

N° 109

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME IV  
ÉCONOMIE

Par M. Philippe LEROY, Mme Élisabeth LAMURE et  
M. Martial BOURQUIN,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Claude Lenoir, *président* ; Mmes Élisabeth Lamure, Delphine Bataille, MM. Alain Bertrand, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Joël Labbé, Michel Le Scouarnec, Yannick Vaugrenard, *vice-présidents* ; M. Marc Daunis, Mme Valérie Létard, M. Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Gérard Bailly, Jean-Pierre Bosino, Henri Cabanel, François Calvet, Roland Courteau, Alain Duran, Mmes Frédérique Espagnac, Dominique Estrosi Sassone, M. Daniel Gremillet, Mme Annie Guillemot, MM. Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Philippe Leroy, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Anne-Catherine Loïsier, MM. Michel Magras, Franck Montaugé, Robert Navarro, Jackie Pierre, Ladislas Poniatowski, Mme Sophie Primas, MM. Yves Rome, Henri Tandonnet.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420**

**Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)**



---

## SOMMAIRE

AVANT-PROPOS .....	5
CHAPITRE I - ANALYSE DES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCONOMIE » .....	7
I. UNE MAQUETTE DEVENUE INSTABLE.....	7
II. UNE MISSION EN POINTE DANS LA MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES.....	8
A. DES CRÉDITS EN FORTE BAISSÉ.....	8
B. LA CONTRIBUTION DES PROGRAMMES 220 ET 305.....	8
C. LA CONTRIBUTION DU PROGRAMME 134.....	9
1. <i>Un programme en forte baisse</i> .....	9
2. <i>Une baisse limitée des moyens humains</i> .....	10
3. <i>Des évolutions cependant contrastées selon les actions</i> .....	11
a) <i>Certaines actions s'inscrivent en baisse sensible</i> .....	11
b) <i>Les crédits d'autres actions sont stables, voire même en légère hausse</i> .....	14
4. <i>Une baisse des crédits accentuée lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale</i> .....	15
5. <i>Une mise à contribution des petits commerçants et des chambres de commerce et           d'industrie</i> .....	15
a) <i>La suppression de l'aide au départ des petits commerçants</i> .....	15
b) <i>Des prélèvements exceptionnels sur les CCI</i> .....	16
III. UN POIDS DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES QUI DEMEURE PRÉPONDÉRANT .....	17
CHAPITRE II - FAVORISER L'ACCÈS DES PME À LA COMMANDE PUBLIQUE .....	20
I. UN TRAVAIL IMPORTANT POUR FACILITER L'ACCÈS DES PME À LA COMMANDE PUBLIQUE EST CONDUIT DEPUIS DIX ANS .....	20
A. LES RÈGLES DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS ÉVOLUENT POUR FAVORISER L'ACCÈS DES PME.....	20
1. <i>Un code des marchés publics devenu « PME-compatible »</i> .....	20
2. <i>Un quota pour les marchés de haute technologie</i> .....	21
3. <i>De nouvelles règles européennes et leur transposition</i> .....	22
B. LA RÉDUCTION DES DÉLAIS DE PAIEMENT DES ACHETEURS PUBLICS .....	23
C. UN TRAVAIL DE PROFESSIONNALISATION DES ACHETEURS PUBLICS ET DES FOURNISSEURS .....	23
II. DES RÉSULTATS ENCORE INSUFFISANTS .....	25
A. LA PART DES PME DANS LA COMMANDE PUBLIQUE STAGNE.....	25
B. QUE FAIRE DE PLUS ? .....	27

1. Améliorer la connaissance statistique de la commande publique .....	27
2. Accentuer le travail de mobilisation des acheteurs publics .....	27
3. Transposer les nouvelles directives européennes en portant une attention particulière à la question de la sous-traitance .....	28
<b>CHAPITRE III. DYNAMISER LA COMPÉTITIVITÉ DES PME : SIMPLIFICATION, INNOVATION ET FINANCEMENT.</b> .....	30
<b>I. DEUX OBSERVATIONS PARTICULIÈRES SUR LES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCONOMIE » ET LES DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES</b> .....	30
A. LA QUESTION DES SURCOÛTS GÉNÉRÉS PAR LA FUSION D'UBIFRANCE ET DE L'AFII .....	31
B. LES 10 MILLIARDS DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI (CICE) : UNE « BOUFFÉE D'OXYGÈNE » POUR LES PME .....	31
<b>II. LES TROIS AXES PRIORITAIRES POUR LA COMPÉTITIVITÉ DES PME : SIMPLIFICATION, INNOVATION ET FINANCEMENT</b> .....	34
A. RECENTRER LA STRATÉGIE DE SIMPLIFICATION SUR LE CRITÈRE DU GAIN DE TEMPS PROCURÉ AUX ENTREPRISES. ....	35
B. L'INNOVATION ET LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ : UN EXEMPLE DE MUTUALISATION QUI AMÉLIORE LES PERFORMANCES DES PME.....	37
C. PRÉSERVER LES MOYENS DE BPIFRANCE POUR QU'ELLE PUISSE PALLIER AUX FAILLES DE MARCHÉ DU FINANCEMENT DES PME.....	38
<b>CHAPITRE IV - LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POSTE ET AUX COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES</b> .....	43
<b>I. LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES</b> .....	43
A. LE PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME » .....	43
1. L'action 4 « Développement des communications, des postes et de la société de l'information » .....	43
2. L'action 13 « Régulation des communications électroniques et des postes » .....	46
B. LE NOUVEAU PROGRAMME 343 « PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT ».....	49
<b>II. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT</b> .....	50
A. UN PLAN AMBIGU POUR DOTER LA FRANCE DU TRÈS HAUT DÉBIT À HORIZON 2020.....	50
B. DES MOTIFS D'INTERROGATION SUBSISTENT.....	54
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	61
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	81

Mesdames, messieurs,

Cette année encore, le projet de loi de finances initiale pour 2015 intervient dans un contexte financier et économique difficile.

Le budget est bâti sur une hypothèse de croissance du PIB de 1 % pour 2015 : c'est peu, mais c'est peut-être encore optimiste... La décrue du déficit des administrations publiques reste lente. Le rapport pour avis de notre commission soulignait l'année dernière qu'il est passé de -5,3 % du PIB en 2011 à -4,8 % en 2012, puis -4,1 % en 2013. **L'objectif était d'atteindre -3,6 % en 2014. Finalement, le résultat devrait se situer à -4,4 % et la prévision pour 2015 s'établit seulement à -4,3 %.** Dans ces conditions, sachant que de nouvelles hausses d'impôt ne sont ni souhaitables ni possibles, l'effort doit désormais porter principalement sur la réduction de la dépense. Le projet de budget pour 2015 annonce ainsi 50 milliards d'économies, dont 21 milliards d'euros en 2015.

En même temps qu'on rétablit les comptes publics, il est cependant nécessaire de veiller à investir dans la croissance de demain et de préserver les outils d'intervention économique les plus efficaces, ceux dont le rapport coût/efficacité est le meilleur.

**La mission « Économie »**, dont le présent rapport examine les crédits **cherche à s'inscrire dans ce double objectif** : d'un côté, on observe une réduction de la dépense publique qui touche les trois programmes « historiques » de la mission, et singulièrement le programme 134 ; de l'autre, on note un effort d'investissement, avec la création d'un nouveau programme budgétaire, le programme 343 « Plan France très haut débit » doté de 1,4 milliard d'euros d'autorisations d'engagement; et la montée en puissance du CICE.

Les trois rapporteurs pour avis se sont ainsi réparti l'examen des crédits de la mission.

**Mme Elisabeth Lamure**, outre une analyse générale des crédits, présente les crédits de la mission sous l'angle des PME..

**M. Martial Bourquin** fait un focus sur les politiques visant à faciliter l'accès des PME à la commande publique.

**M. Philippe Leroy**, analyse quant à lui les crédits relevant de l'économie numérique.

**Au cours de sa réunion du 26 novembre 2014, la commission des Affaires économiques a émis un avis de sagesse sur l'adoption des crédits de la mission « Économie ». Elle a par ailleurs adopté un amendement visant à supprimer l'article 51 rattaché à la mission.**

## CHAPITRE I - ANALYSE DES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCONOMIE »

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

### I. UNE MAQUETTE DEVENUE INSTABLE

La finalité de la mission « Économie » est de « favoriser la mise en place d'un environnement propice à une croissance durable et équilibrée et de promouvoir le redressement productif du pays. Elle est historiquement constituée par trois programmes : le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme », le programme 220 « Statistiques et études » et le programme 305 « Pilotage de l'économie française ».

Sur le programme 134, sont retracés les crédits permettant de faire fonctionner un certain nombre de **dispositifs d'appui aux entreprises**, notamment des PME, dans les secteurs de l'artisanat, du commerce et de l'industrie : il s'agit de dispositifs d'information, de formation, de soutien dans l'accès aux financements ou encore d'accompagnement dans la projection à l'exportation.

Le programme 134 porte aussi les crédits des **autorités administratives indépendantes** chargées de la régulation économique : Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), Commission de régulation de l'énergie (CRE) et Autorité de la concurrence.

Enfin, le programme 134 retrace les **moyens de la DGCCRF**<sup>1</sup> dans les trois volets de son action : régulation concurrentielle des marchés, sécurité du consommateur et protection économique du consommateur.

S'agissant des programmes 220 et 305, ils comptabilisent les moyens de deux administrations d'état-major (la direction du Trésor et celle de la Législation fiscale), ainsi que de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

À ce noyau historique de la mission « Économie », viennent s'agréger, depuis deux ans, des programmes nouveaux, qui modifient considérablement le périmètre de la mission et qui rendent l'analyse globale de ses crédits peu significative. Ainsi, en 2014, étaient inscrits trois **programmes temporaires** destinés à mettre en œuvre certains aspects du nouveau Programme d'investissements d'avenir (PIA), lancé en 2013. Il s'agissait des programmes 405 « Projets industriels », 406 « Innovation » et 407 « Économie numérique », qui, tous ensemble, représentaient

---

<sup>1</sup> Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

---

1,675 milliards d'euros d'engagements financiers pour l'État. En 2015, ces trois programmes ont disparu mais est apparu un nouveau programme, le 343 intitulé « **Plan France très haut débit** », qui porte pour 1,412 milliards d'euros d'autorisations d'engagements (AE).

Dans ces conditions, comparer globalement les crédits de la mission d'une année sur l'autre n'a pas grand sens. L'analyse comparée doit se concentrer sur les crédits des trois programmes pérennes.

Par ailleurs, comme on le verra plus loin, les incessants changements de périmètre des programmes pérennes eux-mêmes rendent complexes la comparaison des crédits d'une année sur l'autre, y compris sur ce périmètre restreint.

## II. UNE MISSION EN POINTE DANS LA MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES

### A. DES CRÉDITS EN FORTE BAISSÉ

Les crédits de la mission pour 2015 s'élèvent à 1,79 milliard d'euros contre 1,92 en 2014, en baisse apparente de 124 millions d'euros.

En réalité, les moyens de l'opérateur Atout France (soit 34,2 millions d'euros en 2015) ont été transférés vers le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » et la subvention versée au laboratoire national de métrologie et d'essai, soit 10,2 millions d'euros, figure désormais sur le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle ».

À périmètre constant, la baisse des crédits de la mission économie est donc en réalité de 79 millions d'euros, c'est-à-dire -4 %. On peut rappeler que les crédits des trois programmes historiques de la mission « Économie » s'établissaient étaient déjà en recul de 73 millions d'euros en 2014 par rapport à 2013 (-3,57 %). **Sur deux ans, la baisse atteint donc près de 7,5 %.**

Chacun des trois programmes centraux de la mission « Économie » contribue à la réduction des dépenses en 2015.

### B. LA CONTRIBUTION DES PROGRAMMES 220 ET 305

Les crédits demandés au titre du programme 305 pour l'année 2015 se montent à 474 millions d'euros, en baisse de 16,8 millions d'euros, soit -3,7 % en AE et CP, du fait d'une baisse des dépenses de personnel (-2,6 %) et des autres dépenses de fonctionnement (-4 %). Toutefois, l'essentiel de cette baisse est imputable à la diminution de la subvention versée à la Banque de France (290 millions d'euros en 2015, contre

302 millions d'euros en 2014). Parmi les prestations effectuées par la Banque de France pour le compte de l'État, la principale est la tenue du secrétariat des commissions de surendettement. La Banque de France a engagé des efforts de dématérialisation des procédures qui permettent des gains de productivité importants.

La baisse des crédits est moindre pour l'INSEE (-1,6 %).

Crédits en millions d'euros pour 2015 et variation par rapport à 2014	AE ouvertes en 2014	AE demandées pour 2015	CP demandés en 2014	CP prévus pour 2015
Programme 220 « Statistiques et études »	461,3	451,1 (-2,2%)	456,9	449,5 (-1,6%)
Programme 305 « Stratégie économique et fiscale »	491,6	473,8 (-3,6%)	491,6	473,8 (-3,6%)

Source : PAP 2015

Le plafond d'emplois s'établit à 5 598 ETP pour le programme 220 « Statistiques et études », en baisse de 1,9 % par rapport à 2013. Celui du programme 305 « Pilotage de l'économie française » atteint 1704 ETP, soit -1,5 %. En deux ans, ces deux programmes ont perdu respectivement 4 % et 10,8 % de leurs emplois.

Plafond d'emplois	2013	2014	2015
Programme 220	5833	5707	5598
Programme 305	1910	1730	1704

Source : PAP 2014, 2015

### C. LA CONTRIBUTION DU PROGRAMME 134

#### 1. Un programme en forte baisse

Globalement, les crédits prévus pour 2015 sont **en baisse par rapport à 2014**. Ils passent de 962,8 millions d'euros en AE et 973,2 millions d'euros en CP à, respectivement, 867 et 874 millions d'euros.

Cette très forte baisse apparente doit cependant être corrigée des changements de périmètre qui affectent le programme 134 et qui expliquent 60 % de la baisse apparente.

Après correction de ces effets de périmètre, la baisse est en réalité de 58 millions d'euros par rapport à 2014, soit un recul de 5,6 %. Cette nouvelle baisse s'ajoute au recul de 108 millions d'euros enregistré en 2014 par rapport à 2013 (-10 %).

#### **Les changements de périmètre du programme 134 en 2015**

Par rapport à la loi de finances pour 2014, les principales modifications touchant le programme 134 sont les suivantes :

- le transfert de la subvention pour charges de service public versée à Atout France (30,38 millions d'euros en AE/CP et 314 ETPT en PLF 2015) vers le ministère des Affaires étrangères et du développement international (programme 185) dans le cadre de la nouvelle compétence du MAEDI en matière de tourisme. Le ministère de l'Économie, de l'industrie et du numérique conserve une co-tutelle prévue par le code du tourisme sur le GIE Atout France (soutien à l'ingénierie touristique des collectivités locales).

- un montant de 3,8 millions d'euros en titre 2 correspondant à 38 ETPT, agents publics mis à disposition auprès d'Atout France, est également transféré au MAEDI.

- le transfert des dotations relatives au Laboratoire national d'essais (LNE) vers le programme 192. Le transfert correspond à 10,2 millions d'euros et 290 ETPT ;

- le fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés est transféré sur un autre programme du ministère des finances en PLF (50 millions d'euros vers le programme 344).

## **2. Une baisse limitée des moyens humains**

Concernant les effectifs du programme, le plafond d'emplois s'établit à 5 219 ETP, contre 5 339 ETP l'année précédente. Les changements de périmètres qui affectent le programme 134 ont cependant un effet direct sur les emplois comptabilisés et rendent nécessaire un retraitement des données brutes. La baisse réelle est de 85 ETP. Elle reste d'une ampleur modeste (-1,6 %).

### ÉVOLUTION DES MOYENS HUMAINS DU PROGRAMME 134

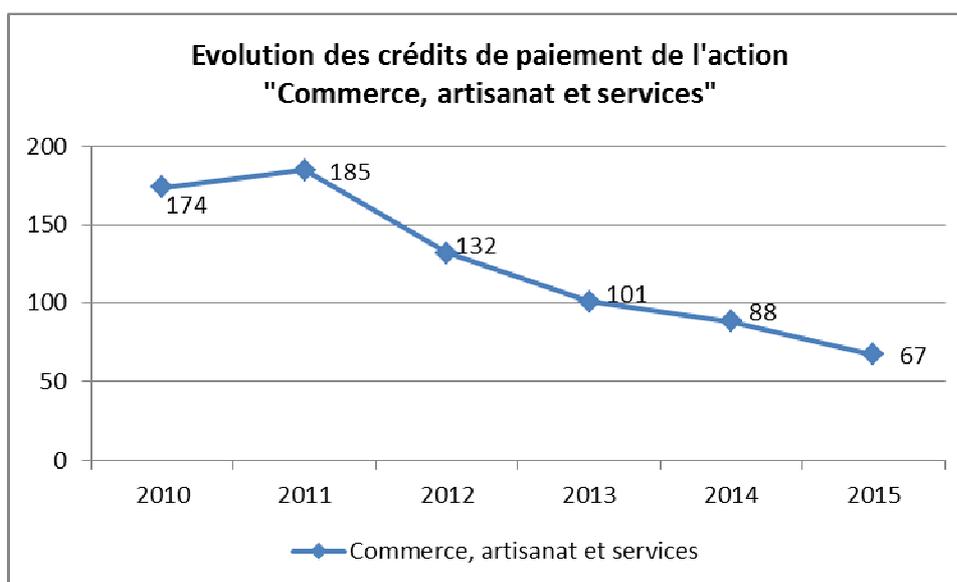
	Plafond d'emplois (ETP)				Δ 2014/2013	Crédits (millions d'euros)
	2011	2012	2013	2015		
<b>Programme 134</b>	5 613	5 256	5 339	5 219	Évolution brute : -120 Évolution corrigée des effets de périmètre : 85	411,9

Source : PAP mission « Économie » pour 2015

### 3. Des évolutions cependant contrastées selon les actions

a) Certaines actions s'inscrivent en baisse sensible

– Les **crédits de l'action 02** « Commerce, artisanat et services » visent à soutenir le commerce de proximité et les services à la personne. **Ils connaissent un nouveau recul cette année encore** : -21 millions d'euros, après une baisse de -12,4 millions d'euros en 2014.



(en millions d'euros)

Source : Réponses aux questionnaires budgétaires

Le **Fisac** était annoncé dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2015 à 9 millions d'euros, contre 20 millions l'année dernière, 25 l'année précédente et 36 en 2012. À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a cependant adopté un amendement majorant de 8 millions d'euros les crédits du Fisac – dont le budget s'établit maintenant à 17 millions.

En réalité, les crédits du Comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC) sont supprimés en 2015 et c'est désormais le Fisac, comme l'a indiqué Mme Carole Delga, secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire, lors de son audition par votre commission pour avis des affaires économiques, qui prendra en charge les dépenses de mise aux normes des stations-service. Cette ligne de dépenses, de 3 millions d'euros en 2014, viendra donc amputer d'autant les moyens du FISAC, qui ne disposera en fait que de 14 millions d'euros.

Cela appelle plusieurs commentaires.

Sur le ciblage des économies budgétaires d'abord. Le Fisac et le CPDC sont des dispositifs à fort effet de levier. L'impact économique et social d'un euro d'argent public investi dans ces outils est important pour les territoires ruraux et les zones urbaines défavorisées. Si chacun est conscient de la nécessité de réaliser des économies dans la dépense publique, **votre rapporteur pour avis estime qu'il y a un coût d'opportunité important à concentrer les économies sur des dispositifs d'intervention dont l'efficacité est avérée.**

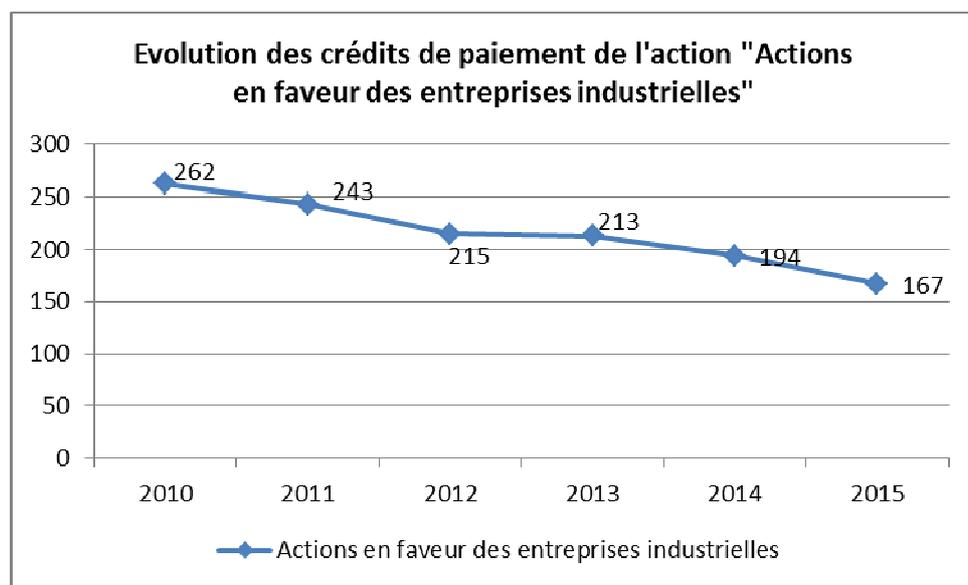
Deuxième commentaire, sur la méthode. Les crédits du Fisac ont baissé entre 2010 et 2014. Cette année cependant, le dispositif a été réformé dans le cadre de la loi artisanat-commerce-TPE. Par ailleurs, en fin d'année dernière, la secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat et des services, Mme Sylvia Pinel, avait annoncé une rallonge de 70 millions d'euros sur deux ans pour apurer le stock des dossiers en souffrance. On pouvait donc penser qu'il existait une volonté politique forte de remettre le Fisac sur les rails, d'en faire un outil certes redimensionné à la baisse mais néanmoins pérennisé. **Or, en affichant cette année encore des crédits en très fort recul, le Gouvernement brouille le message.** Veut-il le réformer pour le pérenniser ou au contraire l'euthanasier ? Quel sens cela a-t-il de maintenir un dispositif d'intervention d'ampleur nationale tel que le Fisac s'il est doté de seulement 15 millions d'euros ? Cela est peu lisible et peu favorable à la consolidation de la confiance.

La **dotation au comité professionnel de la distribution de carburant** (CPDC), en érosion continue depuis 2008, est donc supprimée en 2015. Cet organisme a pour mission d'accompagner l'évolution du réseau de distribution de détail en carburants, l'enjeu étant de permettre sa modernisation (notamment pour répondre aux exigences en matière de mise aux normes) et le maintien de points de vente de proximité indispensable du point de vue de l'aménagement du territoire.

Dotation du CPDC							
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
7,5	6,5	6,5	4,75	3,55	3,5	3,12	0

(en millions d'euros courants)

- Les **crédits de l'action 03** « *Actions en faveur des entreprises industrielles* » visent à améliorer la compétitivité de l'industrie française en agissant sur son environnement économique, réglementaire, social, financier et technologique. Ils s'établissent **en forte baisse** pour 2015, à 167,3 millions d'euros - contre 194,5 millions d'euros en 2014 (-14 %). A périmètre constant, la baisse se ramène à -17 millions d'euros (-8,5 %).



- **L'action 04**, « *Développement des télécommunications, des postes et de la société d'information* », fera l'objet d'un développement spécifique dans la dernière partie de ce rapport. On se contentera donc d'indiquer ici qu'elle connaît une baisse sensible, ses crédits étant fixés à 194,6 au lieu de 173,1 millions d'euros, en AE comme en CP. Cette baisse s'explique par la réduction de l'enveloppe destinée à compenser le coût de la mission de service public de La Poste dans le transport de la presse (-20 millions d'euros).

- Les **crédits prévus pour 2014** au titre de l'action 07 « *Développement international des entreprises et attractivité du territoire* » (libellé modifié), c'est-à-dire la dotation à Ubifrance et à l'AFII, dont la fusion est prévue par le projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises, s'établissent à 108,8 millions d'euros.

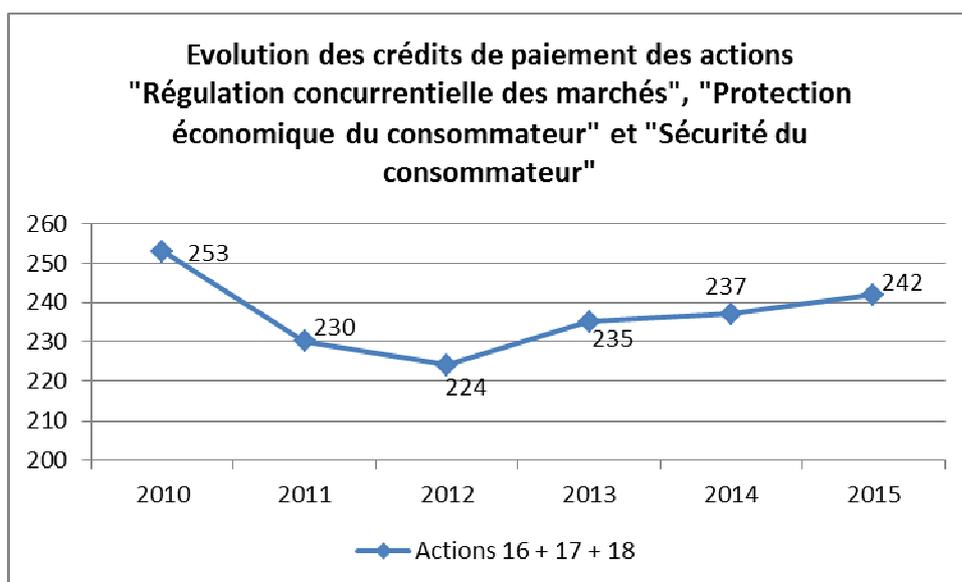
b) Les crédits d'autres actions sont stables, voire même en légère hausse

- Les moyens des autorités administratives indépendantes (ARCEP, CRE et Autorités de la concurrence) figurant aux actions 13, 14 et 15 sont stabilisés en valeur nominale.

Actions	Crédits 2014 (AE/CP)	Crédits 2015(AE/CP)
13. ARCEP	22,8/22,8	22,7/22,7
14. CRE	18,9/18,9	19/19
15. Autorité de la concurrence	20,7/20,7	20,2/20,2

(en millions d'euros courants)

- Les moyens de la DGCCRF, retracés par les actions 16 « Régulation concurrentielle des marchés », 17 « Protection économique du consommateur » et action 18 « Protection économique du consommateur » actions 16 « Régulation concurrentielle des marchés », s'établissent respectivement à 73,9, 123,1 et 45,6 millions d'euros. Considérés globalement, ils sont en progression de 4,9 millions d'euros, soit +2 %. Cela correspond à l'élargissement important des missions de la direction résultant de l'adoption de la loi consommation du 17 mars 2014.



- L'action 08 « Expertise, conseil et inspection » porte les crédits du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET) dont la mission est d'éclairer les décideurs publics au moyen

d'avis, d'audits et de contrôle. Ses moyens pour 2015 sont quasi stables à 18,9 millions d'euros (+1,5%).

- **L'action 20 « Financement des entreprises »** (libellé modifié) contribue au développement des PME et des ETI grâce à des interventions en garantie et cofinancement permettant de soutenir leur financement, mises en œuvre par Bpifrance. **Les crédits de cette action s'établissent à 30,1 millions d'euros.**

Au final, on voit à travers le budget de la mission « Économie » un **recentrage de l'intervention de l'État sur ses missions économiques régaliennes** (régulation des marchés, protection des consommateurs) et un désengagement de certaines actions d'intervention. En elle-même, cette démarche peut se justifier dans le contexte financier difficile des finances publiques. L'important est de bien cibler le désengagement et de le faire de manière lisible pour les opérateurs économiques.

#### **4. Une baisse des crédits accentuée lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale**

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté sur proposition du Gouvernement un amendement qui réduit de 18,8 millions d'euros les crédits de la mission « Économie » (en AE et en CP). La baisse se répartit ainsi :

- 7,7 millions d'euros sur le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » ;

- 0,9 million d'euros sur le programme 220 « Statistiques et études économiques » ;

- 10,2 millions d'euros sur le programme 305 « Stratégie économique et fiscale ».

#### **5. Une mise à contribution des petits commerçants et des chambres de commerce et d'industrie**

##### *a) La suppression de l'aide au départ des petits commerçants*

Un autre motif d'inquiétude concernant le petit commerce résulte de la suppression de l'indemnité de départ en retraite instituée en 1982 en faveur de certains artisans et commerçants. Cette mesure figure à l'article 51 rattaché à la mission « Économie ». Depuis 2003, cette aide au départ est financée par l'État au sein du programme 134. Pour 2015, 5 millions d'euros ont été budgétés à cette fin. En 2013, l'aide au départ a bénéficié à 1 330 indépendants, soit 2 % des artisans et des commerçants liquidant leur retraite. Il s'agit des plus modestes, des travailleurs indépendants pauvres.

---

**Votre commission pour avis est opposée à l'extinction de cette aide, qui frappe une population économiquement très fragile.** L'aide au départ a peut-être des défauts. Elle peut inciter certains travailleurs indépendants à réduire le volume de leur activité au cours des années précédant leur départ à la retraite afin de pouvoir remplir les conditions d'attribution de l'aide, ce qui accentue encore la dépréciation de leur fonds. Par ailleurs, la manière de mesurer les ressources des bénéficiaires peut entraîner certaines injustices. Ainsi le calcul ne prend pas en compte les ressources issues de cessions d'actifs ou de la vente d'une licence, ce qui peut conduire à attribuer l'aide à des personnes dont la situation économique ne le justifie pas. Il serait donc utile de réformer les conditions de sa distribution, mais la suppression du dispositif ne se justifie pas.

*b) Des prélèvements exceptionnels sur les CCI*

L'année 2015 est marquée par une nouvelle mise à contribution du réseau consulaire. Les CCI voient le plafond de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (Tacvae) baisser de 213 millions d'euros (article 17 du projet de loi de finances pour 2015). Les chambres sont soumises par ailleurs à un prélèvement de 500 millions d'euros sur leur fonds de roulement (article 15 du projet de loi de finances pour 2015).

Que les CCI participent à l'effort collectif de réduction des dépenses et de la fiscalité, il n'y a rien de plus normal. **Mais ce que désapprouve votre rapporteur pour avis, c'est la méthode ou plutôt l'absence de méthode - que reflète l'extrême instabilité de la norme fiscale.** L'article 39 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a étendu aux CCI le dispositif de plafonnement des taxes affectées mis en place par la loi de finances pour 2012 :

- plafond de 549 millions d'euros pour la TACFE ;
- plafond de 819 millions d'euros pour la TACVAE, soit un total de 1 368 millions d'euros.

L'article 47 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a ensuite abaissé le plafond de la TACVAE de 100 millions d'euros, le ramenant à 719 millions d'euros.

L'article 51 de cette même loi de finances pour 2014 a quant à lui opéré, au profit du budget général, un prélèvement exceptionnel de 170 millions d'euros sur les ressources affectées en 2014 au fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région.

**L'État opère un « pilotage à vue » du réseau des CCI sur le plan financier,** selon l'expression utilisée par Claude Bérit-Débat et Jean Claude

Lenoir dans leur bilan d'application de la loi du 23 juillet 2010<sup>1</sup>. Pourtant, la réduction de la recette fiscale des CCI pourrait être un levier efficace pour inciter les CCI à se réformer, mais comment se réformer sans visibilité pluriannuelle des ressources ? Qu'on baisse les recettes des CCI soit, mais qu'on le fasse de façon programmée pour qu'elles puissent s'organiser et qu'on le fasse de façon modulée pour que celles des chambres qui ont engagé des efforts de réorganisation importants puissent conduire leur réorganisation de façon rationnelle.

### III. UN POIDS DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES QUI DEMEURE PRÉPONDÉRANT

Pour favoriser la mise en place d'un environnement favorable à la croissance et à l'emploi, **le principal levier n'est pas budgétaire mais fiscal**. En effet, 79 dépenses fiscales sont associées à la mission « Économie », la très grande majorité (70) étant rattachée au programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi ».

Le montant cumulé de ces dépenses fiscales avoisine les 17 milliards d'euros en 2015.

Montant des dépenses fiscales associées à la mission « Économie » (en milliards d'euros)	2013	2014	2015
<b>Programme 134</b> (134 et 223 pour la période 2010-2012)	7,736	16,582	16,866
<b>Programme 134</b> <b>Hors CICE</b>	7,736	6,822	6,9
<b>Programme 305</b>	0,293	0,292	0,022

(en milliards d'euros)

Ces dépenses fiscales sont très concentrées. La principale, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) représente 10 milliards d'euros, soit près de 60 % du total. Viennent ensuite la TVA à taux réduit dans la restauration, pour 2 490 millions d'euros, le taux réduit de TVA applicable à la fourniture de logements dans les hôtels, pour 680 millions

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 712 (2013-2014) de MM. Jean-Claude LENOIR et Claude BÉRIT-DÉBAT, fait au nom de la commission des affaires économiques et de la commission pour le contrôle de l'application des lois, déposé le 9 juillet 2014

d'euros, l'exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées, pour 500 millions d'euros et la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre des investissements au capital des PME, pour 468 millions d'euros.

<b>Principales dépenses fiscales du programme 134</b> <i>(en millions d'euros)</i>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Évolution 2014/2015</b>
CICE	0	6500	10000	+3500
Taux réduit de TVA applicable aux ventes à consommer sur place dans les restaurants	3110	2460	2490	stable
Taux réduit de TVA pour la fourniture de logement dans les hôtels	840	670	680	stable
l'exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées	500	500	500	stable
réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre des investissements au capital des PME	465	468	468	stable
Total des dépenses fiscales du programme 134	7861	13283	16866	
Total des dépenses fiscales du programme 134 hors CICE	7861	6783	6866	

*Source : projet annuel de performance de la mission « Économie » dans le projet de loi de finances pour 2014.*

**Votre rapporteur pour avis a émis un avis de sagesse sur l'adoption des crédits de la mission « Économie ».**

---

## CHAPITRE II - FAVORISER L'ACCÈS DES PME À LA COMMANDE PUBLIQUE

Ce chapitre est présenté par M. Martial Bourquin.

Votre rapporteur pour avis a choisi cette année d'examiner un aspect particulier de la politique en direction des PME, à savoir **l'accès des PME à la commande publique**. L'incidence budgétaire et fiscale de cette politique est faible, mais son importance économique est considérable. Selon le recensement des marchés publics effectué dans le cadre de l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP) au titre de l'année 2012, qui synthétise diverses sources (DGFIP, DG Trésor, INSEE, DAJ), ainsi que des informations issues de CHORUS (le système d'information financière de l'État), l'achat public s'est établi en 2012 à 78,7 milliards d'euros HT.

C'est le rôle notamment de la direction des affaires juridiques et de la direction générale du ministère de l'Économie de mettre en place de règles destinées à éviter l'exclusion de fait des PME et d'impulser un travail pédagogique en direction des acheteurs publics et des fournisseurs privés pour qu'ils maîtrisent mieux les règles de l'achat public et qu'ils en exploitent plus complètement les nombreuses possibilités.

### I. UN TRAVAIL IMPORTANT POUR FACILITER L'ACCÈS DES PME À LA COMMANDE PUBLIQUE EST CONDUIT DEPUIS DIX ANS

#### *A. LES RÈGLES DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS ÉVOLUENT POUR FAVORISER L'ACCÈS DES PME*

L'objectif de faciliter l'accès des PME à la commande publique est politiquement consensuel et l'on observe une forte continuité de l'effort dans l'action des gouvernements successifs depuis le milieu des années 2000.

Cette continuité se manifeste en premier lieu dans le travail pour réformer les procédures de passation des marchés publics et les rendre non pénalisantes pour les PME.

#### **1. Un code des marchés publics devenu « PME-compatible »**

La version 2006 du code des marchés publics comporte de nombreuses avancées.

**Les marchés publics sont désormais en principe allotis.** L'article 10 du code permet ainsi à des PME de se porter candidates pour un ou

plusieurs lots, alors qu'elles ne peuvent pas toujours le faire pour l'ensemble du marché.

L'article 28 institue une **procédure dite « adaptée »**, applicable lorsque leur valeur du marché est inférieure aux seuils de procédure formalisée. Ses modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat. Le pouvoir adjudicateur peut également négocier avec les candidats ayant présenté une offre, négociation qui peut porter sur tous les éléments de l'offre, notamment sur le prix.

**La procédure dite des « petits lots »** prévue par l'article 27 du code permet par ailleurs de recourir aux procédures adaptées pour l'attribution des lots inférieurs à 80 000 euros HT dans le cas de marchés de fournitures et de services et pour les lots inférieurs à 1 000 000 euros HT dans le cas des marchés de travaux.

Enfin, certains marchés publics peuvent également être attribués **sans publicité ni mise en concurrence en dessous de certains seuils**. Le seuil de dispense a été relevé de 4 000 à 15 000 euros par un décret du 9 novembre 2011.

S'agissant de la sélection des candidatures, l'article 45 du code dispose que les **capacités professionnelles, techniques et financières doivent être proportionnées à l'objet du marché**, ce qui interdit à l'acheteur public de surdimensionner ses exigences. L'article 52 interdit de rejeter une candidature au seul motif de l'absence de référence à de précédents marchés, ce qui permet aux entreprises nouvelles, qui sont souvent des PME, d'accéder aux marchés publics.

Les PME peuvent aussi, en application de l'article 51 du code, utiliser la technique du **groupement d'entreprise** et ainsi additionner leurs capacités professionnelles, techniques et financières pour accéder groupées à des marchés importants –possibilité qu'elles exploitent cependant rarement.

Enfin, **l'obligation de motiver les décisions de rejet** des offres (article 80 et 83 du code) permet aux PME de connaître les raisons pour lesquelles elles n'ont pas obtenu le marché et de pouvoir ensuite y remédier.

## 2. Un quota pour les marchés de haute technologie

L'article 26 de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie autorisait, à titre expérimental pour cinq ans, les pouvoirs adjudicateurs à réserver chaque année aux sociétés innovantes jusqu'à 15 % du montant annuel moyen de leurs marchés de haute technologie, de R&D et d'études

---

technologiques de faible montant ou à leur accorder un traitement préférentiel en cas d'offres équivalentes.

Ce dispositif n'a malheureusement pas donné les résultats escomptés : très peu de cas d'utilisation ont été recensés et, au terme de la période des cinq années, la disposition ne sera pas reconduite, d'autres outils étant censés prendre le relais.

### 3. De nouvelles règles européennes et leur transposition

L'adaptation des règles de la commande publiques aux contraintes de fonctionnement des PME se poursuit. Le projet de loi de simplification de la vie des entreprises va permettre de l'approfondir notamment en transposant les deux directives relatives aux marchés publics entrées en vigueur le 17 avril 2014<sup>1</sup>.

Parmi les avancées contenues dans ces textes, on peut relever :

- **l'allègement du dossier de candidature** par la substitution d'attestations sur l'honneur à certains justificatifs. Cette disposition permettra de faciliter la démonstration des capacités techniques, professionnelles et financières des candidats ;

- la **limitation du chiffre d'affaires exigible** au double du montant estimé du marché sauf justification ;

- le **recours à l'allotissement**, déjà obligatoire en France, qui permettra aux PME françaises de se positionner plus facilement sur les marchés publics de nos partenaires européens ;

- la mise en place d'une **procédure de partenariat d'innovation**. Le pouvoir adjudicateur pourra recourir à une procédure négociée par phases incluant le développement et l'acquisition d'un produit, d'un service ou de travaux nouveaux et innovants, sans avoir à procéder à une passation de marché distincte pour l'acquisition – dès lors que le marché porte sur une innovation, c'est-à-dire un produit, une solution ou un processus qui n'est pas disponible sur le marché ;

- la reconnaissance explicite de la possibilité de recourir à des **critères sociaux et environnementaux** en mettant en avant le cycle de vie des produits, ainsi que l'expérience et les qualifications du personnel ;

- l'obligation de rejeter une **offre anormalement basse** qui ne respecterait pas la législation sociale environnementale ou du travail opposable au soumissionnaire ;

---

<sup>1</sup> La directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE et la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE.

- **l'extension du champ de la réservation** aux opérateurs économiques employant au moins 30 % de personnes handicapées ou défavorisées, ainsi qu'aux acteurs de l'économie sociale et solidaire lorsque le marché a pour objet des « services sociaux et autres services spécifiques.

### ***B. LA RÉDUCTION DES DÉLAIS DE PAIEMENT DES ACHETEURS PUBLICS***

Un deuxième axe important de l'action de l'État dans le domaine des marchés publics concerne la réduction des délais de paiement, indispensable pour prendre en compte des impératifs liés à la trésorerie des PME.

Le délai maximum de paiement pour les marchés publics de l'État et ses établissements publics a été réduit de 45 à 30 jours par un décret du 28 avril 2008. Il a été rapidement constaté une réduction sensible des délais de paiement de l'État, qui sont passés en 2009 à moins de 30 jours contre 41 jours en 2006. Cette disposition a été étendue aux collectivités territoriales depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010.

Plus récemment, la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 et le décret n°2013-269 du 29 mars 2013 relatif aux retards de paiement dans les contrats de la commande publique, qui transposent la directive 2011/7/UE concernant la lutte contre les retards de paiement, ont renforcé les sanctions en cas de retard de paiement des acheteurs publics.

Enfin, dans le cadre du Pacte national pour la compétitivité, la croissance et l'emploi, adopté le 6 novembre 2012, l'État s'est engagé à ramener ses délais de paiement de 30 jours à 20 jours. Des consultations des organisations professionnelles se tiennent actuellement sur ce sujet.

### ***C. UN TRAVAIL DE PROFESSIONNALISATION DES ACHETEURS PUBLICS ET DES FOURNISSEURS***

Parallèlement à l'évolution du droit de la commande publique, a lieu un travail visant à faire évoluer les représentations et les pratiques des acteurs de la commande publique.

Le recours à la **dématérialisation** fait partie des voies à suivre. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, les acheteurs publics ne peuvent plus refuser de recevoir les candidatures et les offres qui leur sont transmises par voie électronique.

Un travail de pédagogie et de **professionnalisation** est en outre mené, pour uniformiser les pratiques d'achat et diffuser les bonnes pratiques. Une disparité des pratiques est en effet observable aussi bien chez les acheteurs publics de l'État que chez ceux des collectivités territoriales, avec pour résultat une **utilisation sous-optimale des marges offertes par le code des marchés publics**.

---

Le **recours à une multiplicité de critères pour déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse** devrait être généralisé, afin de prendre en compte non seulement le prix d'une offre, mais aussi la qualité ou le caractère innovant de cette offre par exemple, comme le permet l'article 53 du code des marchés publics. Cela permettrait notamment que des PME innovantes ne soient pas systématiquement exclues des marchés publics alors qu'elles présentent une offre certes plus coûteuse mais de meilleure qualité ou d'un intérêt supérieur à l'usage.

De même, il faut rechercher une **diffusion plus large des pratiques en matière d'allotissement** en utilisant les deux dimensions de celui-ci :

- la dimension fonctionnelle, afin de faciliter l'accès de PME spécialisées dans un secteur ou un corps de métier particulier ;
- la dimension géographique, afin de limiter les effets négatifs de la globalisation des achats, qui concerne notamment l'État.

Une circulaire du Premier ministre du 31 juillet 2013 relative à la modernisation des achats de l'État a débouché sur la publication du décret du 15 juillet 2013 qui **réforme le Service des achats de l'État (SAE)**. Ce dernier a désormais la mission de « *s'assurer que les achats de l'État sont réalisés dans des conditions favorisant le plus large accès des PME à la commande publique* ». Il a également pour rôle de diffuser les bonnes pratiques et de mener des actions d'information et de sensibilisation auprès des acheteurs de l'État.

Les **entreprises dans lesquelles l'État possède des participations** sont également mobilisées au travers d'une *charte* signée par un grand nombre d'entre elles (Air-France-KLM, AREVA, DCNS, EADS, EDF, ERAMET, ERDF, Orange, GDF Suez, GIAT Industries/Nexter, La Poste, LFB, RATP, RFF, RTE, SAFRAN, SNCF, SNPE, Thalès).

Par ailleurs, un **guide de l'achat public**, publié en septembre 2013, s'adresse à la fois aux acheteurs publics et aux entreprises et diffuse un certain nombre de conseils sur la manière d'organiser les achats, notamment en amont de la passation des marchés.

Pour finir, on peut signaler aussi la création, en 2012, d'une fonction de **médiateur des marchés publics** placé auprès du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique. Son but est de faciliter les relations entre les entreprises et les donneurs d'ordre publics, par le biais d'actions de médiation individuelle ou collective, afin de régler certains litiges pouvant survenir lors de l'exécution d'une commande publique. Il veille au respect des délais de paiement pratiqués dans le cadre des commandes publiques et contribue à la bonne information des entreprises, qui est l'une des clés pour faciliter leur accès aux marchés publics, en particulier les PME.

## II. DES RÉSULTATS ENCORE INSUFFISANTS

Si, indéniablement, un effort a été réalisé, de manière continue depuis une petite dizaine d'années, ses fruits tardent à se faire sentir.

### A. LA PART DES PME DANS LA COMMANDE PUBLIQUE STAGNE

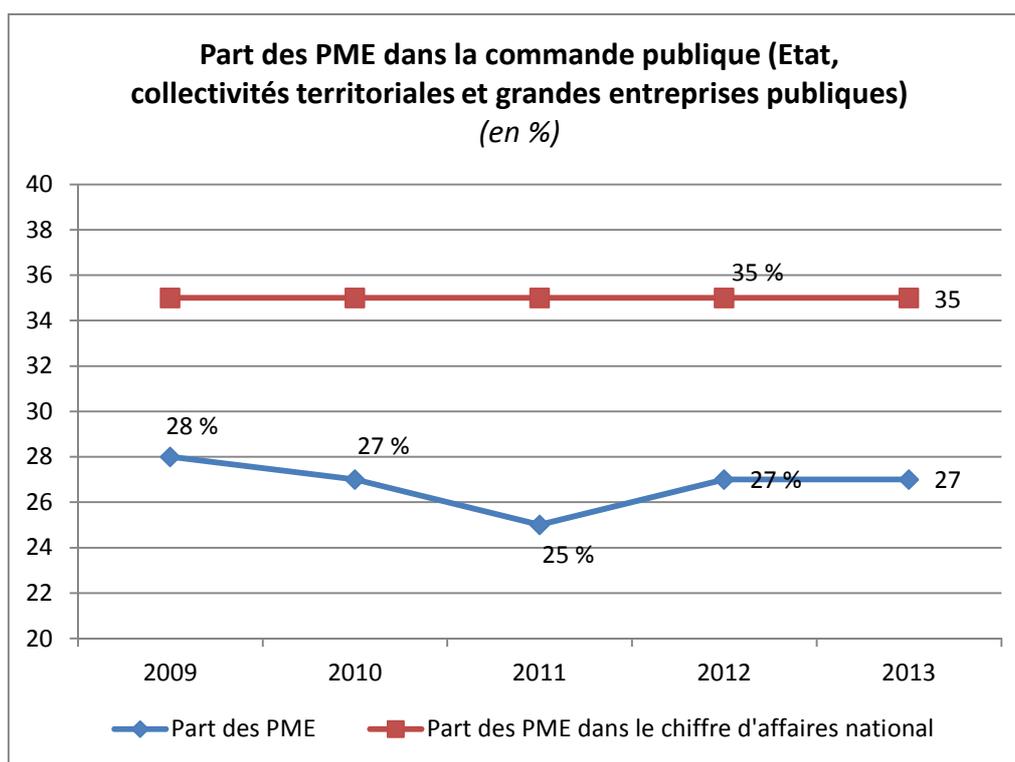
Les PME sont davantage présentes sur les marchés publics locaux que sur les marchés de l'État et, davantage présentes sur les marchés de faible montant que sur les gros marchés.

Part des entreprises, par catégories de taille, dans le montant des achats publics	2013			
	Ensemble	Opérateurs de réseaux	Collectivités territoriales	État
ETI	26,3	24,4	25,9	28,3
GE	46,6	52,9	36,4	53,5
<b>PME</b>	<b>27,2</b>	<b>22,7</b>	<b>37,7</b>	<b>18,2</b>
Ensemble	100	100	100	100

Source : observatoire de l'achat public

En moyenne, la part des PME dans la commande publique, en regroupant les marchés de l'État, ceux des collectivités territoriales et ceux des grandes entreprises publiques ne progresse pas : 28 % du montant total des marchés en 2009<sup>1</sup>, puis baisse entre 2010 et 2011 et enfin rétablissement à 27 % de la position des PME en 2012 et en 2013, qui est la dernière année pour laquelle on dispose de chiffres.

<sup>1</sup> Votre rapporteur pour avis prend pour point de départ de l'analyse l'année 2009, car les données antérieures sont difficilement comparables. La mise en place d'une enquête sur les marchés des collectivités territoriales sur les marchés inférieurs à 90000 euros a entraîné un doublement du nombre de marchés recensés. La collecte a également été élargie aux grands opérateurs de l'État. Enfin, la LME a modifié la définition de la PME.



Sources : Observatoire de l'achat public

Cette part est-elle trop faible ? Pour répondre à une telle question, il faudrait pouvoir définir une valeur cible pertinente que devrait atteindre la part des PME. Or, l'exercice est compliqué. La valeur cible la plus évidente à utiliser est le pourcentage de chiffre d'affaires des PME dans l'ensemble du chiffre d'affaires national, qui se situe au niveau de 35 %. En prenant cette valeur de référence, la part des PME serait 7 à 8 points au-dessous de sa valeur cible.

La comparaison directe de la part des PME dans le montant des marchés publics avec le poids global des PME dans le chiffre d'affaires de l'économie française se heurte cependant à des biais :

- d'une part, le tissu des entreprises françaises se caractérise par une forte atomisation du fait d'un grand nombre de micro-entreprises dont les capacités techniques et financières sont trop faibles pour qu'elles puissent répondre à des marchés publics. De ce point de vue, le faible taux d'accès des PME à la commande publique n'est sans doute qu'une conséquence d'un défaut structurel du tissu productif national : son insuffisante concentration aux niveaux moyen et intermédiaire. Autrement dit, la meilleure façon de faciliter l'accès des PME à la commande publique est peut-être de faire « grossir » les PME ;

- d'autre part, la structure sectorielle de la demande publique et celle de l'offre des PME est en décalage. Un nombre important de PME offrent des biens et des services qui ne font pas partie du champ des achats publics. La

non participation de ces PME à la commande publique ne peut donc pas s'analyser comme une exclusion de droit ou de fait.

L'écart à la cible est donc sans doute inférieur à 8 points.

Malgré ces précautions méthodologiques, il reste que la part des PME dans la commande publique pourrait vraisemblablement être relevée de quelques points. Or, au cours des dernières années, les politiques dans ce domaine parviennent simplement à consolider leur part. Il est certes possible, probable même, qu'en l'absence des multiples mesures adoptées, cette part de marché des PME aurait baissé. Ceci étant, l'objectif initial était de renforcer la position des PME et il n'est pas atteint.

## **B. QUE FAIRE DE PLUS ?**

### **1. Améliorer la connaissance statistique de la commande publique**

Un important travail a été accompli grâce à la création de l'Observatoire de l'achat public. Malgré les progrès statistiques accomplis, il reste quelques points aveugles :

- d'abord concernant la sous-traitance. Les chiffres disponibles sur la part des PME concernent les PME qui ont remporté un marché et celles qui sont sous-traitants de rang 1 et qui bénéficient d'un paiement direct. Mais il y a des PME de rang inférieur qui interviennent dans les marchés publics. Or on ignore cet aspect du phénomène ;

- on ne sait pas grand-chose non plus de l'internationalisation des marchés publics. Quel est le taux de pénétration des entreprises françaises, et notamment des PME françaises, sur les marchés publics de nos partenaires - et inversement ? Le droit européen interdit les discriminations des entreprises en fonction de la nationalité, mais il n'interdit pas de mesurer comment se positionnent les entreprises françaises relativement à leur concurrentes. **Peut-être les dispositifs d'appui à l'export pourraient-ils prendre en compte de manière plus importante cet aspect de la projection des PME à l'international.**

### **2. Accentuer le travail de mobilisation des acheteurs publics**

Il est important de poursuivre l'effort engagé dans ce domaine : accompagner les PME vers la commande publique, c'est comme les accompagner vers l'export. C'est un travail de longue haleine. Le travail de **détection des fournisseurs potentiels, bien en amont de la passation des marchés, est essentiel** : les acheteurs publics doivent s'investir davantage dans la connaissance des marchés, des fournisseurs, les rencontrer dans des salons, organiser un dialogue technique et économique, faire un travail pédagogique auprès des fournisseurs en amont.

Ce travail est en cours, mais il faut l'intensifier, en donnant une impulsion politique forte.

Le Gouvernement s'est fixé l'objectif de consacrer 2 % du volume des achats publics de l'État, de ses opérateurs et des hôpitaux à des achats d'innovation d'ici 2020. C'est la mesure 32 du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. Chaque ministère doit établir un plan d'action de l'achat innovant pour orienter les entreprises relevant de sa compétence vers la satisfaction de besoins avérés.

Votre commission des affaires économiques propose que l'élévation du taux d'accès des PME à la commande publique devienne un objectif prioritaire de l'évaluation des politiques en direction des PME. Pourquoi ne pas faire de cet objectif l'un des objectifs « phare » du projet annuel de performance de la mission « Économie » ?

Cette deuxième recommandation prolonge la première et doit s'appuyer sur elle, car aussi étonnant que cela puisse paraître, **les pouvoirs publics mènent une politique de facilitation de l'accès des PME à la commande publique sans disposer d'un objectif cible clairement défini, statistiquement robuste et économiquement pertinent qui dirait quelle est la part des marchés publics à laquelle les PME devraient accéder.** Or, comment mesurer l'efficacité d'une politique publique si les objectifs qu'elle doit atteindre ne sont pas objectivement quantifiés ?

### **3. Transposer les nouvelles directives européennes en portant une attention particulière à la question de la sous-traitance**

La troisième proposition de votre commission porte sur la **transposition des deux directives sur la commande publique** adoptées en début d'année. Ces directives accordent des marges de manœuvre aux États membres sur des points-clé et la France doit les exploiter. Il s'agit notamment de la **question de la sous-traitance.**

Les directives rappellent la nécessité de faire respecter par les sous-traitants les obligations applicables dans les domaines du droit environnemental, social et du travail. Elles rappellent également qu'il est nécessaire d'assurer une certaine transparence dans la chaîne de sous-traitance pour que les entités adjudicatrices disposent d'informations sur l'identité des personnes présentes sur les chantiers de construction et sur la nature des travaux réalisés pour leur compte. Elles indiquent aussi expressément que les États membres devraient pouvoir aller plus loin que les normes minimales, par exemple en élargissant les obligations de transparence, en autorisant les paiements directs en faveur des sous-traitants ou en permettant ou en imposant aux pouvoirs adjudicateurs de vérifier que des sous-traitants ne se trouvent pas dans l'une quelconque des situations qui justifieraient l'exclusion d'opérateurs économiques.

Le Gouvernement doit donc aller aussi loin possible dans la transposition des dispositions relatives à la sous-traitance (article 88).

Votre rapporteur pour avis ajoute que, au-delà de la transposition de ces directives, le problème des travailleurs détachés au sein de l'Union n'est à son sens pas réglé. Le risque est grand d'assister à la délocalisation du secteur du bâtiment, dont on pensait pourtant qu'il n'est pas délocalisable, en autorisant le recours massif à des travailleurs détachés. **Compte tenu de la gravité de la situation du secteur en France, il faudrait réfléchir à la possibilité d'une clause de sauvegarde.**

<p><b>Votre rapporteur pour avis a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « économie ».</b></p>
--

---

## **CHAPITRE III. DYNAMISER LA COMPÉTITIVITÉ DES PME : SIMPLIFICATION, INNOVATION ET FINANCEMENT.**

Après avoir centré son approche, les deux années précédentes, sur le commerce extérieur, qui comme l'a rappelé M. Laurent Fabius, est un « juge de paix » de notre compétitivité globale, votre rapporteur pour avis a souhaité commenter les crédits de la mission Économie pour 2015 sous un angle à la fois plus global et plus précis : celui des PME.

En effet, alors que les grandes entreprises françaises sont assez largement internationalisées, les performances des PME sont très dépendantes du cadre juridique, fiscal et budgétaire national. Elles en subissent très directement les inconvénients mais n'ont pas toujours les moyens d'en tirer tous les avantages car cela suppose une veille juridique comptable et fiscale exigeante en moyens et en temps. Sur le terrain, on constate que les entrepreneurs préfèrent souvent se concentrer sur leur cœur de métier plutôt que de dépenser une énergie considérable à étudier toutes les subtilités des dispositifs qui leur sont proposés ou imposés. Un tel arbitrage est parfaitement compréhensible compte tenu de l'instabilité de la norme et des prises de positions médiatisées tendant à remettre en cause les mesures incitatives qui viennent d'être adoptées ou à proposer de nouvelles conditions restrictives pour en bénéficier – tel est le cas pour le CICE. Nous avons presque tous des témoignages de responsables de PME.

C'est donc en partant des principales préoccupations des PME que s'ordonnent les axes du présent commentaire des crédits de la mission Économie.

### **I. DEUX OBSERVATIONS PARTICULIÈRES SUR LES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCONOMIE » ET LES DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES**

Dans le projet de loi de finances pour 2015, les crédits de la mission « Économie » baissent globalement de 5 %, à périmètre égal, par rapport à 2014. La principale critique c'est que l'effort financier bénéficiant directement aux entreprises sert de variable d'ajustement : en effet, la masse salariale de la mission diminue de 0,9 % seulement, alors que les crédits hors personnel chutent de près de 8 %. En ce qui concerne le programme 134, qui intéresse directement les entreprises, le volume de crédit pour 2015 atteint un plancher de 874 millions d'euros.

La dotation au développement de l'internationalisation des entreprises et le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui constitue une dépense fiscale associée à la mission « Économie » appellent deux observations spécifiques.

---

### **A. LA QUESTION DES SURCOÛTS GÉNÉRÉS PAR LA FUSION D'UBIFRANCE ET DE L'AFII**

Pour 2015, l'action 7 du programme 134, prévoit 108,7 millions d'euros alloués à UBIFrance et à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) qui sont les deux agences de l'État en charge de l'accompagnement des exportateurs et de l'attractivité de la France.

Lors de l'examen de l'article 29 du projet de loi de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises, qui prévoit la fusion de ces deux agences, votre commission des affaires économiques, a exprimé sa position en deux temps. Elle a d'abord approuvé, à l'initiative de votre rapporteure, la suggestion de créer un groupement d'intérêt économique (GIE) pour s'attaquer de front au problème de la lisibilité et de l'articulation de la cinquantaine d'opérateurs en charge de l'accompagnement des entreprises à l'exportation. Puis la commission a acquiescé à la stratégie du Gouvernement qui consiste, dans un premier temps et tout en poursuivant le même objectif, à fusionner les deux agences de l'État qui travaillent d'ores et déjà largement ensemble dans les deux domaines distincts mais complémentaires de l'exportation et de l'attractivité de la France.

Du point de vue budgétaire, les rationalisations institutionnelles sont souvent envisagées comme des sources d'économie potentielles, puis on constate par la suite, dans la réalité concrète, des surcoûts. **La fusion d'UBIFrance et de l'AFII n'échappera vraisemblablement pas à cette règle** : les surcoûts n'apparaissent pas dans les comptes mais ils ont été confirmés par le Gouvernement. Les surcoûts initiaux ont été estimés à 11 millions d'euros sur trois ans par l'Inspection des finances, puis ramenés à 8 millions dont 5 millions en 2014 et 3 millions en 2015 qui devraient être couverts par des reports de crédits. Toute la question est de savoir si les besoins supplémentaires engendrés par cette fusion seront transitoires ou structurels. Or deux mécanismes pourraient présager d'une hausse de la masse salariale et d'une tendance à la réduction des ressources propres : d'une part, les statuts des personnels devront être harmonisés et d'autre part, UBIFrance faisait payer ses prestations - ce qui lui permettait d'afficher 38 % de ressources propres dans ses comptes - tandis que l'AFII, pour attirer les investisseurs étrangers, ne leur facture pas ses services.

### **B. LES 10 MILLIARDS DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI (CICE) : UNE « BOUFFÉE D'OXYGÈNE » POUR LES PME**

D'emblée, il faut souligner que le principal message délivré par les représentants des PME est que **la première priorité est de stabiliser le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Son démarrage a été difficile.** De nombreux parlementaires ont recueilli des témoignages de dirigeants de PME pour qui la crédibilité du CICE n'était pas suffisante pour qu'ils l'intègrent dès l'origine dans leurs déclarations et leurs comptes.

---

Budgétairement, alors que l'on s'attendait à ce que le coût du CICE avoisine 12 milliards d'euros en 2014, son montant s'est élevé à un peu plus de 8,5 milliards d'euros. À présent que la mécanique est enclenchée votre rapporteure pour avis souligne que le mieux est de ne pas gripper celle-ci immédiatement en changeant la règle du jeu ou en introduisant un dispositif complexe et irréaliste de conditionnalité.

L'enjeu est avant tout de sauvegarder les emplois existants, d'en créer un certain nombre et de reconstituer les marges des entreprises pour leur redonner une capacité de survie et d'investissement. Il convient également de ne pas surévaluer l'importance du CICE : comme l'a bien résumé Louis Gallois, il s'agit d'une « bouffée d'oxygène », en particulier pour les PME. De plus, les représentants des entreprises, entendus par votre rapporteure, ont estimé que les effets positifs du CICE pourraient être intégralement annihilés par la complexité du compte de pénibilité, tout en rappelant qu'il ne s'applique pas aux travailleurs détachés.

Pour l'avenir, il apparaît néanmoins utile de tracer des perspectives en analysant le **lien entre le CICE et la principale préoccupation de la commission des affaires économiques qui est la réindustrialisation et la montée en gamme de nos produits.**

Par sa nature juridique, le CICE est un crédit d'impôt, mais la Commission européenne estime à juste titre que cet outil fiscal s'apparente aux autres mécanismes d'allègement du coût du travail. Or historiquement, dans les années 1990, les premiers allègements de charges sociales ont été conçus de manière **offensive**, pour favoriser la baisse des prix des produits français à l'exportation. Par la suite, les augmentations de salaire minimum, conformes à l'impératif de justice sociale, ont cependant contrarié cette logique d'abaissement des coûts. Dès lors, les allègements de cotisations postérieurs à 1998 ont pu être qualifiés de « **défensifs** » puisque leur but était de compenser les hausses de SMIC, les 35 heures et, en même temps, d'« enrichir la croissance en emplois ».

Concentrés sur les bas salaires, les allègements de charges sociales ont ainsi contribué à amplifier **deux tendances structurelles**. D'une part, ils créent un phénomène dit de « **trappe à bas salaire** » : le résultat est que la France se singularise dans l'OCDE par une proportion très élevée de salariés rémunérés au voisinage du SMIC. D'autre part, les allègements de charge ou le CICE incitent à l'embauche de personnes dont la rémunération est inférieure à celle des salariés à hautes **compétences pourtant nécessaires à la montée en gamme de la production**. Ces allègements ont donc accompagné la tertiarisation de notre économie et la montée du nombre de salariés au Smic dans la société française. En contrepartie, il faut reconnaître que **la concentration des réductions de charges sur les bas salaires a un effet plus puissant sur le nombre d'emplois sauvegardés ou créés et elle permet de limiter le chômage des non qualifiés.**

L'urgence dicte donc de ne pas complexifier le CICE, mais, à brève ou moyenne échéance, pour accompagner la montée en gamme de l'industrie et favoriser les entreprises exportatrices, votre rapporteure pour avis estime qu'il faudrait :

- soit différencier les aides par filières, pour favoriser le secteur exposé, ce qu'interdit a priori le droit européen, mais qui est pratiqué, par exemple aux États-Unis ;
- soit relever le seuil du CICE, par exemple à 3,6 Smic comme l'avait proposé Louis Gallois, mais alors le dispositif aurait un coût budgétaire bien plus élevé.

**Rappel : la place prépondérante du CICE dans l'ensemble des dépenses fiscales.**

**Le CICE, avec 10 milliards d'euros prévus en 2015, est, de très loin, la plus importante des 79 dépenses fiscales rattachée à la mission Économie et qui représentent un coût total de 16,9 milliards d'euros.**

S'agissant de la notion de dépense fiscale, il convient de rappeler que les régimes fiscaux dérogatoires représentent des charges pour le budget de l'État, au même titre que les dépenses budgétaires.

Pour 2015, 453 dépenses fiscales sont recensées dont 420 dépenses ayant un impact budgétaire en 2015. Le coût total des dépenses fiscales est estimé à 81,9 milliards d'euros en 2015 et à 71 934 millions d'euros hors crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi. Quatorze dépenses représentent à elles seules plus de 50 % du coût total de celles-ci.

Ordre	Numéro de la mesure	Mesure	(En millions d'euros)
			Chiffrage pour 2015
1	201324	Crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi	10 000
2	200302	Crédit d'impôt en faveur de la recherche	5 340
3	120401	Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	4 220
4	730213	Taux de 7 % (10% à compter du 1er janvier 2014) pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien autres que ceux mentionnés à l'article 278-0 ter du CGI, portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	2 940
5	730221	Taux de 7% (10% à compter du 1er janvier 2014) applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques	2 490
6	730303	Taux de 2,10 % applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins	2 455
7	120202	Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et, depuis le 1er janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant	2 100
8	110227	Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	2 100
9	110246	Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	1 980
10	140119	Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie	1 865
11	800201	Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le gazole sous condition d'emploi, repris à l'indice 20 du tableau B de l'article 265 du code des douanes	1 790
12	730223	Taux de 5,5% pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés	1 770
13	110214	Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois	1 670
14	110201	Réduction d'impôt au titre des dons	1 435
<b>Total</b>			<b>42 155</b>

(Source : fascicule *Évaluation des voies et moyens - Tome II - Dépenses fiscales annexé au projet de loi de finances pour 2015*)

## II. LES TROIS AXES PRIORITAIRES POUR LA COMPÉTITIVITÉ DES PME : SIMPLIFICATION, INNOVATION ET FINANCEMENT

L'audition des représentants des entreprises a confirmé que **la complexité et surtout l'instabilité des normes conjuguées au poids des prélèvements obligatoires ont atteint un seuil qui rend la situation difficilement tolérable pour une majorité de PME, surtout en période de ralentissement économique.**

Pour les observateurs étrangers, la principale singularité du système fiscal français a longtemps été la solidité de son socle, c'est-à-dire le consentement à l'impôt des agents économiques, ce qui a permis aux dépenses publiques d'atteindre 57 % du PIB dans notre pays. Or ce pilier des institutions et du modèle français semble aujourd'hui avoir atteint ses limites. La qualité du service apporté en contrepartie de ces prélèvements, même s'il progresse, n'est pas encore optimale, ce qui justifie une stratégie de réduction du coût du secteur public tout en maintenant la qualité de ses prestations.

A l'occasion de ce rapport, votre rapporteure pour avis a tenu à contrebalancer le constat de ces difficultés en montrant que certaines PME ont adopté des stratégies offensives qui prouvent leur efficacité et peuvent

constituer des exemples de bonnes pratiques. La mutualisation et le renforcement des réseaux apparaissent ainsi comme une des clefs de l'amélioration de la compétitivité des PME.

**A. RECENTRER LA STRATÉGIE DE SIMPLIFICATION SUR LE CRITÈRE DU GAIN DE TEMPS PROCURÉ AUX ENTREPRISES.**

Incontestablement, la simplification a été affichée comme une priorité au cours des dernières années : un grand nombre de mesures législatives ou réglementaires ont été prises et, sur le plan institutionnel les comités, les conseils et les réunions se sont multipliées.

**Bref aperçu du grand chantier de la simplification pour les PME.**

D'après l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), les petites et moyennes entreprises (PME), y compris les très petites entreprises (TPE), représentent plus de 99 % des entreprises françaises et près de 50 % des effectifs salariés.

Le 19 mars 2012, une Commission de réduction de la paperasse (COREP) présidée par le secrétaire d'État chargé des PME a été installée pour formuler des propositions en vue de réduire les lourdeurs administratives et assurer le suivi des mesures de simplification engagées dans le cadre des Assises de la simplification des 29 avril et 6 décembre 2011. Deux chantiers avaient alors été lancés : simplifier le bulletin de paie en le rendant plus lisible et mettre en œuvre l'Armoire numérique sécurisée des entreprises (ANSE), afin d'éviter aux entreprises de devoir fournir des informations redondantes à l'administration.

Dans le cadre du « choc de simplification » pour les entreprises annoncé en mars 2013, de nouvelles instances ont été instituées, reprenant les travaux de la COREP. Le conseil de la simplification a été installé en janvier 2014, co-présidé par un député et un chef d'entreprise et composé de 14 personnalités indépendantes représentant les différents acteurs intervenant dans la politique de simplification à destination des entreprises. Il assure le suivi et l'évaluation du programme de simplification issu du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) et peut formuler toute proposition nouvelle en matière de simplification.

Le Gouvernement fait observer que 50 mesures de simplification présentées par le Conseil de la simplification pour les entreprises seront mises en œuvre d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2015 conformément à la loi relative à la simplification de la vie des entreprises du 22 juillet 2014. S'y ajoutent 50 nouvelles mesures résultant du projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises sur la base du texte n° 123 (2014-2015) adopté par la commission mixte paritaire, le 25 novembre dernier.

Le second volet visant à lutter contre la redondance des informations données à l'administration a trouvé une traduction concrète dans le programme « Dites-le nous une fois » qui a débouché sur 17 démarches simplifiées, dont 7 supprimées. Tout en travaillant à réduire le nombre de formulaires et à favoriser l'échange de données entre administrations, le programme a lancé des projets innovants comme « Marché public simplifié », un service en ligne visant à simplifier la réponse aux marchés publics pour les entreprises.

Ces mesures s'inscrivent en cohérence avec le « Small Business Act » européen, adopté par le conseil des ministres de l'Union européenne (UE) en décembre 2008. Le « Small Business Act » européen établit un cadre politique global afin d'améliorer l'entrepreneuriat et de remédier aux problèmes qui freinent le développement des PME. Il a inscrit, tant dans le processus législatif que dans le comportement des administrations, le principe « penser aux PME d'abord », qui conduit ainsi à passer chaque disposition législative nouvelle au filtre du « test PME ».

Cette mesure est suivie par le conseil de la simplification pour les entreprises. Le « test PME » est une modalité de consultation qui permet d'évaluer directement avec les entreprises les conséquences d'une réglementation et d'y apporter des modifications afin de la rendre plus simple et efficace. Le test PME est réalisé par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). À titre d'exemple, il a permis de simplifier le décret relatif à la signalétique commune de tri ou encore l'arrêté relatif à la sécurité des transporteurs de fonds dans les lieux et zones sécurisés. Depuis 2013, les 4 tests PME réalisés ont permis d'impliquer 69 entreprises situées dans sept régions, dans l'élaboration de normes les concernant. Le Gouvernement a manifesté l'intention de mettre en place un « test PME » pour les nouveaux projets de textes présentant le plus fort impact potentiel sur les petites et moyennes entreprises.

En pratique, l'impression générale, sur le terrain, est que cet activisme remporte quelques succès ponctuels, mais les efforts de simplification du stock de règles existantes sont contrecarrés par la persistance d'un flux de normes nouvelles qui produit une instabilité et une perplexité peu propices à l'initiative économique. De plus, les normes les plus récentes ont tendance à perdre en concision et en clarté et les représentants des PME ont regretté la multiplication des dispositifs pouvant donner lieu à de multiples interprétations.

**Face au bilan mitigé, pour les PME, du « grand chantier de la simplification », votre rapporteure pour avis suggère de réorienter la stratégie de simplification en fonction d'un critère majeur : améliorer la « compétitivité-temps » de nos procédures pour permettre aux entreprises de se consacrer à leur performance économique.**

En même temps, alors que les producteurs de normes ont tendance à se focaliser sur l'équilibre ou la pertinence des solutions qu'ils édictent, le principal objectif des PME est aujourd'hui de limiter les pertes de temps

imputables aux démarches ou aux hésitations juridiques et fiscales. Le niveau élevé des prélèvements obligatoires justifie de franchir une nouvelle étape dans l'efficacité administrative. Il convient également de signaler que les inconvénients de l'instabilité normative - qui entraînent des coûts d'adaptation et un bouleversement des plans d'investissement - apparaissent parfois, pour les entreprises, supérieurs aux avantages attendus par le perfectionnement des dispositifs. Par-dessus tout, l'exemple du compte pénibilité démontre l'effet potentiellement dévastateur de dispositions adoptées sans mesure précise de leur impact sur la vie des entreprises.

**Extrait d'une question écrite relative aux vives inquiétudes suscitées dans le secteur du bâtiment à l'égard de la gestion du compte personnel de prévention de la pénibilité.**

« Institué par la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, ce dispositif repose à présent sur les fiches individuelles de pénibilité que les entreprises doivent tenir en vertu de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite. Or, ces fiches nécessitent un suivi permanent pour 80 % des salariés du bâtiment et s'apparentent à un véritable casse-tête à la fois pour les artisans et les PME. En effet, ces derniers ont désormais l'obligation de se livrer constamment à cette lourde tâche, sur tous les chantiers, poste par poste, situation par situation, en tenant compte d'éléments complexes et d'activités imbriquées. À titre d'exemple, un menuisier qui aurait posé un coffrage à proximité d'une source de bruit a-t-il été affecté par ce bruit pendant un temps plus ou moins long, a-t-il connu un dégagement soudain de poussière ? A-t-il dû porter des charges lourdes ou a-t-il bénéficié de l'aide du maçon qui intervenait sur le chantier ? Autrement dit, ce processus pourrait engendrer également de nombreuses sources de contestation et donc une judiciarisation préjudiciable pour les entreprises. »

*Question écrite n° 11527 publiée au JO Sénat du 8 mai 2014 - page 1069.*

**B. L'INNOVATION ET LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ : UN EXEMPLE DE MUTUALISATION QUI AMÉLIORE LES PERFORMANCES DES PME**

➤ La politique nationale des pôles de compétitivité, initiée en 2004, produit des résultats satisfaisants. Elle vise à réunir entreprises, organismes de recherche et acteurs de la formation autour d'une stratégie de développement commune. Ces pôles obéissent à une double logique de concentration géographique et de spécialisation thématique.

D'après la deuxième évaluation des 71 pôles de compétitivité publiée en juin 2012, en moyenne, la participation à un pôle de compétitivité accroît le chiffre d'affaires des PME et ETI de 2 % par an et par entreprise.

---

Les PME représentent 86 % des entreprises membres des pôles et elles bénéficient d'environ 65 % des financements.

La troisième phase (2013-2018) des pôles de compétitivité se résume à une attente : améliorer les retombées économiques des efforts de R&D en les transformant en produits, procédés et services innovants mis sur des marchés clairement identifiés pour leur potentiel. Cette exigence doit constituer un critère fondamental de la sélection des projets.

À travers des chiffres difficiles à reconstituer car ils figurent dans différents programmes, le projet de loi de finances pour 2015 prévoit un peu plus de 100 millions d'euros de crédits destinés aux pôles de compétitivité, dont 90 millions au titre du Fonds unique interministériel (FUI) et 11,5 millions pour l'aide à la gouvernance des pôles. Seuls ces crédits de gouvernance sont rattachés à l'action n° 3 « Actions en faveur des entreprises industrielles » du programme 134 relevant de la compétence budgétaire de la commission des affaires économiques.

Face aux fortes objections suscitées par la forte baisse des moyens alloués au fonctionnement des pôles, qui passent de 16 millions d'euros en 2014 à 11,5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015, le Gouvernement a présenté trois séries d'arguments :

- tout d'abord, le programme 192, à travers le fonds unique interministériel (FUI), maintient en 2015 100 millions d'euros en autorisations d'engagement pour le financement des projets, ce montant venant s'ajouter aux 300 millions du deuxième plan d'investissement d'avenir (PIA 2) ;

- ensuite, les régions ayant vocation à devenir les chefs de file en matière de développement économique, une compensation financière équitable entre l'État et les régions pourrait permettre de compenser cette baisse ;

- enfin, M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique a proposé de faire « la moitié de la route » par des reports de crédits pour porter la somme prévue de 11,5 à 14 millions d'euros, et, en outre de mener une approche au cas par cas et pôle par pôle, pour abonder leurs crédits de fonctionnement.

### ***C. PRÉSERVER LES MOYENS DE BPIFRANCE POUR QU'ELLE PUISSE PALLIER AUX FAILLES DE MARCHÉ DU FINANCEMENT DES PME***

- Tout d'abord, budgétairement, l'action n° 20 du programme 134 retrace les dotations de garantie versées à Bpifrance, pour un montant de 30 millions d'euros, tandis que les dotations d'intervention figurent au programme 192, pour 175 millions d'euros.

La plupart des grands pays consacrent des montants bien plus importants pour la politique industrielle, c'est pourquoi, votre rapporteure pour avis estime nécessaire de **veiller à ce que les 30 millions d'euros prévus pour garantir les prêts aux entreprises viennent bien en supplément des reports de crédits de 2014. Cette cause mérite d'autant plus d'être défendue que l'effet de levier de ces crédits est considérable, un euro de dotation générant 10 euros de prêts, en particulier parce que Bpifrance intervient en co-financement avec des banques privées.**

➤ Les entretiens avec les représentants de la BPI ont confirmé le faible dynamisme général des projets d'investissement, la principale inquiétude la plus forte concernant le secteur des travaux publics.

Dans ce contexte, l'activité de Bpifrance progresse puisque sa stratégie en matière de crédit est de se concentrer sur les principales failles du marché. Par exemple, le préfinancement du CICE a doublé en 2014 et représente aujourd'hui plus de 2 milliards d'encours. Un certain nombre de TPE ont parfois recours à ce préfinancement pour des montants très faibles, ce qui témoigne de leur extrême fragilité. Bpifrance finance également les investissements immatériels, alors que les banques hésitent à s'engager dans ce domaine.

#### Points de repère sur l'activité de Bpifrance

Bpifrance a sept métiers :

- la garantie, avec environ 60 000 crédits privés garantis par an ;
- le prêt, en cofinancement avec d'autres banques;
- l'innovation, par des subventions, des avances remboursables, des prêts à taux zéro, mais aussi des injections de capitaux propres dans les fonds de capital-risque qu'elle gère ;
- les investissements dans un peu plus de 100 PME par an;
- l'investissement dans quelques grandes entreprises via le fonds stratégique d'investissement (FSI) ;
- l'activité de fonds de fonds, dans lequel Bpifrance injecte des capitaux dans des fonds privés.
- et le financement de l'exportation.

Pour assurer ces fonctions en matière de crédit et d'apport de capitaux propres Bpifrance est scindée en deux filiales : l'établissement de crédit Bpifrance Financement et le pôle constitué de la société de portefeuille Bpifrance Participations ainsi que de la société de gestion Bpifrance Investissement.

Bpifrance Financement bénéficie d'une couverture de ses risques grâce à des dispositifs de garantie bénéficiant d'abondements de l'État, des collectivités territoriales, de la Caisse des dépôts et consignations et de l'Union européenne.

Encours fin d'année (M€)	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Total crédits MLT</b>	8 334	9 949	12 225	14 920	17 290
<b>Crédits à moyen et long terme</b>	3 890	4 419	5 608	6 871	7 823
<b>Crédit-bail</b>	3 493	3 982	4 356	4 834	5 291
<b>Financements mezzanine ( se situant entre les crédits et les capitaux propres pour l'investissement « immatériel »)/prêts de développement</b>	951	1 548	2 261	3 216	4 176

Source : ministère de l'Économie et des finances.

➤ Par ailleurs, la BPI s'attache à analyser les stratégies de rebond à succès des PME et ETI. Tout récemment, une étude<sup>1</sup> concernant les filières industrielles dites « de l'ombre » - parce que les médias en parlent peu - témoigne de l'arrivée d'une nouvelle génération de dirigeants plus axés sur les réseaux ou les alliances et plus ouverts sur l'international. Cela confirme que la mutualisation qui suppose une meilleure coopération entre grandes entreprises et donneurs d'ordres est une des pistes d'avenir fondamentales pour l'éclosion d'un nouveau tissu industriel.

**Extrait de l'étude de Bpifrance : « PME et ETI manufacturières : Stratégies de rebond face à la crise » - 28 octobre 2014.**

Au-delà de la diversité des comportements stratégiques et de trajectoires d'entreprises, quatre constats émergent avec force.

➤ C'est un choc, interne ou externe à l'entreprise, qui a été l'initiateur du changement. Pour la plupart, la crise de 2008-2009 a été le choc qui a poussé l'entreprise à basculer d'une logique « business as usual », opportuniste et ancrée dans un éternel présent, vers une démarche stratégique plus structurée et intégrant le moyen terme. Un autre facteur a été déterminant dans cette évolution : le renouvellement des dirigeants à la tête des PME et ETI manufacturières.

➤ Plus que dans toute autre entreprise, ce sont ces dirigeants qui donnent l'impulsion. Ils ont des référentiels managériaux, une culture de l'international et du business renouvelés par rapport à leurs aînés. La stratégie n'est pas, pour eux, un grand et vain mot, mais un réel instrument de pilotage de l'entreprise. Ils sont très ouverts, appartiennent à des réseaux, et partagent leur vision avec l'ensemble de leurs parties prenantes.

➤ Il n'existe pas de recette unique, ou magique, mais 3 ingrédients indispensables.

<sup>1</sup> Etude Bpifrance Le Lab/Cetim « PME et ETI manufacturières : stratégies de rebond face à la crise » - 28 octobre 2014.

- **L'internationalisation arrive en tête des leviers** actionnés par les PME et ETI manufacturières du panel. C'est à la fois une tendance lourde et qui s'accélère depuis la crise de 2008/2009. Derrière ce mouvement de fond, il y a tout un continuum de positions et de motivations. Certaines entreprises cherchent, par ce moyen, à réduire leurs coûts de production, d'autres sont en quête de croissance et aspirent à devenir des leaders mondiaux de niche, d'autres encore, désirent accompagner les déplacements des unités de production de leurs grands clients... ;

- **L'innovation est l'autre grand pilier stratégique** des PME et ETI manufacturières consultées. À travers l'innovation de process ou de produits, les entreprises n'ont pas toujours les mêmes objectifs - croissance, différenciation, diversification des débouchés clients, gains de réactivité et de productivité. L'innovation s'impose à toutes comme un levier incontournable d'amélioration de leur compétitivité. Sans innovation, point de salut... ;

- **Les alliances sont très présentes** dans les stratégies des PME manufacturières. Prenant au pied de la lettre l'adage selon lequel « l'union fait la force », beaucoup de PME rencontrées ont noué une ou plusieurs alliances en vue de : répondre à des appels d'offres, notamment à l'international ; construire une offre globale clé en main et mutualiser des programmes de recherche développement ou des achats. La multiplication des alliances stratégiques est à la fois dictée par la nécessité et encouragée par les acteurs de l'écosystème industriel, des donneurs d'ordre, aux syndicats professionnels, en passant par les collectivités territoriales. Dans certains cas, ces alliances constituent une étape de préparation à des opérations de fusions-acquisitions ultérieures.

➤ Les PME et ETI manufacturières font face à des enjeux multiples. Les premiers, communs à toutes les industries, sont la pénurie structurelle de compétences et de personnels formés, et la relation aux donneurs d'ordre qui reste, en France, trop asymétrique et fondée sur la domination. À l'échelle individuelle, les entreprises sont confrontées à un enjeu de transformation de leur organisation et de leur modèle de management pour faire face au contexte de perturbations permanentes. Elles doivent saisir les opportunités de l'information et du numérique, et pour beaucoup d'entre elles, préparer la transmission.

Il est temps que ces PME et ETI manufacturières, exemplaires dans la démarche de réflexion stratégique qu'elles ont mené et continuent de mener, prennent le pas sur les chiffres macro-économiques et le discours ambiant de déclin de l'industrie française. Qu'elles ouvrent la voie à toutes les PME et ETI manufacturières qui sont encore dans l'attente de signes positifs extérieurs pour repenser leur modèle.



## CHAPITRE IV - LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POSTE ET AUX COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

Ce chapitre, qui analyse le volet « Poste et communications électroniques » de la mission « Économie », est présenté par M. Philippe Leroy, rapporteur pour avis. Après avoir retracé l'évolution budgétaire des crédits correspondants pour 2014, il analyse l'état de déploiement du réseau très haut débit dans le cadre du plan France très haut débit présenté par le Gouvernement en 2013.

### I. LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES

Les crédits d'État relatifs au secteur des communications électroniques et à l'économie numérique proviennent essentiellement de deux sources :

- le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme », à travers les financements alloués à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), à l'Agence nationale des fréquences (ANFR) et à certaines associations ;

- le nouveau programme 343 « Plan France très haut débit », dédié au financement du très haut débit.

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

Deux actions sur les douze que compte le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » ont trait au secteur des communications électroniques. Il s'agit de l'action 04 « Développement des télécommunications, des postes et de la société d'information », qui concentre la grande majorité des crédits, et de l'action 13 « Régulation des communications électroniques et des postes ».

##### 1. L'action 4 « Développement des communications, des postes et de la société de l'information »

Mise en œuvre par la direction générale des entreprises (DGE) et ses services déconcentrés (DIRECCTE), cette action a pour objet d'une part de favoriser le développement des services de communications électroniques par une politique d'ouverture à la concurrence et à l'innovation, ainsi que

---

par le maintien d'un service public de qualité, et d'autre part, de permettre l'essor des technologies de l'information qui sont au cœur de la croissance et de la compétitivité.

Ses crédits s'élèvent pour 2015 à **173,08 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), contre 194,56 millions d'euros en 2014, soit une **baisse de 11,04 %**. Ils se partagent entre 33,99 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et 139,01 millions d'euros de dépenses d'intervention.

La principale **dépense de fonctionnement** correspond à la dotation allouée à l'Agence nationale des fréquences (ANFR), qui gère le spectre hertzien. Le reste est affecté aux dépenses de fonctionnement autres que de personnel<sup>1</sup>.

Quant aux **dépenses d'intervention**, elles se divisent entre les dépenses de transferts aux entreprises (130 millions d'euros), qui correspondent à la compensation par l'État des surcoûts de la mission de service public de transport postal de la Poste<sup>2</sup>, et les actions en faveur du numérique et des télécommunications (9,1 millions d'euros). Ces dernières recouvrent :

- les dotations versées aux organismes internationaux (8,5 millions d'euros) ;
- les subventions annuelles versées à des associations qui accompagnent le développement des télécommunications et de la société de l'information (55 000 euros) ;
- et la subvention correspondant aux dépenses d'intervention de la Délégation aux usages de l'internet (DUI), dans la perspective de la création d'une Agence nationale du numérique dont la mission sera d'assurer le suivi, l'animation et la mise en œuvre du plan France très haut débit (54 000 euros).

- **Un budget de l'ANFR sous tension**

D'un montant de **33,49 millions d'euros**, en AE comme en CP (contre 33,77 millions d'euros en 2014), la subvention pour charges de service public versée à l'ANFR est en **recul de 0,82 %**. Cette dotation avait déjà diminué de 2,8 % l'an passé, et de 3 % l'année précédente.

La subvention pour charges de service public reste la **ressource principale** de l'Agence. Elle couvre plus de 90 % de ses dépenses

---

<sup>1</sup> Voir *infra*.

<sup>2</sup> Laquelle est réduite de 20 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015, conformément aux prévisions du protocole signé entre l'État, La Poste et la presse en 2008.

prévisionnelles. À côté de cette subvention, l'Agence se finance sur ses **ressources propres**<sup>1</sup>.

La **répartition des dépenses** par enveloppes, qui évolue peu d'une année à l'autre, illustre toutefois les contraintes de gestion de l'Agence. Elle se partage ainsi entre :

- des dépenses de **personnel** (72 % du budget 2014). Le schéma d'emploi de l'Agence sera, dans les prochaines années, moins favorable à la diminution des dépenses du fait du tarissement des départs en retraite ;

- des dépenses de **fonctionnement** (hors amortissement) (21 % du budget). Des économies sur les dépenses immobilières ont été obtenues par la réduction du nombre de sites en 2013, en application du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2011-2015 ;

- des dépenses **d'investissement** (7 % du budget). La diminution des ressources a un impact direct sur les achats d'équipements de mesure (camions laboratoires, analyseurs, stations mobiles), qui sont restés cette année au niveau de 2013.

- **Des missions croissantes difficiles à financer**

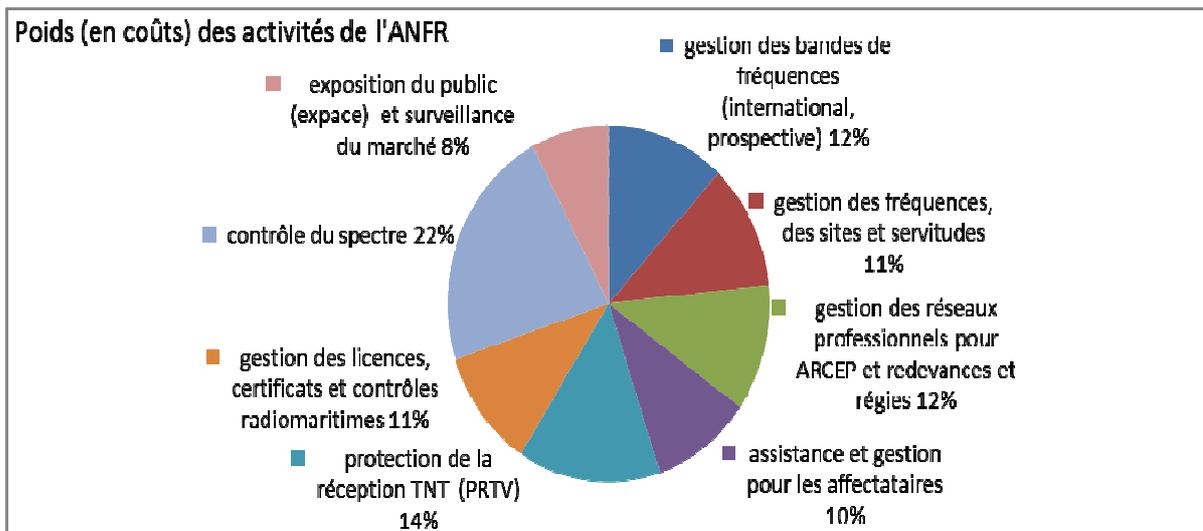
L'ANFR est un établissement public administratif créé par la loi du 26 juillet 1996 portant réglementation des télécommunications qui a pour mission de gérer les ressources domaniales rares que constituent les fréquences radioélectriques. Ses missions sont donc principalement régaliennes (planification du spectre et négociations internationales, contrôle et police sur les fréquences, ordonnancement des redevances au profit du budget général...). Elle est placée auprès du ministre en charge des communications électroniques.

**Les contraintes budgétaires dont elle fait l'objet sont particulièrement dirimantes au regard du nombre et de l'importance de ses missions.** Celles-ci sont définies par la loi et précisées - ainsi que son organisation par plusieurs - décrets<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> À savoir : 338 000 euros de recettes de prestations de contrôles des fréquences, à la demande d'administrations affectataires ou de tiers privés ; 100 000 euros de produits exceptionnels constitués essentiellement de refacturations de coûts aux éditeurs numériques ; 130 000 euros de frais de gestion pour couvrir les coûts complets de la gestion du dispositif Mesures ; 10 000 euros de produits financiers et 58 000 euros de produits de cession et divers.

<sup>2</sup> Codifiés aux articles R. 20-44-10 à R. 20-44-30 du code des postes et communications électroniques (CPCE).



Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Le précédent rapport pour avis avait été l'occasion d'attirer l'attention sur les **risques d'une telle réduction renouvelée** des moyens de l'Agence. Le constat vaut d'autant plus cette année, alors que l'ANFR, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, a intégré la mission très haut débit, chargée de l'organisation du déploiement des réseaux à très haut débit, et a ainsi encore vu s'accroître son périmètre d'intervention.

## 2. L'action 13 « Régulation des communications électroniques et des postes »

L'action 13 est entièrement destinée au financement de l'ARCEP. À **22,7 millions d'euros**, en AE comme en CP, contre 22,85 millions d'euros l'an passé, sa dotation de fonctionnement est en **léger recul de 0,66 %** cette année.

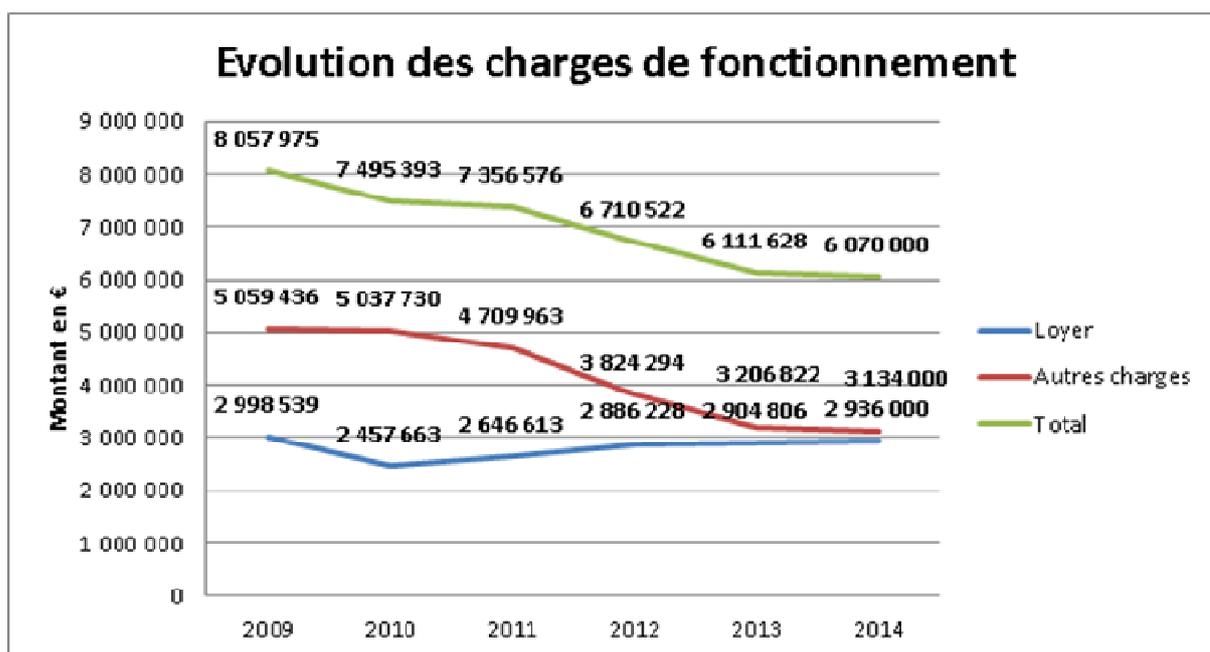
### • Des efforts de gestion non récompensés depuis 2009

La baisse de dotation de l'ARCEP s'inscrit dans la **trajectoire budgétaire triennale 2015-2017** envisagée pour l'Autorité, qui prévoit notamment une **réduction drastique de ses effectifs et une diminution de ses moyens matériels**. Ce faisant, elle méconnaît les efforts de gestion déjà réalisés par l'Autorité depuis six ans, salués chaque année dans le présent rapport pour avis.

Ainsi, et selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis auprès de l'administration centrale, l'ARCEP est parvenue, sur la période 2009-2013, à **absorber par un redéploiement de ses effectifs la baisse de son plafond d'emplois autorisés** (de 174 à 171 équivalents temps plein - ETP). Elle a, pour ce faire, procédé à plusieurs réorganisations des services, accompagnées d'un effort notable en termes de formations internes, de manière à redéployer le plus efficacement possible ses effectifs, tout en

restant en capacité de recruter les nouveaux profils adaptés à l'évolution des métiers du régulateur.

Sur le plan des moyens matériels, l'ARCEP a mené à bien une **réduction de près de 40 % de ses coûts de fonctionnement** hors loyer (lui-même renégocié en 2010, en cohérence avec les instructions du Premier ministre) ; tous les postes de coûts ont été passés en revue sur la période<sup>1</sup>. Le diagramme suivant restitue la réalité de cette gestion responsable et constante depuis six ans<sup>2</sup>.



Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Selon les termes mêmes des réponses au questionnaire budgétaire, qui évoquent les remarques en ce sens du rapport pour avis de votre commission - et de son homologue de l'Assemblée nationale - du précédent exercice, l'année passée a constitué pour l'ARCEP « un « point bas » dans la gestion de ses moyens humains et matériels - sauf à accepter un fonctionnement durablement dégradé qui aurait des répercussions sur l'exercice des missions qui lui sont confiées par le législateur (...), mais aussi des conséquences sur les finances publiques (...) ».

<sup>1</sup> Frais de représentation/réception (-35%), frais de missions (-48%), marchés d'expertises externes (-40%), dépenses de communication (-55%), parc automobile (-94%) et informatique-bureautique (-25%).

<sup>2</sup> Budget exécuté 2009-2013 et prévisions 2014.

- **Une situation extrêmement délicate pour une autorité dont les missions s'étendent**

L'insuffisance de la dotation accordée à l'Autorité dans la précédente loi de finances initiale (LFI), notablement aggravée par l'annulation de crédits intervenue fin mai 2014, a ramené le budget de fonctionnement disponible pour l'ARCEP en 2014 à 5,7 millions d'euros, soit un niveau bien inférieur au « point bas » atteint en 2013. Cette situation fait apparaître une **impasse de fin de gestion d'environ 385 000 euros**, qui donnera lieu à une demande de déblocage partiel de la réserve de précaution. Ce sera **la première du genre** depuis la mise en place de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), indispensable pour permettre à l'Autorité de préserver la qualité et la crédibilité de son travail de régulation.

Cette situation d'impasse intervient dans un contexte d'**évolution à la hausse des missions** imparties à l'ARCEP :

- attribution des fréquences 4G dans les départements d'outre-mer (DOM) et de la bande « 700 MHz ». Ce sont là deux enjeux stratégiques en termes de déploiement du très haut débit mobile et de couverture des territoires, mais également de ressources financières pour le budget de l'État ;

- déploiement du très haut débit en fibre optique sur l'ensemble du territoire. Cela suppose, en appui et en complément du pilotage dévolu aux pouvoirs publics, et notamment à la mission très haut débit, d'une part, la mise en œuvre effective d'un cadre performant de régulation du haut et du très haut débit et, d'autre part, l'accompagnement et la régulation symétrique d'un nombre croissant d'opérateurs, notamment publics, sur le marché du très haut débit fixe ;

- réponse à de nombreuses sollicitations émanant du Parlement, confirmées à l'occasion des auditions du président de l'Autorité par les commissions des affaires économiques des deux assemblées le 18 et 25 juin dernier, qui préconisent le renforcement des contrôles en matière de couverture et de qualité des services mobiles.

A ce stade, extrêmement préoccupant pour l'avenir de la régulation du secteur, l'ARCEP a fait savoir au ministre et au responsable de programme qu'elle **ne sera pas en mesure de mettre en œuvre les réductions envisagées**, tant sur les emplois que sur les moyens de fonctionnement. L'Autorité n'est notamment **plus en mesure de financer trois de ses fonctions** :

- les travaux de prospective, pourtant indispensables dans un secteur où le progrès technique est aussi important ;
- les actions de formation permanente de ses agents fonctionnaires ou contractuels en contrat à durée indéterminée (CDI), qui sont

nécessaires compte tenue de l'évolution constante des technologies et des problématiques de la régulation ;

- la modernisation et la sécurisation des systèmes d'information, nécessaires à la mise en œuvre de gains de productivité pour pallier la baisse des effectifs au cours des dernières années.

Comme lors des deux précédents exercices, le présent rapport pour avis est à nouveau l'occasion de souligner le **caractère particulièrement vertueux de la gestion par l'ARCEP de son budget**, notamment au regard de ses homologues européennes, mais aussi sur les **limites d'une telle évolution, qui en vient à remettre en cause l'exercice par l'Autorité de ses missions institutionnelles** et, partant, la qualité de la régulation des marchés sur lesquels elle intervient.

Cependant, au-delà de ces enjeux budgétaires, il convient de s'interroger sur la logique d'une délégation à l'ARCEP d'un nombre croissant de missions, dont l'État devrait - pour certaines du moins - demeurer seul garant. Votre rapporteur pour avis juge ainsi **que l'action de l'Autorité excède largement aujourd'hui le champ de la régulation**, sans qu'elle en ait les moyens financiers. Il y a là un problème de cohérence et de principe sur lequel il faudrait débattre au fond. Le futur projet de loi numérique, dont l'examen est prévu l'année prochaine, en serait le cadre idéal.

### **B. LE NOUVEAU PROGRAMME 343 « PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT »**

Ce nouveau programme 343 « Plan France très haut débit » a été créé en vue d'inscrire dans la loi de finances la prise en charge par l'État des financements inhérents à la mise en œuvre de la partie publique de ce plan. Il fait ainsi la jonction avec les anciens programmes 323 « Développement de l'économie numérique » et 407 « Économie numérique », qui jouaient jusqu'alors ce rôle<sup>1</sup>.

L'intervention financière de l'État, estimée à 3 milliards d'euros d'ici 2022, est essentiellement destinée à soutenir le déploiement des réseaux d'initiative publique (RIP) pour lesquels ce dernier prend en charge, en moyenne, la moitié du besoin de financement public.

Toutefois, le montant d'aide découlant des projets qui ont fait l'objet d'une décision favorable du Premier ministre (soit environ 1 milliard d'euros, au 30 août 2014, pour 27 projets de RIP) a **dépassé les crédits disponibles dans le cadre du Fonds national pour la société numérique**

---

<sup>1</sup> On peut, à cet égard, s'interroger sur ce que sont devenus les crédits des deux actions contenues dans le programme 407 - 215 millions d'euros pour les quartiers numériques et 350 millions pour les usages et technologies innovantes -, dont on ne retrouve plus trace dans le projet de loi de finances, mais également sur l'origine des financements de l'initiative French Tech, qui mobilise 215 millions d'euros en vue de favoriser l'émergence de champions français du numérique.

---

(FSN) (900 millions d'euros). Aussi le projet de loi de finances pour 2015 prévoit la création du nouveau programme 343, destiné à prendre le relais des crédits du FSN. D'abord, dès 2015, pour ce qui est des AE, budgétées à hauteur de 1,41 milliard d'euros dans le projet de loi de finances, puis, après 2017, pour les CP.

Concrètement, le programme 343 permettra d'ouvrir des AE puis, dans une seconde phase, des CP, au bénéfice de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui est également l'opérateur du volet très haut débit du FSN.

Votre rapporteur pour avis s'interroge, à cet égard, sur la **cohérence d'un report des décaissements de crédits à l'horizon 2018, alors que les besoins de financement pour les collectivités vont se faire ressentir très rapidement**, dès que les fonds du FSN seront entièrement consommés.

## II. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT

Le déploiement du très haut débit sur l'ensemble du territoire constitue, à l'horizon d'une dizaine d'années, l'enjeu le plus crucial en matière d'équipement numérique pour notre pays. Or, en la matière, les **discours optimistes du Gouvernement contrastent singulièrement avec la réalité d'un déploiement qui n'en est encore qu'à ses débuts**, et dont on se demande comment il sera en mesure de satisfaire aux objectifs excessivement volontaristes fixés en la matière.

### A. UN PLAN AMBIGU POUR DOTER LA FRANCE DU TRÈS HAUT DÉBIT À HORIZON 2020

- **Un volontarisme très ambitieux affiché par le Gouvernement**

Le 28 février 2013, le Premier ministre a présenté la feuille de route numérique du Gouvernement, et notamment le plan France très haut débit pour le déploiement du très haut débit sur l'ensemble du territoire. L'objectif du plan est que **100 % de la population française soit éligible au très haut débit en 2022**. La stratégie gouvernementale permettra également à près de la moitié de la population et des entreprises de bénéficier du très haut débit dès 2017. À cette fin, il mobilise l'ensemble des technologies capables d'apporter du très haut débit.

Un objectif de cohésion est censé permettre également de réduire la fracture numérique en apportant du **haut débit « de qualité » (3 à 4 Mbit/s) à l'ensemble des foyers**, par l'utilisation de toutes les technologies qui

peuvent s'inscrire dans l'objectif final, notamment le recours à la modernisation du réseau cuivre, combiné à la technologie VDSL2<sup>1</sup>.

La **priorité est donnée par le plan au déploiement de la fibre optique**, qui constitue la technologie la plus performante pour délivrer du très haut débit. Plus de 80 % des logements doivent ainsi devenir éligibles au FttH<sup>2</sup> en 2022, c'est-à-dire la fibre jusqu'à l'abonné.

Si ce type de raccordement ne peut être envisagé qu'à long terme, la fibre optique doit être déployée dans chaque village ou chaque quartier par des **opérations de « montée en débit »**, qui consiste à rapprocher la fibre optique tout en maintenant la partie terminale du réseau en cuivre ou en câble coaxial. Associée à la technologie VDSL2, la montée en débit doit permettre, selon le Gouvernement, de fournir un accès élargi à internet à très haut débit.

Le **soutien aux technologies hertziennes, à titre complémentaire**, n'est pas oublié. Pour améliorer rapidement le débit dans les zones les plus rurales et les habitats les plus isolés, le plan France très haut débit mobilise ainsi trois types de réseaux : les nouvelles générations de satellites, les technologies hertziennes qui utilisent des relais terrestres (notamment WiMax et WiFi) et les technologies LTE (« *Long Terme Evolution* »), notamment la 4G à usage fixe. Des expérimentations sont en cours dans le cadre de ce plan.

- **Un recours au cofinancement comme outil de mutualisation des réseaux**

Le déploiement des réseaux FttH a été l'occasion d'introduire dans la régulation des mécanismes de cofinancement qui consistent à **partager les coûts des déploiements entre opérateurs en échange de droits d'usage pérenne sur ces infrastructures**. Le cofinancement permet de partager les risques technologiques et commerciaux, ainsi que les financements liés à la construction de nouveaux réseaux.

**Dans les zones très denses, quatre opérateurs nationaux** (Bouygues Telecom, Free, Orange et SFR) **ont signé des accords de cofinancement** entre eux, pour l'accès réciproque aux réseaux de fibre optique installés dans les immeubles par chacun d'eux. D'autres acteurs (notamment des RIP<sup>3</sup>) participent à l'équipement des immeubles et ont conclu des accords de cofinancement avec ces opérateurs nationaux.

**En dehors des zones très denses, plusieurs accords ont également été signés**, entre Free et Orange (en juillet 2011, portant sur une soixantaine

---

<sup>1</sup> Qui consiste à améliorer le débit sur le réseau téléphonique fourni par l'ADSL.

<sup>2</sup> Fiber to the home.

<sup>3</sup> Tels que Sequalum, filiale de Numericable et titulaire d'une délégation de service public du conseil général des Hauts-de-Seine.

---

d'agglomérations représentant environ 5 millions de foyers), entre Orange et SFR (en novembre 2011, portant sur le déploiement de la fibre optique en dehors des zones très denses) ou encore entre Orange et Bouygues Telecom (en janvier 2012, portant sur le partage des réseaux FttH déployés par Orange sur l'ensemble du territoire national).

La mutualisation des réseaux FttH est **en constante augmentation depuis plusieurs années** et le taux de mutualisation atteint 58% à la fin du deuxième trimestre 2014. Cela traduit les efforts des opérateurs pour raccorder les logements équipés en fibre optique par un concurrent ou par un opérateur aménageur. Ce mouvement devrait être source d'émulation entre les différentes offres de détail de plusieurs opérateurs et soutenir ainsi l'accroissement du nombre d'abonnés aux services à très haut débit.

Par ailleurs, **une large majorité des lignes éligibles à une offre FttH est cofinancée par plusieurs opérateurs** : 89 % pour l'ensemble du territoire, dont 96% en zones très denses et 65 % en zones moins denses. Cela signifie qu'à terme, ces lignes devraient bénéficier des services de plusieurs opérateurs commerciaux ayant participé au cofinancement des réseaux FttH.

- **Un engagement important des collectivités**

En matière d'aménagement numérique du territoire, les collectivités territoriales font preuve d'une forte implication depuis plusieurs années. De nombreuses collectivités se sont lancées dans des projets de RIP. En effet, depuis 2004, la **loi autorise les collectivités territoriales à établir et exploiter des réseaux de communications électroniques**<sup>1</sup>. Elles peuvent exercer une activité d'opérateur d'opérateurs, c'est-à-dire proposer des offres de gros qu'utilisent les opérateurs de détail afin de desservir les clients finaux. En cas d'insuffisance de l'initiative privée, et après démonstration de cette insuffisance, les collectivités peuvent également fournir directement des services au client final.

À ce jour, **407 projets de RIP de toutes tailles** ont été recensés par les services de l'ARCEP, laquelle est destinataire des projets des collectivités. Entre septembre 2013 et septembre, pas moins de 33 nouveaux projets ont été enregistrés. Les **communes**, qu'elles s'engagent seules ou en se regroupant, étaient majoritaires sur l'ensemble des porteurs de projets de 2007 à 2009. À compter de 2010, leur proportion diminue au profit des **départements**, tout en restant majoritaire. À titre illustratif, les déclarations de projets de départements ont connu une évolution d'environ 27 %, contre 18 % pour les communes, entre 2011 et 2014.

Aujourd'hui, l'ARCEP recense **52 projets ayant un volet FttH ciblant plus de 3 millions de prises**. Parmi eux, 20 sont d'envergure

---

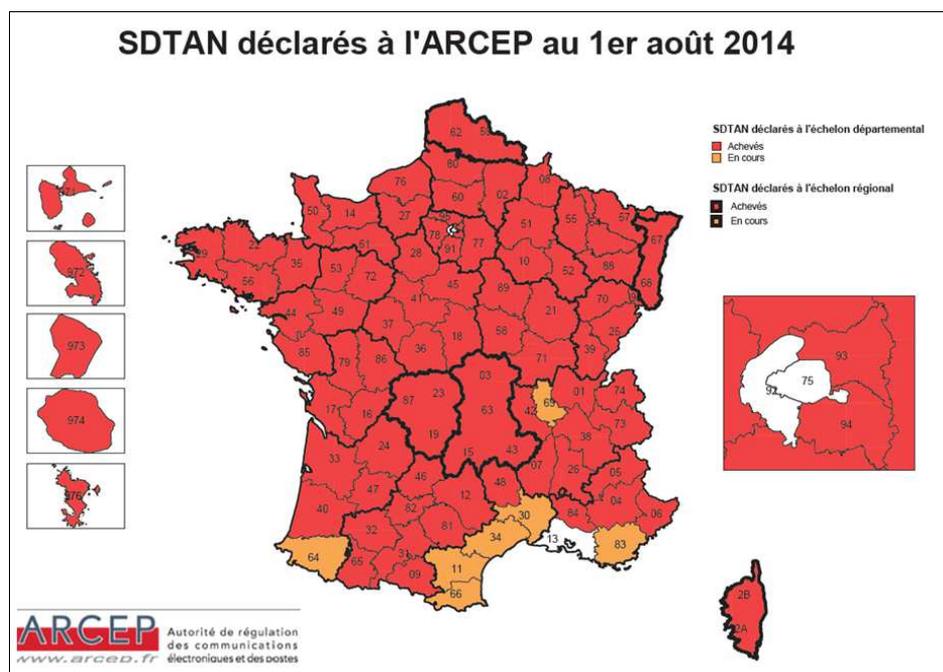
<sup>1</sup> Notre assemblée, et plus singulièrement notre commission des affaires économiques, à l'initiative notamment de votre rapporteur pour avis, y avaient d'ailleurs grandement contribué.

départementale, 25 intercommunale, 5 communale et 2 régionale<sup>1</sup>. Des projets régionaux ou départementaux supplémentaires s’initient actuellement. Si, sur la période 2000-2010, seuls 20 projets s’appuyaient sur le FttH, depuis 2011, 32 projets sur 91 comportent un volet FttH, ce qui en fait l’une des technologies les plus sollicitées dans les projets récents.

- **Des schémas territoriaux bien avancés**

Depuis la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique (dite « loi Pintat »), les collectivités territoriales ont pris en main leur stratégie numérique : à l’exception de trois départements marqués par des aires urbaines denses et une forte initiative privée (Paris, les Hauts-de-Seine et les Bouches-du-Rhône), **tous les territoires français ont lancé leur schéma directeur territorial d’aménagement numérique (SDTAN)**, au niveau départemental ou régional.

En août 2014, sur les 98 départements engagés dans la réalisation d’un SDTAN, 91 l’avaient achevé, comme l’illustre la carte suivante.



Les SDTAN sont, **dans 80 % des cas, réalisés à l’échelle départementale**. Ainsi, 64 SDTAN sur les 82 déclarés à ce jour sont portés par des départements, 8 par des régions (Alsace, Auvergne, Corse, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Nord-Pas-de-Calais et Réunion), 8 par des syndicats mixtes (Manche, Dordogne, Somme, Limousin, Nièvre, Sarthe,

<sup>1</sup> Pour rappel, ne sont recensés ici que les projets ayant fait l’objet d’une information de l’ARCEP dans le cadre de l’article L. 1425-1 avant le 1er septembre 2014.

Territoire de Belfort et Ardèche-Drôme) et enfin 2 par des syndicats d'électricité (Aveyron et Haute-Savoie).

Le SDTAN est un **document de planification dynamique et évolutif**. Aussi, la concrétisation des projets numériques dans les collectivités, la signature des premiers marchés de travaux, ainsi que les évolutions du plan France très haut débit ont amené les collectivités à réviser leur SDTAN. À ce jour, 13 l'ont déjà mis à jour (Ain, Dordogne, Eure-et-Loir, Indre, Indre-et-Loire, Jura, Loir-et-Cher, Lozère, Manche, Tarn-et-Garonne et Vosges) et d'autres devraient le faire très prochainement.

À la lecture de l'ensemble des SDTAN achevés au 1<sup>ER</sup> août 2014 et de leurs révisions, plusieurs enseignements peuvent être tirés.

Concernant les **ambitions des collectivités en matière de très haut débit**, les SDTAN donnent quelques ordres de grandeur. Côté FttH, les collectivités prévoient de construire 8,4 millions de prises d'ici 2035, dont 5,3 millions d'ici fin 2020. Elles prévoient par ailleurs d'avoir recours à la montée en débit sur cuivre pour 80 % d'entre elles, ce qui représenterait *a minima* 3 500 opérations pour un total de 800 000 prises. Enfin, 28 d'entre elles choisissent d'avoir recours à la montée en débit radio (WiMax ou WiFi) pour remédier dans un premier temps aux insuffisances de débit dans les zones isolées.

Les SDTAN permettent également d'obtenir une **estimation des investissements qui seront nécessaires pour atteindre ces objectifs**. Cumulés, ils atteignent 17,5 milliards d'euros à terme, dont 7,6 milliards d'euros d'ici 2018-2020.

Les SDTAN donnent enfin de la **visibilité sur la gouvernance des futurs RIP très haut débit des collectivités**. Un scénario-type semble petit à petit se confirmer : la création d'un syndicat mixte ouvert pour porter le RIP très haut débit (dans 55 % des cas), et le recours aux marchés de travaux pour la construction du réseau FttH, suivi d'une délégation de service public de type affermage pour l'exploitation des réseaux (dans 60 % des cas).

## **B. DES MOTIFS D'INTERROGATION SUBSISTENT**

- **Une gouvernance institutionnelle à préciser**

Le Gouvernement a instauré le 9 novembre 2012 une **mission très haut débit** en charge de l'organisation du déploiement des réseaux correspondant. À ce titre, cette mission s'est d'abord vue chargée de **définir les modalités** de mise en œuvre de la couverture intégrale du territoire en très haut débit.

Adopté le 29 avril 2013 par le Premier ministre, l'arrêté relatif au cahier des charges du plan France très haut débit a ensuite confié à la mission très haut débit le **pilotage du plan**, en lien avec les différentes

administrations mobilisées pour sa mise en œuvre. Elle assure à ce titre l'encadrement des déploiements des opérateurs privés dans les zones conventionnées, l'instruction des demandes de soutien financier déposées par les collectivités territoriales pour les RIP ; l'accompagnement technique des collectivités, ainsi que le suivi de l'exécution du plan, avec l'ouverture de l'Observatoire France très haut débit et la remise au Parlement d'un rapport annuel.

La mission très haut débit sera **intégrée au sein de la prochaine Agence nationale du numérique**, service à compétence nationale (SCN) – afin d'être davantage tourné vers l'extérieur – qui regroupera la mission French Tech, ainsi que la délégation aux usages de l'internet. Cette agence devra elle-même articuler son action avec celle d'autres institutions intervenant dans le secteur numérique, que ce soit le la Caisse des dépôts et consignations (CDC), le Conseil national du numérique (CNN), l'ARCEP ou encore le ministère de tutelle (plus précisément, les services de la DGE) auquel elle est rattachée.

Certes, les rôles de ces différents acteurs ne se recoupent pas entièrement, mais cette organisation « multipôle » de la gouvernance du numérique devra faire la preuve de son efficacité. Il y a là en effet un **enchevêtrement de compétences institutionnelles et financières** qui nuisent à la lisibilité de l'intervention de l'État dans le domaine numérique. Cette confusion, à laquelle les changements de Gouvernements successifs n'ont en rien fait varier, appellerait une remise à plat générale et une rationalisation des moyens d'action publics.

Votre rapporteur pour avis a interrogé sur ce point Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique, lors de son audition par votre commission. Cette dernière a évoqué « *une plus grande cohérence administrative et stratégique* », passant par la création d'une telle Agence nationale du numérique, qui permettra au Gouvernement d'être selon elle « *plus réactif (...), en lien avec les élus, les collectivités et les entreprises, sans concurrencer les instances déjà existantes* ». **Votre rapporteur pour avis, prenant acte de ces propos, suivra avec attention la mise en place de cette agence.**

- **Des chiffres de déploiement à nuancer sérieusement**

Depuis le troisième trimestre 2012 et en accord avec la définition du seuil du très haut débit de la Commission européenne, l'ARCEP comptabilise les accès à internet à très haut débit dont le débit crête descendant est au moins **supérieur ou égal à 30 Mbit/s**. Ces catégories incluent les abonnements sur des réseaux FttH, sur des réseaux « hybrides fibre câble coaxial » (HFC), sur des réseaux en fibre optique avec terminaison en câble coaxial (FttLA) et, depuis décembre 2013, sur des réseaux à terminaison cuivre (VDSL2).

Cette référence à un mode de comptabilisation du très haut débit dont le seuil est relativement bas permet aux pouvoirs publics de « gonfler » les chiffres de déploiement du très haut débit, et de faire passer la France pour l'un des pays européens les plus avancés en la matière. Ainsi, ce référent peu exigeant - puisqu'il englobe même les réseaux à terminaison cuivre performants, dits VDSL2 - amène à considérer qu'au 31 mars 2014, **11,42 millions de logements sont éligibles au très haut débit**. De plus, leur taux annuel de croissance paraît très satisfaisant puisqu'il est de 28 %.

Cependant, dès que l'on restreint les technologies prises en compte à la seule fibre optique, qui assure le débit le plus rapide et par conséquent le plus susceptible de répondre aux usages de demain, mais également d'évoluer vers plus de bande passante, les chiffres sont tout autres. Ainsi, **seuls 3,15 millions de logements sont aujourd'hui éligibles au FttH** ; il faut reconnaître que le taux de croissance de cette technologie - 36 % par an - est remarquable. Les logements éligibles au FttLA, c'est-à-dire aux réseaux à terminaison en câble coaxial, dont le potentiel est moindre que le FttH, sont quant à eux au nombre de 8,6 millions, dont 5,4 dépassent le seuil de 100 Mbit/s.

NOMBRE DE LOGEMENTS ÉLIGIBLES AU TRÈS HAUT DÉBIT  
ET ÉVOLUTION ANNUELLE

	Nombre de logements au 31 mars 2014	Évolution annuelle
<b>Total des logements éligibles au très haut débit (&gt;30 Mbit/s)</b>	<b>11 420 000</b>	<b>+28 %</b>
Logements éligibles au FttH	3 154 000	+36 %
Logements éligibles aux réseaux à terminaison en câble coaxial	8 610 000	+2 %
<i>dont logements éligibles à 100 Mbit/s (FttLA)</i>	<i>5 371 000</i>	<i>+10 %</i>
<i>dont logements éligibles entre 30 et 100 Mbit/s (FttLA et HFC)</i>	<i>3 239 000</i>	<i>-10 %</i>
Logements éligibles sur réseaux à terminaison cuivre (VDSL2)	2 360 000	-

Source : ARCEP.

En outre, « éligible » ne signifie pas « abonné ». Seules les statistiques rendant compte du nombre d'abonnement permettent d'avoir une idée du nombre de foyers qui ont souscrit au service d'internet à très haut débit et en profitent effectivement. Or, sur les 11,4 millions de logements éligibles, à la fin du deuxième trimestre 2014, le **nombre d'abonnés dépassait seulement 2,3 millions**. Et le nombre d'abonnés à la fibre est encore plus bas, voire très faible : 715 000 sur les réseaux FttH. Le nombre d'abonnés sur les réseaux câblés modernisés est lui du double, à 1 410 000. Enfin, 175 000 personnes sont abonnées sur le réseau de cuivre équipé en VDSL2.

• **Un financement très hypothétique**

Le déploiement des nouveaux réseaux représente **plus de 20 milliards d'euros d'investissements au cours des 10 prochaines années**. D'après les engagements qu'ils ont pris, les **opérateurs privés devraient investir 6 à 7 milliards d'euros** pour déployer leurs réseaux optiques **dans plus de 3 600 communes** d'ici 2020 (les 106 communes classées en zones très denses par l'ARCEP et les communes recensées lors de l'appel à

---

manifestations d'intentions d'investissement, soit 57 % de la population et 10 % du territoire).

Certes, les opérateurs en ont déjà investi près de 3 milliards d'euros dans le déploiement du très haut débit ces dernières années, en rendant éligibles au FttH plus de 3 millions de foyers et en modernisant près de 9 millions de prises des réseaux câblés. Cependant, plusieurs éléments conduisent à **s'interroger sur la pérennité de leur effort en matière de déploiement**. En premier lieu, le contexte général, marqué par un ralentissement de la croissance du marché des télécoms, désormais mature, et une réduction de leurs marges, du fait d'une concurrence qui s'est intensifiée entre les quatre opérateurs.

En deuxième lieu, les opérations de rapprochement entre opérateurs, et notamment celle concernant SFR et Numéricable, qui interrogent sur la volonté réelle du nouvel ensemble, qui possède un vaste réseau câblé, d'investir pour déployer un nouveau réseau fibre. Seule une régulation du marché du câble, qui n'en fait pas encore l'objet contrairement à celui de la fibre, serait à même de dénouer cet obstacle ; votre rapporteur pour avis sera attentif aux décisions du Gouvernement et du régulateur en la matière. En attendant, les efforts de déploiement sont, il faut le reconnaître, en très grande partie le fait d'un seul opérateur, Orange, qui ambitionne – dans son discours du moins – de conserver et même d'accroître son avance sur cette technologie du futur.

Enfin, la fibre n'a pas rencontré l'engouement attendu et tarde à décoller. Certes, sa progression enregistre de très bons chiffres de croissance, mais ceux-ci sont à relativiser. D'une part, ils s'imputent sur une base faible : on part de bas en équipement FttH. D'autre part, le taux de croissance est fort surtout en-dehors des zones très denses, c'est-à-dire dans des périmètres où la concentration en population n'est pas la plus importante. Dans les villes en effet, les consommateurs, déjà bien pourvus en « haut débit de qualité », sont réticents à passer au très haut débit, dont ils ne voient pas toujours bien les avantages, mais dont ils observent en revanche que le tarif d'abonnement est plus élevé.

Sur le territoire français **autre que les 1 600 communes précitées** (43 % de la population), les réseaux fixes à très haut débit seront déployés par les **collectivités territoriales**. Ces RIP nécessitent un investissement extrêmement important, de l'ordre de **13 à 14 milliards d'euros**, dont on peut **légitimement s'interroger sur la « soutenabilité »**. La moitié devrait être financée par les recettes d'exploitation des RIP et le cofinancement des opérateurs ; c'est faire preuve de beaucoup d'optimisme sur la rentabilité de ces réseaux et l'appétence des acteurs privés à cofinancer le déploiement dans des zones non ou peu rentables. L'autre moitié sera financée par les pouvoirs publics (collectivités territoriales, État et Europe) : l'État s'est ainsi engagé à apporter environ 3 milliards d'euros d'ici 2022, soit près de la moitié du financement public, mais l'on a vu les interrogations existantes

autour du calendrier de décaissement des engagements ouverts dans le présent projet de loi.

Au surplus, la « **mauvaise volonté** » de l'État à mettre en œuvre la « **loi Pintat** » du 17 décembre 2009, dont l'une des dispositions prévoyait la création d'un Fonds d'aménagement numérique du territoire (FANT), laisse perplexe. Il y avait là une mécanique de financement simple, lisible et approuvée par le Parlement, qui aurait permis de mieux flécher les crédits affectés au très haut débit. Or, ainsi que le regrette très justement la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, Mme Corinne Erhel, le « mécano institutionnel » retenu par le Gouvernement en matière de financement du très haut débit, qui recourt en grande partie aux investissements d'avenir, engendre un « *manque de lisibilité sur l'attribution et la consommation des crédits mis à disposition* ». Mme Erhel va jusqu'à souhaiter que « *la dispersion de ressources budgétaires ne conduise pas à leur dilution n'empêche pas un contrôle efficace de la dépense publique par le Parlement* ». Votre rapporteur pour avis est tout à fait disposé à faire siennes ces analyses.

- **Des risques de fracture numérique persistant**

La lutte contre la fracture numérique a été un combat historique de notre assemblée, qui a par essence à cœur de promouvoir et de préserver l'égalité entre territoires. C'est d'ailleurs du Sénat, à travers la proposition de loi relative à la lutte contre la fracture numérique, qu'est provenue l'initiative du texte qui a donné lieu à la loi du 17 décembre 2009 du même nom.

Or, **cette fracture ne s'est pas résorbée depuis cinq ans, et elle pourrait même être amenée à s'accroître avec le déploiement du très haut débit**. Plusieurs rapports parlementaires ont souligné les inégalités flagrantes existantes pour ce qui est du haut débit, et les risques inquiétants pour ce qui est du déploiement futur du très haut débit. C'est le cas des rapports de notre collègue Hervé Maurey<sup>1</sup> - qui avait débouché sur une proposition de loi commune avec votre rapporteur pour avis<sup>2</sup>, adoptée en première lecture par chacune des deux assemblées - ou encore de celui de nos collègues Yves Rome et Pierre Hérisson<sup>3</sup>. Or, ces risques n'ont jamais paru aussi présents.

---

<sup>1</sup> *Aménagement numérique des territoires, passer des paroles aux actes, rapport d'information n° 730 (2010-2011) fait par M. Hervé Maurey au nom de la commission des affaires économiques.*

<sup>2</sup> *Proposition de loi n° 118 (2011-2012) visant à assurer l'aménagement numérique du territoire, déposée par M. Hervé Maurey et Philippe Leroy.*

<sup>3</sup> *État, opérateurs, collectivités territoriales : le triple play gagnant du très haut débit, rapport n° 364 (2012-2013) fait par MM. Yves Rome et Pierre Hérisson pour la commission pour le contrôle de l'application des lois.*

---

Les SDTAN, qui sont le reflet de dynamiques territoriales contrastées, en attestent pour ce qui est des perspectives de diffusion du très haut débit dans les territoires. Premièrement, **les territoires sont inégalement concernés par l'initiative privée** (de 0 % pour Mayotte à 100 % pour la Seine-Saint-Denis). Les départements les moins bien dotés par l'initiative privée, autrement dit les départements considérés par les opérateurs privés comme les moins rentables, se trouvent être logiquement les départements les moins densément peuplés. Ce sont également ceux qui disposent le plus souvent de plus petits budgets.

A ce premier constat, il faut ajouter que si l'arrivée du très haut débit est considérée par certaines collectivités comme prioritaire pour améliorer l'attractivité économique de leurs territoires, **d'autres font preuve de beaucoup moins d'enthousiasme et d'engagement sur la question**. Le risque est donc réel de connaître dans les années à venir un accroissement des inégalités en matière d'accès au haut et au très haut débit. Les SDTAN le montrent. Plusieurs régions comme l'Alsace, la Franche-Comté, l'Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur, devraient voir d'ici cinq ans le taux de pénétration du FttH dépasser les 80 %<sup>1</sup> en combinant les actions privées et publiques. D'autres régions comme l'Aquitaine, la Guyane, le Languedoc-Roussillon, la Lorraine ou le Poitou-Charentes seront, elles, en deçà des 50 %, malgré les actions publiques entreprises.

Votre rapporteur pour avis, sans remettre en cause la compétence de la commission du développement durable sur ces problématiques, tient à insister sur **l'impérieuse nécessité d'un déploiement homogène du très haut débit sur l'ensemble du territoire**. Les erreurs qui ont été commises sur le haut débit ne doivent pas être reproduites si l'on souhaite doter la France d'un réseau numérique de qualité, préalable au développement de notre économie et de nos territoires dans le siècle à venir. Il s'attachera donc à veiller de près à ce que cet aspect central du plan France très haut débit soit correctement pris en compte dans la stratégie nationale de déploiement de ce réseau du futur.

---

<sup>1</sup> En nombre de logements raccordables au FttH.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le 26 novembre 2014, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits de la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2015.**

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis.** – La mission « Économie » est historiquement constituée par de trois programmes : le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme », le programme 220 « Statistiques et études » et le programme 305 « Pilotage de l'économie française ».

Sur le programme 134, sont retracés les crédits permettant de faire fonctionner un certain nombre de dispositifs d'appui aux entreprises, notamment des PME, dans les secteurs de l'artisanat, du commerce et de l'industrie : il s'agit de dispositifs d'information, de formation, de soutien dans l'accès aux financements ou encore d'accompagnement dans la projection à l'exportation.

Le programme 134 porte aussi les crédits de certaines autorités administratives indépendantes chargées de la régulation économique : Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), Commission de régulation de l'énergie et Autorité de la concurrence.

Enfin, le programme 134 retrace les moyens de la direction générale de la concurrence, la consommation et la répression des fraudes dans les trois volets de son action : régulation concurrentielle des marchés, sécurité du consommateur et protection économique du consommateur.

S'agissant des programmes 220 et 305, ils retracent les moyens de deux administrations d'état-major (la direction du Trésor et celle de la Législation fiscale), ainsi que de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

À ce noyau historique de la mission « Économie », viennent s'agréger, depuis deux ans, des programmes nouveaux, qui modifient considérablement le périmètre de la mission et qui rendent l'analyse globale de ses crédits peu significative. En 2014, il y avait ainsi trois programmes temporaires destinés à mettre en œuvre certains aspects du nouveau Programme d'investissements d'avenir (PIA). En 2015, ces trois programmes ont disparu mais est apparu un nouveau programme 343 intitulé « Plan France très haut débit », qui porte pour 1,4 milliard d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et sur lequel reviendra Philippe Leroy dans quelques minutes.

---

Il est évident que comparer globalement les crédits de la mission d'une année sur l'autre n'a pas grand sens compte tenu de l'instabilité des programmes qui la composent. J'ai donc choisi de me concentrer sur les crédits de ses trois programmes pérennes.

Les crédits de la mission pour 2015 s'élèvent à 1,79 milliard d'euros contre 1,92 milliard d'euros en 2014, en baisse apparente de 124 millions d'euros. En réalité, les moyens de l'opérateur Atout France (soit 34,2 millions d'euros en 2015) ont été transférés vers le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » et la subvention versée au laboratoire national de métrologie et d'essai, soit 10,2 millions d'euros, figure désormais sur le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle ». À périmètre constant, la baisse des crédits de la mission économie est donc en réalité de 79 millions d'euros, c'est-à-dire -4 %.

C'est un effort significatif, qui vient après le recul de 73 millions d'euros intervenu en 2014 par rapport à 2013. Sur deux ans, la baisse atteint 7,5 %.

Le tiers de la baisse des crédits de la mission, soit 25 millions d'euros, concerne les programmes 305 et 220 relatifs aux directions générales du Trésor, de la législation fiscale et de l'INSEE. Le plafond d'emplois s'établit à 5 598 ETP pour le programme 220, en baisse de 1,9 % par rapport à 2013. Celui du programme 305 atteint 1704 ETP, soit -1,5 %. En deux ans, ces deux programmes ont perdu respectivement 4 % et 10,8 % de leurs emplois.

Le reste de la baisse des crédits de la mission, soit 54 millions d'euros, concerne le programme 134.

L'action 2 « Commerce, artisanat, service » perd 21 millions d'euros.

Le FISAC était annoncé dans la version initiale du texte à 9 millions d'euros, contre 20 millions l'année dernière, 25 l'année précédente et 36 en 2012. À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a cependant adopté un amendement majorant de 8 millions d'euros les crédits du FISAC -dont le budget s'établit maintenant à 17 millions.

En réalité, comme vous le savez, les crédits du Comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC) sont supprimés en 2015 et c'est désormais le FISAC, comme l'a indiqué la ministre Carole Delga lors de son audition devant notre commission, qui prendra en charge les dépenses de mise aux normes des stations-service. Cette ligne de dépenses, de 3 millions d'euros en 2014, viendra donc amputer d'autant les moyens du FISAC, qui ne disposera en fait que de 14 millions d'euros.

Je crois que cela appelle plusieurs commentaires.

Sur le ciblage des économies budgétaires d'abord. Le FISAC et le CPDC sont des dispositifs à fort effet de levier. L'impact économique et social d'un euro d'argent public investi dans ces outils est important pour les territoires ruraux et les zones urbaines défavorisées. Si nous sommes tous

---

conscients de la nécessité de réaliser des économies dans la dépense publique, j'estime qu'il y a un coût d'opportunité important à concentrer les économies sur des dispositifs d'intervention dont l'efficacité est avérée.

Deuxième commentaire, sur la méthode. La responsabilité de la baisse des crédits du FISAC entre 2010 et 2014 est assez équitablement partagée, je n'y reviens pas. Cette année cependant, le FISAC a été réformé dans le cadre de la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises. Par ailleurs, en fin d'année dernière, la ministre, Mme Pinel, avait annoncé une rallonge de 70 millions d'euros sur deux ans pour apurer le stock des dossiers en souffrance. Je pensais donc qu'il y avait une volonté politique forte de remettre le FISAC sur les rails, d'en faire un outil certes redimensionné à la baisse mais néanmoins pérennisé. Or, en affichant cette année encore des crédits en très fort recul, le Gouvernement brouille le message. Veut-il le réformer pour le pérenniser ou au contraire l'euthanasier ? Quel sens cela a-t-il de maintenir un dispositif d'intervention d'ampleur nationale tel que le FISAC s'il est doté de seulement 15 millions d'euros ? Nous allons sans le dire vers son extinction. Tout cela est peu lisible et peu favorable à la consolidation de la confiance.

Un autre motif d'inquiétude concernant le petit commerce est la suppression de l'indemnité de départ en retraite instituée en 1982 en faveur de certains artisans et commerçants. Cette mesure figure à l'article 51 rattaché à la mission « Économie ». Depuis 2003, cette aide au départ est financée par l'État au sein du programme 134. Pour 2015, 5 millions d'euros ont été budgétés à cette fin. En 2013, l'aide au départ a bénéficié à 1 330 indépendants, soit 2 % des artisans et des commerçants liquidant leur retraite. Il s'agit des plus modestes, des travailleurs indépendants pauvres. Je suis opposée à l'extinction de cette aide, qui frappe une population économiquement très fragile. L'aide au départ a peut-être des défauts. Soit. Alors réformons les conditions de sa distribution. Cela peut se faire par décret. Mais ne la supprimons pas.

Parmi les autres baisses importantes de crédits, je signalerai le recul des crédits d'intervention en direction des entreprises industrielles (-17 millions d'euros à périmètre constant) et celui de l'enveloppe destinée à compenser le coût de la mission de service public de La Poste dans le transport de la presse (-20 millions d'euros).

On note à l'inverse que les crédits de certaines actions sont stables, voire même en légère hausse :

- les moyens des autorités administratives indépendantes (ARCEP, CRE et Autorités de la concurrence) sont stabilisés ;

- ceux de la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes sont en progression de 4,9 millions d'euros, soit +2 %. Cela correspond à l'élargissement important des missions de cette direction avec la loi consommation ;

---

- enfin, les crédits de l'action 7 relatifs au développement international des territoires sont en hausse de 10 millions d'euros. On peut se féliciter que l'effort financier dans ce domaine ne soit pas abandonné.

Au final, on voit à travers le budget de la mission « Économie » un recentrage de l'intervention de l'État sur ses missions économiques régaliennes (régulation des marchés, protection des consommateurs) et un désengagement de certaines actions d'intervention. En elle-même, cette démarche peut se justifier dans le contexte financier difficile que nous connaissons. L'important est simplement de bien cibler le désengagement et de le faire de manière lisible pour les opérateurs économiques.

Cela m'amène à une dernière remarque, qui concerne les chambres de commerce et d'industrie. L'année 2015 est marquée par une nouvelle mise à contribution du réseau consulaire. Les CCI voient le plafond de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TACVAE) baisser de 213 millions d'euros. Les chambres sont soumises par ailleurs à un prélèvement de 500 millions d'euros sur leur fonds de roulement.

Que les CCI participent à l'effort collectif de réduction des dépenses et de la fiscalité, il n'y a rien de plus normal. Mais ce que je désapprouve, c'est la méthode. Le prélèvement exceptionnel de 500 millions d'euros de cette année fait suite au prélèvement exceptionnel de 170 millions l'année dernière. Idem pour l'abaissement du plafond de la TCVAE.

La réduction de la recette fiscale des CCI pourrait être un levier efficace pour inciter les CCI à se réformer, mais comment se réformer sans visibilité pluriannuelle des ressources ? Qu'on baisse les recettes des CCI soit, mais qu'on le fasse de façon programmée pour qu'elles puissent s'organiser et qu'on le fasse de façon modulée pour que celles des chambres qui ont engagé des efforts de réorganisation importants puissent conduire leur réorganisation de façon rationnelle.

Au final, je m'en remets à la sagesse de la commission concernant l'adoption des crédits de la mission. On peut y lire un effort réel de maîtrise de la dépense, une préservation des missions régaliennes de l'État et de la priorité à l'export. En même temps, les dispositions relatives au FISAC et aux CCI constituent de vrais motifs d'inquiétude, qui font que l'approbation des crédits de cette mission ne peut se faire à mon sens que du bout des lèvres.

Par ailleurs, je vous proposerai de ne pas adopter l'article 51 rattaché qui supprime l'aide au départ pour les commerçants.

**M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis.** - J'ai choisi de consacrer mon rapport pour avis à un aspect particulier de la politique en direction des PME, à savoir l'accès des PME à la commande publique. L'incidence budgétaire et fiscale de cette politique est faible, mais son importance économique est considérable, puisque la commande publique représente quelques 80 milliards d'euros par an.

---

C'est le rôle notamment de la direction des affaires juridiques et de la direction générale des entreprises du ministère de l'Économie de mettre en place de règles destinées à éviter l'exclusion de fait des PME et d'impulser un travail pédagogique en direction des acheteurs publics et des fournisseurs privés pour qu'ils maîtrisent mieux les règles de l'achat public et qu'ils en exploitent mieux les nombreuses possibilités.

On observe à cet égard une grande continuité de l'effort dans l'action des gouvernements successifs depuis le milieu des années 2000. En témoigne le travail pour réformer les procédures de passation des marchés publics et les rendre non pénalisantes pour les PME.

La version 2006 du code des marchés publics comporte à cet égard de nombreuses avancées. Les marchés publics sont en effet désormais en principe allotés. L'article 28 institue une procédure dite « adaptée », applicable lorsque leur valeur du marché est inférieure aux seuils de procédure formalisée. Ses modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur, qui peut négocier avec les candidats sur tous les éléments de l'offre. La procédure dite des « petits lots » prévue par l'article 27 du code permet par ailleurs de recourir aux procédures adaptées pour l'attribution des lots inférieurs à 80 000 euros pour les marchés de fournitures et de services et à 1 000 000 euros dans le cas des marchés de travaux. Enfin, certains marchés publics peuvent également être attribués sans publicité ni mise en concurrence en dessous de certains seuils. Le seuil de dispense a été relevé de 4 000 à 15 000 euros par un décret du 9 novembre 2011. S'agissant de la sélection des candidatures, l'article 45 du code dispose que les capacités professionnelles, techniques et financières doivent être proportionnées à l'objet du marché. Les PME peuvent enfin, en application de l'article 51 du code, utiliser la technique du groupement d'entreprises et ainsi additionner leurs capacités professionnelles, techniques et financières – possibilité qu'elles exploitent rarement.

L'adaptation des règles de la commande publiques aux contraintes de fonctionnement des PME se poursuit. Le projet de loi de simplification de la vie des entreprises va permettre de transposer les deux directives relatives aux marchés publics entrées en vigueur le 17 avril 2014. Parmi les avancées, on peut relever :

- l'allègement du dossier de candidature par la substitution d'attestations sur l'honneur à certains justificatifs ;
- la limitation du chiffre d'affaires exigible au double du montant estimé du marché sauf justification ;
- le recours à l'allotissement, déjà obligatoire en France, qui permettra aux PME françaises de se positionner plus facilement sur les marchés publics de nos partenaires européens ;
- la mise en place d'une procédure de partenariat d'innovation. Le pouvoir adjudicateur pourra recourir à une procédure négociée par phases

---

incluant le développement et l'acquisition d'un produit, d'un service ou de travaux nouveaux et innovants, sans avoir à procéder à une passation de marché distincte pour l'acquisition –dès lors que le marché porte sur une innovation, c'est-à-dire un produit, une solution ou un processus qui n'est pas disponible sur le marché ;

- la reconnaissance explicite de la possibilité de recourir à des critères sociaux et environnementaux en mettant en avant le cycle de vie des produits, ainsi que l'expérience et les qualifications du personnel ;

- l'obligation de rejeter une offre anormalement basse qui ne respecterait pas la législation sociale environnementale ou du travail ;

- l'extension du champ de la réservation aux opérateurs économiques employant au moins 30 % de personnes handicapées ou défavorisées, ainsi qu'aux acteurs de l'économie sociale et solidaire lorsque le marché a pour objet des services sociaux.

Un deuxième axe important de l'action de l'État dans le domaine des marchés publics concerne la réduction des délais de paiement. Le délai maximum de paiement pour les marchés publics de l'État a été réduit de 45 à 30 jours par un décret du 28 avril 2008 pour l'État et ses établissements publics. Cette disposition a été étendue aux collectivités territoriales depuis le 1er juillet 2010. Plus récemment, la loi du 28 janvier 2013 et le décret du 29 mars 2013 relatif aux retards de paiement dans les contrats de la commande publique ont renforcé les sanctions en cas de retard de paiement des acheteurs publics. Enfin, dans le cadre du Pacte national pour la compétitivité, la croissance et l'emploi, l'État s'est engagé à ramener ses délais de paiement de 30 jours à 20 jours. Des consultations des organisations professionnelles se tiennent actuellement sur ce sujet.

Parallèlement à l'évolution du droit de la commande publique, a lieu un travail visant à faire évoluer les pratiques des acteurs de la commande publique. Le recours à la dématérialisation fait partie des voies à suivre. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, les acheteurs publics ne peuvent plus refuser de recevoir les candidatures et les offres qui leur sont transmises par voie électronique. Un travail de pédagogie et de professionnalisation est en outre mené pour diffuser les bonnes pratiques. Une disparité des pratiques est en effet observable aussi bien chez les acheteurs publics de l'État que chez ceux des collectivités territoriales, avec pour résultat une utilisation sous-optimale des marges offertes par le code des marchés publics. Le recours à une multiplicité de critères pour déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse devrait être généralisé, afin de prendre en compte non seulement le prix d'une offre, mais aussi la qualité ou le caractère innovant de cette offre par exemple, comme le permet le code des marchés publics. De même, les pratiques en matière d'allotissement doivent être optimisées. L'allotissement peut être :

- fonctionnel, afin de faciliter l'accès de PME spécialisées dans un secteur ou un corps de métier particulier ;

- géographique, afin de limiter les effets négatifs de la globalisation des achats, qui concerne notamment l'État.

La prise de conscience est désormais, je crois, réelle. Un décret du 15 juillet 2013 a réformé le Service des achats de l'État (SAE) en lui confiant la mission de « s'assurer que les achats de l'État sont réalisés dans des conditions favorisant le plus large accès des PME à la commande publique ».

Les entreprises dans lesquelles l'État a des participations sont également mobilisées au travers d'une charte signée par un grand nombre d'entre elles (Air-France-KLM, AREVA, DCNS, EADS, EDF, ERDF, Orange, GDF Suez, GIAT Industries/Nexter, La Poste, SNCF, etc...).

Par ailleurs, un guide de l'achat public, publié en septembre 2013, s'adresse à la fois aux acheteurs publics et aux entreprises.

Pour finir sur ce thème de l'évolution des pratiques d'achat, je voudrais signaler aussi la création, en 2012, d'une fonction de médiateur des marchés publics placé auprès du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique. Son but est de faciliter les relations entre les entreprises et les donneurs d'ordre publics afin de régler certains litiges pouvant survenir lors de l'exécution d'une commande publique.

Indéniablement donc, un effort a été réalisé de manière continue depuis une petite dizaine d'années. Mais avec quel effet concret ? Je vous propose maintenant d'examiner quelques chiffres : ils sont décevants. La part des PME dans la commande publique, en regroupant les marchés de l'État, ceux des collectivités territoriales et ceux des grandes entreprises publiques est en effet restée stable : 28 % du montant total des marchés en 2009, puis baisse entre 2010 et 2011 et enfin rétablissement de la position des PME en 2012, qui est la dernière année pour laquelle on dispose de chiffres. On est loin des 44 % que pèsent les PME dans la valeur ajoutée marchande.

Doit-on forcément parler d'échec de la politique visant à faciliter l'accès des PME à la commande publique ? Pas forcément. Il est probable qu'en l'absence des mesures adoptées, la part de marché des PME aurait baissé. La politique conduite aura donc au moins permis de préserver leur position. Ceci étant, l'objectif initial était de renforcer la position des PME et il n'est pas atteint

Alors que faire de plus ?

En premier lieu, il est important de poursuivre l'effort engagé : accompagner les PME vers la commande publique, c'est comme les accompagner vers l'export. C'est un travail de longue haleine. Le travail de détection des fournisseurs potentiels, bien en amont de la passation des marchés, est essentiel : les acheteurs publics doivent s'investir davantage dans la connaissance des marchés, des fournisseurs, les rencontrer dans des

---

salons, organiser un dialogue technique et économique en amont de la commande proprement dite.

Ce travail est en cours, mais il faut l'intensifier, en donnant une impulsion politique forte. Le Gouvernement s'est fixé l'objectif de consacrer 2 % du volume des achats publics de l'État, de ses opérateurs et des hôpitaux à des achats d'innovation d'ici 2020. C'est la mesure 32 du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. Chaque ministère doit établir un plan d'action de l'achat innovant. Je propose que nous allions plus loin : l'élévation du taux d'accès des PME à la commande publique doit devenir un objectif prioritaire de l'évaluation des politiques en direction des PME. Pourquoi ne pas faire de cet objectif l'un des objectifs « phare » du projet annuel de performance de la mission « Économie » ?

Ma deuxième proposition porte sur la transposition des deux directives sur la commande publique adoptées en début d'année. Elles accordent des marges de manœuvre aux États membres sur la question de la sous-traitance. Elles rappellent la nécessité de faire respecter par les sous-traitants les obligations applicables dans les domaines du droit environnemental, social et du travail. Elles rappellent également qu'il est nécessaire d'assurer une certaine transparence dans la chaîne de sous-traitance pour que les entités adjudicatrices disposent d'informations sur l'identité des personnes présentes sur les chantiers de construction et sur la nature des travaux réalisés pour leur compte. Elles indiquent aussi expressément que les États membres devraient pouvoir aller plus loin que les normes minimales, par exemple en élargissant les obligations de transparence, en autorisant les paiements directs en faveur des sous-traitants en permettant ou en imposant aux pouvoirs adjudicateurs de vérifier que des sous-traitants ne se trouvent pas dans l'une quelconque des situations qui justifieraient l'exclusion d'opérateurs économiques. Donc nous devons demander au Gouvernement d'aller aussi loin possible dans la transposition de l'article 88 relatif à la sous-traitance.

J'ajoute, au-delà de la transposition de ces directives, que le problème des travailleurs détachés au sein de l'Union n'est à mon sens pas réglé. Nous sommes en train de délocaliser le secteur du bâtiment, dont nous pensions qu'il n'est pas délocalisable, en autorisant le recours massif à des travailleurs détachés. Compte tenu de la gravité de la situation du secteur en France, une clause de sauvegarde serait nécessaire.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Votre rapport souligne une difficulté que chacun de nous peut constater sur son territoire.

**M. Alain Chatillon.** – Il y a une trop grande rigidité sur le marché du travail français. Tant que l'on n'aura pas assoupli ces règles, la concurrence des travailleurs détachés sera très forte. Des activités comme celles des marchés publics font face des rigidités qui les empêchent de répondre à la concurrence. Je suis d'accord avec la proposition du rapporteur

---

sur une initiative au niveau européen, mais parallèlement nous devons travailler en interne à assouplir le marché du travail. C'est vrai aussi dans le secteur des abattoirs.

**M. Jean-Pierre Bosino.** – Je partage l'analyse et les conclusions du rapporteur, mais je tiens aussi à rappeler le contexte. Nous nous inscrivons dans la perspective d'une réduction de cinquante milliards d'euros de la commande publique. Cette baisse va peser lourdement sur l'investissement public et donc sur la commande publique. Dans le même temps, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi mal ciblé, qui distribue des sommes considérables sans contrôle et sans exigences de contreparties. Quand il y a recours à une sous-traitance sous payée, il ne faut pas oublier qu'en haut de la chaîne de la sous-traitance, on trouve une entreprise donneur d'ordre qui réalise des bénéfices importants en captant la valeur produite.

**M. Daniel Dubois.** – Je voudrais dire que ce qu'illustre le problème des travailleurs détachés, ce n'est pas le trop d'Europe, c'est le pas assez d'Europe. Une approche fiscale et sociale plus intégrée constitue de la solution.

La question des travailleurs détachés pose aussi le problème de l'excès de normes, de contraintes qui corsètent l'activité. Et plus d'activité, c'est plus d'emplois. Prenons le secteur de la construction : cent mille logements de moins, c'est deux cents mille emplois de moins. Libérons l'activité.

Enfin, les économies de dépense publique doivent être mieux ciblées. En pratiquant des économies sur les recettes des collectivités locales, on tue le tissu des entreprises locales. C'est une erreur de ciblage. L'effort demandé aux collectivités est sept fois supérieur à celui demandé à l'État.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Je crois qu'il ne faut pas plus d'Europe, mais mieux d'Europe. Les travailleurs détachés en France, sont payés au SMIC ou au niveau de la convention collective applicable. Mais les charges sociales sont celles du pays d'origine. Au-delà, il y a aussi le problème du contrôle par l'inspection du travail. Je tiens aussi à dire que si le problème des travailleurs détachés se pose dans le bâtiment, il se pose aussi dans les chantiers navals. On construit actuellement à Saint-Nazaire le futur plus grand paquebot du monde. Il y a 15 à 20 % de travailleurs détachés. Et quand on en parle avec le directeur des chantiers, il répond qu'il est obligé de faire cela, sinon il n'obtient pas la commande. Il y a donc vraiment un problème majeur de concurrence déloyale et de droit social. Enfin je voudrais rappeler qu'une résolution a été adoptée il y a quelques mois par le Sénat à l'unanimité. Maintenant, il faut transposer cette résolution au niveau européen et cela suppose que les forces politiques qui la soutiennent devant l'opinion publique française tiennent le même discours dans l'arène européenne. Ce n'est pas toujours le cas.

**M. Michel Houel.** – Flexibilité. C’est le maître mot. Qu’on arrête avec les seuils de salariés.

**M. Joël Labbé.** – L’Europe nous donne des injonctions sur notre budget et nous impose en même temps des règles qui plombent nos PME. Il faut arrêter de subir l’Europe et la changer.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Il n’y a pas que les entreprises privées qui se tournent vers les travailleurs détachés. Dans la filière bois, ils sont très présents et l’un des tout premiers employeurs dans ce secteur est l’office national des forêts.

**M. Martial Bourquin.** – La part des PME est trop faible dans la commande publique. L’Europe nous donne la possibilité de changer les règles d’achat avec les nouvelles directives qui sont en cours de transposition. Il est important maintenant de changer la culture des acheteurs publics qui ont parfois des comportements d’achat que même les entreprises privées n’ont pas ou n’ont plus.

J’entends ceux qui disent que la baisse de la dépense publique est mal ciblée, qu’elle devrait davantage épargner les collectivités. Mais je m’interroge quand les mêmes prônent non pas cinquante mais cent milliards d’économies. Et alors là que deviendra l’investissement public ? Soyons cohérents dans nos discours.

Je finis sur cette idée de clause de sauvegarde. C’est une idée que je lance. Il y a péril dans certains secteurs. Si nous n’agissons pas très vite, des secteurs d’activité entiers vont disparaître. Certains défendent plus de flexibilité, disent que c’est la solution face au travail détaché. Mais regardons les faits, rencontrons les PME sur nos territoires ! Quand je discute avec des petits patrons, ils me disent que le SMIC et le droit du travail ne les empêchaient pas de travailler et d’investir, mais que le travail détaché en revanche est en train de tuer leur entreprise.

Alors travaillons à l’harmonisation sociale et fiscale. Mais cela fait des années qu’on en parle. Cela devient la nouvelle arlésienne. En l’attendant, nous devons agir tout de suite pour sauver nos emplois.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis.** – Après avoir centré mon approche, les deux années précédentes, sur le commerce extérieur, qui comme l’a rappelé M. Laurent Fabius, est un « juge de paix » de notre compétitivité, j’ai souhaité vous commenter les crédits de la mission économie pour 2015 sous l’angle des PME.

En effet, alors que les grandes entreprises françaises sont assez largement internationalisées, les performances de nos PME sont très dépendantes de notre cadre juridique, fiscal et budgétaire national. Je souligne qu’elles en subissent très directement les inconvénients mais n’ont pas toujours les moyens d’en tirer tous les avantages car cela suppose une veille juridique comptable et fiscale exigeante en moyens et en temps. Sur le

terrain, les entrepreneurs préfèrent se concentrer sur leur cœur de métier et un tel arbitrage est compréhensible compte tenu de l'instabilité de la norme.

Je commencerai par deux observations sur les crédits de la mission économie et les dépenses fiscales associées. La première concerne les 108,8 millions d'euros alloués en 2015 à Ubifrance et l'Agence française des investissements internationaux qui sont deux agences de l'État en charge de l'accompagnement des exportateurs et de l'attractivité de la France. La dotation diminue d'à peu près 3 % par rapport à 2014. Vous vous en souvenez, lors de l'examen de l'article 29 du projet de loi de simplification portant sur la fusion de ces deux agences, votre commission, a procédé en deux temps. Elle a d'abord approuvé ma suggestion de s'attaquer de front au problème de la lisibilité et de l'articulation d'une cinquantaine d'opérateurs. Puis elle a acquiescé à la stratégie du Gouvernement consistant, dans un premier temps, à fusionner les deux agences de l'État qui travaillent d'ores et déjà ensemble. Du point de vue budgétaire, les rationalisations institutionnelles sont souvent présentées comme des sources d'économie potentielles, puis on constate, dans la réalité concrète, des surcoûts. La fusion d'Ubifrance et de l'AFII n'échappera sans doute pas à cette règle : les surcoûts n'apparaissent pas dans les comptes mais ils ont été confirmés par le Gouvernement à hauteur de 8 millions d'euros, dont 5 en 2014 et 3 millions en 2015 : ils devraient être couverts par des reports de crédits mais ils constituent une dépense nouvelle. Toute la question est de savoir si ces surcoûts seront transitoires ou structurels. Deux mécanismes pourraient présager d'une hausse de la masse salariale et d'une tendance à la réduction des ressources propres. D'une part, les statuts des personnels devront être harmonisés et, d'autre part, Ubifrance faisait payer ses prestations (ce qui représente 38 % de ses ressources propres) tandis que l'AFII, pour attirer les investisseurs étrangers, ne leur facture pas ses services.

Permettez-moi à présent de concentrer mon propos sur les 10 milliards de dépenses fiscales qui sont rattachées à ce compte au titre du CICE. Comme le confirment les représentants des PME, la première priorité est de stabiliser le CICE. Son démarrage a été difficile : nous avons presque tous des témoignages de PME pour qui la crédibilité du CICE n'était pas suffisante pour qu'ils l'intègrent dès l'origine dans leurs déclarations d'impôt. Budgétairement, alors que l'on s'attendait à ce que le CICE coûte 12 milliards d'euros en 2014, son montant s'est élevé à un peu plus de 8,5 milliards d'euros. L'enjeu est avant tout de sauvegarder ou de créer des emplois et de reconstituer les marges des entreprises pour leur redonner une capacité de survie et d'investissement. Ne nous trompons pas sur l'importance du CICE : comme l'a bien résumé Louis Gallois, il s'agit d'une « bouffée d'oxygène », en particulier pour les PME. De plus, les représentants des entreprises, ont estimé que les effets positifs du CICE pourraient être intégralement annihilés par la complexité du compte pénibilité, tout en rappelant qu'il ne s'applique pas aux travailleurs détachés.

Pour l'avenir, je crois utile de tracer des perspectives en analysant le lien entre le CICE et la principale préoccupation de notre commission qui est la réindustrialisation de notre pays et la montée en gamme de notre économie. Certes, par sa nature juridique, le CICE est un crédit d'impôt, mais la commission européenne estime à juste titre que cet outil fiscal s'apparente aux autres mécanismes d'allègement du coût du travail.

Je rappelle qu'historiquement, dans les années 1990, les premiers allègements de charges sociales ont été conçus de manière offensive, pour favoriser la baisse des prix des produits français à l'exportation. Par la suite, les allègements de cotisations postérieurs à 1998 ont pu être qualifiés de « défensifs » puisque leur but était de compenser les hausses de SMIC, les 35 heures. Concentrés sur les bas salaires, les allègements de charges sociales ont amplifié deux tendances structurelles. D'une part, ils créent ce que l'on appelle une « trappe à bas salaire » : la France se singularise dans l'OCDE par une proportion très élevée de salariés rémunérés au voisinage du SMIC. D'autre part, les allègements de charge ou le CICE incitent à l'embauche de personnes dont la rémunération est inférieure à celle des salariés à hautes compétences pourtant nécessaires à la montée en gamme de notre économie. En contrepartie, il faut reconnaître que la concentration des réductions de charges sur les bas salaires a un effet plus puissant sur le nombre d'emplois sauvegardés ou créés et elle permet de limiter le chômage des non qualifiés.

À présent que la mécanique est enclenchée le mieux est de ne pas en changer les règles en introduisant un dispositif complexe et irréaliste de conditionnalité. Cependant, à brève ou moyenne échéance, pour accompagner la montée en gamme de l'industrie et favoriser les entreprises exportatrices, il faudrait, soit différencier les aides par filières, pour favoriser les secteurs exposés, ce qu'interdit a priori le droit européen, mais qui est pratiqué, par exemple aux États-Unis, soit relever le seuil du CICE, par exemple à 3,6 Smic comme l'avait proposé Louis Gallois, mais alors le dispositif aurait un coût budgétaire bien plus élevé.

Le second grand axe de mon rapport souligne que la simplification, la mutualisation et le renforcement des réseaux sont au centre de l'amélioration de la compétitivité des PME.

Tout d'abord, l'audition des représentants des entreprises a confirmé que la complexité et surtout l'instabilité des normes conjuguées à la lourdeur des prélèvements obligatoires ont atteint un seuil qui rend la situation difficilement tolérable pour une majorité de PME, surtout en période de ralentissement économique. Je rappelle également que, pour les observateurs étrangers, la principale singularité du système fiscal français a longtemps été la solidité de son socle, c'est-à-dire le consentement à l'impôt des agents économiques, ce qui a permis aux dépenses publiques d'atteindre 57 % du PIB dans notre pays. Or ce pilier des institutions et du modèle français semble aujourd'hui avoir atteint ses limites. Comme l'a rappelé le prix Nobel d'économie lors de son audition devant la commission, la qualité du service

---

apporté en contrepartie de ces prélèvements n'est pas encore optimale, ce qui justifie une stratégie de réduction du coût du secteur public tout en maintenant la qualité de ses prestations.

A l'occasion de ce rapport, j'ai cependant tenu à contrebalancer le constat de ces difficultés en montrant que certaines PME ont adopté des stratégies offensives qui prouvent leur efficacité et peuvent constituer des exemples de bonnes pratiques.

L'innovation et les pôles de compétitivité fournissent une bonne illustration de schémas de mutualisation qui améliore les performances des PME. La politique nationale des pôles de compétitivité, initiée en 2004, produit des résultats satisfaisants. D'après la deuxième évaluation des 71 pôles de compétitivité publiée en juin 2012, en moyenne, la participation à un pôle de compétitivité accroît le chiffre d'affaires des PME et ETI de 2 % par an et par entreprise. Les PME représentent 86 % des entreprises membres des pôles et elles bénéficient d'environ 65 % des financements. La troisième phase (2013-2018) des pôles de compétitivité se résume à une attente : améliorer les retombées économiques des efforts de R&D en les transformant en produits, procédés et services innovants mis sur des marchés clairement identifiés pour leur potentiel. À mon avis, cette doit constituer un critère fondamental de la sélection des projets. À travers différents programmes, le projet de loi de finances pour 2015 prévoit un peu plus de 100 millions d'euros de crédits destinés aux pôles de compétitivité, dont 90 millions au titre du Fonds unique interministériel (FUI) et 11,5 millions pour l'aide à la gouvernance des pôles. Seuls ces crédits de gouvernance sont rattachés à l'action n° 3 « Actions en faveur des entreprises industrielles » du programme 134 relevant de la compétence budgétaire de la commission des affaires économiques. Face aux objections suscitées par la forte baisse des moyens alloués au fonctionnement des pôles, qui passent de 16 millions d'euros en 2014 à 11,5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015, Emmanuel Macron, ministre de l'économie, a proposé de faire « la moitié de la route » par des reports de crédits pour porter la somme prévue de 11,5 à 14 millions d'euros, et, en outre, de mener une approche au cas par cas et pôle par pôle, pour abonder leurs crédits de fonctionnement.

Pour répondre aux attentes des PME, il conviendrait de recentrer la stratégie de simplification sur le critère du gain de temps procuré aux entreprises. Incontestablement, la simplification a été affichée comme une priorité au cours des dernières années. En pratique, l'impression générale, sur le terrain, est que cet activisme remporte quelques succès ponctuels, mais les efforts de simplification du stock de règles existantes sont contrecarrés par la persistance d'un flux de normes nouvelles qui produit une instabilité et une perplexité peu propices à l'initiative économique. De plus, les normes les plus récentes ont tendance à perdre en concision et en clarté et les représentants des PME ont regretté la multiplication des dispositifs pouvant donner lieu à de multiples interprétations. Face au bilan mitigé qui s'en

dégage pour les PME, je suggère de réorienter notre stratégie de simplification en fonction d'un critère majeur : améliorer la « compétitivité-temps » de nos procédures pour permettre aux entreprises de se consacrer à leur performance économique et non pas à des procédures administratives. Le principal objectif des PME est aujourd'hui de limiter les pertes de temps imputables aux démarches ou aux hésitations juridiques et fiscales. De plus, le niveau élevé des prélèvements obligatoires justifie de franchir une nouvelle étape dans l'efficacité administrative car les inconvénients de l'instabilité normative apparaissent parfois, pour les entreprises, supérieurs aux avantages attendus par le perfectionnement des dispositifs. Par-dessus tout, l'exemple du compte pénibilité démontre l'effet dévastateur de dispositions adoptées sans évaluation précise de leur impact sur la vie des entreprises.

S'agissant, enfin, du financement des PME, je me limiterai à trois remarques. Tout d'abord, budgétairement, le programme 134 retrace les dotations de garantie versées à la Banque publique d'investissement (Bpifrance), pour un montant de 30 millions d'euros, tandis que les dotations d'intervention figurent au programme 192, pour 175 millions d'euros. Or, la plupart des grands pays consacrent des montants bien plus importants pour la politique industrielle. C'est pourquoi, il nous faudra veiller au moins à ce que les 30 millions d'euros prévus pour garantir les prêts aux entreprises viennent bien en supplément des reports de crédits de 2014. Cette cause mérite d'autant plus d'être défendue que l'effet de levier de ces crédits est considérable, un euro de dotation générant 10 euros de prêts, en particulier parce que la Bpifrance intervient en co-financement avec des banques privées.

Mes entretiens avec les représentants de la banque ont confirmé le faible dynamisme général des projets d'investissement et l'inquiétude la plus forte concerne le secteur des travaux publics. L'activité de la banque, dans ce contexte, progresse puisque sa stratégie en matière de crédit est de se concentrer sur les principales failles du marché. Par exemple, le préfinancement du CICE a doublé en 2014 et représente 2 milliards d'encours : on m'a signalé que des TPE ont parfois recours à ce préfinancement pour des montants très faibles, ce qui témoigne de leur fragilité. Bpifrance finance également les investissements immatériels, alors que les banques hésitent à s'engager dans ce domaine.

Par ailleurs, elle s'attache à analyser les stratégies de rebond à succès des PME et ETI. Tout récemment, une étude concernant les filières industrielles dites « de l'ombre » - parce que les médias en parlent peu - témoigne de l'arrivée d'une nouvelle génération de dirigeants plus axés sur les réseaux ou les alliances et plus ouverts sur l'international. La mutualisation qui suppose une meilleure coopération entre grandes entreprises et donneurs d'ordres me paraît une des pistes d'avenir pour l'éclosion d'un nouveau tissu industriel.

**M. Marc Daunis.** – Je note, tout d’abord, que l’effort budgétaire, dans le contexte difficile que nous connaissons, est maintenu.

Comme l’a souligné la rapporteure, s’agissant des pôles de compétitivité, on ne peut pas se satisfaire de la faiblesse de l’entraînement des PME par les grandes entreprises. Comme l’avait souligné mon rapport d’information sur le bilan des pôles de compétitivité, la réalisation de plateformes technologiques est fondamentale. Je souhaite que ce bilan soit réactualisé et je rappelle que le crédit impôt recherche est un des atouts majeurs. Je me félicite des avancées prévues par le Gouvernement pour maintenir les crédits de gouvernance des pôles de compétitivité.

**M. Gérard Bailly.** – Je rappelle l’importance de l’agriculture et de l’agroalimentaire qui est notre « pétrole vert ». S’agissant des animaux vivants, j’appelle à une vigilance particulière pour sécuriser nos capacités d’exportation. Il ne faut pas négliger la contribution des produits non transformés au solde positif de notre commerce extérieur et, pour cela il faut être très attentif aux normes sanitaires.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis.** – S’agissant des crédits de gouvernance, le ministre a prévu d’ajouter aux 11,5 millions d’euros prévus par le projet de loi de finances, d’une part, 2 millions d’euros de reports de crédits et, d’autre part, au cas par cas, des crédits qui seront alloués aux pôles.

En ce qui concerne l’intervention de M. Gérard Bailly, je partage la nécessité d’accorder une grande importance aux barrières non tarifaires qui pénalisent nos exportations.

**M. Philippe Leroy, rapporteur pour avis.** – Je vais évoquer avec vous la partie « communications électroniques » de la mission « Économie ». Je le ferai en deux temps. Tout d’abord, une analyse des évolutions budgétaires pour 2015. Puis quelques développements sur les problématiques actuelles du secteur des communications électroniques : à savoir le déploiement de la fibre à travers le plan « France très haut débit », qui a pris le relais du « programme national très haut débit », sans que le contenu n’en soit véritablement changé...

L’analyse budgétaire porte tout d’abord sur les actions 4 et 13 du programme 134. Elles correspondent à des sommes relativement faibles 196 millions d’euros au regard du poids du secteur dans la richesse nationale. Avec 173 millions d’euros de dotations, l’action 4 voit ses crédits reculer de 11 %. Cela s’explique par la baisse de 20 millions d’euros des crédits consacrés à la compensation par l’État des surcoûts de la mission de service public de La Poste. Cette baisse s’inscrit dans les prévisions du protocole d’accord signé entre l’entreprise publique, l’État et la presse en 2008. Mon prédécesseur, Pierre Hérisson, aurait sans doute eu beaucoup à vous dire sur cette partie du programme. Pour ma part, je m’en tiendrai à plusieurs observations relatives aux communications électroniques. À ce

---

titre, quelques mots de la dotation de l'Agence nationale des fréquences (ANFR), dont la dotation est inscrite dans cette action 4. D'un montant de 33,5 millions d'euros, elle est en recul de 0,8 %, après avoir déjà baissé de 2,8 % l'année passée, et de 3 % l'année précédente.

Ces diminutions récurrentes sont inquiétantes car la subvention pour charges de service public représente 90 % des ressources de l'Agence. Or, celle-ci voit ses missions s'élargir, et ses moyens se réduire ! Elle doit notamment gérer les problèmes de réception de la télévision numérique terrestre (TNT) dus à la proximité de fréquence de la 4 G ; elle a par ailleurs intégré, au 1<sup>er</sup> janvier dernier, la mission « très haut débit » supervisant le déploiement de la fibre. L'action 13 est consacrée à la « régulation des communications électroniques et des postes ». En léger recul de 0,7 %, avec 22,7 millions d'euros, elle finance l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Et là encore, nous retrouvons une situation d'extrême tension, une sorte d'« effet de ciseau » entre des dotations publiques en recul et des missions qui s'accroissent. Cette baisse s'inscrit en effet dans une trajectoire triennale 2015-2017 prévoyant une réduction drastique de ses effectifs et de ses moyens matériels. On sait que les relations entre l'Autorité et l'administration centrale n'ont pas toujours été au beau fixe. Pourtant, cette dernière – mais aussi la Cour des Comptes – reconnaît que l'ARCEP est un « modèle de vertu » en matière de gestion budgétaire. Malgré ces efforts remarquables, l'ARCEP est parvenue à une situation limite, avec une impasse de fin de gestion de 385 000 euros. Cela alors que ses missions s'élargissent, avec par exemple l'attribution des fréquences 4G dans les DOM et de la bande des 700 MHz. Aussi l'ARCEP a d'ores et déjà fait savoir qu'elle ne serait plus en mesure de financer trois de ses fonctions essentielles. Il y a lieu à mon avis de s'interroger sur la logique d'une délégation à l'ARCEP d'un nombre croissant de missions, dont l'État devrait demeurer seul garant ; l'action de l'Autorité excède en effet largement aujourd'hui le champ de la régulation, sans qu'elle en ait les moyens financiers. Il y a là un problème de cohérence et de principe sur lequel il faudrait débattre au fond ; peut-être la future loi numérique en sera l'occasion ?

Un mot du programme 407 « Économie numérique », qui a disparu cette année. Il comportait tout de même, dans la dernière loi de finances, 215 millions d'euros pour les quartiers numériques et 350 millions sur les usages et technologies innovants. Des appels d'offre ont été passés par les collectivités. Le Gouvernement devra nous renseigner sur l'usage qui a été fait de ces crédits. Peut-être ont-ils servi à abonder les 215 millions d'euros de l'initiative French Tech ? Les financements en ont été alloués à différents opérateurs *via* le programme Investissements d'avenir (PIA), dont la Caisse des dépôts et consignations ; ils ne sont donc plus retracés en loi de finances. Il y a là un imbroglio institutionnel et financier qui nuit gravement à la lisibilité du budget ; cela a été également souligné par mon homologue de l'Assemblée nationale, Corine Erhel, et la ministre devra s'en expliquer.

---

J'en viens maintenant au nouveau programme 343 « Plan France très haut débit ». Il va me permettre de vous parler de l'état d'avancement de ce plan très ambitieux, et même plutôt « ambigu ». Il doit nous permettre d'avoir un accès généralisé au très haut débit d'ici 2022, selon l'objectif fixé par le président de la République en février 2013, et un accès pour la moitié de la population dès 2017. La priorité a été donnée à la fibre optique, qui doit desservir 80 % des foyers en 2022. La « montée en débit » est également soutenue, avec pour objectif d'apporter très rapidement un « haut débit de qualité » (3 à 4 Mbit/s au moins) à toute la population. Enfin, les technologies non filaires sont également prises en compte pour la couverture accessoire, celle des endroits les plus reculés (satellite, WiMax et WiFi, mais aussi diffusion mobile avec la 4G ...).

L'organisation territoriale passe par la réalisation de schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique, les fameux SDANT ; vous vous souvenez peut-être de la loi Pintat du 17 décembre 2009 qui les avait institués. Leur élaboration a bien avancé puisque tous les territoires français en sont désormais dotés, à 80 % à l'échelle départementale. Les collectivités se sont largement investies dans ce plan. Depuis 2005 je vous le rappelle, la loi leur permet de créer des réseaux numériques et de devenir « opérateurs d'opérateurs », nous y avons d'ailleurs beaucoup travaillé ici. À ce jour, 407 projets de tels « réseaux d'initiative publique » (les RIP) ont été recensés, parmi lesquels 52 ont un « volet fibre », pour 3 millions de prises situées en dehors des zones les plus denses. Un chiffre qui devrait monter à 5,3 millions en 2020, et 8,4 millions en 2035. Si les collectivités prennent donc leur part du « fardeau », les opérateurs annoncent qu'ils feront de même, en investissant 6 à 7 milliards d'euros d'ici 2020 pour couvrir 57 % de la population dans les zones les plus denses. De nombreux accords de mutualisation ont été passés entre eux pour réduire ces coûts.

Au-delà de ce « tableau général » qui paraît très positif, de grandes incertitudes subsistent sur l'effectivité de ce plan. Première limite : le déploiement avance lentement. 11,4 millions de logements sont désormais éligibles, nous dit-on. Cela est à nuancer. On inclut dans ces chiffres les technologies permettant d'arriver à 30 Mbit/s : câble et VDSL2 (ou cuivre amélioré) ; or ces technologies sont moins performantes que la fibre, et ne sont guère évolutives. Par ailleurs, « éligible » ne signifie pas « abonné » : sur ces 11,4 millions, seuls 2,3 millions le sont effectivement. Et sur ces 2,3 millions, seuls 715 000 sont abonnés à la fibre ! Bref, on voit mal comment l'on pourrait respecter l'objectif de 2022 en partant d'aussi bas, même si la croissance est forte (+ 28 % par an). Deuxième limite : le plan de financement est très hypothétique. Les besoins sont de 20 milliards d'euros au moins sur les 10 prochaines années. Les opérateurs doivent en assumer le tiers, mais leurs capacités d'investissement décroissent avec le ralentissement du marché des télécoms et l'intensification de la concurrence. Les collectivités, on l'a vu, doivent apporter 13 à 14 milliards, mais cela suppose une forte rentabilité des RIP et un bon cofinancement par les opérateurs, ce qui est

---

sujet à interrogation. Enfin, l'État doit mettre 3 milliards sur la table, dont 1,4 milliard est mobilisé sur le programme 343 ; mais il s'agit d'autorisations d'engagement, les crédits de paiement ne devant être décaissés qu'en 2018 ou 2019, alors que les 900 millions d'euros du Fonds national pour la société numérique (FSN) sont sur le point d'être épuisés. Troisième limite : la gouvernance institutionnelle du plan est très « fumeuse », avec une mission très haut débit qui devrait être intégrée dans une agence nationale du numérique. Or, celle-ci regroupera par ailleurs la mission French tech et la délégation aux usages de l'internet. Comment tout cela se coordonnera-t-il avec les autres acteurs institutionnels du numérique : Conseil national du numérique, ARCEP, services ministériels... ? Quatrième limite : le risque de fracture numérique s'amplifie. Cela n'est pas du ressort de notre commission, mais il faut tout de même le rappeler : le très haut débit par la fibre risque bien de se limiter aux agglomérations les plus peuplées, le reste du territoire n'ayant accès qu'à un « haut débit gonflé ».

Voilà ma contribution à cette mission « Économie », et les nombreuses interrogations qu'elle suscite. Je me propose d'en faire part à la ministre en séance, en espérant obtenir des éclaircissements. Après mure réflexion, je vous propose d'émettre un avis de sagesse sur ces crédits tout en ajoutant que l'avis mériterait d'être très défavorable l'année prochaine si on ne remédie pas aux objections que j'ai pu soulever. Je vous suggère, en revanche d'approuver l'article 23 relatif à la vente de fréquences au bénéfice du ministère de la Défense, cet article étant rattaché à la présente mission budgétaire.

**M. Jean-Claude Lenoir, président** – Nous sommes marqués par le décalage entre d'une part, les multiples annonces qui sont faites, le foisonnement institutionnel et, d'autre part, la réalité de terrain qui se traduit par une aggravation de la fracture numérique et des collectivités qui sont amenées à apporter des financements.

**M. Martial Bourquin.** – Je rappelle que la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique a commis une erreur en ne prévoyant pas de péréquation entre les zones urbaines et rurales. En effet, les opérateurs tirent d'importantes recettes de leur activité en zone urbanisée et demandent aux collectivités territoriales une participation financière en zone rurale.

**M. Daniel Dubois.** – Je note, en matière d'investissement dans le numérique, une impasse qui se manifeste par des crédits d'engagements non assortis de crédits de paiement. Je rejoins les propos qui viennent d'être tenus sur le risque d'aggravation de la fracture numérique. Il faudrait alimenter le fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT) par une contribution.

**M. Bruno Sido.** – J'estime qu'on peut nuancer ce qui vient d'être dit et l'État est peut-être trop ambitieux en visant une généralisation de la fibre

---

partout sur le territoire à l'horizon 2022, ce qui paraît difficile à atteindre. Il faut à mon avis conserver le réseau de cuivre et tirer parti des avancées technologiques. Par ailleurs je rejoins les critiques du rapporteur à l'égard de l'Arcep. J'ajoute que les collectivités locales sont effectivement amenées à prendre les choses en main pour répondre aux attentes de la population.

**M. Jean-Claude Lenoir, président** - Un mécanisme de péréquation demeure nécessaire pour réduire les fortes inégalités existantes.

**M. Marc Daunis.** - Je rappelle que l'Australie, malgré ses conceptions anglo-saxonnes, a développé un réseau public qui irrigue l'ensemble du territoire. À Bruno Sido, je fais observer que, par expérience, lorsque la fibre et le cuivre coexistent, on perd sur les deux tableaux : il faut donc abandonner le second au profit de la première. En tout état de cause, je me félicite de l'avis de sagesse du rapporteur qui prend acte de la réorganisation des crédits en harmonie avec la réalité des besoins. Je note également, à propos du programme 134, que l'effort consenti en matière de CICE contrebalance la diminution des aides directes aux entreprises. J'approuve également les propos de la rapporteure Elisabeth Lamure qui invite à raisonner en termes de compétitivité administrative.

**M. Bernard Lalande, rapporteur spécial de la commission des finances.** - Je vous remercie de votre accueil. En commission des finances, nous avons, comme vous le proposez, rejeté l'article 51 rattaché à la mission économie.

Le mécanisme du CICE présente l'avantage, par rapport à une diminution de charges sociales, de favoriser l'autofinancement dans toutes les entreprises, y compris celles qui n'exportent pas. Dans le but de favoriser le rattrapage de notre retard important en matière de robotisation, nous avons par ailleurs, proposé, par voie d'amendement, un dispositif d'amortissement exceptionnel dont nous allons affiner la rédaction pour préciser la notion de matériel industriel.

S'agissant du numérique, nous avons estimé nécessaire de clarifier et d'affermir la stratégie du Gouvernement. À cet égard, le rapport de M. Philippe Lemoine, remis au Gouvernement en novembre 2014 comporte 180 propositions très opportunes sur la transformation numérique de l'économie française. Ce ne sont plus seulement les entreprises mais aussi les particuliers qui innoveront en matière numérique. Nous rejoignons votre proposition de travailler conjointement à la redéfinition d'une péréquation numérique qui intégrerait les territoires ainsi que les opérateurs pour que les abonnés puissent contribuer à la réduction de la fracture numérique.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** - J'approuve, comme nous tous, la suggestion de mettre en place un groupe de travail pour étudier les modalités d'un dispositif de réduction de la fracture numérique.

**M. Philippe Leroy, rapporteur.** - Je me réjouis de notre convergence de vue avec la commission des finances : confusion des objectifs, multiplicité.

À Bruno Sido, je fais observer que l'ambition de la France doit être de faire bénéficier chaque foyer d'une prise coaxiale modernisée ou d'un accès à la fibre optique : c'est une nécessité pour pouvoir faire fonctionner les objets connectés de demain. Il ne faut donc pas travailler uniquement sur la base des indications qui sont diffusées par ceux qui en réalité, ont pour but de préserver la « rente cuivre ».

**M. Bruno Sido.** – La boucle cuivre appartient à Orange et, à mon sens, il paraît difficile que la loi puisse imposer l'abandon de cette technologie sans indemniser cette entreprise.

**M. Philippe Leroy, rapporteur pour avis.** – Lorsqu'une usine ne vaut plus rien, ses propriétaires n'ont pas droit à indemnisation et il en va de même pour le réseau du cuivre, si sa valeur périclité.

**M. Martial Bourquin.** – Je souligne notre approbation des crédits de la mission « Économie » dont l'équilibre global est satisfaisant. Comme en témoignent l'ampleur des dépenses fiscales qui y sont rattachées, comme le CICE, rarement les entreprises auront bénéficié d'autant de considération de la part d'un Gouvernement.

*La commission émet un avis de sagesse à l'adoption des crédits de la mission « Économie » et adopte l'amendement de suppression de l'article 51 rattaché.*

---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### **Auditions réalisées par Mme Elisabeth Lamure :**

Mercredi 5 novembre 2014

- *Ubifrance* : Mme **Muriel Pénicaud**, directrice générale.

Mercredi 12 novembre 2014

- *BPI-France* : MM. **Joël Darnaud**, directeur exécutif, directeur du financement et du pilotage du réseau de BPI-France, et **Antoine Boulay**, direction des relations institutionnelles et médias ;

- *Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME)* : M. **Frédéric Grivot**, vice-président, et Mme **Sandrine Bourgogne**, adjointe au secrétaire général.

### **Auditions réalisées par M. Martial Bourquin :**

Mercredi 12 novembre 2014

- *Service des achats de l'État, ministère des finances* : Mme **Fatima Azzaz**, responsable du pôle relations avec les PME et achats ;

- *Direction générale des entreprises, ministère des finances* : Mmes **Sonia Beurrier**, sous-directrice du droit des entreprises, et Mme **Nathalie Weyd**, adjointe au chef du bureau du droit des affaires.