicateur mesure la performance des services pour les seules directives dont la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) a le leadership. En effet, les indicateurs antérieurs ne pouvaient valablement pas être retenus pour évaluer la performance de la DGTPE dans la mesure où leur évolution lui échappait très largement, ce qui ne sera désormais plus le cas : le nouvel indicateur rapporte en effet le nombre de directives pour lesquelles le service en charge a transmis au cabinet un texte achevé au nombre de directives dont l'échéance de transposition est dépassée.

En revanche, il déplore que l'indicateur relatif à la fiabilité comparée des prévisions du Gouvernement présentées dans le rapport économique, social et financier et de celles des instituts de conjoncture n'ait pas évolué : comme l'avait souligné l'an passé votre commission pour avis<sup>1</sup>, cet indicateur présente en effet plusieurs faiblesses, notamment du fait qu'il est peu lisible et qu'il n'est pas certain, eu égard au caractère politique que revêt la prévision de croissance retenue par le Gouvernement pour élaborer son budget, qu'il démontre la fiabilité de la DGTPE.

Votre rapporteur pour avis regrette aussi qu'aucun objectif ni indicateur ne soit associé à l'action « *Développement international de l'économie française* », qui mobilise pourtant 40 % des crédits de ce programme 305 et alors même que des objectifs figurent dans le contrat pluriannuel conclu par le réseau extérieur du Trésor. On peut toutefois faire observer que le réseau des missions économiques va progressivement transférer ses moyens de fonctionnement et d'agents à UBIFRANCE, ce qui va limiter cette action à la seule activité régaliennne de la diplomatie économique et financière et donc amoindrir son importance relative au sein du programme 305.

**Quant au programme 223 « *Tourisme* »**, les indicateurs retenus ne posent globalement pas de difficultés et leur adéquation aux objectifs est satisfaisante. Satisfaisante aussi est leur évolution, les réalisations dépassant régulièrement les prévisions, qu'il s'agisse d'augmenter la capacité des opérateurs<sup>2</sup> du programme à mobiliser des partenariats pour financer leurs activités (objectif n° 1), d'attirer et de fidéliser un nombre croissant de touristes étrangers susceptibles de contribuer à l'augmentation des recettes touristiques (objectif n° 2), de favoriser l'amélioration de l'offre touristique pour répondre aux attentes du marché et orienter la demande en accompagnant les démarches qualité (attribution aux hôtels et campings de la marque nationale « *Qualité Tourisme* ») (objectif n° 3) ou encore d'évaluer l'impact des mesures fiscales en faveur de l'Agence nationale pour les chèques-vacances (objectif n° 4).

---

<sup>1</sup> *Avis sur les crédits de la mission « Pilotage de l'économie française » du projet de loi de finances pour 2008, n° 93 (2007-2008), tome IX, de Mme Odette Terrade au nom de la commission des affaires économiques.*

<sup>2</sup> *Le groupement d'intérêt économique (GIP) Maison de la France et le groupement d'intérêt public (GIP) Observation, développement et ingénierie touristique (ODIT-France).*

## II. PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DES CRÉDITS POUR CHAQUE PROGRAMME ET DÉPENSES FISCALES ESSENTIELLES

### A. QUATRE PROGRAMMES AUX DÉPENSES MAÎTRISÉES

Les quatre programmes qui composent désormais la mission budgétaire « *Economie* » connaissent une évolution très maîtrisée de leurs crédits, par comparaison avec la loi de finances initiale pour 2008 retraitée : si le programme « *Développement des entreprises et de l'emploi* » enregistre une hausse de ses crédits, les trois autres accusent une baisse de plus ou moins grande ampleur.

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

Dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2009, tel que soumis à l'Assemblée nationale, le programme « *Développement des entreprises et de l'emploi* » regroupait 1.073,3 M€ d'AE et 1.062,5 M€ de CP pour 2009, en hausse de 2 % par rapport aux données comparables en LFI pour 2008. A l'issue de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, la **hausse des CP a été portée à 5,9 %**.

Ce programme vise à créer des conditions propices au développement des entreprises, en particulier les petites et moyennes (PME), et donc à l'emploi, et à garantir la sécurité et la protection des consommateurs. Dans ce contexte, le rattachement des moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle à ce programme concrétise la volonté de mettre en synergie les interventions des différents acteurs qui concourent à l'action du Gouvernement en matière de compétitivité des entreprises et de politique de l'emploi. Les actions du programme sont conduites par les directions d'administration centrale du MINEIE et, au niveau régional, par leurs réseaux, qui ont vocation à se regrouper d'ici 2010 au sein des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Le programme consiste en douze actions, parmi lesquelles figurent désormais celles qui constituaient l'an dernier un programme distinct intitulé « *Régulation économique* » (concernant la CRE, l'ARCEP, l'Autorité de la concurrence, la régulation concurrentielle des marchés, la protection économique du consommateur et la sécurité du consommateur). On note aussi que les moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle constituent une nouvelle action de ce programme 134.

Parmi les caractéristiques essentielles de ses crédits figure d'abord le **poids**, à hauteur de **159 M€**, que représente toujours la **compensation par l'Etat** des surcoûts de la mission de service public de **transport postal de la presse, soit au total**, compte tenu des **83 M€** figurant dans la mission « *Médias* » et qui constituent l'autre part de cette compensation, **exactement le même montant que l'an passé**. Signé le 23 juillet 2008, le protocole

Etat-presse-La Poste prévoit une stabilisation de cette charge de l'Etat à ce niveau pour les trois prochaines années, puis sa diminution progressive<sup>1</sup> ;

S'agissant **des crédits** du Fonds d'intervention en faveur des services, de l'artisanat et du commerce, le **FISAC**, qui passent de 70 à 90 M€ en CP, leur **progression** est en réalité **faciale** car elle intègre une ligne budgétaire auparavant séparée de 30 M€ consacrée à l'aide au départ des artisans.

En ce qui concerne les CP versés à **UBIFRANCE**, au titre de l'action n° 7 « *Développement international et compétitivité des territoires* », leur montant est **plus que doublé** : alors qu'UBIFRANCE a reçu 32,8 M€ dans la loi de finances initiale pour 2008, le projet de loi de finances pour 2009, tel que déposé par le Gouvernement, prévoyait de la doter de **67,4 M€**. Ce doublement résultait du renforcement des interventions d'UBIFRANCE (qui reçoit à cette fin 19,2 M€) et du transfert de crédits de fonctionnement des missions économiques, jusqu'alors rattachés au programme 305 « *Stratégie économique et fiscale* », afin d'améliorer l'efficacité de l'accompagnement public des entreprises françaises à l'étranger.

Mais, prévu pour concerner huit pays dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009, ce transfert va finalement s'accélérer et concerner vingt pays supplémentaires au 1<sup>er</sup> septembre 2009. Suite à cette décision annoncée le 1<sup>er</sup> octobre 2008 par le Gouvernement, celui-ci a proposé d'augmenter encore de 5,7 M€ l'enveloppe budgétaire allouée à UBIFRANCE et de diminuer d'autant les crédits prévus pour le programme « *Stratégie économique et fiscale* », ce que l'Assemblée nationale a accepté le 12 novembre 2008. Par ailleurs, la dotation d'UBIFRANCE s'est vue augmentée par les députés de 0,8 M€ afin de lui permettre de régler les loyers auxquels il sera dorénavant assujéti<sup>2</sup>;

Quant aux crédits consacrés à l'action n° 15 « *Mise en œuvre du droit de la concurrence* », ils **progressent de 50 %** suite à la transformation, par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, du *Conseil de la concurrence*, compétent pour le contrôle des pratiques anticoncurrentielles, en ***Autorité de la concurrence***, dont les missions sont élargies aux activités d'enquête et de contrôle des concentrations et l'effectif augmenté de 60 emplois équivalent temps plein (ETP).

Afin d'impliquer les autorités administratives indépendantes dans la maîtrise des dépenses de l'Etat, M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, a déposé un amendement, adopté le 12 novembre 2008 par les

---

<sup>1</sup> Ce protocole fixe le cadre des relations entre la presse et La Poste pour le transport et la distribution de la presse jusqu'en 2015. L'Etat y confirme la mission de service public du transport et de la distribution de la presse confiée à La Poste et pérennise son engagement financier pour une durée, historiquement longue, de sept ans. Les éditeurs de presse acceptent pour leur part une revalorisation importante des tarifs de transport et de distribution de la presse par La Poste pendant les sept prochaines années, dans un contexte économique tendu pour l'ensemble du secteur. Afin de permettre la mise en œuvre de ce dispositif, l'Etat s'engage à apporter à La Poste une contribution annuelle qui sera de 242 M€ en 2009, 2010 et 2011, et évoluera ensuite selon la séquence suivante : 232 M€ en 2012, 217 M€ en 2013, 200 M€ en 2014 et 180 M€ en 2015. Cette contribution continuera de faire l'objet d'une répartition des crédits entre le programme « Presse » de la mission « Médias » et le programme « Développement des entreprises » de la mission « Développement et régulation économique ».

<sup>2</sup> Du fait de l'adoption de l'amendement n° II-428.

députés, qui limite l'augmentation de crédits prévue par le projet de loi de finances au profit de l'*Autorité de concurrence* : ainsi, ses dépenses de fonctionnement (hors personnel) seraient non pas de 6,2 M€ mais de 5,5 M€, la différence de 700.000 euros pouvant être économisée en revoyant la localisation des bureaux de l'Autorité<sup>1</sup> ;

Dernier élément, **l'absence apparente d'OSEO du programme 134, du moins avant la lecture du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale**, résultait de la débudgétisation, l'an passé, des crédits alloués à OSEO-Garantie. Cette filiale de l'établissement public OSEO, qui a pour mission de garantir les prêts aux PME, a été abondée en 2008 via l'*Agence de l'innovation industrielle* (AII) grâce à son intégration dans le groupe OSEO<sup>2</sup>.

De même, pour 2009, OSEO-Garantie devait se financer par des ressources extra-budgétaires apportées par l'AII et par le recyclage des reliquats des fonds de garantie, autorisé par la révision du modèle prudentiel de l'activité de garantie. Mais l'effet de levier de la garantie de l'Etat en ces temps de crise financière méritant d'être optimisé, l'Assemblée nationale, sur proposition du Gouvernement, a adopté le 12 novembre 2008 un amendement pour **accroître de 35 millions d'euros la dotation d'OSEO et donc les crédits du programme « Développement des entreprises et de l'emploi »**. Cette dotation supplémentaire contribuera à financer la mise en place du nouveau fonds « *Renforcement de la trésorerie des PME* » (RTP) par lequel OSEO interviendra en garantie pour permettre la consolidation à moyen terme de financements bancaires de court terme, pour un **encours garanti global allant jusqu'à un milliard d'euros**. Outre ce nouveau fonds de garantie, le plan de soutien aux PME annoncé le 2 octobre dernier par M. le Président de la République prévoit aussi d'**augmenter de 2 milliards d'euros les encours de prêts qu'OSEO pourra garantir** et de **2 autres milliards d'euros le montant supplémentaire de cofinancement que pourra consentir OSEO**, grâce à un refinancement auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

A titre informatif, on mentionnera enfin la majoration adoptée par l'Assemblée nationale, à titre non reconductible, de 452.600 euros des crédits de l'action « *Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des services et des professions libérales* » de ce programme (titre 6).

## 2. Le programme 223 « Tourisme »

Le programme « *Tourisme* » reprend les crédits attribués l'an dernier à l'action « *Tourisme* » qui, dans le texte initial, relevait du programme « *Développement des entreprises* », avant d'être transformée, par un amendement adopté par l'Assemblée nationale, en programme autonome. Doté d'une enveloppe budgétaire minime, ce programme comprend quatre actions

---

<sup>1</sup> En particulier, M. Warsmann propose de ne pas faire déménager près de l'Opéra, quartier actuel du Conseil de la concurrence, les fonctionnaires de la DGCCRF travaillant aujourd'hui dans le 10<sup>ème</sup> arrondissement, mais de trouver d'emblée un site unique où réunir l'ensemble des personnels dans un quartier parisien moins coûteux que celui de l'Opéra.

<sup>2</sup> En 2007 comme en 2008, OSEO Garantie a ainsi disposé de 280 millions d'euros pour financer son activité.

destinées, outre une « action support », à promouvoir l'image touristique de la France, développer l'activité touristique et favoriser l'accès aux vacances.

Concernant 2009, les crédits du tourisme apparaissent en diminution, les CP passant de près de 81 M€ dans la LFI pour 2008 à environ 64 M€. Cette évolution résulte d'une forte réduction des dépenses de fonctionnement, qui diminuent de 23 M€ en raison essentiellement d'un transfert vers le programme 134, voire d'autres missions, des crédits de personnel et de fonctionnement de la direction du tourisme et de l'Inspection générale du tourisme, du fait des réorganisations de services en cours, ainsi que d'une moindre subvention à *Maison de la France*, dont le résultat est bénéficiaire et qui devrait être appelée prochainement à fusionner avec *ODIT-France*<sup>1</sup>. En revanche, les dépenses d'intervention connaissent une nette augmentation, de près de 6 M€, essentiellement destinée au financement du pavillon français à la prochaine *Exposition universelle*, qui se tiendra à Shanghai du 1<sup>er</sup> mai au 31 octobre 2010.

En outre, à l'occasion de la première lecture du projet de loi de finances pour 2009 à l'Assemblée nationale, le programme « *Tourisme* » a connu une **légère majoration de ses crédits**, de 75.424 euros. A la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le Gouvernement a proposé en seconde délibération aux députés, qui l'ont accepté, d'augmenter -à titre non reductible- de 503.400 euros les crédits de l'action « *Economie du tourisme et développement de l'activité touristique* » et de 1.000 euros ceux de l'action « *Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire* ». Mais cette majoration a été réduite par la minoration de crédits, à hauteur de 428.976 euros, intervenue pour financer les mesures annoncées par le Président de la République en faveur de l'emploi le 28 octobre 2008<sup>2</sup>.

### 3. Le programme 220 « Statistiques et études économiques »

Ce programme important, mis en œuvre par l'INSEE et le SESSI et dédié à la collecte et au traitement de statistiques, notamment au recensement de la population, devait mobiliser pour 2009 près de 419,5 M€ de CP (en baisse de 1,5 % par rapport à la LFI pour 2008) et 422,8 M€ en AE (quasi stable).

Afin de financer les mesures annoncées en faveur de l'emploi, ces crédits ont dû être amputés en AE et CP de 370.699 euros par l'Assemblée nationale, ce qui ramène à 419.120.966 euros l'enveloppe des CP destinés au financement de ce programme (soit une baisse de 1,6 % par rapport à la LFI pour 2008).

Une nouveauté, pour ce programme, réside cette année dans la substitution, en qualité de cinquième action, d'une « *Action régionale* » à l'« *Action de formation* », laquelle est transférée à la mission « *Recherche et enseignement supérieur* ». Dotée de plus de 60 M€ et fonctionnant avec des

---

<sup>1</sup> Par le prochain projet de loi sur le tourisme annoncé par le Gouvernement.

<sup>2</sup> Ces mesures représentent 357 M€ supplémentaires en faveur de la mission « Travail et emploi », se décomposant en 250 M€ de contrats aidés, 93 M€ pour le maintien du régime d'exonérations sociales bénéficiant actuellement aux particuliers employeurs et 14 M€ pour la prolongation des contrats de transition professionnelle.



effectifs précédemment rattachés aux autres actions du programme, elle regroupe deux types d'activités dirigées vers les utilisateurs régionaux : la production et les analyses d'informations locales, d'une part, les études et collaborations avec les acteurs publics en région d'autre part.

#### **4. Le programme 305 « Stratégie économique et fiscale »**

Ce programme a pour objet d'aider l'exécutif à concevoir et mettre en œuvre les politiques économiques et financières du pays, ce qui exige de pouvoir s'appuyer sur des prévisions et analyses économiques de qualité, de disposer d'un corpus juridique clair et accessible et d'opérer une transposition rapide des directives européennes. Il s'appuie sur deux directions : la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) et la direction de la législation fiscale (DLF).

Ses CP pour 2009 accusent, à périmètre comparable, une baisse de 3,7 % s'expliquant essentiellement par le transfert progressif vers UBIFRANCE des moyens attribués aux missions économiques, qui constituent le réseau de la DGTPE à l'étranger et soutiennent les entreprises françaises dans leur prospection à l'étranger : les crédits de fonctionnement et de personnel sont transférés vers l'action 7 (UBIFRANCE) du programme 134. Dans le projet de loi de finances déposé par le Gouvernement, ce transfert représentait 213 ETP (soit 11,69 M€ de CP et d'AE) et 3,7 M€ de CP pour le fonctionnement (y compris immobilier).

Lors de la première lecture du texte à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a obtenu d'accélérer ce mouvement : le transfert de vingt pays supplémentaires dans la sphère de compétence d'Ubifrance dès le 1<sup>er</sup> septembre 2009 devrait se traduire par le transfert, à cette date, de 100 ETP supplémentaire (soit 4,7 M€ en AE et CP) et de 1 M€ en AE et CP pour le fonctionnement (y compris immobilier).

La baisse des CP destinés à financer ce programme s'est en outre accusée par le prélèvement de 1.163.217 euros destinés à financer les mesures annoncées par le Président de la République en faveur de l'emploi, si bien qu'en définitive, les CP sont en baisse effective de 5,4 % par rapport à l'an passé.

#### ***B. DES DÉPENSES FISCALES QUATRE FOIS SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS DE LA MISSION***

Il serait trop étroit de n'appréhender la mission « *Economie* » qu'à travers les crédits budgétaires, puisque des **dépenses fiscales d'un montant quatre fois supérieur à ceux-ci** concourent aussi aux objectifs de la mission. **C'est en effet une politique d'abord fiscale que la France déploie pour soutenir ses entreprises.** S'il ne s'agit pas de détailler ici la **centaine de dépenses fiscales**, il apparaît cependant utile, sans insister sur la **complexité**

**que ce maquis peut représenter pour les entreprises**, de pointer les **principales** d'entre elles.

Rattachées au **programme 134**, **71 dépenses fiscales** représentent en **2009 un total prévisionnel d'au moins 5,6 milliards d'euros de recettes non encaissées** (hors dépenses fiscales non chiffrées). Parmi les plus significatives en montant, on peut citer la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre des investissements au capital des PME (620 M€), le crédit d'impôt sur le revenu sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères (540 M€), le régime du bénéficiaire mondial ou consolidé (489 M€), l'abattement pour durée de détention applicable aux cessions de titres ou droits par les dirigeants de PME partant à la retraite (350 M€) et l'abattement forfaitaire sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères (300 M€).

**Votre rapporteur pour avis regrette qu'aucune des dépenses fiscales rattachées à ce programme, même celles à forts enjeux, ne fasse l'objet d'une évaluation de leur efficacité rapportée à leur coût dans les documents budgétaires transmis par le Gouvernement.**

Le **programme « *Tourisme* »** se voit également rattacher quelques dépenses fiscales : au nombre de six, elles représentent un montant total estimé à près de 1,9 milliard d'euros en 2009 (soit près de trente fois le montant des CP de ce programme !). Il s'agit principalement d'une mesure ancienne (antérieure à 1979) : l'application du taux de TVA de 5,5 % à la fourniture de logement dans les hôtels (1.610 M€) et dans les campings classés (200 M€). Cette mesure soutient incontestablement la croissance du secteur de l'hôtellerie et son incidence sur la balance des paiements n'est pas négligeable. Par ailleurs, les autres dépenses fiscales importantes rattachées à ce programme sont les suivantes : la réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements dans le secteur du tourisme (45 M€), l'exonération de la contribution patronale au financement des chèques vacances (20 M€) et l'amortissement exceptionnel pour dépenses de mise aux normes dans les hôtels, cafés et restaurants (15 M€).

Enfin, quelques dépenses fiscales sont rattachées au **programme « *Stratégie économique et fiscale* »**, pour un montant estimé à 18 M€. Si ce montant n'est pas excessif au regard des crédits de ce programme, **votre rapporteur pour avis ne peut manquer de s'interroger sur leur lien avec la mission**, tant leur objet est éloigné de la stratégie économique et fiscale (exonération des intérêts des prêts familiaux, exonération des droits d'enregistrement pour les actes portant changement de régime matrimonial, taxation à taux réduit de certains revenus de capitaux mobiliers perçus par les caisses de retraite et de prévoyance...).

**Malgré leur importance, ces dépenses fiscales, quand elles font l'objet d'un chiffrage, ne sont pas nécessairement évaluées du point de vue de leur efficacité par rapport à l'objectif poursuivi. Votre rapporteur pour avis encourage le Gouvernement à systématiser une telle évaluation pour démontrer le bien-fondé de ces dispositifs.**

## **DEUXIÈME PARTIE - UN SOUTIEN TOUT AZIMUT POUR AIDER LES PME À TRAVERSER LA CRISE ACTUELLE**

Alors que les prévisions de croissance s'assombrissent de jour en jour et que la restauration de la confiance au sein du système financier reste délicate, les PME se trouvent particulièrement fragilisées en cette période. Soucieuse de préserver ce gisement d'emplois, votre commission pour avis se félicite des initiatives prises par la Gouvernement ces derniers mois pour accompagner ces entreprises et veut s'assurer que cette mobilisation produira ses effets en 2009.

De ce point de vue, votre rapporteur pour avis a relevé trois axes d'amélioration de l'environnement économique des PME qui trouvent une traduction budgétaire : la réforme du FISAC, la rationalisation du dispositif d'aide à l'export et, enfin, la mise en place d'un dispositif destiné à assurer le financement des PME au cœur de la crise financière et s'appuyant sur OSEO.

### **I. LA RÉFORME DU FISAC : UN ESSAI À TRANSFORMER**

#### ***A. LE FISAC, UN OUTIL PRÉCIEUX ET RECONNU PAR LA LOI DE MODERNISATION DE L'ÉCONOMIE***

##### **1. Un outil de presque vingt ans**

La création du *Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce* (FISAC) découle de l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989<sup>1</sup>, qui prévoit une aide de l'Etat aux opérations visant la sauvegarde et la modernisation des très petites entreprises (moins de 800.000 euros hors taxes de chiffre d'affaires). Concrètement, cette aide a pris la forme du FISAC, dont la gestion financière relève de la *Caisse nationale du Régime social des indépendants* (RSI). Le FISAC représente donc une réponse aux menaces pesant sur l'existence de l'offre commerciale et artisanale de proximité dans des zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociales, menaces liées, notamment, à la désertification de certains espaces ruraux, au développement de la grande distribution, en particulier à la périphérie des villes, ainsi qu'aux difficultés des zones urbaines sensibles (ZUS).

Dispositif fondé sur la solidarité financière entre la grande distribution et les petites entreprises commerciales et artisanales, le FISAC a longtemps été alimenté par un prélèvement sur l'excédent du produit de la taxe

---

<sup>1</sup> *Relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social.*

d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA) acquittée par la grande distribution (entreprises dont la surface de vente est supérieure à 400 m<sup>2</sup>). Depuis la loi de finances pour 2003, cependant, le produit de cette taxe, devenue la TASCOT (taxe sur les surfaces commerciales) depuis la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME), est affecté au budget général de l'Etat, les dotations relatives au FISAC étant désormais déléguées à partir de ce budget au RSI (qui a succédé à l'ORGANIC).

**L'efficacité du FISAC est avérée par les études récemment réalisées par la DCASPL.** Les premières, qui visaient à évaluer les aides accordées par le FISAC aux entreprises (opérations individuelles), attestent que celles ayant bénéficié d'une aide FISAC au moment de leur création ont des chances de survie à deux et trois ans largement supérieures aux autres entreprises nouvellement créées<sup>1</sup>. Les secondes concernaient les aides accordées dans le cadre d'opérations collectives et mettent en évidence les points suivants :

- la capacité d'adaptation du FISAC à chaque situation locale est soulignée ;

- sa contribution apparaît comme un élément fédérateur d'un partenariat entre les acteurs locaux et territoriaux pour l'élaboration d'un projet de territoire ;

- son effet d'entraînement est déterminant, les opérations FISAC créant une véritable dynamique par l'anticipation ou l'amplification des investissements mis en œuvre.

En conclusion, le FISAC doit être regardé comme un outil utile d'accompagnement et d'impulsion permettant d'initier des démarches réfléchies de dynamisation du commerce et de l'artisanat, qui s'inscrivent dans le temps et contribuent à la mise en œuvre d'une stratégie territoriale. Il reste que la mise en œuvre de projets de territoire dans le domaine du commerce et de l'artisanat grâce à l'intervention du FISAC ne suffit évidemment pas à elle seule pour inverser des tendances lourdes dépendant d'une série de politiques publiques mises en œuvre dans le cadre de l'aménagement du territoire : habitat, économie, tourisme, notamment. Le FISAC peut toutefois freiner un déclin ou faciliter une mutation, et constitue donc de ce fait un outil précieux au service des territoires.

## **2. Consacré dans la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008**

L'article 100 de la LME a donné une **réelle base législative au FISAC**, ce qui confirme l'importance de ce fonds pour la création, le maintien et la modernisation du commerce, de l'artisanat et des services de proximité.

---

<sup>1</sup> Dans le projet annuel de performances du programme 134 annexé au projet de loi de finances pour 2009, il est précisé que, pour 2007, le taux de survie à trois ans atteint 94,1% lorsque l'entreprise a bénéficié d'une aide FISAC et qu'il ne dépasse pas 63,4% dans le cas contraire.

En effet, pour accompagner la mise en œuvre de la réforme de l'urbanisme commercial, l'outil que représente le FISAC méritait d'être revalorisé. L'article 100 de la LME oriente ainsi ses interventions en priorité vers le milieu rural, les zones de montagne, les halles et marchés ainsi que les quartiers prioritaires de la politique de la ville. En outre, la possibilité de mobiliser dans le cas de circonstances exceptionnelles susceptibles de provoquer une atteinte grave au tissu commercial est explicitement mentionnée.

Dans ce nouveau cadre législatif, le FISAC pourra désormais :

- **financer des études** nécessaires à l'élaboration d'un cahier des charges qui permettra aux communes d'engager au mieux un projet de revitalisation de leur territoire ;

- **prendre en charge une partie des intérêts d'emprunt contractés par les communes** pour l'acquisition de fonds de commerce dans le cadre de l'exercice de leur droit de préemption ;

- enfin, **accompagner des actions collectives** de redynamisation d'une rue ou d'un quartier qui aurait été durablement affecté par des travaux publics.

Le renforcement du FISAC doit se traduire prochainement, notamment au plan réglementaire, par les mesures suivantes :

- **fixation à 1 M€ du plafond de chiffre d'affaires** annuel hors taxes des entreprises éligibles à ce fonds ;

- majoration, en général, des aides directes aux entreprises en zone rurale au moyen d'un **relèvement**, d'une part, **de leurs dépenses d'investissement subventionnables**, qui passeront de 50 000 à 75 000 € et, d'autre part, **du taux de financement**, qui sera porté à 30 % ou à 40 % selon les aménagements projetés ;

- **élargissement des opérations en zone rurale**, le seuil de population des communes éligibles à ce type d'intervention étant porté à 3 000 habitants ;

- **éligibilité des commerçants non sédentaires** aux aides du FISAC.

En outre, l'article 100 de la LME dispose que **les ressources du FISAC consistent, dans la limite d'un plafond de 100 millions d'euros, en une fraction de 15 % de la TASCOM.**

Enfin, il prévoit de doter le FISAC d'instances de pilotage. Un **conseil stratégique**, composé pour moitié de représentants de l'Etat et pour moitié de représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat, des collectivités territoriales et de personnalités qualifiées, aura pour mission de **fixer les principes et d'examiner la mise en œuvre de la politique de soutien aux activités de proximité**. Par ailleurs, une **commission d'orientation** sera chargée d'adresser annuellement au conseil stratégique des **recommandations relatives aux améliorations à apporter à la politique de soutien aux activités de proximité**.

Votre commission pour avis invite le Gouvernement à ne plus tarder dans l'installation de ces instances, lesquelles devraient contribuer à dynamiser les interventions du FISAC.

## ***B. UNE TRADUCTION BUDGÉTAIRE QUI DOIT ÊTRE EFFECTIVE***

Alors que l'article 100 de la LME garantit au FISAC une dotation annuelle de 100 M€, le projet de loi de finances pour 2009 affiche pour le FISAC un montant de 90 M€ en CP et 100 M€ en AE. Le « bleu » budgétaire indique que « *le différentiel prend en compte les disponibilités du compte FISAC résultant de la consommation partielle de certaines provisions et des produits financiers constatés* ».

Cette pratique n'est pas nouvelle. Il en fut notamment ainsi en 2006 et en 2007 : pour chacune de ces deux années, les lois de finances initiales avaient ouvert pour le FISAC 81,5 M€ de crédits mais, après régulation budgétaire et redéploiements internes<sup>1</sup>, les disponibilités ont finalement représenté une somme de 85,3 M€ en 2006 et de 70,4 M€ pour 2007. Celles-ci ont été complétées, en 2006 comme en 2007, par le reliquat de crédits disponibles d'une année sur l'autre, incluant les réimputations sur le compte FISAC des crédits non utilisés par les bénéficiaires des subventions de ce fonds : soit 7,8 M€ en 2006 et 13,8 M€ en 2007.

Votre commission pour avis ne voudrait cependant pas que cette pratique incite le gouvernement à limiter les emplois annuels du FISAC afin de conserver une marge permettant de ne pas mobiliser trop de CP l'année suivante, quel qu'ait été le montant des AE. Ce qu'ambitionne votre commission pour avis, et ce d'autant plus que l'économie connaît actuellement un net ralentissement, c'est que le FISAC aide véritablement les projets locaux : **l'objectif doit donc bien être de « dépenser » les 100 M€ chaque année.**

De surcroît, comme l'a reconnu le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi lors de son audition devant votre commission pour avis le 5 novembre dernier<sup>2</sup>, ces 100 M€ d'AE ne traduisent pas une réelle augmentation par rapport aux 80 M€ de l'an dernier : en effet, la ligne de 30 M€ d'aides au départ des artisans et commerçants, qui était auparavant autonome, se trouve désormais intégrée à celle du FISAC...

Il convient néanmoins de reconnaître que **cette enveloppe budgétaire devrait répondre à la demande en 2009**, en raison des lenteurs de la procédure, que votre commission pour avis déplore, et du fait que la réforme du cadre réglementaire du FISAC qui élargira son accès, est aujourd'hui en cours. Le ministre a d'ailleurs annoncé la parution imminente du décret qui améliorera le fonctionnement du FISAC, en prévoyant notamment la déconcentration de l'instruction des dossiers FISAC au niveau régional<sup>3</sup>, ce qui devrait, à l'avenir, **éviter une sous-consommation des crédits.**

---

<sup>1</sup> Mise en réserve, aide aux groupements, redéploiements au sein du budget de la DCASPL...

<sup>2</sup> Voir le compte-rendu à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/bulletin/20081103/eco.html#toc7>.

<sup>3</sup> Actuellement, l'instruction des dossiers de demande de subvention FISAC est assurée par les préfetures de département qui formulent un avis et recueillent celui des délégués régionaux au commerce et à l'artisanat (DRCA). Ces mêmes préfetures assurent également la gestion administrative et financière de ces dossiers après que la décision d'attribution de subvention a

**C'est surtout l'an prochain que votre commission pour avis devra être attentive. Néanmoins, votre rapporteur pour avis se propose d'ores et déjà de solliciter le Gouvernement pour qu'il rassure le législateur sur sa volonté d'utiliser le FISAC d'une manière conforme à l'esprit de la LME.**

## **II. UN ACCOMPAGNEMENT À L'EXPORT PLUS EFFICACE**

Alors qu'elles emploient 55 % des personnes occupées (emploi salarié et non salarié) et réalisent 42 % de la valeur ajoutée, les PME ne représentent que 14 % des exportations.

Déjà engagé dans un processus de simplification pour améliorer sa visibilité et son efficacité - le plan « *Cap Export* » lancé en octobre 2005 -, le dispositif public d'aide à l'exportation a reçu une nouvelle impulsion décisive début 2008.

### **A. UN RÉSEAU PUBLIC À L'ÉTRANGER D'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES FRANÇAISES UNIFIÉ SOUS LA HOULETTE D'UBIFRANCE**

Dans le cadre de ce projet ambitieux de relance des exportations françaises, la décision a été prise cette année, conformément à la RGPP, de transférer, dans plusieurs pays, des compétences du réseau international du ministère de l'économie (les « missions économiques ») à UBIFRANCE. C'est ainsi que l'article 27 de la LME a modifié l'article 50 de la loi n° 2003-721 du 1<sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique (LIE), lequel confiait au réseau international du ministère de l'économie la représentation d'UBIFRANCE à l'étranger : désormais, la donne est inversée et **c'est UBIFRANCE qui se trouve doté de son propre réseau à l'étranger**, ses bureaux dénommés « missions économiques-UBIFRANCE » faisant partie des missions diplomatiques<sup>1</sup>.

Cette décision trouve aujourd'hui sa traduction budgétaire dans le transfert de **21,1 milliards d'euros**<sup>2</sup> de crédits opéré du programme 305 « *Stratégie économique et fiscale* » vers le programme 134 « *Développement des entreprises et de l'emploi* » (dont UBIFRANCE prend en charge l'action n° 7 « *Développement international et compétitivité des territoires* »).

---

*été prise par le ministre chargé du commerce. La mise en œuvre de la réforme ira de pair avec la création des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi (DIRECCTE) au sein desquelles seront placées les DRCA, et qui prendront en charge l'instruction des dossiers FISAC ainsi que leur gestion administrative et financière.*

<sup>1</sup> En revanche, il reste possible, là où UBIFRANCE ne dispose pas de bureaux à l'étranger, qu'elle continue à être représentée par le réseau international du ministère de l'économie, comme c'est le cas aujourd'hui.

<sup>2</sup> En tenant compte du supplément de 5,7 M€ de CP adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement lors de la première lecture du projet de loi de finances pour 2009.

En outre, UBIFRANCE recevra en 2009 31,76 M€ pour son fonctionnement (auxquels il faut ajouter 1 M€ pour l'accompagnement de la réforme, notamment la refonte du système informatique) et 19,24 M€ de crédits d'intervention, soit une subvention globale de 73,1 M€ en AE et CP.

On rappellera aussi que les députés ont accru la dotation d'UBIFRANCE de 800.000 euros destinés à lui permettre de régler les loyers auxquels il va se trouver désormais assujéti. En effet, alors que la LME prévoyait, dans son article 27, la mise à disposition gratuite, au profit d'UBIFRANCE, des biens immobiliers nécessaires à ses activités, un amendement au projet de loi de finances a été voté par l'Assemblée nationale pour tenir compte de la politique immobilière du Gouvernement, qui souhaite généraliser la pratique des loyers pour les administrations.

**L'Etat s'apprête donc à doubler sa subvention à UBIFRANCE l'an prochain**, ce qui marque sa confiance dans cet opérateur destiné à devenir le pilier de l'accompagnement des entreprises françaises à l'étranger.

Egalement désigné comme l'*Agence française pour le développement international des entreprises*, UBIFRANCE est un établissement public industriel et commercial (EPIC) créé par l'article 50 de la LIE du 1<sup>er</sup> août 2003 par la fusion du *Centre français du commerce extérieur* (CFCE), qui mettait à disposition des entreprises, en particulier des PME, l'information nécessaire pour leur développement international, et d'*UBIFrance*, alors association dédiée à la promotion des entreprises françaises.

UBIFRANCE se trouve désormais engagé dans un nouveau projet, concrétisé par la nouvelle convention d'objectifs et de moyens (COM) signée le 1<sup>er</sup> octobre 2008 et concernant les trois prochaines années. Ce projet s'articule autour de trois axes :

- sur trois ans, identifier, en partenariat avec les chambres de commerce et d'industrie (CCI), 10 000 nouvelles PME qui ne sont pas (ou quasiment pas) exportatrices aujourd'hui et les accompagner à l'export en les aidant à choisir la cible de leurs exportations, en les subventionnant afin de faciliter leur déplacement dans le pays visé, notamment à l'occasion de foires et salons, ou en facilitant leur « portage »<sup>1</sup> par des grands groupes ;

- doubler le nombre d'entreprises accompagnées à l'export par le dispositif public (ce nombre était de 10 000 fin 2007), soit par des actions individuelles, soit par des opérations de promotion collective ;

- doubler le nombre de volontaires internationaux en entreprise (VIE) en le portant à 10 000.

Ainsi, s'appuyant sur le réseau consulaire et sur les structures régionales de l'Etat, UBIFRANCE fait figure de tête de pont pour **proposer une offre intégrée aux entreprises afin de les accompagner à l'export**.

---

<sup>1</sup> Le système de « portage » repose sur l'aide des PME par des grands groupes revêtant plusieurs formes : la communication d'informations et de conseils sur les marchés, la mise en relation avec des clients et opérateurs, l'assistance juridique, l'appui logistique ou la mise à disposition de locaux, l'organisation de missions collectives de prospection d'un marché, la promotion de produits français...



## **B. UN ARSENAL D'OUTILS MIEUX CIBLÉS POUR DYNAMISER L'EXPORT**

Outre cette rationalisation de l'organisation du dispositif public d'accompagnement des entreprises à l'export, votre commission relève l'effort accompli par le Gouvernement pour mieux cibler les outils destinés à dynamiser l'export :

- **un meilleur ciblage géographique** : de nouvelles cibles géographiques pour le dispositif français ont été définies et réparties en deux catégories, les marchés de proximité « *Europe-Méditerranée* » (37 pays) et les pays du « *Grand Large* » (20 pays dont 8 en Asie, 5 en Amérique et 7 sur les autres zones du monde). Cette nouvelle liste de pays permettra d'orienter les efforts du réseau public d'appui aux entreprises à la fois vers les marchés proches de la France (zone Europe et Méditerranée), qui constituent une zone déterminante pour aider les PME à amorcer et consolider leur internationalisation, et vers un certain nombre de marchés plus éloignés, à fort potentiel et relativement négligés par les entreprises françaises, notamment par rapport à leurs concurrentes des autres grands pays européens ;

- **un effort financier particulier au profit des opérations de promotion collectives** (foires et salons) : les crédits d'intervention dédiés à la promotion ont été augmentés et pérennisés sur la période 2009-2011, alors que plus des deux tiers avaient été obtenus par redéploiement au cours des trois dernières années. Sont ainsi prévus en projet de loi de finances 2009 et dans le cadre de la COM 2009-2011 d'UBIFRANCE, 19,24 M€ pour 2009, 21,56 M€ pour 2010 et 24,37 M€ pour 2011. La capacité de financement des actions collectives est donc en augmentation et se rapproche de celle de nos principaux partenaires. En outre, le soutien aux opérations collectives est renforcé avec un taux de subvention accru (entre 30 et 50 %) qui se rapproche des meilleurs dispositifs européens. Ce soutien est complété par un forfait déplacement pour nos entreprises, de 500 € sur les pays *Europe-Méditerranée* et de 1 000 € sur les pays *Grand Large*. Ainsi, pour les salons organisés par UBIFRANCE, un double objectif a été fixé : une présence accrue des entreprises et une réduction significative du prix payé par l'entreprise ;

- **une procédure du volontariat international en entreprise plus attractive** : cette procédure, qui permet à une entreprise d'envoyer un jeune professionnel de 18 à 28 ans à l'étranger pour une mission de 6 à 24 mois dans un ou plusieurs pays et d'imputer ses indemnités sur le crédit d'impôt pour la prospection commerciale, a été rénovée en 2008 (délai de traitement limité à un mois, formule « *VIE/PME clef en main* » pour accompagner les PME dans leurs démarches administratives pour le recrutement d'un volontaire, service de fourniture de visas et titres de séjour mis en place par UBIFRANCE en partenariat avec un prestataire spécialisé, ouverture de la procédure aux entrepreneurs français implantés à l'étranger, validation du volontariat dans le cadre d'un certificat européen). De plus, les articles 28 et 29 de la LME ont assoupli le statut du VIE : possibilité d'effectuer la mission en périodes non consécutives dans plusieurs entreprises différentes et modulation de

l'indemnité supplémentaire qui lui est versée en fonction de la nature des activités exercées. Ainsi, la procédure de VIE continue de progresser, avec une hausse de 20 % de leur nombre en poste sur les douze derniers mois, soit, fin juin 2008, près de 6 000 VIE à l'étranger pour le compte de 1 300 entreprises, dont 64 % de PME.

**Mais votre commission pour avis ne néglige pas les efforts de lisibilité qui restent à faire afin d'optimiser l'ensemble touffu des dispositifs de soutien à l'export mis à la disposition des entreprises.**

En particulier, il lui apparaît que les mesures de soutien financier d'aide à l'exportation restent complexes et méconnus des entreprises, malgré la récente redynamisation de l'assurance-prospection gérée par la COFACE et désormais mieux diffusée via les réseaux bancaires<sup>1</sup>. Ainsi, les mesures d'accompagnement individuel (Soutien individualisé à la démarche export, dit SIDEX<sup>2</sup>) concernent seulement 408 entreprises en 2007 ; le FASEP-Garantie, qui couvre les entreprises contre les risques d'échec de leurs filiales étrangères, n'a fait l'objet que de 240 demandes depuis sa création il y a dix ans<sup>3</sup> ; le soutien d'OSEO à l'export, sous forme de garantie des concours bancaires destinés à financer l'activité internationale ou de garantie des prises de participation des entreprises dans des filiales à l'étranger, n'est pas encore assez utilisé par les PME, même s'il se développe depuis quelques mois...

C'est pourquoi votre commission pour avis relève avec satisfaction la signature, le 1<sup>er</sup> octobre 2008, d'un partenariat entre UBIFRANCE et OSEO et espère que les discussions en cours entre OSEO et la COFACE permettront de conclure un partenariat analogue, afin de **toucher davantage d'entreprises pour leur faire connaître toute la gamme d'aides publiques à l'export.**

### **III. UN FINANCEMENT DES PME À SÉCURISER POUR TRAVERSER LA CRISE FINANCIÈRE**

La crise économique et financière met en danger la survie de nombreuses PME : la frilosité des banques leur rend l'accès au crédit particulièrement difficile et met en péril leur développement alors qu'elles sont le maillon essentiel de l'emploi et de la croissance en France. C'est la

---

<sup>1</sup> + 26 % sur le nombre de dossiers d'assurance-prospection déposés par les entreprises sur les six premiers mois de 2008, et + 22 % en termes de montants garantis, qui atteignent 46,1 M€.

<sup>2</sup> Le SIDEX est une aide spécifiquement dédiée aux PME et TPE françaises souhaitant finaliser un projet de développement international, qui tend à les aider à concrétiser leurs relations avec un partenaire étranger. Depuis 2005, on note une augmentation régulière de la procédure : 26 dossiers par mois en 2005, 33 soutiens accordés mensuellement en 2007. La réforme de 2008 a fortement élargi le périmètre d'intervention du SIDEX : réservé auparavant à la finalisation de contrat, il est désormais étendu à la prospection. Le soutien financier versé a été relevé vers les deux nouvelles zones géographiques prioritaires. Les chiffres du premier semestre 2008 sont prometteurs, avec une augmentation de 70 % des clients de cette procédure par rapport à 2007.

<sup>3</sup> On comptait, exactement au 30 juin 2008, 241 demandes reçues depuis la mise en place de la procédure en janvier 1999.

raison pour laquelle votre commission pour avis insiste sur l'importance du plan de soutien au financement des PME annoncé le 2 octobre 2008 par le Président de la République et sur le rôle qu'est appelé à jouer OSEO pour sa réussite.

***A. UN PLAN DE FINANCEMENT SPÉCIFIQUE POUR LES PME S'APPUYANT SUR LE RÔLE ACCRU D'OSEO***

Deux voies parallèles devraient contribuer à soutenir les PME dans l'accès au crédit :

- d'une part, **30 milliards d'euros** devraient être débloqués d'ici 2011 par la Banque européenne d'investissement (BEI) : cette annonce, faite le 13 septembre 2008 lors du conseil ECOFIN sous présidence française, doit permettre la distribution de prêts aux PME à des conditions financières avantageuses par les banques partenaires qui se refinancent auprès de la BEI. Dès le 8 octobre dernier, un premier prêt BEI nouvelle formule a été signé, en présence de Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et de M. Hervé Novelli, secrétaire d'Etat chargé des PME, et 15 milliards d'euros devraient être débloqués sur la période 2008-2009 ;

- d'autre part, **22 milliards d'euros** vont être consacrés au financement des PME françaises grâce à la mise à disposition de fonds supplémentaires aux banques et à OSEO.

Cette seconde enveloppe se décompose en deux parties : d'abord, 17 milliards proviennent des excédents de l'épargne réglementée. Ainsi, 7,5 milliards d'euros du livret de développement durable (LDD) ont été transférés aux banques le 15 octobre 2008 et 9,5 milliards du livret d'épargne populaire (LEP) l'ont été le 21 octobre suivant. A cette dernière date, l'Etat a également signé une convention avec la *Fédération bancaire française* (FBF) et l'ensemble des banques afin de garantir un financement au profit des PME et des entreprises de taille intermédiaire (ETI), catégorie nouvelle d'entreprises résultant de l'article 51 de la LME et dont les critères de définition seront prochainement fixés par voie réglementaire, et d'assurer une remontée d'information mensuelle.

En complément de ces 17 milliards d'euros, **5 milliards de capacité d'intervention supplémentaire d'OSEO sont dégagés pour les PME** : dès le 2 octobre 2008, 2 milliards d'euros sont venus augmenter l'activité de cofinancement d'OSEO grâce à un refinancement auprès de la CDC, et 2 autres milliards seront accessibles sous forme de prêts supplémentaires garantis par OSEO (ce qui représente un accroissement de 50 % de la capacité de prêts de l'établissement). Enfin, un nouveau fonds de garantie a été créé le 21 octobre 2008 : dédié au « *Renforcement de la trésorerie des PME* », il interviendra en garantie pour permettre la consolidation à moyen terme de

financements bancaires de court terme et pourra couvrir un encours garanti global de 1 milliard d'euros.

Pour accompagner ce plan, un numéro azur<sup>1</sup> a été créé et, dans chaque direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), un « Parrain PME » a été nommé pour identifier en temps réel les difficultés auxquelles sont confrontées les PME afin de les orienter sur les intervenants capables d'apporter des réponses appropriées à leurs besoins. On citera aussi la mise en place d'un médiateur du crédit, en la personne de M. René Ricol, assisté d'une centaine de médiateurs départementaux, afin de s'assurer du respect des engagements pris par les banques en contrepartie des mesures de soutien dont elles bénéficient<sup>2</sup> mais aussi de ne laisser aucune entreprise, et notamment aucune PME, seule quand elle est confrontée à un problème de financement. Celui-ci a notamment obtenu des banques, le 12 novembre 2008, qu'elles maintiennent, au profit de toutes les entreprises, l'ensemble des enveloppes d'encours de crédit, sans demande d'augmentation des garanties personnelles.

**Votre commission pour avis se félicite particulièrement de l'amendement que l'Assemblée nationale a adopté, sur proposition du Gouvernement, au projet de loi de finances pour 2009, afin de doter OSEO de 35 M€ supplémentaires destinés à lui permettre d'assumer l'extension de ses activités en matière de co-financement et de garantie au profit des entreprises<sup>3</sup>.**

Cette enveloppe budgétaire apparaît à ses yeux absolument nécessaire, même si elle n'est sans doute pas suffisante, tant il est indispensable de miser sur le vecteur de soutien au financement des PME que constitue OSEO. Votre commission pour avis souligne combien l'effet de levier de ces 35M€ de crédits supplémentaires est important. Elle fait valoir aussi l'écart important (supérieur à 25 points) entre le taux de survie à trois ans des entreprises nouvelles aidées par OSEO-Garantie<sup>4</sup> et celui de l'ensemble des entreprises créées en France<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> 0810 00 12 10.

<sup>2</sup> Dans le cadre du plan de financement de l'économie adopté via la loi de finances rectificative n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 et destiné à fournir aux banques impactées par la crise des liquidités à moyen terme tout en leur offrant un guichet en capital pour renforcer leurs fonds propres. En échange, l'Etat a demandé aux banques des contreparties très strictes en termes de financement des particuliers et des entreprises.

<sup>3</sup> Dans le projet de loi initial, l'effort d'intervention d'OSEO devait être financé intégralement par voie extra-budgétaire, grâce aux ressources apportées par l'AII et grâce à des reliquats existants sur certains fonds de garantie gérés par OSEO, mobilisés notamment grâce à la révision du modèle prudentiel sur lequel se fonde l'activité de garantie.

<sup>4</sup> Selon le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2009 et consacré à l'effort financier de l'Etat en faveur des PME (page 23), OSEO-Garantie a accordé en 2007 sa garantie à 47 580 entreprises, dont 75 % de TPE (entreprises de moins d dix salariés), et soutenu 34 700 créations d'entreprise.

<sup>5</sup> 95 % contre 70 % selon le PAP de la mission « Economie » annexé au projet de loi de finances pour 2009 (page 53).

## **B. LA NÉCESSITÉ D'UNE APPLICATION PRAGMATIQUE DE LA RÉFORME DES DÉLAIS DE PAIEMENT**

Le plan de soutien au financement des PME s'intègre dans une action plus globale de soutien à ces entreprises mise en place par le Gouvernement, qui comprend notamment l'exonération d'impôt sur la fortune (ISF) des investissements des particuliers aux fonds propres des PME<sup>1</sup>, la réforme prochaine du droit des entreprises en difficultés, qui permettra de façon plus souple les conversions de dette en capital, mais aussi la réduction des délais de paiement à 60 jours calendaires ou à 45 jours fin de mois.

Sur ce dernier point, qui résulte des articles 21 et 22 de la LME, votre commission pour avis reste particulièrement vigilante. La réduction des délais de paiement doit assurément permettre de diminuer les charges de trésorerie des PME : en effet, un paiement plus rapide améliore le fonds de roulement des entreprises. Le Gouvernement estime ainsi le gain de trésorerie à 170 M€ pour les fournisseurs du secteur de la plasturgie. Plus globalement, il annonce que cette réforme rapportera 4 milliards d'euros de trésorerie en plus aux PME.

L'article 21 de la LME prévoit la possibilité de déroger provisoirement à cette nouvelle règle en matière de délais de paiement par le biais d'accords interprofessionnels, pour permettre une mise en œuvre progressive de la loi. Afin de bénéficier de cette dérogation temporaire, trois conditions sont à remplir : motiver le dépassement légal par des raisons objectives et spécifiques au secteur, prévoir dans l'accord spécifique la réduction du délai dérogatoire vers le délai légal et limiter la durée de la dérogation, qui ne peut dépasser le 1<sup>er</sup> janvier 2012. A ce titre, lors de son audition devant la commission des affaires économiques le 5 novembre 2008, M. Hervé Novelli a indiqué avoir déjà reçu des accords signés dans les secteurs du jouet et du bricolage, un autre accord étant en voie d'être signé dans celui du bâtiment, avant d'être soumis, pour homologation, à l'*Autorité de concurrence*.

Néanmoins, comme chacun en est convenu lors de l'examen du projet de loi de modernisation de l'économie au Sénat, la diminution substantielle du crédit interentreprise qui résultera nécessairement de la réduction des délais de paiement doit, pour être supportable, être accompagnée d'une augmentation à due proportion du crédit bancaire<sup>2</sup>. Or, l'accès des entreprises à ce crédit ne semble pas s'ouvrir, bien au contraire.

Dans l'espoir de restaurer une certaine fluidité du crédit, le Gouvernement maintient aujourd'hui la date de mise en œuvre de la réforme, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Toutefois, comme l'a suggéré le président de votre commission pour avis, M. Jean-Paul Emorine, lors de son intervention dans la discussion générale ouvrant l'examen par le Sénat du projet de loi de finances

---

<sup>1</sup> Inscrite dans la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, cette mesure a permis d'injecter un milliard d'euros au capital des PME en 2008.

<sup>2</sup> Pour plus de détails, voir pages 123 et suivantes du tome I du rapport n° 413 (2007-2008) de M. Laurent Bêteille, Mme Elisabeth Lamure et M. Philippe Marini, au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi de modernisation de l'économie.

rectificative pour le financement de l'économie, le 15 octobre 2008, un report de la mesure mériterait sans doute d'être envisagé si, malgré l'action de l'État, les conditions d'obtention des prêts bancaires restaient relativement tendues et ne retrouvaient pas d'ici quelques semaines le niveau qui était le leur au moment de l'adoption de la LME.

Alors même que les perspectives s'assombrissent de plus en plus, pour la filière automobile notamment (baisse des ventes de véhicules, chômage technique chez les constructeurs, chute des commandes pour les équipementiers), les craintes, exposées par M. Gérard Larcher, alors président de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi de modernisation de l'économie, et par son rapporteur, Mme Élisabeth Lamure, ainsi que par plusieurs de nos collègues lors du débat au Sénat<sup>1</sup> sur ce texte, relatives à l'impact d'une réduction trop brutale des délais de paiement sur l'équilibre de nombreuses filières importantes de notre économie, pourraient se révéler fondées.

**Votre commission pour avis interrogera donc le gouvernement pour savoir, si, dans l'hypothèse où l'accès « normal » au crédit n'était pas rétabli avant la fin de l'année, il serait toujours opposé à un report de la mise en œuvre des nouveaux délais de paiement, sans quoi risqueraient d'être encore fragilisées davantage des entreprises qui supportent, par leur activité, l'ensemble d'une filière.**

---

<sup>1</sup> Le 2 juillet 2008.

### **TROISIÈME PARTIE - LE SECTEUR DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES, VECTEUR DE CROISSANCE**

Dans le prolongement des années précédentes, votre rapporteur pour avis s'est interrogé sur la manière dont le budget 2009 de la mission « *Economie* » permet de favoriser le développement des postes et des communications électroniques.

Il ne souhaite pas s'attarder cette année sur *La Poste*, bien que ce soit à elle que s'attache une ligne budgétaire importante du programme 134 « *Développement des entreprises et de l'emploi* » : en effet, l'Etat prévoit encore de lui verser 159 M€ en 2009 pour compenser les surcoûts de la mission de service public de transport postal de la presse. Il rembourse aussi à *La Poste* 1,7 M€ correspondant aux courriers des particuliers adressés en franchise postale.

**Si votre commission ne désire pas s'étendre ici sur *La Poste* et ses perspectives de développement, c'est en raison du travail que conduit en ce moment la Commission Ailleret<sup>1</sup>, créée en septembre 2008 à la demande du Président de la République et chargée :**

- d'évaluer l'impact du contexte concurrentiel sur *La Poste* ;
- d'identifier ses forces et faiblesses dans la perspective de l'ouverture complète à la concurrence au 1<sup>er</sup> janvier 2011 ;
- et d'étudier les différentes voies de développement et les besoins financiers pour y parvenir.

M. Charles Guéné, membre de la commission des finances, et votre rapporteur pour avis portent la voix du Sénat au sein de cette commission. De ce fait, votre commission pour avis estime qu'il serait malvenu d'interférer aujourd'hui avec le travail qui y est conduit et qu'il convient de ne pas risquer d'anticiper sur ses conclusions, attendues pour mi-décembre.

**Votre rapporteur pour avis évoquera donc ici les grands enjeux du secteur des télécommunications pour 2009 et le financement de son développement.**

Les grandes lignes du développement numérique de la France viennent d'être tracées par le secrétaire d'Etat chargé de son développement<sup>2</sup>, M. Eric Besson, dans son plan « **France numérique 2012** » présenté à l'Elysée le 20 octobre 2008.

---

<sup>1</sup> Du nom de M. François Ailleret, son président, directeur général honoraire d'EDF et président du groupe des entreprises publiques du Conseil économique, social et environnemental.

<sup>2</sup> Ainsi que de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques.

De ce plan très riche et complet, votre rapporteur pour avis retient **trois orientations principales** : la nécessité d'encourager les investissements dans le secteur numérique, l'ambition de développer les réseaux pour permettre l'accès de tous au haut débit en 2012 et la volonté de moderniser la gouvernance de l'économie numérique.

Il présentera à cette occasion le nouveau compte d'affectation spéciale rattaché à la mission « **Economie** » dans le projet de loi de finances pour 2009 et consacré à la « *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien* ».

## **I. LA NÉCESSITÉ D'ENCOURAGER LES INVESTISSEMENTS DANS LE SECTEUR NUMÉRIQUE**

### ***A. L'INVESTISSEMENT DANS LE NUMÉRIQUE : UN SÉSAME POUR LA PRODUCTIVITÉ, LA CROISSANCE ET L'EMPLOI***

L'économie numérique (télécommunications, audiovisuel, logiciels, services informatiques, services en ligne) est le principal facteur de gain de compétitivité des économies développées. Les investissements dans l'économie numérique sont identifiés comme les plus productifs parce qu'ils améliorent la compétitivité de l'ensemble des secteurs de l'économie. Or, en France, cet investissement est deux fois plus faible qu'aux Etats-Unis, et trois fois plus faible que dans les pays du Nord de l'Europe, qu'au Japon ou qu'en Corée. Dans le guide d'accompagnement du plan « France numérique 2012 », le Gouvernement estime ainsi **qu'un doublement des investissements dans l'économie numérique représenterait un point de croissance supplémentaire.**

On peut aussi relever **que les emplois dans le secteur du numérique sont peu délocalisables** : les réseaux de télécommunications, leur installation, leur gestion, ne sont pas déplaçables. Les circuits de distribution ne peuvent, eux non plus, être éloignés du client final. Les contenus et services en ligne sont très majoritairement produits localement. Et l'Europe compte des équipementiers, certes exposés à la concurrence internationale (notamment en provenance des pays asiatiques) mais qui disposent d'avantages comparatifs dans les nouvelles technologies à très haut débit dont les pouvoirs publics peuvent favoriser le développement par divers leviers.

### ***B. LE TRÈS HAUT DÉBIT : UN DÉVELOPPEMENT DÉSORMAIS SÉCURISÉ PAR UN CADRE LÉGAL***

Dans la perspective du déploiement de ce nouveau projet industriel français et européen que constituent les réseaux de nouvelle génération, votre commission pour avis se félicite de l'élan que le Gouvernement a donné, par la



loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, en faveur de l'investissement des opérateurs dans la fibre optique.

Non seulement cette loi rend obligatoire le **pré-câblage de tous les immeubles neufs à partir de 2010** mais elle crée, dans les immeubles existants, un « **droit à la fibre optique** », analogue au droit à l'antenne, qui permet à chaque Français de se faire raccorder à un réseau en fibre optique s'il dispose d'une offre d'un opérateur. **Pour la partie verticale du réseau (dans l'immeuble)**, le cadre légal qui permettra la mutualisation de sa partie terminale existe mais la question du point de raccordement entre les réseaux d'opérateurs concurrents reste largement ouverte.

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) souhaite que les premiers déploiements puissent s'engager dans le respect des principes de concurrence loyale et de neutralité technologique. Pour cela, elle invite les opérateurs à conclure des accords de mutualisation incluant l'ensemble d'entre eux, et permettant de tester les différentes solutions techniques à l'échelle de quelques grandes agglomérations. En complément, elle préconise une pratique de bonne gestion consistant à ce que l'opérateur d'immeuble propose aux opérateurs tiers de poser pour leur compte des fibres surnuméraires sur la partie terminale. L'Autorité a publié enfin une convention-type permettant aux copropriétés et aux bailleurs de désigner un opérateur responsable de toutes les opérations concernant la fibre à l'intérieur de l'immeuble.

Votre commission pour avis reste attentive et invite le Gouvernement à veiller à ce que les accords de mutualisation conclu entre opérateurs n'écartent *a priori* aucune solution technique, et notamment pas la solution multifibre préconisée par *Free*, au détriment d'une concurrence loyale.

**Parallèlement**, a été mise en place, conformément aux décisions d'analyse de marché du haut et du très haut débit de l'ARCEP, **une offre horizontale de location de fourreaux de France Télécom** permettant aux opérateurs concurrents de faire passer leur fibre dans les installations de génie civil de l'opérateur historique. Cette offre est opérationnelle depuis le 15 septembre 2008.

Dans le même esprit, c'est-à-dire afin de diminuer le poids du génie civil dans le budget d'investissement nécessaire pour le déploiement de la fibre sur le territoire, **le Gouvernement annonce aussi des aménagements d'ici la fin de l'année 2008 pour simplifier la réglementation technique et faciliter le déploiement à moindre coût de la fibre optique par les réseaux aériens et souterrains** : ainsi, l'utilisation des réseaux électriques aériens permet de diviser par deux le coût du déploiement. Or, le réseau de distribution d'électricité représente 1,2 million de kilomètres. Les réseaux d'assainissement permettent également des coûts de déploiements inférieurs de 30 % et peuvent donc faciliter l'accès à la fibre pour les 23,5 millions de logements qu'ils desservent, par le biais de 250 000 kilomètres de canalisations d'eaux usées et de 79 000 kilomètres d'évacuation des eaux pluviales.

### *C. UN ÉLAN D'INVESTISSEMENT À NE PAS ENTRAVER*

Malgré ces progrès prometteurs, il convient de veiller à ne pas décourager l'investissement des opérateurs alors même que le déploiement de la fibre optique en Europe devrait mobiliser 10 milliards d'euros sur les dix prochaines années. A ce titre, votre commission pour avis ne peut que s'interroger sur l'impact que pourrait notamment avoir, sur la dynamique d'investissement nécessaire au déploiement de nouveaux réseaux, la taxation du chiffre d'affaires des opérateurs de communications électroniques prévue par le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision pour financer la suppression de la publicité sur France Télévision...

Mais elle aura l'occasion de revenir sur ce point puisqu'elle s'est saisie pour avis de ce texte qui devrait être soumis au Sénat dans les prochaines semaines.

## **II. L'AMBITION DE DÉVELOPPER LES RÉSEAUX POUR PERMETTRE L'ACCÈS DE TOUS AU HAUT DÉBIT EN 2012**

### *A. L'INTERNET HAUT DÉBIT, UNE COMMODITÉ ESSENTIELLE*

Le Gouvernement, à l'occasion de la présentation du plan « France numérique 2012 », reconnaît l'Internet haut débit comme une commodité essentielle, au même titre que l'eau et l'électricité. Si près de 17 millions de foyers sont ainsi abonnés au haut débit mi-2008, il reste 1 à 2 millions de Français privés d'un accès à l'Internet haut débit, du fait que les réseaux d'accès des opérateurs laissent non desservis près de 2 % de la population française, dispersés largement sur le territoire. **L'ambition du Gouvernement est de permettre à chaque Français de bénéficier d'un droit d'accès au haut débit<sup>1</sup> à un tarif abordable, de l'ordre de 35 euros par mois, équipements d'accès inclus.**

Pour mettre en œuvre ce droit, il entend lancer un appel à candidatures au premier semestre 2009 et retenir, à l'issue de la procédure, les opérateurs susceptibles de mettre en place cette offre d'accès dans les zones qui en sont encore privées.

---

<sup>1</sup> Soit aujourd'hui un débit d'au moins 512 kilobits/seconde. Le Gouvernement prévoit toutefois de revoir tous les deux ans le débit minimal et maximal de cet accès garanti.

***B. UNE COUVERTURE TERRITORIALE FACILITÉE PAR L’AFFECTATION DE FRÉQUENCES DU DIVIDENDE NUMÉRIQUE AU HAUT DÉBIT SANS FIL***

L’un des outils qui permettra de généraliser l’accès au haut débit sera notamment la voie hertzienne, qui autorise cet accès en mobilité. Si la couverture du territoire en téléphonie mobile de troisième génération (3G) atteint aujourd’hui 70 % de la population, plus de la moitié du territoire reste aujourd’hui exclue des réseaux de haut débit mobile. Pour que la couverture de ce territoire ne soit pas excessivement coûteuse, des fréquences plus basses que celles sur lesquelles s’est développée la 3G (autour de 2 000 MHz) sont nécessaires. Déjà, les trois opérateurs mobiles ont reçu l’autorisation, en février 2008, de réutiliser pour la 3G (UMTS) les fréquences de la bande 900 Mhz (jusque-là consacrée aux réseaux GSM de deuxième génération), mais ceci ne sera pas suffisant pour répondre à l’augmentation du trafic sur les réseaux mobiles dans les prochaines années.

C’est pourquoi il était particulièrement important de prévoir l’affectation aux services de communications électroniques d’une partie du dividende numérique, ces fréquences dites « en or » du fait de leurs qualités de propagation, que va libérer le passage de la diffusion de la télévision du mode analogique au mode numérique fin 2011 : désormais, **une sous-bande de fréquences de 72 Mhz (790-862 MHz)** est identifiée au plan international pour être affectée aux services de très haut débit sans fil et la France a effectivement décidé de l’affecter à cet usage sur son territoire. Selon les études réalisées par l’ARCEP et le Gouvernement, cette décision devrait se traduire, sur la période 2012-2024, par la création de 60 000 emplois supplémentaires et une augmentation différentielle du PIB de 4,8 milliards d’euros. En outre, une évaluation prudente des recettes que l’Etat pourrait en retirer a été menée cet été : sur la base d’une valorisation de 20 M€ par Mhz, les recettes pour l’Etat devraient atteindre au moins 1,4 milliard d’euros.

Il reste à l’Agence nationale des fréquences (ANF) à concrétiser ce dividende numérique au niveau européen, en négociant la mise en place de cette sous-bande avec l’ensemble des pays voisins de la France pour pouvoir développer un grand projet européen pour l’industrie des télécommunications, à l’image de celui mené avec succès pour le GSM il y a vingt ans.

**Votre commission pour avis se félicite des développements de ce dossier qui s’inscrivent dans la droite ligne des préconisations du Parlement, exprimées par le biais de la commission du dividende numérique dont le rapport<sup>1</sup> a été rendu son au Premier ministre le 23 juillet 2008.**

---

<sup>1</sup> *Rapport de la Commission du dividende numérique au Premier ministre en vue de l’adoption du schéma national de réutilisation des fréquences libérées par l’arrêt de la diffusion analogique.*

### **C. UN NOUVEAU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE POUR LA VALORISATION DU SPECTRE HERTZIEN**

Afin d'identifier le gain susceptible d'être retiré d'une meilleure affectation des fréquences, le Gouvernement a entrepris de créer, dans le projet de loi de finances pour 2009, un **nouveau compte d'affectation spéciale** intitulé « *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien* » et rattaché, pour son examen par le Sénat, à la mission « *Economie* ».

En effet, suite notamment aux conclusions du rapport sur l'économie de l'immatériel de MM. Maurice Lévy et Jean-Pierre Jouyet remis au Premier ministre en décembre 2006, le Gouvernement souhaite dynamiser la gestion du patrimoine immatériel de l'Etat, dont le spectre hertzien est une composante importante. Votre commission pour avis s'en félicite car une meilleure gestion des fréquences hertziennes constitue un déterminant clé du développement du secteur des télécommunications. L'objectif est donc d'inciter les utilisateurs publics du spectre à rationaliser leur utilisation en déployant des usages ou des technologies moins consommatrices de fréquences. La libération des fréquences actuellement utilisées par les ministères permettrait d'étendre les services audiovisuels ou les services haut débit et de développer des services innovants.

Notamment, la sous-bande 862-790 MHz est actuellement affectée au ministère de la défense, pour une part (32 MHz), la part restante (40 MHz) étant occupée par un multiplexe de télévision numérique terrestre (TNT), le multiplexe R7.

Cette politique de valorisation du spectre voit ses modalités financières retracées dans ce compte d'affectation spéciale. Apparaissent en recettes les produits des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des fréquences libérées par les ministères. En dépenses, deux programmes sont prévus pour l'utilisation des crédits : le premier vise à contribuer au désendettement de l'Etat, mais sa dotation est nulle dans le budget 2009 ; le second permet le financement, pour le ministère ayant libéré des fréquences, des dépenses d'investissement et de fonctionnement qui lui incombent pour évoluer vers de nouvelles techniques, de nouveaux équipements ou de nouvelles bandes de fréquences.

**Dans le budget 2009, 600 M€ de recettes sont prévues du fait de la libération, par le ministère de la défense, de la bande 830-862 MHz, utilisée par le système *Félin* de l'armée de terre.** Ces 600 M€ doivent revenir au ministère pour permettre, d'une part, le renouvellement du système de surveillance radar au-dessus du territoire métropolitain et, d'autre part, le financement d'opérations de renseignement d'origine électromagnétique et de radars de surveillance aéroportée<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour plus de détails, voir le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2009 pour la mission « Défense », programme 146 « Equipement des forces », action 7 « Commandement et maîtrise de l'information ».

Votre commission pour avis approuve entièrement le principe d'un intéressement du ministère de la défense à la libération de fréquences qu'il occupe actuellement. Mais elle juge également important d'évoquer le principe qu'une part des redevances collectées grâce à la réattribution de cette bande de fréquences libérée contribue au désendettement de l'Etat.

Votre rapporteur pour avis avait ainsi envisagé de proposer de ramener de 100 à 85% la part de la redevance qui serait rétrocédée au ministère : cet intéressement restait élevé, ce qui incitait donc les ministères à optimiser leur gestion du spectre et à libérer des fréquences. Néanmoins, il serait resté 15 % du montant des redevances attendues, soit 90 M€, pour contribuer au désendettement de l'Etat. En proposant ce taux de 15 %, votre rapporteur pour avis s'inspirait de celui pratiqué pour les produits de cession des biens immeubles de l'Etat : il serait en effet logique que les produits de cession de droits d'utilisation du spectre hertzien reviennent en partie au désendettement de l'Etat, au même titre que les produits de cession de ses biens immeubles.

En outre, cette ponction sur les ressources que le ministère de la défense pouvait espérer de la libération des fréquences occupées par le système *Félin* n'aurait affecté que les opérations que ce ministère avait programmées pour renouveler certains systèmes de radars de surveillance et de renseignements électromagnétiques. Aucune autre action du ministère de la défense n'aurait été concernée, du fait de la non fongibilité entre les crédits des comptes d'affectation spéciale et ceux du budget général, la mission « *Défense* » en l'occurrence.

Néanmoins, à l'issue du débat en commission lors de l'examen du présent rapport pour avis, votre rapporteur pour avis a préféré simplement appeler l'attention du Gouvernement sur ce point, afin de souligner l'importance qu'il y a à garder le souci d'affecter au désendettement de l'Etat une part significative du revenu qu'il s'apprête à retirer des redevances d'occupation, par les opérateurs privés, des fréquences du dividende numérique.

### **III. LA VOLONTÉ DE MODERNISER LA GOUVERNANCE DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE**

Même si, politiquement, la nomination d'un membre du gouvernement chargé du pilotage et de la coordination des politiques publiques en matière d'économie numérique a constitué une grande avancée, l'organisation administrative, pour sa part, n'a pas encore pris acte de la convergence numérique entre téléphonie, internet et télévision : le domaine du numérique reste dispersé entre différents ministères et structures.

## ***A. UNE ADMINISTRATION MISSIONNÉE POUR DÉVELOPPER L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE***

Pour améliorer l'efficacité de l'action publique en ce domaine, le projet du secrétaire d'Etat M. Eric Besson, qui reprend celui esquissé par votre commission pour avis en juin 2007 dans son rapport d'information sur la régulation à l'ère numérique<sup>1</sup>, est de créer un service réunissant les moyens humains et financiers que l'Etat consacre aujourd'hui au numérique, concernant aussi bien les réseaux que les contenus, les services et les usages.

La traduction administrative de ce projet prendrait la forme d'une « *Délégation nationale du numérique* », qui relèverait du secrétaire d'Etat en charge du pilotage et de la coordination de ces politiques publiques. Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009, cette délégation devrait être mise en place et fusionner en son sein le *service des technologies et des systèmes d'information* (STSI) de la direction générale des entreprises (DGE), la *direction du développement des médias* (DDM), actuellement placée sous l'autorité du Premier ministre, la *Délégation aux usages de l'internet* (DUI), rattachée au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ainsi que la *direction générale de la modernisation de l'Etat*, qui dépend aujourd'hui du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

**Sur ce point, votre rapporteur pour avis compte appeler la vigilance du ministre sur la nécessité de réunir l'ensemble de ces services, chacun concerné à un titre différent, et non seulement certains d'entre eux, sans quoi ce projet perdrait tout son sens.**

## ***B. UNE ENCEINTE UNIQUE DE GOUVERNANCE DE L'INTERNET***

Parallèlement, le secrétaire d'Etat en charge du développement de l'économie numérique a pour projet de doter la France d'un organe de gouvernance adapté au numérique.

Conformément au constat fait par votre commission pour avis dans son rapport de 2007 déjà cité, on peut déplorer une multiplicité d'instances de concertation ou de nature consultative gravitant autour d'Internet, dont beaucoup sont même inactives désormais. Afin de finaliser une stratégie nationale dans la gouvernance d'Internet, il est donc envisagé de fondre ces différentes structures en une seule, qui serait une sorte d'enceinte globale de concertation associant l'ensemble des acteurs de l'Internet. Y seraient ainsi fusionnés le *Forum des droits sur l'Internet*, le *Comité de la télématique anonyme* (CTA), le *Conseil supérieur de la télématique* (CST), le *Conseil consultatif de l'internet* (CCI), le *Conseil stratégique des technologies de*

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 350 (2006-2007) « Dix ans après, la régulation à l'ère du numérique » de M. Bruno Retailleau, fait au nom de la commission des affaires économiques.*

*l'information* (CSTI), et le *Comité de coordination des sciences et technologies de l'information et de la communication* (CCSTIC).

Cet organe, qui serait dénommé « *Conseil national du numérique* » et devrait lui aussi être mis en place dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009, recevra deux missions principales : élaborer des codes de bonne conduite, à travers une instance de concertation très large avec l'ensemble des acteurs, et assurer le suivi de ces engagements et le règlement des litiges, par le biais d'une instance plus réduite placée sous la présidence d'un haut magistrat.

**Votre commission pour avis salue ce projet, qui répond à un besoin évident de rationalisation des structures existantes. Votre rapporteur pour avis relève néanmoins que, dans le budget 2009, rien n'est prévu pour son financement, alors que le coût de fonctionnement de ce *Conseil national du numérique* pourrait atteindre 3 M€.**

A ce sujet, il compte interroger le ministre sur le bien-fondé du projet de taxe envisagée sur les fournisseurs d'accès à internet ou sur le chiffre d'affaires d'acteurs du secteur du nommage français, comme l'*Association française de gestion des noms de domaine* (AFNIC), afin de financer le *Conseil national du numérique*. En effet, il serait paradoxal de taxer ces acteurs nationaux du numérique, au risque de les handicaper face à la concurrence mondiale. L'AFNIC, qui est une association à but non lucratif, fait observer qu'une taxe de 10 % sur son chiffre d'affaires la conduirait soit à réduire ses investissements, ce qui risque de fragiliser la gestion des extensions en « .fr » et de mettre en jeu la sécurité de la zone des « .fr », soit à renchérir ses prestations, ce qui freinerait le développement des extensions françaises et réduirait donc la compétitivité numérique de la France. Enfin, le périmètre du *Conseil national du numérique* ne semble pas inclure les activités de l'AFNIC, ce qui rend encore moins légitime la taxation de son chiffre d'affaires.

**Plus largement, votre commission pour avis invite à veiller à structurer la gouvernance de l'Internet français dans une perspective internationale.** Internet ne connaissant pas de frontières, seule la coopération internationale peut permettre de construire une véritable gouvernance d'ensemble de l'Internet : ce réseau est devenu une infrastructure d'envergure mondiale et d'intérêt général, qui doit donc être régulé comme tel. A ce titre, il convient de s'attacher à transformer l'ICANN (the *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*), créée en novembre 1998 à l'initiative du gouvernement américain pour répondre aux nombreuses demandes de plus grande internationalisation dans la gestion de l'Internet, en une organisation véritablement internationalisée et accordant aux différents gouvernements leur juste place pour coordonner et gérer les ressources critiques de l'Internet (numéros et noms de domaine).

**Prioritairement, la France doit s'atteler à faire exister l'Union européenne sur ces problématiques majeures, qui vont prendre une nouvelle dimension avec l'émergence d'une nouvelle strate d'Internet,**

« **l'Internet des objets** » : en effet, les objets quotidiens seront bientôt en mesure d'échanger des informations via Internet. Ces perspectives d'avenir mettront en jeu la protection des données des citoyens et des entreprises et engendreront des risques nouveaux d'intelligence économique, ce qui **rend plus stratégique encore la mise en place d'une gouvernance distribuée à l'échelle européenne et internationale.**



## QUATRIÈME PARTIE - ACTUALITÉ DE L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE

Compte tenu de l'importance du secteur touristique pour l'économie française et, en particulier, la balance des paiements, Mme Odette Terrade a souhaité porter son attention sur **le programme 223 « Tourisme » et l'actualité de l'économie touristique, en particulier des agences de voyage**. En effet, ce segment est confronté à la fois à des tendances de long terme susceptibles de remettre en cause son « *business model* » et une conjoncture de court terme très défavorable à son activité.

### I. PRINCIPALES TENDANCES DE L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE

#### A. LE TOURISME DEMEURE UN SECTEUR MAJEUR DE L'ÉCONOMIE

Bien qu'en **diminution régulière depuis dix ans**, la **part du tourisme**<sup>1</sup> dans le produit intérieur brut (PIB) s'est maintenue ces deux dernières années à hauteur de **6,2 %**, dont environ **2,1 %** imputables aux touristes étrangers<sup>2</sup>.

Quelques chiffres-clefs permettent de mesurer le poids du secteur touristique dans l'économie nationale en 2007 :

- environ **230 000 entreprises** recensées par l'INSEE dans les activités caractéristiques du tourisme, qui employaient plus de **840 000 salariés** (+ 4,4 %) ;

- **117,6 milliards d'euros** dépensés auprès des entreprises du secteur, en progression de **4,2 %** par rapport à 2006 ;

- près de **1,4 milliard de nuitées** (pour 18,5 millions de lits touristiques) ;

- **81,9 millions de touristes étrangers** (plus de 55 % d'entre eux venant du Royaume-Uni, d'Allemagne et du Benelux), qui font de la **France la première destination touristique du monde** devant l'Espagne, les Etats-Unis et l'Italie, sa part relative dans le tourisme mondial demeurant cependant en **légère baisse tendancielle**, comme le reste de l'Europe, en raison de **l'arrivée à maturité de nouveaux marchés** (orientaux en particulier) ;

- des **recettes du tourisme international en hausse de 7,2 %** (environ **40 milliards d'euros**) et, bien que la croissance des dépenses des touristes français à l'étranger ait été légèrement plus importante que celle des dépenses des touristes étrangers en France (+ 7,8 % contre + 7,2 %), un **excédent de 12,8 milliards d'euros** du poste « voyages » de la balance des paiements (+ **5,8 %**), qui demeure ainsi le **premier**

---

<sup>1</sup> La consommation touristique intérieure s'entend des dépenses des touristes résidents et non-résidents sur le territoire métropolitain et des achats par les touristes français auprès des prestataires de services français à l'occasion de voyages se déroulant hors de France.

<sup>2</sup> Ce pourcentage est deux fois supérieur en Espagne, à peu près identique en Italie et trois fois moindre aux Etats-Unis.

poste excédentaire devant celui de l'agroalimentaire (7,2 milliards d'euros) et de l'automobile (0,9 milliard d'euros).

Quant à l'année 2008, son activité sur les **trois premiers trimestres** a été **globalement stable**, le dynamisme des professionnels ayant permis de **contrarier les premiers effets de la crise économique**. Tous les segments du secteur font jusqu'ici état de résultats en **légère progression nominale** (donc **stables en valeur** compte tenu de l'inflation), à l'exception des établissements de **restauration** : en effet, c'est essentiellement **ce poste de dépenses qui a été la variable d'ajustement des ménages confrontés aux tensions sur leur pouvoir d'achat**. Reste que l'**évolution du contexte économique tant international que national** à partir de la **rentrée de septembre 2008** devrait **nettement assombrir ce tableau**, faisant craindre que les résultats d'ensemble de l'année touristique 2008 soient moins satisfaisants que ceux de l'année précédente et, surtout, que **les saisons hivernales et estivales de 2009 soient franchement mauvaises**.

Au-delà, cette situation conjoncturelle ne saurait occulter la persistance du **problème structurel récurrent du secteur : un ratio de dépenses touristiques individuelles trop faible**. En effet, du fait de sa position géographique centrale en Europe, notre pays est davantage une **étape** des touristes étrangers, voire simplement un **point de passage**, qu'une destination : ainsi, **près de la moitié des séjours des étrangers ne durent qu'entre une et trois nuitées**. De ce fait, bien que premier pays récepteur du monde, la France n'occupe que la **troisième place en termes de recettes du tourisme international** (54,2 milliards de dollars), loin derrière les Etats-Unis (96,7 milliards de dollars) mais également l'Espagne (57,8 milliards de dollars). Si la comparaison avec les Etats-Unis n'est pas nécessairement pertinente en raison du biais que constitue la fluctuation de la parité euro/dollar, il n'en est pas de même de l'Espagne, ou encore de l'Italie : **si la dépense par touriste étranger était identique en France à celle constatée dans ces deux pays concurrents, les recettes du tourisme international en France seraient supérieures de près de 50 % et avoisineraient les 80 milliards de dollars**.

Si l'argument « géographique » interdit sans doute définitivement à la France de parvenir à un montant de dépenses touristiques personnelles strictement identique à celui de ses deux voisins, **le renforcement de la valeur ajoutée de l'activité touristique doit cependant demeurer un objectif prioritaire des professionnels du secteur**. Il s'agit d'autant plus d'un impératif que, à **court terme**, la **crise financière et économique va nécessairement peser négativement sur les flux touristiques** pour quelques mois, voire années, et, à **long terme**, l'évolution du tourisme mondial va **bouleverser les hiérarchies traditionnelles au bénéfice des pays orientaux**.

Ainsi, les **taux de croissance annuels sur la période 1995-2020** sont estimés par l'*Organisation mondiale du tourisme* (OMT) à **7,1 %** pour le **Moyen-Orient**, **6,5 %** pour la **zone « Asie de l'est et Pacifique »** et **6,2 %** pour l'**Asie du sud**, et à seulement **3,0 %** pour l'**Europe** et **2,3 %** pour la **France** (moyenne mondiale : **4,1 %**). Dès lors, **la Chine deviendrait en 2020 le premier pays récepteur, loin devant la France et les Etats-Unis** (130 millions d'arrivées contre respectivement 106 et 102,5).

## B. LA FRÉQUENTATION TOURISTIQUE

Selon l'enquête « *Suivi de la demande touristique des Français* », les **déplacements des Français** pour motif personnel<sup>1</sup> ont, après deux années de baisse, **augmenté en 2007 de 2,9 % pour les séjours** et de **1,1 % pour les nuitées**. La hausse a en effet davantage concerné les **courts séjours** (jusqu'à trois nuits) que les longs séjours (quatre nuits et plus), conformément au **phénomène dit « d'émiettement » observé depuis le début de la décennie** : les touristes se déplacent **plus souvent mais moins longtemps**<sup>2</sup>. Ainsi, la **durée moyenne d'un séjour personnel**, qui s'établissait à 5,8 jours en 2000, n'était plus l'an dernier que de **5,2 jours**.

La **prédominance de l'hexagone** dans les destinations se maintient puisque **neuf déplacements sur dix s'effectuent sur le territoire**. L'ordre des principales destinations reste inchangé<sup>3</sup> : la **mer** (39,6 % des nuitées et 27,2 % des séjours), la **campagne** (31,5 % des nuitées et 35 % des séjours), la **ville** (30 % des nuitées et 36,4 % des séjours) et la **montagne** (18,6 % des nuitées et 14,1 % des séjours), la part de cette dernière destination diminuant pour la seconde année consécutive tandis que celle de la ville poursuit une progression régulière depuis plusieurs années.

L'**hébergement non marchand** (chez la famille, dans une résidence secondaire ou chez les amis) reste **très majoritaire** (64,5 % des nuitées et 68 % des séjours) et, après la chute observée en 2005, sa part a repris sa **progression**. En effet, l'**hébergement marchand** a souffert des mauvaises conditions climatiques de l'été 2007 (campings) et d'une médiocre saison hivernale (locations), seul le segment hôtelier ayant progressé.

La **répartition régionale** est d'une **très grande stabilité** par rapport aux années précédentes et l'ordre des **six premières régions**, qui représentent **56,5 % des nuitées** et **49,2 % des séjours**, n'est pas modifié (PACA, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Bretagne, Aquitaine et Pays de Loire) malgré la légère baisse de la région Rhône-Alpes, affectée par le mauvais enneigement de l'hiver 2007.

La **fréquentation des touristes étrangers** a quant à elle progressé de **3,8 %**, ce qui place la France en **position intermédiaire** entre les deux principales destinations concurrentes en Europe, l'**Espagne** (+ 1,7 % avec 59,2 millions d'arrivées, en tassement par rapport aux tendances antérieures) et l'**Italie** (+ 6,3 % avec 43,7 millions d'arrivées, en forte progression). Mais sur les **81,9 millions d'arrivées** sur le territoire national, environ **14 millions** sont dites « de transit » et **pèsent dès lors assez peu** en termes de **recettes**.

**87 % des touristes étrangers sont européens** et 80 % proviennent de pays limitrophes, notamment du Royaume-Uni (14,8 millions d'arrivées, en hausse de 7 %), d'Allemagne (13,0 millions, en diminution de 2 %), de la zone Belgique-Luxembourg (9,8 millions, en hausse) et des Pays-Bas (8,1 millions, en baisse). Ces touristes européens ont cependant une **durée de séjour relativement courte** (un peu moins de six nuitées) car, du fait de leur proximité géographique, la proportion de leurs **déplacements pour un week-end** est assez importante.

---

<sup>1</sup> L'enquête prend imparfaitement en compte les **déplacements professionnels**, dont le poids économique est cependant très important puisqu'il représente **entre le quart et le tiers de la consommation touristique sur le territoire**, à partager entre résidents et non résidents.

<sup>2</sup> Depuis 1997, les courts séjours ont augmenté deux fois plus vite que les longs séjours pour les destinations étrangères (+ 26 % contre + 13 %) et, en France, ils ont progressé de près de 13 % quand les longs séjours diminuaient d'environ 9 %.

<sup>3</sup> Le total des pourcentages dépasse 100 % car les réponses multiples sont possibles.

Les autres clientèles représentent moins de séjours mais leur **contribution aux recettes touristiques est proportionnellement plus importante**, ne serait-ce que parce que la durée de leur visite est plus longue et que leur pouvoir d'achat est en général significatif. Cependant, la **faiblesse persistante du dollar par rapport à l'euro a affecté les performances de ce segment** : ainsi, la fréquentation des touristes américains, qui avait bien repris en 2005 après les chutes dues successivement aux attentats du 11 septembre 2001 et au déclenchement de la guerre d'Irak en 2003, s'est de nouveau érodée à compter de l'automne 2007, et les touristes asiatiques, bien que progressant en nombre absolu, effectuent des séjours un peu plus courts que par le passé (notamment les Japonais).

### C. LES ENTREPRISES DU TOURISME EN FRANCE

**Les résultats de l'année 2007 ont été variables selon les segments de l'économie touristique française.** Quant trois premiers trimestres 2008, ils ont en général enregistré une moindre progression de l'activité, voire, dans la restauration traditionnelle, une aggravation des difficultés.

#### L'hôtellerie

Cette activité a enregistré en 2007 une **reprise** imputable à la progression de la fréquentation des Français (+1,8 % de nuitées) et, surtout, des touristes étrangers (+ 2,6 %), en particulier grâce à la *Coupe du monde de rugby* en septembre. Une fois de plus, les meilleures performances ont été enregistrées par les **hôtels haut de gamme** (4 \* et plus) grâce à la forte progression de la fréquentation de la clientèle étrangère, laquelle représente les deux-tiers de la demande dans cette catégorie. En raison de la conjonction de ce dynamisme général de l'activité et de la poursuite de la montée en gamme, le **chiffre d'affaires global de l'hôtellerie s'est donc accru, hors inflation, de 3,3 %**.

Les résultats des trois premiers trimestres de l'année 2008 confirment cette tendance (+ 1,8 %), sauf pour l'activité du mois de septembre puisque la période de référence (septembre 2007) avait été « dopée » par l'effet « Coupe du monde ».

#### L'hôtellerie de plein air

Après deux années de progression, ce secteur a enregistré en 2007 une **baisse de fréquentation** (- 2,4 %) à près de 98 millions de nuitées, en raison des **mauvaises conditions météorologiques qui ont affecté la saison estivale**. Les Français représentent la plus grosse partie de la clientèle, suivis des Néerlandais, des Britanniques et des Allemands (toutes les clientèles étant en baisse, à l'exception des Espagnols). Comme pour l'hôtellerie, les campings 3 \* et 4 \* enregistrent les meilleurs résultats, le taux d'occupation et les nuitées augmentant même dans cette dernière catégorie. En effet, la fréquentation des emplacements équipés d'un hébergement léger (bungalow, mobile-home) a connu une forte hausse (+ 8,4%), au contraire des emplacements nus, en recul de 7,4 %.

Ce secteur a globalement connu une bonne saison 2008 (+ 3,2 % des nuitées), confirmant les tendances générales par segments observées ces dernières années.

#### Les résidences de tourisme

**Ce secteur se développe significativement depuis une dizaine d'années**, le parc s'étant encore accru de quelque 50 000 lits en 2007, et ce principalement sur le littoral et en montagne (40 % des capacités pour chacune de ces deux destinations).

Toutefois, l'année 2007 a été **globalement mitigée** en raison du **faible enneigement hivernal** (taux d'occupation de 60 %, en diminution de trois points) et d'une **météo estivale médiocre** (taux d'occupation de 71,6 %, comme les deux années précédentes).

### **La restauration**

L'augmentation de **2,3 % en volume** de l'activité globale de ce secteur en 2007 a été « tirée » par la particulièrement forte croissance de la restauration rapide, dont le lien avec l'activité touristique est très faible. **La restauration traditionnelle, pour sa part, connaît des difficultés persistantes** puisque le poste restauration est le premier sur lequel les ménages ajustent leur consommation lorsque leurs revenus stagnent ou baissent. A cet égard, l'approfondissement des difficultés économiques en 2008 a accru la pression sur ce segment, **plus de la moitié des professionnels concernés déclarant un niveau d'activité inférieur par rapport à celui de 2007.**

### **Les agences de voyages**

Ce secteur, qui fait l'objet d'un « **focus** » **particulier dans le présent rapport** (voir *infra*), a connu en 2007 une **croissance en valeur modeste**, de 2,3 %, en particulier parce que la **concurrence pèse sur l'évolution des prix**. L'essentiel de l'augmentation de l'activité résulte de la billetterie, les ventes de vols « secs » permettant de compenser la stagnation des ventes de voyages à forfait. Les destinations qui ont le plus progressé sont l'Europe du Sud, l'Afrique du Nord, les Etats-Unis, la Thaïlande et la Chine.

### **Les sites touristiques**

La fréquentation des sites (musées, monuments, parcs récréatifs...) a **poursuivi le retournement favorable de tendance** observé à partir de 2004. Tous les sites recensés (dont les plus importants, à l'exception du Mont-Saint-Michel, se situent en Ile-de-France) ont connu des **hausse de fréquentation**, parfois substantielles (5,3 contre 4 millions de visiteurs pour le Château de Versailles, ou encore 14,5 contre 12,8 millions à Disneyland Paris), à la notable exception du Louvre (dont les 8,3 millions de visiteurs en 2006 constituent un record).

### **Les remontées mécaniques**

Avec 54,6 millions de journées skieur et un chiffre d'affaires de 1,08 milliard d'euros, **la saison hivernale 2007-2008 a subi une forte croissance par rapport à la saison précédente** (+ 18 % de journées et + 15,4 % de CA), qui avait été, il est vrai, particulièrement médiocre (- 10 %). Cette situation est toutefois **inégalement**, les stations de basse et de moyenne montagne ayant beaucoup moins profité de cette reprise que les stations de haute montagne.

Les **anticipations pour l'hiver 2008-2009 seraient**, selon les professionnels du secteur, paradoxalement **assez bonnes** malgré la crise, avec, selon les stations, entre 5 et 10 % de réservations supplémentaires. Il convient toutefois de prendre ces annonces avec prudence dans la mesure où les contraintes de marketing imposent une communication positive afin de ne pas ajouter une dimension psychologique aux risques objectifs pesant sur le marché. En outre, la tendance amorcée les années passées en matière de dépenses sur place des vacanciers devrait se poursuivre, avec des **budgets en diminution de 5 à 10 %**. Aussi, **le résultat global en valeur de la saison sera-t-il vraisemblablement au mieux comparable à celui de la précédente.**

## II. LE PROGRAMME TOURISME : UNE MUTATION À ACHEVER ?

Contrairement au projet de loi de finances initial pour 2008, où le **tourisme** était une **action** du programme 134 « *Développement des entreprises, des services et des activités touristiques* », les crédits du tourisme sont cette année regroupés dans un **programme** de la mission « *Économie* ». Comme l'a souligné Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, lors de son audition par votre commission des affaires économiques, le Gouvernement, sensible aux préoccupations des parlementaires, a ainsi **conservé l'architecture budgétaire souhaitée en 2007 par l'Assemblée nationale**, lorsque les députés avaient amendé le projet de loi de finances pour identifier ces crédits sur un programme *ad hoc* et **reconnaître de la sorte l'importance économique du secteur du tourisme**.

Si cette **structuration ne remet pas en cause les orientations principales de la politique en faveur du tourisme**, les mesures décidées dans le cadre de la revue générale des politiques publiques (RGPP) ont en revanche un **impact apparent sur les crédits du programme 223 « Tourisme » pour 2009** et pourraient en outre conduire, à terme rapproché, à un **nouvel examen de leur imputation**.

### A. LES TROIS AXES DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DU TOURISME

Depuis plusieurs années, la politique en faveur du tourisme s'articule autour de **trois axes principaux** visant, pour le premier, à activer la **demande** en dynamisant la **promotion à l'étranger de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire**, pour le deuxième, à renforcer l'**offre** en soutenant **l'économie du tourisme et le développement de l'activité touristique**, et pour le troisième, à satisfaire à un **impératif d'intérêt général** en favorisant **l'accès aux vacances**, en particulier des publics les plus fragiles.

Ces **trois axes sont maintenus en 2009** et constituent chacun une **action** du programme 223, lequel comporte par ailleurs une quatrième action de « soutien », désormais résiduelle.

L'**action 01** (*Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire*) représente près de **70 % des crédits du programme**. Dotée d'un peu plus de **41 M€** en AP comme en CP (+ **1,3 %**), elle vise essentiellement à **permettre à la France de conserver son rang dans un contexte concurrentiel accru**. Il s'agit non seulement d'œuvrer pour qu'elle soit encore la première destination mondiale, mais aussi de **veiller à l'accroissement des recettes touristiques enregistrées dans la balance des paiements**.

Cette action est mise en œuvre grâce à l'intervention du groupement d'intérêt économique (GIE) *Maison de la France* qui, au moyen notamment d'une **subvention pour charges de service public (SCSP) de 33,8 M€**, mène des campagnes de communication et de promotion de la « destination France » à l'étranger. Elle s'appuie également sur la *Mission des affaires internationales* (crédits de 290 000 euros) dont le rôle est de

promouvoir les savoir-faire français à l'étranger. Enfin, une **dotation de 7 M€** sera versée à la *Compagnie française pour l'exposition de Shanghai* (COFRES), structure chargée de l'organisation et du financement de la participation française à l'**Exposition universelle de Shanghai** qui se déroulera du 1er mai au 31 octobre 2010 (construction du pavillon français et activités de promotion).

Dotée de **12,9 M€ en AE** (- 17 %) et de **18 M€ en CP** (- 6 %), l'**action 02** (*Economie du tourisme et développement de l'activité touristique*), qui représente **21,7 % des crédits du programme**, a pour objectif de **veiller et de participer au développement du secteur touristique**.

La veille est assurée par le département de la stratégie, de la prospective, de l'évaluation et des statistiques de la direction du tourisme (950 000 euros en AE et 2,35 M€ en CP) ainsi que par le groupement d'intérêt public (GIP) *Observation, développement et ingénierie touristique* ODIT-France, auquel est versée une SCSP de **2 M€**. Le soutien au développement du secteur (**2,06 M€ en AE et en CP**) est assuré par un travail de normalisation de l'offre, de sécurisation juridique des acteurs quelle que soit leur taille (entreprises familiales ou groupes internationaux), et de promotion du *Plan Qualité Tourisme* (PQT), qui a déjà labellisé 3 600 établissements. Enfin, au titre de cette action sont également mobilisés **5,9 M€ en AE** et **7,9 M€ en CP** pour apurer la dette relative à la programmation 2000-2006 des contrats de plan Etat-régions (CPER).

Quant à l'**action 03** (*Politiques favorisant l'accès aux vacances*), qui, dotée de **4,36 € en AE** et de **4,04 M€ en CP**, représente **7,3 % des crédits du programme**, elle a pour double objectif de **stimuler la demande intérieure** pour le secteur et surtout de mettre en œuvre une **priorité d'intérêt général : permettre l'accès aux vacances au plus grand nombre**, en particulier les personnes handicapées, les jeunes et les familles en difficultés sociales ou en situation d'exclusion.

Si votre rapporteur pour avis se félicite à cet égard de l'augmentation significative des AE (+ 52 %), qui exprime l'engagement de l'Etat dans les dispositifs de **contractualisation sur l'accessibilité des équipements touristiques aux handicapés**, elle **regrette en revanche que celle des CP couvre à peine l'inflation** (+ 3,3 %). L'essentiel de ces crédits (3,86 M€ en AE et 2,94 M€ en CP) est destiné, à travers le label « *Tourisme et Handicap* », à la **contractualisation sur l'accessibilité** dans le cadre des CPER 2007-2013 ou de dispositifs contractuels spécifiques. Par ailleurs, outre 600 000 euros mobilisés pour **apurer la dette des CPER 2000-2006, 500 000 euros sont consacrés au développement des politiques sociales** (vacances des handicapés, des « séniors » et des autres personnes-cibles). A ces contributions budgétaires s'ajoute l'action de l'*Association nationale des chèques-vacances* (ANCV), dont le fonctionnement dépend notamment d'une **dépense fiscale** attachée au programme n° 223 : l'exonération de la contribution patronale au financement des chèques vacances (estimée à 20 M€ par an).

#### **Trop peu de jeunes partent en vacances**

L'attention de votre rapporteur pour avis a été attirée par une enquête de la *Jeunesse ouvrière chrétienne* (JOC) rendue publique en juillet 2008, qui révèle que **40 % des jeunes ne partent pas en vacances chaque année**, dont **17 % qui ne partent jamais ou très rarement**. Les chômeurs, les jeunes résidant dans une cité et ceux qui ne vivent plus chez leurs parents sont plus souvent privés de vacances que les autres, en particulier pour des raisons pécuniaires. Les efforts restant à accomplir pour favoriser l'accès aux vacances pour tous sont donc encore importants.

## **B. LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DE LA RGPP**

Globalement, le projet de loi de finances propose, hors titre 2 (dépenses de personnel), **une réduction des crédits du programme 223 d'environ 9 %**. L'essentiel de cette réduction porte sur les **dépenses du titre 3** (dépenses de fonctionnement) de l'**action 04** (*Soutien du programme tourisme*), dont les AE passent de 7,37 M€ à 1 M€ (- 86,5 %) et les CP de 6,32 M€ à 1 M€ également (- 84,2 %). Par ailleurs, **le programme ne comporte plus aucune dépense du titre 2**, lesquelles s'élevaient l'an passé à **22,5 M€**.

Comme cela a été souligné dans la première partie du présent rapport, cette situation s'explique par des **réorganisations structurelles** résultant de la **revue générale des politiques publiques (RGPP)**, qui ont induit des transferts entre divers programmes de la mission et avec d'autres missions.

Au niveau de **l'administration centrale** du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, la **direction du tourisme** va être intégrée, avec la direction générale des entreprises (DGE) et la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL), au sein d'une **direction générale** qui pourrait être appelée « **des services, de l'industrie et de la compétitivité** » (DGSIC), opérationnelle **dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009**. Quant à l'*Inspection générale du tourisme*, elle a été **supprimée** et ses agents ont été intégrés au sein de l'*Inspection générale de l'équipement*. Au **niveau local**, une démarche similaire sera entreprise de manière à ce qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2011, voire **dès 2010, comme le souhaite Mme le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi**, chaque direction régionale du tourisme (DRT) soit intégrée dans une direction régionale aux compétences transversales, chargée des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), qui regroupera **sept administrations déconcentrées de l'Etat**.

Conséquence directe de cette réorganisation, les **moyens budgétaires de personnel et de fonctionnement** sont **mutualisés au niveau du ministère**. Ainsi, la **quasi-intégralité des dépenses du titre 2 (plus de 22 M€) et des équivalent temps plein travaillés (ETPT)** relevant de la direction du tourisme est inscrite au programme support de la mission « *Economie* », le **programme 134** (*Développement des entreprises et de l'emploi*). S'agissant de l'*Inspection du tourisme*, des **reliquats d'environ 500 000 € et 700 000 €** sont respectivement intégrés à **deux autres programmes supports**, les **programmes 217** (*Conduite et pilotage des politiques économiques, financières et industrielles*) de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* », et **218** (*Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire*) de la mission « *Ecologie, développement et aménagement durables* ». Par ailleurs, des **dépenses de titre 3**, en particulier des **frais immobiliers** (immeuble de la place de Catalogne, à Paris), de **fonctionnement** et de **communication de l'administration centrale**, sont également transférées de l'**action 01** (600 000 €) et de l'**action 04** (6,3 M€ en AE et 5,3 M€ en CP) du programme 223 vers le **programme 217**. Dès lors, **l'action 04 ne comporte plus que les frais de fonctionnement (1 M€) des services déconcentrés (DRT)**. Mais il est à noter que **ces crédits devraient eux aussi être mutualisés** lorsque toutes les DIRECCTE auront été organisées sur l'ensemble du territoire, ce qui signifie que **cette action 04 a vocation à être supprimée à terme rapproché**.

A l'inverse, le programme 223 accueille désormais les crédits prévus pour **l'organisation du tourisme dans les Caraïbes** (pour 2009, 200 000 euros) transférés du programme 105 « *Action de la France en Europe et dans le monde* » de la mission



« *Action extérieure de l'Etat* », ainsi qu'une **participation à la SCSP de Maison de la France** jusqu'à présent prise en charge par le programme support 134 « *Développement des entreprises et de l'emploi* » (pour 2009, 1,2 M€ qui permettront au GIE de recruter directement des salariés pour compenser le non-renouvellement des contrats des agents publics jusqu'alors mis à disposition par la direction du tourisme).

Lors de son audition par votre commission des affaires économiques, M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, des PME, du tourisme et des services, a indiqué que dans le cadre de la RGPP était également prévue la **création d'une Agence de développement touristique de la France**, résultant de la fusion de *Maison de la France* et d'*ODIT France*. **Ce regroupement pourrait lui aussi avoir des conséquences sur la structuration budgétaire du programme 223 en 2010.**

En tout état de cause, cette fusion constituera l'une des mesures du futur **projet de loi en faveur du tourisme** qui, soumis au Conseil des ministres avant la fin de l'année 2008, devrait également comporter des dispositions visant notamment à **réformer la taxe de séjour**, à **moderniser le statut des voitures de grande remise**, à **améliorer la diffusion des chèques vacances dans les entreprises de moins de cinquante salariés** (avec pour conséquence un accroissement des excédents de l'ANCV permettant de mieux financer le développement du tourisme social), à **moderniser le classement des établissements hôteliers** et, enfin, à **réformer le régime de licence des agents de voyage** afin en particulier de le mettre en conformité avec la directive communautaire relative aux services.

### III. LA SITUATION DÉLICATE DES AGENCES DE VOYAGES

La **profession du voyage** comporte **trois métiers** : les tour-opérateurs, qui fabriquent des prestations de services touristiques, les « agences réceptives », spécialisées dans le tourisme des étrangers en France, et les distributeurs de produits touristiques. Parmi ces derniers, on distingue les agences de loisirs ouvertes au grand public, les agences dites « mixtes » combinant ventes de forfaits-loisirs et billetterie d'entreprise, et les structures spécialisées dans les réseaux d'affaires, qui n'ont en général pas de points physiques de vente.

Ainsi que l'a souligné lors de son audition par votre rapporteur Mme Christine Baal, vice-présidente du *Syndicat national des agents de voyage* (SNAV), ce secteur présente une **double particularité**. D'une part, il fonctionne **sans stocks**, à l'exception des tour-opérateurs qui investissent dans l'hôtellerie et, parfois, les transports. D'autre part, l'immense majorité des salariés employés (le secteur comptait en 2007 environ 23 000 emplois directs, non-salariés et salariés) le sont sous **contrat à durée indéterminée**, car le métier est complexe et demande à la fois une grande qualification (notamment pour les systèmes de réservation) et une certaine spécialisation (par zones géographiques en particulier). Ainsi, **70 % des coûts des 4 500 agences de**

**voyage** sont des **charges de personnel**. Dès lors, **en cas de crise, les professionnels manquent de flexibilité pour s'adapter temporairement sans obérer leurs capacités lors de la reprise de l'activité**.

En outre, ce secteur est confronté, depuis le début de ce siècle, à **deux changements structurels majeurs** : du côté de la **demande**, la modification très profonde du **comportement des consommateurs** et, s'agissant de l'**offre**, le développement du **commerce en ligne** (dit *e-commerce*). Déjà contraintes d'adapter leur modèle économique à ces évolutions, les agences de voyage sont aujourd'hui **inquiètes des effets de la crise financière et économique sur leur activité** et souhaitent un **soutien des pouvoirs publics**.

#### **A. DES CHANGEMENTS STRUCTURELS QUI PÈSENT SUR LES RECETTES**

##### **1. Une demande touristique qui se transforme**

Ainsi que cela a été exposé *supra*, les **touristes réduisent progressivement la durée de leurs séjours tout en multipliant ceux-ci**. A cette modification de leur comportement s'en ajoutent trois autres : d'une part, ils attendent plus souvent le **dernier moment pour réserver un séjour**, d'autre part, ils ont tendance à **privilégier les « vols secs » sur les voyages à forfait**, enfin, s'agissant de ce type de prestation, ils préfèrent des **activités très personnalisées aux produits standardisés**. Ces trois évolutions ne sont pas sans conséquences sur le métier de voyageur.

Le caractère tardif des réservations comme la préférence pour les « vols secs » posent un réel **problème de trésorerie aux voyageurs**. Ceux-ci, en effet, doivent immobiliser des fonds importants au titre des **garanties bancaires professionnelles** (100 000 euros par agence en moyenne), des garanties pour conserver l'**agrément IATA** leur permettant de commercialiser des **vols aériens** (dépôt correspondant à deux mois d'activité) et des garanties pour pouvoir commercialiser des **billets SNCF**. Ces garanties sont traditionnellement **financées par les acomptes versés par les clients lors des ventes à forfait** : or, la diminution relative de ce type de prestation comme la conjonction de plus en plus grande de l'achat et du départ prive les agences de la trésorerie leur permettant de répondre à leurs obligations. En dépit du mécanisme de solidarité institué par les professionnels (APS - *Association professionnelle de solidarité*), plusieurs opérateurs<sup>1</sup> ont récemment été incapables de régler leurs dépôts de garantie et ont donc vu leur agrément remis en cause tant par l'IATA que par la SNCF. Or, **le retrait de l'agrément signifie l'arrêt quasi immédiat de l'activité des professionnels concernés**.

---

<sup>1</sup> Et non des moindres puisque, tout récemment, Waastels, 15<sup>ème</sup> réseau de distribution en France, s'est trouvé dans cette situation vis-à-vis de l'IATA. Par ailleurs, la SNCF a retiré son agrément à une dizaine d'agences au mois d'octobre 2008.

Le **dynamisme des activités « de niche »** (voyages « à la carte », destinations insolites, séjours thématiques...) a quant à lui des **effets économiques plus contrastés**. Plus **intensives en valeur ajoutée**, ces prestations sont beaucoup **plus rémunératrices** pour les agences, qui ont donc tout intérêt à renforcer le conseil personnalisé aux clients. Toutefois, ce conseil nécessite des compétences, des formations et des outils très spécialisés, qui ont eux-mêmes un **coût certain** et, surtout, **fixe** puisque, pour l'essentiel, il concerne les salariés. Dès lors, l'équilibre économique est directement tributaire du niveau de l'activité : quand celui-ci diminue, comme c'est le cas depuis quelques mois, les adaptations sont très difficiles et la pérennité des entreprises est immédiatement engagée.

## 2. Le développement du commerce en ligne

**Internet** est devenu en 2007 le **premier mode d'achat des voyages en France**, avec, dans l'ordre, l'achat de billets de train, la billetterie aérienne, puis la réservation de séjours ou d'hébergements. Le site *Voyages-sncf.com* est ainsi la première agence de voyage en ligne française et le premier site marchand de *e-tourisme*, avec une audience de plus de 5 millions de visiteurs uniques mensuels (soit autant que la somme des quatre sites suivants : *Lasminute.com*, *Promovacances*, *Expedia* et *Opodo*).

Ce mode de commercialisation constitue pour les **agences de voyage traditionnelles une concurrence redoutable** pour quatre raisons. D'une part, les **coûts des prestations offertes sont structurellement moindres**, d'autant que la concurrence accrue que se livrent les sites et les réseaux incite les prestataires à multiplier les promotions et les produits d'appel<sup>1</sup>. D'autre part, le succès de ce canal de commercialisation conduit les « **producteurs** » (tour-opérateurs, clubs de vacances, transporteurs, chaînes hôtelières, etc.) à **créer leurs propres sites** afin de vendre directement leurs prestations, dont les prix sont attractifs puisqu'ils ne comprennent pas la rémunération des « distributeurs ». En outre, la multiplication des offres et les compétences accrues des internautes permettent à nombre de ces derniers **de constituer eux-mêmes leurs séjours**, que ce soit par l'accès successif aux sites des différents segments pour réaliser l'auto-assemblage (transports internationaux, transports nationaux, hébergement, activités...) ou, de plus en plus, à partir du site d'un prestataire proposant des partenariats (technique d'offre dite « en marque blanche »). Enfin, le propre d'Internet étant d'être accessible depuis chez soi et à toute heure, **le e-tourisme est d'une utilisation beaucoup plus facile pour la clientèle moderne que les agences physiques**.

Dès lors, **l'activité des agences traditionnelles est soumise à une forte pression concurrentielle**, d'autant plus cruciale que la clientèle qui

---

<sup>1</sup> Ainsi, 50 % des billets commercialisés par Internet seraient vendus à « frais zéro » en 2008, contre seulement 20 % en 2007.

recourt à l'Internet est en général la plus rentable. Ceci conduit les agences organisées en réseaux ou relevant d'un même prestataire à développer des stratégies « multi-canal », c'est-à-dire à être également présentes sur Internet. Mais cette évolution est coûteuse en technologies et en formation, et elle prendra du temps.

A l'inverse, selon les indications fournies à votre rapporteur pour avis par M. Michel Champon, préfet, directeur du tourisme, lors de son audition, **cette stratégie multi-canal est désormais également mise en œuvre par les agences en ligne, qui cherchent à s'associer à des agences physiques.** En effet, la profusion des sites, des offres et des opérateurs concurrents sur Internet, la banalisation des offres qui en découle et les risques présentés par des conditions de vente parfois abusives conduisent à un **retour d'une certaine proportion de clients vers des canaux de vente traditionnels.** Le recours à Internet est dès lors davantage un moyen d'accéder à une première information qu'un mode d'achat : de fait, **on estime à entre 1 et 3 % seulement le rapport entre les achats en ligne et les visites de site.** Aussi, au-delà des efforts des prestataires du *e-commerce* pour améliorer ce « taux de transformation », ils cherchent désormais à nouer des partenariats avec des réseaux d'agences physiques pour élargir leur offre.

### ***B. LA CRISE ÉCONOMIQUE RISQUE D'AGGRAVER LES DIFFICULTÉS DU SECTEUR***

Le secteur a connu ces **deux dernières années** une **vague de concentrations capitalistiques**, tant chez les producteurs (Fram, Look Voyages, TUI ou Jet Tour) que chez les distributeurs (Thomas Cook ou Prêt à Partir), qui témoigne des bouleversements auxquels il doit s'adapter. Si certaines opérations de croissance externe ou de rapprochements industriels s'apparentent à des mouvements qu'on observe à toutes époques, dans n'importe quelle activité, **plusieurs d'entre elles ont aussi pour origine les difficultés rencontrées par l'opérateur absorbé.**

A titre d'exemple, votre rapporteur pour avis citera le rachat, le 29 octobre 2008, par *Karavel-Promovacances*, du tour-opérateur *Switch*, propriétaire du site Internet *Partirpascher.com* et placé en redressement judiciaire le 8 octobre par le tribunal de commerce de Créteil. Au-delà des fraudes éventuelles, il est certain que la tension grandissante de l'économie, la hausse des prix des produits pétroliers au cours des trois premiers trimestres de l'année 2008 qui enchérissent les ventes à forfait et les voyages long-courriers, tout comme la baisse du pouvoir d'achat des Français, ont nécessairement pesé sur l'activité de cet opérateur.

Certes, au plan général, **les premiers mois de l'année 2008** se sont inscrits dans la **tendance antérieure relativement satisfaisante pour le secteur.** Le volume de la **billetterie aérienne** du premier semestre serait quasiment identique à celui du premier semestre 2007 : + 0,7 % d'activité pour une hausse de chiffre d'affaires de + 3,9 %. On constate cependant un

tassement du long courrier balnéaire au profit du moyen courrier, en raison des surcoûts extrêmement importants liés au prix du carburant. De même, la facturation de **billetterie ferroviaire** en agence s'est accrue de 12 % entre août 2007 et août 2008.

Toutefois, le **marché français du tourisme risque d'être fortement affecté par la brutale aggravation du cycle économique faisant suite à la crise financière, venue des Etats-Unis mais désormais mondiale.**

Dans ce contexte dégradé, **les agences de voyage sont placées en première ligne**, d'autant que la période octobre-novembre est déjà pour elles traditionnellement délicate. Or, sur ces deux mois 2008, **les réservations de tourisme enregistrent une baisse de 30 %** qui touche tous les segments, non seulement les **longs et moyens-courriers**, mais aussi celui de l'**hôtellerie** et des **vacances de Noël**.

En ce qui concerne les séjours à la montagne, les professionnels minimisent dans la presse ce dernier impact pour de compréhensibles raisons *marketing*, mais la première semaine de décembre, qui enregistre habituellement les plus nombreuses ventes de séjours à la neige, sera à cet égard déterminante. En tout état de cause, de **fortes remises de prix ont commencé à être accordées dès la mi-novembre**, c'est-à-dire un mois avant les promotions traditionnelles de Noël : le chiffre d'affaires du secteur en sera naturellement affecté. Quant aux séjours exotiques, ils sont également touchés, en particulier le long-courrier, destinations pour lesquelles des promotions sont également d'ores et déjà proposées avec plusieurs semaines d'avance.

S'agissant de la **billetterie d'affaires**, la situation est également préoccupante, avec un **résultat depuis la rentrée scolaire d'environ - 10 %**. Le volume d'activité reste actif, les entreprises ayant d'autant plus besoin de contacter leurs clients que la crise les fragilise, mais c'est le **contenu en valeur qui se transforme** : ainsi, alors que la moyenne de la billetterie d'affaires « sous contrainte » (billets non modifiables et non remboursables, donc aux prix attractifs) se situe traditionnellement autour de 15 % du volume, cette proportion a doublé pour atteindre **30 % aujourd'hui**. Ceci témoigne de l'attention renforcée des entreprises à l'égard de ce poste de dépenses.

Les professionnels du secteur craignent donc que la tendance récessive de l'économie perdure, ce qui leur serait extrêmement préjudiciable. En effet, en période de crise économique, **ce sont les dépenses de confort et de loisir qui sont en priorité reportées**. Le segment de la restauration a déjà connu cette réalité ces derniers mois, quand l'activité commençait à ralentir. **Si la crise s'installe, ce sera désormais au tour des agences de voyage d'en subir les effets, avec un risque certain, compte tenu des caractéristiques de ce secteur, d'en être durablement pénalisées.**

### Les anticipations de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT)

Selon l'OMT, la croissance du tourisme international devrait être de 2 % en 2008 et « au mieux stable en 2009 ». Il s'agit donc d'un **brutal coup d'arrêt à la croissance enregistrée ces dernières années** (de 4 à 5 % par an). Et encore, cette **évolution est anticipée sous réserve d'une stabilisation du contexte économique et financier international** : « *Si la crise reste sous contrôle, les résultats du secteur ne seront pas bons, mais a priori, il devrait se monter plus résistant que les autres secteurs que sont la finance, l'immobilier ou l'automobile* », a déclaré M. Francesco Frangialli, secrétaire général de l'OMT.

L'optimisme tempéré de l'OMT se fonde sur la contribution croissante au tourisme international des pays émergents, tels que la Chine, ainsi qu'à la modification du comportement des consommateurs, plus enclins que dans le passé à tenter de préserver leurs activités touristiques en cas de difficultés budgétaires passagères, quitte à les adapter en voyageant moins loin, moins longtemps et de manière plus économique.

Mais **un changement radical de comportement des touristes interviendrait si la crise s'aggravait**. Comme le relève M. Frangialli : « *Si l'on est sur le point de perdre son emploi ou dans l'incapacité de rembourser son emprunt, on ne part pas* ». **Ainsi, l'avenir immédiat du secteur au plan mondial est-il étroitement tributaire de la capacité des économies, notamment occidentales, à rebondir rapidement.**

Source : *Le Monde* du mercredi 26 novembre 2008

Ce qui est vrai au niveau mondial, « tiré » par l'accession au tourisme de populations nombreuses, l'est d'autant plus au niveau français, dont le marché touristique est très largement mature. D'autant que **l'OCDE a officiellement annoncé, le 25 novembre 2008, que la France serait frappée par une récession de - 0,4 % l'an prochain ainsi que par une aggravation du chômage en 2009 et 2010.**

Les **inquiétudes pour l'année 2009, voire les suivantes, sont donc naturelles**, comme l'indique la **forte couverture médiatique des difficultés du secteur des agences de voyages depuis la mi-octobre 2008**. Aussi M. Georges Colson, président du SNAV, a-t-il récemment demandé au secrétaire d'Etat chargé du tourisme d'accorder une attention toute particulière au secteur. Il s'agirait en particulier, en cette période de **difficultés de trésorerie** et de **tensions sur le crédit bancaire**, de mobiliser les **soutiens financiers accordés par OSEO** afin de permettre aux entreprises les plus en difficulté de passer le cap. Votre rapporteur pour avis soutient naturellement cette demande. Toutefois, elle observe qu'elle sera **insuffisante si aucune reprise ne s'amorce durant l'année 2009**. Dans cette hypothèse, il sera sans doute nécessaire d'envisager un **plan de soutien plus large**, à l'instar (bien que dans des proportions considérablement moindres en termes de masses financières en jeu) du plan de soutien à l'agriculture adopté le 12 novembre dernier par le gouvernement.

Lors d'une réunion tenue le 26 novembre 2008, la commission des affaires économiques, suivant la proposition de MM. Gérard Cornu et Pierre Hérisson, rapporteurs pour avis, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « *Economie* » ainsi qu'à ceux du compte d'affectation spéciale « *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien* » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2009, Mme Odette Terrade, rapporteur pour avis, ayant exprimé un avis contraire et le groupe socialiste ainsi que le groupe communiste républicain et citoyen votant contre.





**ANNEXE -**

**AUDITIONS DE MME ODETTE TERRADE,  
RAPPORTEUR POUR AVIS**

**MM. Michel CHAMPON**, préfet, directeur du tourisme, responsable du programme n° 223 « *Tourisme* », et **Ronald DAVIES**, sous-directeur de l'administration générale et de l'évaluation interne à la direction du tourisme.

**Mme Christine BAAL**, vice-présidente du Syndicat national des agents de voyage (SNAV – Les professionnels du voyage).