

N° 164

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 11

ÉCONOMIE

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

Rapporteurs spéciaux : MM. Jacques CHIRON et Bernard LALANDE

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 165 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
 PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION « ÉCONOMIE »	
I. LES GRANDS ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA MISSION	9
1. <i>Une mission au service de la croissance et de l'emploi</i>	<i>9</i>
2. <i>La mission « Économie » contribue à l'effort de réduction des dépenses publiques</i>	<i>11</i>
3. <i>Les dépenses fiscales : les mesures en faveur des PME, un complément bienvenu au CICE</i>	<i>14</i>
II. LE PROGRAMME 134 : DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME.....	16
1. <i>Un programme de soutien aux petites et moyennes entreprises</i>	<i>16</i>
2. <i>Un effort budgétaire qui repose principalement sur la rationalisation des crédits d'intervention</i>	<i>19</i>
3. <i>La rigidité persistante des dépenses de personnel, des dépenses de fonctionnement, et des subventions aux opérateurs</i>	<i>21</i>
4. <i>Le ciblage du FISAC sur les projets prioritaires : une réforme importante qui devrait porter ses fruits en 2016.....</i>	<i>24</i>
5. <i>Les stations-service de proximité : la nécessité d'un traitement spécifique au sein du FISAC</i>	<i>26</i>
6. <i>Les interventions de Bpifrance relevant du programme.....</i>	<i>28</i>
III. LE PROGRAMME 220 : STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES	29
1. <i>Un programme spécifique pour l'Insee</i>	<i>29</i>
1. <i>Une prévision budgétaire soumise aux aléas du transfert au centre statistique de Metz</i>	<i>29</i>
IV. LE PROGRAMME 305 : STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE	33
1. <i>Les crédits du Trésor et de la direction de la législation fiscale, et la subvention à la Banque de France</i>	<i>33</i>
2. <i>Un effort concentré sur la subvention à la Banque de France et le redéploiement des missions économiques à l'étranger</i>	<i>34</i>
V. LE PROGRAMME 343 : PLAN « FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT »	38
1. <i>Un plan pour réduire la fracture numérique</i>	<i>38</i>
2. <i>La révolution numérique : un impératif d'équité aux multiples dimensions</i>	<i>39</i>
 DEUXIÈME PARTIE : LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »	
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU COMPTE	43
II. LE RÔLE DE L'ÉTAT FACE À LA CRISE ÉCONOMIQUE : SOUTENIR LES ENTREPRISES AVEC DISCERNEMENT	44

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	47
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	49
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	53
• <i>ARTICLE 52 (Art. 1600 du code général des impôts)</i> Création d'un fonds de modernisation et de péréquation entre les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et d'une ressource propre pour CCI France	53
• <i>ARTICLE 53 (Art. 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003)</i> Création de trois taxes affectées au financement des centres techniques industriels (CTI) et harmonisation de l'ensemble des taxes affectées aux CTI et aux comités professionnels de développement économique (CPDE)	63
• <i>ARTICLE 53 bis (Art. L. 621-5-3 du code monétaire et financier)</i> Harmonisation d'une contribution due à l'AMF à l'occasion d'une émission	82
EXAMEN EN COMMISSION.....	85

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

La mission « Économie »

1. La mission « Économie » contribue fortement à l'effort de maîtrise des dépenses publiques. À périmètre constant, les crédits demandés pour l'année 2016 s'élèvent à 1,7 milliard d'euros, en baisse de 4,7 % (83 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale pour 2015. L'effort est supérieur de 51 millions d'euros (hors CAS Pensions) à la prévision triennale de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2014-2019. Les crédits de personnel baissent de 0,7 %, et 74 % des départements en retraite sont remplacés.

2. Un grand nombre de dépenses fiscales - 79 - sont rattachées à la mission « Économie », pour un montant total de 20,5 milliards d'euros en 2016. La principale est le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui représente à lui seul 13 milliards d'euros. Celui-ci est utilement complété par le **suramortissement de 40 %** voté dans le cadre de la loi « Macron » du 6 août 2015, qui a l'avantage de cibler plus particulièrement les investissements productifs. **Vos rapporteurs spéciaux avaient proposé un dispositif de même esprit** dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, adopté à la quasi-unanimité du Sénat.

Le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme »

3. Le programme 134, qui représente la moitié des dépenses de la mission, voit ses crédits baisser de 4,1 % (36 millions d'euros) en 2016, pour s'établir à 838 millions d'euros.

4. Les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement et les subventions aux opérateurs affichent une stabilité globale. Même si ces dépenses sont par nature relativement rigides, elles devraient également contribuer aux efforts budgétaires du programme 134. **Des marges de manœuvre existent** notamment en matière de dépenses de fonctionnement courant et dans la subvention à Business France, issu de la fusion en 2015 de l'agence française pour le développement international des entreprises (Ubifrance) et de l'agence française pour les investissements internationaux (AFII).

5. Dans ce contexte, l'effort budgétaire repose principalement sur une réduction du format des dispositifs de soutien aux entreprises, et notamment aux PME : indemnité de départ des commerçants (en extinction), aides aux services à la personne, aide diverses à la compétitivité hors prix des PME *via* un soutien aux initiatives des organisations professionnelles et chambres consulaires etc. **Ceci doit être l'occasion de rationaliser des dispositifs trop éclatés, de réformer des procédures trop lourdes, et de cibler les projets prioritaires.**

6. La subvention au fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) passe de 19,3 millions d'euros en 2015 à 15 millions d'euros en 2016, dans le cadre de la réforme de 2014 qui passe d'une logique de guichet à une logique d'appel à projets. **Cette enveloppe doit maintenant se stabiliser, et ceci tant que le FISAC n'aura pas fait la preuve de sa capacité à financer les projets véritablement prioritaires et à éviter les effets d'aubaines.**

7. La prise en charge par le FISAC des aides aux stations-service de proximité anciennement distribuées par le comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC) constitue une bonne nouvelle, mais laisse ouverte deux questions. D'une part, **les critères d'éligibilité du FISAC sont assez restrictifs** et ne permettent pas de tenir compte de certaines spécificités. D'autre part, les crédits consacrés à la **gestion des 2 200 dossiers en stock**, estimés à 12,5 millions d'euros, ne sont pas prévus, en dépit d'un engagement du Gouvernement.

Le programme 220 « Statistiques et études économiques »

8. Le programme 220, qui porte les crédits de l'Insee, voit ses crédits baisser de 2,6 % (11,5 millions d'euros) en 2016, pour s'établir à 437 millions d'euros.

9. L'effort repose à la fois sur les dépenses de fonctionnement (-4,6 %) et sur les dépenses de personnel (-2,1 %). Dans ce second cas, toutefois, les efforts sont inégalement répartis entre les différents « métiers » de l'Insee, et sont surtout perturbés par les **difficultés liées au déménagement vers le centre statistique de Metz**, décidé en 2008. L'objectif de 650 agents a été revu à la baisse, à 400 agents à horizon 2017.

Le programme 305 « Stratégie économique et fiscale »

10. Les crédits du programme 305 connaissent une forte baisse de 7,7 % (35,7 millions d'euros), pour s'établir à 427 millions d'euros en 2016.

11. Cette baisse tient principalement à la diminution tendancielle de la subvention versée à la Banque de France (252 millions d'euros en 2016 contre 317 millions d'euros en 2011), notamment grâce aux gains de productivité réalisés dans le traitement du surendettement, les procédures ayant été allégées.

12. Les dépenses de personnel diminuent peu (-1,6 %), les suppressions de postes reposant essentiellement sur le **regroupement des services économiques de la direction générale du Trésor à l'étranger** - en partie liée, d'ailleurs, au transfert des missions commerciales à Business France.

Le programme 343 « Plan France très haut débit »

13. Le déploiement du très haut débit sur tout le territoire à horizon 2022 représente plus de 20 milliards d'euros d'investissements, dont 13 à 14 milliards d'euros au titre des « réseaux d'initiative publique » dans les zones non-denses. L'État apportera pour sa part 3 milliards d'euros, retracés dans le programme 343.

14. Comme prévu, 188 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont ouverts au titre de 2016, après 1 412 millions d'euros en 2015 et avant 150 millions d'euros en 2017.

15. Vos rapporteurs spéciaux appellent à la mise en place d'un dispositif de « péréquation numérique » permettant de financer une partie du déploiement de la fibre optique par une solidarité des abonnés des zones denses, qui bénéficieront d'une couverture rapide, au profit des abonnés des zones non-denses.

16. La révolution numérique pose également une question d'équité en matière fiscale. Le groupe de travail de la commission des finances sur le sujet, dont sont membres vos rapporteurs spéciaux, a produit des recommandations audacieuses dans le cadre de deux rapports du 17 septembre 2015 : « **L'économie collaborative : propositions pour une fiscalité simple, juste et efficace** », et « **Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source** ».

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

17. Ce compte de concours financiers porte principalement les crédits du fonds pour le développement économique et social (FDES), relancé en 2014. Ses crédits s'élèvent à 200 millions d'euros pour 2016, comme l'année précédente.

18. Le FDES s'adresse à des PME et des ETI structurellement rentables de secteurs industriels variés, et leur prête aux conditions de marché en cas de défaillance des banques. **Il est toutefois légitime que l'État intervienne à perte à court terme si les intérêts économiques et sociaux de la nation sont menacés par la crise.**

L'article 52 rattaché à la mission « Économie »

19. Cet article vise à créer un fonds de modernisation, de rationalisation et de solidarité financière de 20 millions d'euros alimenté chaque année par la taxe affectée aux chambres de commerce et d'industrie (CCI), afin de soutenir les CCI en difficulté financière ou de financer des projets spécifiques d'investissement. Les aides seront attribuées par délibération de l'assemblée générale de CCI France.

20. Si la création de ce fonds est la bienvenue, le montant de 20 millions d'euros est toutefois faible au regard des 925 millions d'euros que représente la taxe affectée aux CCI. L'Assemblée nationale a adopté un **amendement visant à concentrer une partie des aides sur un nombre restreint de projets structurants, de portée nationale ou régionale.** Vos rapporteurs spéciaux approuvent cette précision, qui permettra d'éviter le « saupoudrage ».

21. La solution proposée ne peut être que transitoire, dans l'attente d'une refonte globale des modalités de répartition de la taxe affectée entre les différentes CCI de région. En effet, celle-ci est actuellement répartie en fonction de critères « historiques », qui ne tiennent pas compte de la dynamique économique réelle des territoires et des besoins des entreprises. Toutefois, une telle réforme ne peut être envisagée qu'une fois le regroupement des CCI achevé selon la nouvelle carte des régions, et après un audit détaillé de leurs missions.

22. L'Assemblée nationale a adopté l'affectation d'une fraction de la taxe affectée à la tête de réseau CCI France, cette ressource propre devant garantir son autonomie financière. Vos rapporteurs spéciaux approuvent cette initiative.

L'article 53 rattaché à la mission « Économie »

23. Cet article vise à créer trois taxes affectées au profit de centres techniques industriels (CTI) auparavant financés par dotation budgétaire, ainsi qu'à **harmoniser l'utilisation et les modalités de recouvrement** de l'ensemble des taxes affectées aux CTI et comités professionnels de développement économique (CPDE). Suite à un amendement de l'Assemblée nationale, les CTI et les CPDE conservent toutefois la possibilité de contrôler les déclarations des redevables.

24. Le financement par taxe affecté des CTI et des CPDE devrait être généralisé, y compris aux organismes non visés par cet article. La taxe affectée présente en effet **plusieurs avantages** : stabilité (alors que les dotations budgétaires sont en baisse), assujettissement des importations, et plus grande implication des acteurs de la filière. Ces taxes affectées sont **conformes à l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP)**, dans la mesure où elles répondent à une logique sectorielle.

25. La rédaction initiale de l'article restreignait les actions finançables par la taxe affectée aux seules missions de recherche-développement et de transfert de technologie est excessive. Toutefois, le succès des CTI et des CPDE repose aussi – et parfois surtout – sur des actions plus larges en faveur de leur filière, telles que des campagnes de promotion ou des soutiens à l'exportation. L'Assemblée nationale a adopté **un amendement visant à rétablir le champ des missions que peuvent financer les taxes affectées**, ce qui correspond à la volonté exprimée par vos rapporteurs spéciaux et par le Gouvernement en séance publique.

L'article 53 bis rattaché à la mission « Économie »

26. Cet article vise à corriger une différence de traitement entre les titres donnant accès au capital d'une part, et les parts sociales et certificats mutualistes d'autre part, pour le calcul de la contribution à l'autorité des marchés financiers (AMF) à l'occasion d'une opération d'émission, de cession ou d'introduction. Vos rapporteurs spéciaux sont favorables à cette **mesure de cohérence**.

À la date du 10 octobre 2015, date limite fixée par l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), vos rapporteurs spéciaux avaient reçu 75 % des réponses du ministère à leur questionnaire budgétaire, et 93 % à la date de la publication du présent rapport.

PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION « ÉCONOMIE »

I. LES GRANDS ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA MISSION

1. Une mission au service de la croissance et de l'emploi

La mission « Économie » rassemble les instruments budgétaires et les administrations qui ont vocation à favoriser l'emploi, la croissance, la compétitivité des entreprises, le développement des exportations, la concurrence et la protection des consommateurs. Elle est composée de **trois programmes permanents** :

- le **programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme »** regroupe les instruments de soutien aux entreprises, notamment sous forme de dépenses d'intervention au profit des **petites et moyennes entreprises (PME), de l'industrie, de commerce, de l'artisanat et du tourisme**. Il porte également les crédits des administrations chargés de ces politiques, de trois autorités administratives indépendantes et de cinq opérateurs ;

- le **programme 220 « Statistiques et études économiques »** porte principalement les crédits de l'Institut national des statistiques et des études économiques (Insee) ;

- le **programme 305 « Stratégie économique et fiscale »** porte essentiellement les crédits de la direction générale du Trésor et de son réseau international, les crédits de la direction de la législation fiscale (DLF), ainsi que les crédits de plusieurs opérateurs et la subvention versée à la Banque de France au titre des prestations qu'elle effectue pour le compte de l'État.

Aux trois programmes « permanents » de la mission « Économie » vient s'ajouter le **programme 343 « Plan France très haut débit »**, qui regroupe les crédits qui seront distribués en 2016 aux collectivités territoriales afin de cofinancer **la couverture intégrale du territoire par le réseau de fibre optique d'ici 2022**. Ce programme est doté de 188 millions d'euros en autorisations d'engagements pour 2016.

Les changements de périmètre budgétaire au titre de l'exercice 2016 sont mineurs et portent exclusivement sur le programme 134 (cf. *infra*).

Évolution des crédits de 2015 à 2016 de la mission « Économie »

T2 : titre 2 – HT2 : hors titre 2 – (en euros)

		Autorisations d'engagement			
		LFI 2015	PLF 2016	évolution 2015/2016	
Programme 134 - Développement des entreprises et du tourisme	Total :	859 547 500	851 713 250	-7 834 250	-0,91%
	T2 :	411 888 414	414 185 292	2 296 878	0,56%
	HT 2 :	447 659 086	437 527 958	-10 131 128	-2,26%
Programme 220 - Statistiques et études économiques	Total :	450 134 096	437 227 834	-12 906 262	-2,87%
	T2 :	378 948 822	370 926 145	-8 022 677	-2,12%
	HT 2 :	71 185 274	66 301 689	-4 883 585	-6,86%
Programme 305 - Stratégie économique et fiscale	Total :	462 315 992	426 608 947	-35 707 045	-7,72%
	T2 :	148 332 210	146 753 813	-1 578 397	-1,06%
	HT 2 :	313 983 782	279 855 134	-34 128 648	-10,87%
Total programmes 134 + 220 + 305		1 771 997 588	1 715 550 031	-56 447 557	-3,19%
Programme 343 - Plan France Très haut débit		1 412 000 000	188 000 000		
Total pour la mission Économie		3 183 997 588	1 903 550 031	-1 280 447 557	-40,22%

		Crédits de paiement			
		LFI 2015	PLF 2016	évolution 2015/2016	
Programme 134 - Développement des entreprises et du tourisme	Total :	874 550 892	838 352 966	-36 197 926	-4,14%
	T2 :	411 888 414	414 185 292	2 296 878	0,56%
	HT 2 :	462 662 478	424 167 674	-38 494 804	-8,32%
Programme 220 - Statistiques et études économiques	Total :	448 505 479	436 976 038	-11 529 441	-2,57%
	T2 :	378 948 822	370 926 145	-8 022 677	-2,12%
	HT 2 :	69 556 657	66 049 893	-3 506 764	-5,04%
Programme 305 - Stratégie économique et fiscale	Total :	462 315 992	426 608 947	-35 707 045	-7,72%
	T2 :	148 332 210	146 753 813	-1 578 397	-1,06%
	HT 2 :	313 983 782	279 855 134	-34 128 648	-10,87%
Total programmes 134 + 220 + 305		1 785 372 363	1 701 937 951	-83 434 412	-4,67%
Programme 343 - Plan France Très haut débit		0	0		
Total pour la mission Économie		1 785 372 363	1 701 937 951	-83 434 412	-4,67%

Source : PLF 2016 et réponses au questionnaire budgétaire.

Hors fonds de concours et attributions de produits. Le programme 343 ne comporte pas de crédits de titre 2.

2. La mission « Économie » contribue à l'effort de réduction des dépenses publiques

Sans tenir compte des crédits du programme 343 « Plan France Très haut débit », **les crédits demandés pour la mission « Économie » au titre de l'année 2016 s'élèvent à 1 702 millions d'euros en CP, en baisse de 4,7 % (83 millions d'euros) par rapport à la loi de finances pour 2015.**

La mission **participe donc de manière importante à l'objectif de réduction des dépenses publiques**, à l'instar de la principale mission du pôle économique et financier de l'État, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », et plus généralement de l'ensemble des missions du projet de loi de finances pour 2016, exception faite des missions « prioritaires » qui portent les crédits de la justice, de la sécurité, de la défense, de la culture et de l'éducation.

Les crédits de la mission « Économie » sont composés à plus de la moitié de crédits de personnel. Compte tenu des rigidités inhérentes aux crédits de titre 2, **ce sont les dépenses de fonctionnement et surtout les dispositifs d'intervention en faveur des entreprises qui portent l'essentiel des économies réalisées au titre de l'année 2016**, comme expliqué *infra*.

Répartition par titre des crédits demandés pour 2016 de la mission « Économie »

(en millions d'euros)

	AE 2016		CP 2016	
Titre 2 : personnel	931,9	54%	931,9	55%
Autres dépenses	783,6	46%	770,1	45%
Titre 3 : fonctionnement	510,8	30%	497,4	29%
Titre 5 : investissement	2,4	0%	2,3	0%
Titre 6 : intervention	270,4	16%	270,4	16%
Total pour la mission	1 715,5	100%	1 702,0	100%

Source : projet de loi de finances pour 2016. Programmes permanents seulement.

Les crédits de personnel s'établissent à 931,9 millions d'euros en 2016, soit une baisse de 0,7 % par rapport à 2015 (7,2 millions d'euros). Au niveau de la mission, **73,8 % des départs en retraite sont remplacés.**

**Taux de remplacement des départs en retraite en 2015 et en 2016
de la mission « Économie »**

(en ETPT)

	LFI 2015			PLF 2016		
	Départs en retraite	Suppr. d'emplois	Taux de remplacement	Départs en retraite	Suppr. d'emplois	Taux de remplacement
Programme 134	185	52	71,9%	194	17	91,2%
Programme 220	325	78	76,0%	199	80	59,8%
Programme 305	23	13	43,5%	35	15	57,1%
Mission	533	143	73,2%	428	112	73,8%

Source : réponses au questionnaire budgétaire

L'effort budgétaire de la mission « Économie » est par ailleurs supérieur à celui qui était prévu par la programmation triennale¹, pourtant ambitieuse. Ainsi, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », les crédits de la mission devraient s'élever à 1 462 millions d'euros en 2016, au lieu des 1 513 millions d'euros prévus par la loi de programmation des finances publiques. Dans ce contexte, il est envisageable de réaliser également des économies supérieures au titre de l'exercice 2017.

**Plafond des crédits dans le cadre du budget triennal
de la mission « Économie »**

(en CP) (en millions d'euros)

LFI 2015	LPFP 2016	PLF 2016	LPFP 2017
1 549	1 513	1 462	1 488

Source : PLF 2016, PJLPFP 2014-2019. Crédits au format PLF 2016, hors CAS « Pensions »

¹ Projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) pour les années 2014 à 2019.

**Comparaison entre la programmation triennale 2014-2017 et le PLF 2016
des crédits des missions du budget général de l'État**

Missions	PLF 2016 au format de la LPFP 2016*	LPFP 2016	Écart LPFP 2016/ PLF 2016	
Action extérieure de l'État	3 055	2 955	100	0,0
Administration générale et territoriale de l'État	1 940	1 921	19	1,0%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2 530	2 518	12	0,5%
Aide publique au développement	2 596	2 667	-71	-2,7%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2 606	2 625	-19	-0,7%
Conseil et contrôle de l'État	501	504	-3	-0,6%
Culture	2 430	2 383	47	2,0%
Crédits non répartis	40	96	-56	-58,3%
Défense	30 127	29 521	606	2,1%
Direction de l'action du Gouvernement	1 173	1 162	11	0,9%
Écologie, développement et mobilité durables	6 506	6 547	-41	-0,6%
Économie	1 456	1 506	-50	-3,3%
Égalité des territoires et logement	12 990	13 315	-325	-2,4%
Engagements financiers de l'État	755	842	-87	-10,3%
Enseignement scolaire	47 998	47 867	131	0,3%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8 252	8 323	-71	-0,9%
Immigration, asile et intégration	706	655	51	7,8%
Justice	6 342	6 274	68	1,1%
Médias, livre et industries culturelles	600	631	-31	-4,9%
Outre-mer	2 018	2 063	-45	-2,2%
Politique des territoires	710	704	6	0,9%
Pouvoirs publics	988	988	0	0,0%
Recherche et enseignement supérieur	25 603	25 658	-55	-0,2%
Régimes sociaux et de retraite	6 320	6 396	-76	-1,2%
Santé	1 256	1 219	37	3,0%
Sécurités	12 270	12 180	90	0,7%
Solidarité, insertion et égalité des chances	15 486	15 787	-301	-1,9%
Sport, jeunesse et vie associative	622	501	121	24,2%
Travail et emploi	11 035	10 623	412	3,9%
Total missions du BG hors RCT	208 911	208 431	480	0,2%
Total hors crédits non répartis	208 871	208 335	536	0,3%

*avant mesures de périmètre et mesures de transfert
Source : commission des finances du Sénat

3. Les dépenses fiscales : les mesures en faveur des PME, un complément bienvenu au CICE

Un grand nombre de dépenses fiscales sont rattachées à la mission « Économie », dont la vocation de soutien aux entreprises et à la croissance passe non seulement par des interventions budgétaires, mais aussi par des incitations fiscales. Celles-ci figurent en annexe du présent rapport.

Les 70 dépenses fiscales rattachées au programme 134 représentent un coût total de 20 milliards d'euros en 2016, contre 17 milliards d'euros en projet de loi de finances pour 2015. Cette somme représente plus de vingt fois les crédits alloués au programme.

Parmi ces dépenses fiscales, **le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) représente à lui seul 13 milliards d'euros en 2016, après 12,5 milliards d'euros en 2015 et 6,4 milliards d'euros en 2014. Ce dispositif essentiel de la politique fiscale du Gouvernement poursuit donc sa montée en puissance, en complément des effets du Pacte de responsabilité et de solidarité. Si le CICE est tout à fait justifié dans son principe, vos rapporteurs spéciaux estiment toutefois que celui-ci présente l'inconvénient de bénéficier indifféremment à toutes les entreprises, qu'elles réalisent ou non des investissements, qu'il s'agisse de PME ou de grands groupes, et qu'elles soient ou non exposées à la concurrence internationale. Par exemple, 87 % de la masse salariale du secteur de l'hébergement et de la restauration est éligible au CICE, mais seulement 43 % de la masse salariale de l'industrie chimique¹. Les PME et les TPE reçoivent 5,8 milliards d'euros sur les 13,5 milliards d'euros de créances fiscales enregistrées au titre de 2014 pour le CICE.**

À cet égard, vos rapporteurs spéciaux se félicitent de l'instauration en 2015 d'un dispositif de suramortissement de 40 % en faveur des investissements industriels, qui permettra concrètement aux entreprises de déduire de leur résultat imposable 140 % des montants investis². Cette dépense fiscale, à laquelle sont éligible les investissements réalisés entre le 15 avril 2015 et le 14 avril 2016, est estimée à 350 millions d'euros pour 2015, 500 millions d'euros pour 2016, et 2,5 milliards d'euros au total sur une période de cinq ans. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, vos rapporteurs spéciaux avaient proposé un dispositif similaire, adopté à la quasi-unanimité du Sénat³. Il s'agissait d'un amortissement dégressif, c'est-à-dire plus avantageux au début, pour les matériels et

¹ Source : rapport du comité de suivi du CICE, septembre 2015. Les chiffres fournis par le rapport sont ceux connus en juillet 2015.

² Article 142 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron ».

³ Article 8 bis A du texte adopté par le Sénat en première lecture, après adoption des amendements identiques n° I-273 de vos rapporteurs spéciaux et n° I-401 de Vincent Delahaye et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants – UC.

outillages industriels acquis par les PME. Il s'agissait donc d'un avantage de trésorerie, neutre à moyen terme sur l'équilibre budgétaire.

De même, vos rapporteurs spéciaux se félicitent de la prorogation pour un an du dispositif d'**amortissement exceptionnel sur 24 mois pour les robots acquis par les PME¹**, par l'article 6 du présent projet de loi de finances. Cette dépense fiscale est chiffrée à seulement 2 millions d'euros.

Une autre remarque concerne **l'amortissement exceptionnel des logiciels acquis par les entreprises**, évalué à 90 millions d'euros en 2016 pour 2 400 entreprises bénéficiaires, soit un montant moyen de 37 000 euros par entreprise. Il pourrait être opportun de **réserver le bénéfice de cet amortissement aux PME et aux ETI**, et éventuellement de porter sa durée de 12 mois à 24 mois. Les ressources ainsi libérées pourraient être consacrées à **favoriser des investissements innovants porteurs de croissance pour les PME et les ETI, comme par exemple les machines de fabrication additive, ou « imprimantes 3D »**.

Parmi les autres dépenses fiscales importantes du programme 134, on peut signaler le taux de TVA de 10 % applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcoolisées (2,4 milliards d'euros), le taux de TVA de 10 % applicable à la fourniture de logements dans les hôtels (670 millions d'euros), la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre des investissements au capital des PME (620 millions d'euros), ou encore l'exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme individuelle ou détenues sous forme sociale (500 millions d'euros). Au total, les dix premières dépenses fiscales du programme 134 représentent 91 % de l'ensemble des dépenses fiscales estimées.

Les 9 dépenses fiscales rattachées au programme 305 représentent quant à elles un coût de 556 millions d'euros en 2016, stable par rapport à 2015. La grande majorité de ce montant en fait imputable à deux dépenses fiscales liées à la **taxe sur les transactions financières²**, pour un montant de respectivement 410 millions d'euros et 115 millions d'euros. On notera toutefois que leur coût n'avait pas été évalué dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015, ce qui avait abouti à une estimation de l'ensemble des dépenses fiscales du programme de seulement 22 millions d'euros – un tel écart posant un problème de sincérité budgétaire.

¹ Article 20 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² Respectivement exonération des cessions temporaires de titres (n° 980103) et exonération des opérations réalisées par une chambre de compensation ou par un dépositaire central, des acquisitions réalisées dans le cadre d'activités de tenue de marché et des opérations réalisées pour le compte d'émetteurs en vue de favoriser la liquidité de leurs actions (n° 980101).

II. LE PROGRAMME 134 : DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME

1. Un programme de soutien aux petites et moyennes entreprises

Décliné en 14 actions, le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » est le principal programme de la mission « Économie », dont il porte 49 % des crédits. **Il rassemble les instruments de soutien aux entreprises**, et notamment aux petites et moyennes entreprises (PME) des secteurs de l'industrie, du commerce, de l'artisanat, du commerce et du tourisme. Ces instruments **prennent la forme de subventions, de prêts, de garanties ou encore d'exonérations fiscales.**

Le programme 134 est mis en œuvre par **trois directions générales** : la direction générale des entreprises¹ (DGE), la direction générale du Trésor (DGT) et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). La majorité des effectifs se trouve dans les **services déconcentrés**, principalement au sein des directions régionales des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Il faut ajouter à cela le conseil général de l'industrie, de l'énergie et des nouvelles technologies (CGIET).

Le programme 134 porte également les crédits de **trois autorités administratives indépendantes** (AAI) chargées de missions de régulation : l'autorité de la concurrence, l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) et la commission de régulation de l'énergie (CRE).

Enfin, **cinq opérateurs** relèvent du programme : l'institut national de la propriété industrielle (INPI), l'agence nationale des fréquences (ANFr), l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca), le fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat (FNPCA), ainsi que Business France, résultant de la fusion de l'agence française pour le développement international des entreprises (Ubifrance) et de l'agence française pour les investissements internationaux (AFII) en 2015.

Les changements de périmètre de la mission « Économie » portent tous sur le programme 304 :

- création d'une action 22 « Économie sociale et solidaire », auparavant rattachée au programme 304 « Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ;

¹ La direction générale des entreprises (DGE) a remplacé la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) en vertu du décret n° 2014-1048 du 15 septembre 2014.

**Évolution des crédits de 2015 à 2016
du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme »**

T2 : titre 2 – HT2 : hors titre 2 – (en euros)

		Autorisations d'engagement			
		LFI 2015	PLF 2016	évolution 2015/2016	
Action 2 - Commerce, Artisanat et Services	Total :	76 664 993	68 065 681	-8 599 312	-11,22%
	T2 :	34 097 608	33 259 282	-838 326	-2,46%
	HT 2 :	42 567 385	34 806 399	-7 760 986	-18,23%
Action 3 - Actions en faveur des entreprises industrielles	Total :	149 945 385	150 501 131	555 746	0,37%
	T2 :	89 782 226	96 128 875	6 346 649	7,07%
	HT 2 :	60 163 159	54 372 256	-5 790 903	-9,63%
Action 4 - Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	Total :	172 524 266	162 140 346	-10 383 920	-6,02%
	T2 :				
	HT 2 :	172 524 266	162 140 346	-10 383 920	-6,02%
Action 7 - Développement international des entreprises	Total :	108 770 209	103 848 129	-4 922 080	-4,53%
	T2 :				
	HT 2 :	108 770 209	103 848 129	-4 922 080	-4,53%
Action 8 - Expertise, conseil et inspection	Total :	18 930 127	18 966 725	36 598	0,19%
	T2 :	18 930 127	18 906 725	-23 402	-0,12%
	HT 2 :		60 000	60 000	
Action 13 - Régulation des communications électroniques et des postes	Total :	22 349 881	21 552 772	-797 109	-3,57%
	T2 :	16 180 347	15 352 772	-827 575	-5,11%
	HT 2 :	6 169 534	6 200 000	30 466	0,49%
Action 14 - Régulation et contrôle des marchés de l'énergie	Total :	18 688 870	18 881 324	192 454	1,03%
	T2 :	12 445 689	12 581 324	135 635	1,09%
	HT 2 :	6 243 181	6 300 000	56 819	0,91%
Action 15 - Mise en œuvre du droit de la concurrence	Total :	20 006 747	32 219 805	12 213 058	61,04%
	T2 :	15 819 484	17 021 489	1 202 005	7,60%
	HT 2 :	4 187 263	15 198 316	11 011 053	262,97%
Actions 16-17-18 (Crédits affectés à la DGCCRF)	Total :	241 678 172	237 719 946	-3 958 226	-1,64%
	T2 :	224 632 933	220 934 825	-3 698 108	-1,65%
	HT 2 :	17 045 239	16 785 121	-260 118	-1,53%
Action 20 - Financement des entreprises et attractivité du territoire	Total :	26 436 355	26 427 295	-9 060	-0,03%
	T2 :				
	HT 2 :	26 436 355	26 427 295	-9 060	-0,03%
Action 21 - Développement du tourisme	Total :	3 552 495	7 020 749	3 468 254	97,63%
	T2 :				
	HT 2 :	3 552 495	7 020 749	3 468 254	97,63%
Action 22 - Économie sociale et solidaire	Total :	0	4 369 347	4 369 347	
	T2 :				
	HT 2 :		4 369 347	4 369 347	
TOTAL Programme 134	Total :	859 547 500	851 713 250	-7 834 250	-0,91%
	T2 :	411 888 414	414 185 292	2 296 878	0,56%
	HT 2 :	447 659 086	437 527 958	-10 131 128	-2,26%

		Crédits de paiement			
		LFI 2015	PLF 2016	évolution 2015/2016	
Action 2 - Commerce, Artisanat et Services	Total :	74 306 823	63 065 681	-11 241 142	-15,13%
	T2 :	34 097 608	33 259 282	-838 326	-2,46%
	HT 2 :	40 209 215	29 806 399	-10 402 816	-25,87%
Action 3 - Actions en faveur des entreprises industrielles	Total :	166 019 062	155 423 284	-10 595 778	-6,38%
	T2 :	89 782 226	96 128 875	6 346 649	7,07%
	HT 2 :	76 236 836	59 294 409	-16 942 427	-22,22%
Action 4 - Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	Total :	172 524 266	162 140 346	-10 383 920	-6,02%
	T2 :				
	HT 2 :	172 524 266	162 140 346	-10 383 920	-6,02%
Action 7 - Développement international des entreprises	Total :	108 770 209	103 848 129	-4 922 080	-4,53%
	T2 :				
	HT 2 :	108 770 209	103 848 129	-4 922 080	-4,53%
Action 8 - Expertise, conseil et inspection	Total :	18 930 127	18 966 725	36 598	0,19%
	T2 :	18 930 127	18 906 725	-23 402	-0,12%
	HT 2 :		60 000	60 000	
Action 13 - Régulation des communications électroniques et des postes	Total :	22 349 881	21 552 772	-797 109	-3,57%
	T2 :	16 180 347	15 352 772	-827 575	-5,11%
	HT 2 :	6 169 534	6 200 000	30 466	0,49%
Action 14 - Régulation et contrôle des marchés de l'énergie	Total :	18 688 870	18 881 324	192 454	1,03%
	T2 :	12 445 689	12 581 324	135 635	1,09%
	HT 2 :	6 243 181	6 300 000	56 819	0,91%
Action 15 - Mise en œuvre du droit de la concurrence	Total :	20 006 747	22 021 489	2 014 742	10,07%
	T2 :	15 819 484	17 021 489	1 202 005	7,60%
	HT 2 :	4 187 263	5 000 000	812 737	19,41%
Actions 16-17-18 (Crédits affectés à la DGCCRF)	Total :	241 678 172	237 719 946	-3 958 226	-1,64%
	T2 :	224 632 933	220 934 825	-3 698 108	-1,65%
	HT 2 :	17 045 239	16 785 121	-260 118	-1,53%
Action 20 - Financement des entreprises et attractivité du territoire	Total :	26 436 355	26 427 295	-9 060	-0,03%
	T2 :				
	HT 2 :	26 436 355	26 427 295	-9 060	-0,03%
Action 21 - Développement du tourisme	Total :	4 840 380	3 936 628	-903 752	-18,67%
	T2 :				
	HT 2 :	4 840 380	3 936 628	-903 752	-18,67%
Action 22 - Économie sociale et solidaire	Total :	0	4 369 347	4 369 347	
	T2 :				
	HT 2 :		4 369 347	4 369 347	
TOTAL Programme 134	Total :	874 550 892	838 352 966	-36 197 926	-4,14%
	T2 :	411 888 414	414 185 292	2 296 878	0,56%
	HT 2 :	462 662 478	424 167 674	-38 494 804	-8,32%

Source : projet de loi de finances pour 2016 et réponses au questionnaire budgétaire.

- transfert de la dotation versée à l'Organisation mondiale du tourisme vers le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'État » ;

- prise en charge de la rémunération des agents (46 ETP) du service de la coordination à l'intelligence économique (SCIE) et de la délégation à l'intelligence économique (DIE) par l'action 3 « Action en faveur des entreprises industrielles », auparavant pris en charge par le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » du la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

2. Un effort budgétaire qui repose principalement sur la rationalisation des crédits d'intervention

Les crédits demandés au titre du programme 134 pour l'année 2016 s'élèvent à 838 millions d'euros en CP, en baisse de 4,1 % (36 millions d'euros) par rapport à la loi de finances pour 2015. Le programme 134 porte donc une part importante de l'effort général de 83 millions d'euros réalisé par la mission « Économie ».

Toutefois, cet effort est inégalement réparti entre les différentes catégories de dépenses. De fait, les crédits de personnel et les crédits de fonctionnement des administrations affichent une stabilité globale en 2016, de même que les crédits alloués aux AAI et aux opérateurs (cf. *infra*).

Répartition par titre des crédits 2016 du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme »

(en millions d'euros) (en CP)

Titre 2 : personnel	414,2	49%
Autres dépenses :	424,2	51%
Titre 3 : fonctionnement	176,2	21%
Titre 5 : investissement	0,3	0%
Titre 6 : intervention	247,7	30%
Total pour le P. 134	838,4	100%

Source : projet de loi de finances pour 2016.

Par conséquent, l'effort budgétaire fourni par le programme 134 repose principalement sur une réduction du format des dispositifs de soutien aux entreprises, et notamment aux PME dans les secteurs de l'industrie, du commerce, de l'artisanat, du commerce et du tourisme. Cette tendance, comparable à celle des années précédentes, se lit avant tout dans la **baisse des crédits d'intervention**, qui passent de 288 millions d'euros en 2015 à 248 millions d'euros en 2016 en CP, soit **une baisse notable de 14 % (40 millions d'euros)**.

À périmètre constant, l'action 2 « Commerce, artisanat et services » voit ses crédits hors titre 2 passer de 40,2 millions d'euros en 2015 à 29,8 millions d'euros en 2016 en CP, soit une forte baisse de 25,9 % (10,4 millions d'euros). Il en va de même pour l'action 3 « Actions en faveur des entreprises industrielles », dont les crédits hors titre 2 passent de 76,2 millions d'euros à 59,3 millions d'euros entre 2015 et 2016 en CP, soit une baisse de 22,2 % (16,9 millions d'euros). Ces baisses portent en quasi-totalité sur **les dépenses d'intervention en faveur des entreprises et des autres collectivités**¹.

Parmi les dispositifs qui voient leurs crédits réduits au titre de l'exercice 2016, on peut notamment citer :

- **l'indemnité de départ (IDD) des artisans ou commerçants** faisant valoir leurs droits à la retraite, supprimée par l'article 92 de la loi de finances initiale pour 2015 en raison de son inadéquation avec les besoins : celle-ci poursuit son extinction, passant de 8,9 millions d'euros en 2014 à 5 millions d'euros en 2015 et 4 millions d'euros en 2016 ;

- **la subvention versée au fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)**, qui s'établit à 15 millions d'euros en AE, contre 19,3 millions d'euros en AE en 2015. En revanche, les crédits ouverts en CP augmentent légèrement comme prévu (cf. *infra*) : 10 millions d'euros en 2016 contre 8,9 millions d'euros en 2015 ;

- **la dotation de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca)**, qui passe de 6,9 millions d'euros en 2015 à 6,3 millions d'euros en 2016. L'Epareca finance la restructuration de centres commerciaux de proximité dégradés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

- **l'aide aux services à la personne**, qui passe de 2,6 millions d'euros en 2015 à 1,8 million d'euros en 2016 en AE et en CP. Il s'agit de dispositifs d'accompagnement ciblés en partenariat avec les acteurs du secteur, portant sur l'emploi et la formation professionnelle, la création d'entreprise, la qualité de service, le chèque emploi service universel (CESU) etc.

- **les subventions attribuées aux centres techniques industriels (CTI)**, qui passent de 20 millions d'euros en 2015 à 17 millions d'euros en 2016. Ceux-ci financent des actions de promotion de l'industrie et de modernisation de l'outil de production des PME. Toutefois, cette baisse est essentiellement imputable au passage à un financement par taxe affectée de deux CTI (cf. *infra*), prévu par l'article 53 du présent projet de loi de finances, l'ensemble demeurant globalement stable ;

- **les actions de soutien à la compétitivité hors prix des PME**, qui s'élèvent à 23,9 millions d'euros en CP en 2016, contre 36,5 millions d'euros

¹ La dotation de l'Epareca est toutefois requalifiée en dépense de fonctionnement (subvention pour charges de service public) en 2016.

en CP en 2015. Ces aides indirectes, qui passent par des partenaires tels que les organisations professionnelles ou les chambres consulaires, portent sur l'amélioration de la gestion des ressources humaines, des dispositifs d'exportation, des nouvelles technologies, de la relation entre donneur d'ordre et sous-traitant etc.

D'autres dispositifs sont en revanche en croissance, à l'instar des crédits consacrés à l'animation et à la gouvernance des pôles de compétitivité, qui passent de 16 millions d'euros en 2014 à 11,5 millions d'euros en 2015 en CP. Pour mémoire, le financement total apporté par l'État aux pôles de compétitivité est de 450 millions d'euros sur la période 2013-2015, conformément aux engagements pris par le Premier ministre et les présidents de conseils régionaux le 12 septembre 2012.

D'une manière générale, vos rapporteurs spéciaux regrettent que **la présentation des différents dispositifs soit modifiée d'une année sur l'autre dans les projets annuels de performances, de sorte qu'il est impossible d'analyser précisément l'évolution de leurs crédits budgétaires**, même si celle-ci est globalement orientée à la baisse. Sont notamment concernées les actions en faveur du développement des PME de l'action 2, telles que les dispositifs de soutien à la formation et à l'accompagnement¹, de soutien aux métiers d'arts, ou encore les aides aux groupements d'entreprises. **La typologie de la maquette budgétaire doit impérativement être stabilisée.**

En conclusion, vos rapporteurs spéciaux estiment que la diminution tendancielle du format de certains instruments de soutien aux entreprises **doit être l'occasion de rationaliser ces dispositifs trop éclatés, de réformer des procédures trop lourdes, et de cibler plus précisément les projets prioritaires**, à commencer par ceux qui permettent de revitaliser les zones rurales ou les zones urbaines sensibles.

3. La rigidité persistante des dépenses de personnel, des dépenses de fonctionnement, et des subventions aux opérateurs

Par contraste avec la baisse des dépenses d'intervention en faveur des entreprises (cf. *supra*), **les crédits de personnel et de fonctionnement ainsi que les crédits alloués aux opérateurs et aux AAI du programme 134 affichent une stabilité globale.**

Certes, les dépenses concernées se caractérisent par une certaine rigidité du fait de leur nature même, qui explique largement leur stabilité d'année en année. Toutefois, vos rapporteurs spéciaux estiment qu'**il est impératif de dégager des marges de manœuvre supplémentaires sur ces**

¹ Il s'agit essentiellement de contributions aux formations proposées par des organismes spécialisés, souvent adossés aux réseaux consulaires, tels que l'institut supérieur des métiers (ISM), l'institut de formation commerciale permanente (IFOCOP), l'institut national des métiers d'art (INMA) etc.

crédits, afin de ne pas faire peser tout l'effort budgétaire de la mission « Économie » sur le seul soutien apporté aux entreprises.

Plus précisément, les crédits de personnel, qui représentent la moitié des crédits du programme 134, affichent une légère hausse de 0,5 % (2 millions d'euros), passant de 412 millions d'euros à 414 millions d'euros. Le plafond d'emplois du programme 134 passe de 5 254 ETPT¹ en 2015 à 5 227 ETPT demandés en 2016. En dépit de la suppression à périmètre constant de 62 ETPT, la masse salariale poursuit donc son augmentation, notamment du fait des recrutements d'agents de catégorie A (+ 55 ETPT²), auxquels il faut ajouter un glissement vieillesse-technicité (GVT) positif de 0,7 million d'euros, des mesures catégorielles pour 1,5 million d'euros, et la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) pour 0,4 million d'euros.

Les dépenses de fonctionnement se caractérisent aussi par une grande rigidité : elles augmentent de 0,7 % (1,2 million d'euros), passant de 175 millions d'euros à 176 millions d'euros. Ces crédits sont dans leur majorité constitués non pas de dépenses de fonctionnement courant (fournitures, immobilier, informatique etc.) mais de subventions aux AAI et opérateurs du programme.

Toutefois, compte tenu de l'importance du numérique pour le développement des PME et des territoires (cf. *infra*), **vos rapporteurs spéciaux se félicitent de la création d'une Agence du numérique** au sein de la direction des entreprises (DGE), par un décret du 3 février 2015. Cette agence est chargée de l'impulsion et de l'accompagnement des initiatives numériques portées dans les territoires par les entreprises, les collectivités, les associations et les particuliers. Elle comporte trois « pôles » : le pôle French Tech (projets labellisés), le pôle France Très haut débit (cf. *infra*) et le pôle Cultures numériques (diffusion des usages auprès de la population). Ses crédits, rattachés à l'action 4, sont toutefois modestes : 300 000 euros en AE et en CP au titre de l'année 2016. De fait, il s'agit en pratique d'un simple service au sein de la DGE.

Les trois autorités administratives indépendantes (AAI) rattachées au programme 134 affichent une évolution contrastée, mais globalement haussière, de leurs crédits entre 2015 et 2016 :

- la dotation de **la CRE** (action 14) est de 18,9 millions d'euros en CP pour 2016, en légère hausse de 1 %, en crédits de titre 2 comme en crédits hors titre 2 ;

- la dotation de **l'Autorité de la concurrence** (action 15) est de 22 millions d'euros en CP pour 2016, en forte hausse de 10 % (soit 2 millions

¹ Équivalent temps plein travaillé.

² Notamment à la DGCCRF, qui doit assumer les nouvelles missions qui lui ont été confiées par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation (dite « loi Hamon »), en matière de protection des intérêts économiques des consommateurs et de veille sur la qualité et la sécurité des produits et des services.

d'euros). Les crédits de personnel augmentent de 7,6 % et les crédits hors titre 2 augmentent de 19,4 % : cette hausse s'explique par **les nouvelles missions qui lui ont été confiées par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015** pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (« loi Macron ») ;

- la dotation de **l'Arcep** (action 13) est en revanche en baisse de 3,6 % pour 2016, à 21,6 millions d'euros en CP. On notera que l'effort porte presque totalement sur une réduction significative de 0,8 million d'euros (-5,11 %) sur la masse salariale, bien que les documents budgétaires mentionnent « *des efforts de gestion rigoureux, systématiques et soutenus* » en matière de fonctionnement.

Les opérateurs du programme 134 réalisent un effort plus important : leurs crédits affichent une baisse de 3,8 % (5,5 millions d'euros), passant de 147 millions d'euros en 2015 à 142 millions d'euros en 2016. Cette baisse est plus significative que celle de 2 % (3 millions d'euros) prévue en loi de finances initiale pour 2015.

Évolution des crédits destinés aux opérateurs du programme 134

(en euros) (en CP)

	LFI 2015	PLF 2016	évolution 2015/2016	
ANFr - Agence nationale des fréquences	31 989 051	31 794 200	-194 851	-0,61%
Business France (fusion AFII et Ubifrance)	108 770 209	103 848 129	-4 922 080	-4,53%
EPARECA - Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux	6 700 000	6 272 406	-427 594	-6,38%
Total mission :	147 459 260	141 914 735	-5 544 525	-3,76%

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Les crédits ci-dessus retracent des subventions pour charges de service public (titres 2 et 3), auxquels il faut y ajouter 1,9 million d'euros de transferts sous forme de dépenses d'intervention (titre 6).

Le tableau ci-dessus ne fait pas apparaître les crédits de l'institut national de la propriété industrielle (INPI) ni du fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat (FNPCA), financés respectivement par des redevances et une taxe affectée. Par ailleurs, les crédits de l'agence française de normalisation (Afnor), association d'utilité publique non considérée comme un opérateur, passent de 11 millions d'euros en 2015 à 9,5 millions d'euros en 2016, dans le cadre du nouveau contrat pluriannuel.

Le plafond d'emplois des opérateurs rattachés au programme 134 figure dans le tableau ci-après. Il fait apparaître une suppression de 26 ETPT à périmètre constant au titre de l'exercice 2016.

Évolution du plafond d'emplois des opérateurs du programme 134

(en ETPT, à périmètre constant)

	Réalisation 2014	LFI 2015	PLF 2016	Évolution 2016/2015
ANFr - Agence nationale des fréquences	300	302	305	3
Business France (fusion AFII et Ubifrance)	1 536	1 524	1 515	-9
EPARECA - Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux	38	43	43	0
FNPCA - Fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat	4	4	4	0
INPI - Institut national de la propriété industrielle	736	764	744	-20
Total :	2 614	2 637	2 611	-26

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Enfin, la subvention à La Poste au titre de sa mission de service public, retracée à l'action 4, s'élève à 119 millions d'euros en AE et en CP, contre 130 millions d'euros en 2015, en application du protocole d'accord avec l'État signé le 23 juillet 2008.

4. Le ciblage du FISAC sur les projets prioritaires : une réforme importante qui devrait porter ses fruits en 2016

Créé par l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989, le **fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)** a pour vocation de soutenir l'adaptation de l'offre commerciale et artisanale de proximité dans les zones fragilisées par les évolutions économiques et sociales, particulièrement en milieu rural, à la périphérie des grandes villes ou dans les zones urbaines sensibles. Les subventions versées par le FISAC aux collectivités territoriales et aux entreprises permettent ainsi de financer des actions de promotion et de communication, la réfection de halles, marchés, locaux professionnels et centres commerciaux de proximité, ou encore la mise en place d'une signalétique commerciale.

Les modalités d'intervention du FISAC ont été profondément réformées par la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (loi ACTPE). Celle-ci prévoit que celui-ci obéira désormais à **une logique d'appel à projets et non plus à une logique de guichet**, de sorte que subventions accordées ne puissent plus excéder l'enveloppe budgétaire préalablement arrêtée. Le décret n° 2015-542 du 15 mai 2015 vient préciser les opérations, bénéficiaires et dépenses éligibles, ainsi que les modalités de sélection des dossiers, et la nature, le taux et le montant des aides attribuées.

Cette réforme, qui devrait permettre de recentrer le dispositif sur les projets les plus porteurs, fait suite au **référé du 31 juillet 2014 dans lequel la Cour des comptes soulignait l'« impasse budgétaire » du FISAC**, en raison de l'élargissement du nombre de dossiers éligibles¹ d'une part, et de la baisse continue de ses crédits d'autre part. Cette « impasse budgétaire », de 80 millions d'euros en 2014, conduisait chaque année à des ouvertures exceptionnelles de crédits en loi de finances initiale. La Cour des comptes relevait aussi de **sérieux dysfonctionnements de la gestion du FISAC**, et notamment : lourdeurs administratives découlant de la double instruction des dossiers, successivement examinés au niveau déconcentré et au niveau central ; allongement des délais d'instruction, qui était en moyenne de 14 mois en 2012 ; coût moyen pour l'État de 46 793 euros par emploi créé, et effets d'aubaine importants ; choix coûteux et dérogoire de confier la gestion financière du FISAC au régime social des indépendants (RSI).

Évolution de la dotation et des dépenses du FISAC avant la réforme de 2014

(en millions d'euros)

Dotations FISAC (AE)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
LFI	81,5	70	70	78	64	42,7	32,3	19,3
Régulation budgétaire et redéploiements internes	11,1	29,1	7,1	1,5	2,6	0,9	12,7	9,3
Total disponible	70,4	40,9	77,1	79,5	66,6	41,8	45	28,6

Dépenses (engagements)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Opérations urbaines et rurales	54,4	46,5	56,7	46,4	56,5	31	31,2	53,8
Développement économique	13	13	12,7	15	13,5	8,3	4,5	4
Opérations nationales diverses (dont études)	11,5	16,2	18,1	24,3	10,3	13	8,1	8,6
Total :	78,9	75,7	87,5	85,7	80,3	52,3	43,8	66,4

Source : réponses au questionnaire budgétaire. Les montants constatés diffèrent des montants prévus en loi de finances initiale.

¹ Du fait des nouveaux critères prévus par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME).

Vos rapporteurs spéciaux saluent la réforme intervenue en 2014, et estiment qu'il faut lui « laisser sa chance ». Elle devrait porter ses premiers fruits dès en 2016. La concentration des moyens sur les communes rurales et les quartiers prioritaires de la politique de la ville, prévue par la réforme et correspondant au souhait de vos rapporteurs spéciaux, va dans la bonne direction. Deux remarques peuvent cependant être faites :

- **premièrement, un ciblage accru est nécessaire sur les actions d'accessibilité et de sécurité,** afin d'éviter un saupoudrage excessif des moyens mobilisés ;

- **deuxièmement, la réforme demeure incomplète, dans la mesure où les lourdeurs qui résultent du système de double instruction n'ont pas été remises en cause par la loi.** À cet égard, il est précisé dans les réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux qu'à l'avenir *« l'instruction sera mieux articulée entre les plans local et national, pour une action complémentaire et non redondante. (...) Le niveau local (DIRECCTE) analysera les projets (...) sur la base de la connaissance fine du territoire et des acteurs locaux, tandis que le niveau central vérifiera la conformité aux axes prioritaires de la politique nationale et aux montants alloués. (...) L'expérience a montré que cette analyse croisée débouche en règle générale sur une réduction du montant des subventions proposées par les DIRECCTE, dans un contexte budgétaire contraint ».*

Dans la cadre de cette réforme, la subvention versée FISAC au titre de l'exercice 2016 s'établit à 15 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP, contre 19,3 millions d'euros en AE et 17 millions d'euros en CP en loi de finances initiale pour 2015. La gestion en AE ≠ CP est la conséquence du passage à une logique d'appel à projets, dont la durée s'étend nécessairement sur plusieurs années. Vos rapporteur spéciaux estiment que **cette enveloppe doit se stabiliser, et ceci tant que le FISAC n'aura pas fait la preuve de sa capacité à cibler les projets véritablement prioritaires,** en évitant les effets d'aubaine trop souvent constatés.

5. Les stations-service de proximité : la nécessité d'un traitement spécifique au sein du FISAC

Le FISAC a par ailleurs repris les missions du comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC), supprimé en 2015, qui apportait des aides individuelles aux exploitants de stations-service de proximité en matière de mise aux normes, de développement et de diversification des activités, de prévention des risques pour l'environnement ou encore de sécurité. Il est précisé dans le projet annuel de performances pour 2016 que *« les dossiers d'investissement sont financés au moyen d'une opération nationale du FISAC. (...) Les autres nouvelles demandes d'aides entrent dans le droit commun applicable aux commerces de proximité et sont soumises à la procédure d'appel à projets ».*

Si vos rapporteurs spéciaux saluent la solution trouvée pour soutenir les quelques 6 000 stations-service de proximité, qui jouent un rôle essentiel dans le maillage territorial, le lien social et le maintien de l'emploi, ils soulignent toutefois que **deux questions restent à ce jour sans réponse** :

- **les critères d'éligibilité fixés par le décret du 15 mai 2015 précité ne permettent pas de tenir compte des spécificités des stations-service en difficulté**. De fait, la limitation des aides aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à un million d'euros et situées dans une ville de moins de 3 000 habitants exclurait de fait, d'après le Conseil national des professions de l'automobile (CNPA), « *près de la moitié* » des dossiers précédemment éligibles. Or le chiffre d'affaires d'un million d'euros est aisément atteint par certaines stations compte tenu de la nature du produit vendu, et certaines stations de proximité sont situées dans des grandes villes, comme Paris. Par ailleurs, les aides à la fermeture, à la dépollution ou encore les aides sociales (notamment pour les exploitants partant à la retraite) ne font pas partie des critères du FISAC. Certes, le « règlement spécifique » du 17 juin 2015 de l'opération nationale du FISAC en faveur des stations-services¹ prévoit des critères plus larges, mais ceux-ci sont limités aux seuls dossiers en stock et aux dossiers « extrêmement urgents » tels que les cuves percées.

- **la question des quelques 2 200 dossiers en stock reste ouverte**. Certes, il a été annoncé, lors du comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015, qu'« *en 2016, le Gouvernement débloquera une nouvelle enveloppe exceptionnelle de 12,5 millions d'euros qui permettra de traiter l'ensemble des demandes en attente qui avaient été déposées au CPDC*² ». Cette annonce a été confirmée par le président de la République. Cependant, **ces crédits ne figurent nulle part au sein du programme 134**, et ne sauraient de toute évidence pas être imputés sur les 15 millions d'euros de dotation du FISAC. De plus, le sort des dossiers déposés au CPDC ne répondant pas aux nouveaux critères du FISAC (cf. *supra*) reste incertain.

Dans ce contexte, vos rapporteurs spéciaux estiment qu'il convient de **prévoir, au sein du FISAC, les crédits destinés au traitement des dossiers en souffrance**, et appellent le Gouvernement à préciser sa doctrine en ce qui concerne le traitement des nouveaux dossiers déposés par les distributeurs de carburant. À cet égard, un « règlement spécifique » pourrait être prévu au niveau national pour l'ensemble des nouveaux dossiers, quitte à ce que ses critères soient plus restrictifs que ceux du CPDC.

¹ Ce règlement spécifique est pris en application de l'article 8 du décret du 15 mai 2015, qui permet de prévoir des « modalités spécifiques d'intervention du FISAC » au niveau national, fixées par un règlement du ministre chargé du commerce. Son enveloppe est de 2,5 millions d'euros, montant voté en projet de loi de finances pour 2015 par nos collègues de l'Assemblée nationale suite à la mobilisation du Sénat, et notamment de Michèle André, présidente de la commission des finances, et de vos rapporteurs spéciaux.

² Mesure n° 9 du deuxième comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015 (Vesoul).

6. Les interventions de Bpifrance relevant du programme

Le programme 134 porte 26,4 millions d'euros de crédits affectés à Bpifrance, au titre de l'action 20 « Financement des entreprises et attractivité du territoire ». Ce montant est stable entre 2015 et 2016. Il s'agit de **dotations en faveur de l'activité « garantie » de Bpifrance Financement**, qui vise à créer un effet de levier sur la mobilisation des prêteurs privés, en proposant une offre de garanties, le cas échéant complétée de prises de participations. L'objectif est ainsi de faciliter l'accès au crédit des PME en cas de défaillance du marché ou de rationnement du crédit.

La dotation de l'État, qui vient compléter les ressources mobilisées en interne par Bpifrance, sera en partie fléchée vers les TPE et PME d'outre-mer, qui rencontrent des difficultés particulières d'accès au crédit. Par ailleurs, la dotation de l'État pourra le cas échéant être complétée par les régions, sur fonds propres ou via le fonds européen de développement économique et régional (FEDER).

La dotation prévue sur le programme 134 demeure **très modeste au regard des montants globalement mobilisés par Bpifrance au service du développement des PME**.

Afin d'accompagner la reprise de l'investissement des PME et des ETI, **le plan stratégique 2014-2017 de Bpifrance** prévoit une large gamme de produits, parmi lesquels :

- **la garantie des crédits bancaires** ;
- **les prêts de développement** à sept ans ;
- **le préfinancement du CICE** ;
- **le soutien à l'innovation**, *via* le préfinancement du crédit d'impôt recherche (CIR), les prêts pour l'innovation, les prêts Numérique ou encore le fonds *Large Venture* ;
- **le soutien à l'exportation**, *via* la filiale Bpifrance Export, qui regroupe Bpifrance, Coface et Business France ;
- **l'investissement en fonds propres dans les PME**, *via* Bpifrance Participations ou Bpifrance Investissement.

III. LE PROGRAMME 220 : STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

1. Un programme spécifique pour l'Insee

Le programme 220 « Statistiques et études économiques » porte les crédits alloués à l'**Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)**. Il est composé de cinq actions :

- **l'action 01 « Infrastructure et statistique »** regroupe les activités à caractère régalien : comptes nationaux, indice des prix à la consommation (IPC), état-civil et fichier électoral, répertoire SIRENE des entreprises et des établissements ;

- **l'action 02 « Information sur les entreprises et synthèses économiques »** regroupe les activités d'enquêtes statistiques et les études économiques relatives aux entreprises, parmi lesquelles figure la *Note de conjoncture de l'Insee* et le *Rapport sur les comptes de la nation* ;

- **l'action 03 « Information démographique et sociale »** regroupe les activités d'enquête sur les populations, les ressources et conditions de vie, la formation, l'emploi et les revenus, ainsi que les études sociales, parmi lesquelles figure la publication *France, portrait social* ;

- **l'action 05 « Soutien »** regroupe les fonctions transversales : direction, gestion des ressources humaines, finances, informatique etc.

- **l'action 06 « Action régionale »** regroupe les activités de production d'études à destination des décideurs régionaux et locaux ou en partenariat avec ceux-ci.

1. Une prévision budgétaire soumise aux aléas du transfert au centre statistique de Metz

Les crédits demandés au titre du programme 220 pour l'année 2016 s'élèvent à 437 millions d'euros en CP par rapport à 449 millions d'euros en 2015, soit une baisse notable de 2,6 % (11,5 millions d'euros). De fait, l'Insee est engagé dans un chantier de modernisation de grande ampleur, dans le cadre de sa « réflexion stratégique Insee 2025 », qui passe notamment par une maîtrise de ses dépenses.

Cet effort budgétaire porte d'une part sur les crédits hors titre 2, qui baissent globalement de 5 % en CP (3,5 millions d'euros), avec des réductions notables sur l'action 01 « Infrastructure et statistique » (- 3,4 %, soit un million d'euros) et sur l'action 5 « Soutien » (- 6,3 %, soit 1,9 million d'euros) – contrairement à l'année dernière dans ce dernier cas. **Il s'agit pour l'essentiel d'économies sur les dépenses de fonctionnement**, qui au niveau

du programme passent de 45,7 millions d'euros à 43,6 millions d'euros : sont notamment concernées les dépenses liées à la réalisation des enquêtes (forfaits téléphoniques, carburant, péages etc.). **La dotation forfaitaire versée chaque année aux communes concernée par le recensement, retracée à l'action 01 sous forme de crédits d'intervention, connaît également une diminution, pour s'établir à 21,4 millions d'euros en 2016 contre 22,3 millions d'euros en 2015.**

**Évolution des crédits de 2015 à 2016
du programme 220 « Statistiques et études économiques »**

T2 : titre 2 – HT2 : hors titre 2 – (en euros)

		Autorisations d'engagement			
		LFI 2015	PLF 2016	évolution 2015/2016	
Action 1 - Infrastructure et statistique	Total :	140 259 660	134 877 075	-5 382 585	-3,84%
	T2 :	110 700 887	106 387 318	-4 313 569	-3,90%
	HT2 :	29 558 773	28 489 757	-1 069 016	-3,62%
Action 2 - Information sur les entreprises et synthèses économiques	Total :	51 801 199	52 832 503	1 031 304	1,99%
	T2 :	49 531 166	50 719 108	1 187 942	2,40%
	HT2 :	2 270 033	2 113 395	-156 638	-6,90%
Action 3 - Information démographique et sociale	Total :	65 365 987	67 260 407	1 894 420	2,90%
	T2 :	59 007 222	61 340 951	2 333 729	3,95%
	HT2 :	6 358 765	5 919 456	-439 309	-6,91%
Action 5 - Soutien	Total :	137 657 620	125 550 574	-12 107 046	-8,80%
	T2 :	105 511 389	96 564 067	-8 947 322	-8,48%
	HT2 :	32 146 231	28 986 507	-3 159 724	-9,83%
Action 6 - Action régionale	Total :	55 049 630	56 707 275	1 657 645	3,01%
	T2 :	54 198 158	55 914 701	1 716 543	3,17%
	HT2 :	851 472	792 574	-58 898	-6,92%
TOTAL Programme 220 - Statistiques et études économiques	Total :	450 134 096	437 227 834	-12 906 262	-2,87%
	T2 :	378 948 822	370 926 145	-8 022 677	-2,12%
	HT2 :	71 185 274	66 301 689	-4 883 585	-6,86%

		Crédits de paiement			
		LFI 2015	PLF 2016	évolution 2015/2016	
Action 1 - Infrastructure et statistique	Total :	140 113 629	134 798 494	-5 315 135	-3,79%
	T2 :	110 700 887	106 387 318	-4 313 569	-3,90%
	HT2 :	29 412 742	28 411 176	-1 001 566	-3,41%
Action 2 - Information sur les entreprises et synthèses économiques	Total :	51 911 315	52 951 057	1 039 742	2,00%
	T2 :	49 531 166	50 719 108	1 187 942	2,40%
	HT2 :	2 380 149	2 231 949	-148 200	-6,23%
Action 3 - Information démographique et sociale	Total :	65 629 837	67 551 310	1 921 473	2,93%
	T2 :	59 007 222	61 340 951	2 333 729	3,95%
	HT2 :	6 622 615	6 210 359	-412 256	-6,22%
Action 5 - Soutien	Total :	135 771 705	124 934 459	-10 837 246	-7,98%
	T2 :	105 511 389	96 564 067	-8 947 322	-8,48%
	HT2 :	30 260 316	28 370 392	-1 889 924	-6,25%
Action 6 - Action régionale	Total :	55 078 993	56 740 718	1 661 725	3,02%
	T2 :	54 198 158	55 914 701	1 716 543	3,17%
	HT2 :	880 835	826 017	-54 818	-6,22%
TOTAL Programme 220 - Statistiques et études économiques	Total :	448 505 479	436 976 038	-11 529 441	-2,57%
	T2 :	378 948 822	370 926 145	-8 022 677	-2,12%
	HT2 :	69 556 657	66 049 893	-3 506 764	-5,04%

Source : projet de loi de finances pour 2016 et réponses au questionnaire budgétaire.

L'effort budgétaire porte également sur les dépenses de personnel, quoique de façon moins nette. Celles-ci s'élèvent à 371 millions d'euros en 2016, soit une baisse certes plus forte en valeur absolue (8 millions d'euros), ce qui est normal compte tenu du poids de la masse salariale, mais plus modeste en proportion (- 2,1 %). Le schéma d'emplois fait apparaître une suppression de 103 ETPT pour 2016, le plafond d'emplois s'établissant à 5 441 ETPT. **Dans le détail, on constate une augmentation des dépenses de personnel sur l'action 2 (+2,4 %), l'action 3 (+ 4 %) et l'action 06 (+ 3,2 %),** qui ne s'explique que partiellement par les redéploiements internes. Cette hausse est d'autant plus surprenante dans le cas de l'action 06 « Action régionale », dans la mesure où la réforme territoriale devrait conduire à une rationalisation des moyens humains de l'Insee dès 2016. Le projet annuel de performances souligne aussi que l'augmentation des agents de catégorie A+ (en hausse de 17 ETP) « correspond à l'augmentation de la technicité des postes de travail induite par les nombreux chantiers de réingénierie » des systèmes d'information de l'Insee.

**Répartition par titre des crédits 2016 du programme 220
« Statistiques et études économiques »**

(en millions d'euros) (en CP)

Titre 2 : personnel	370,9	85%
Autres dépenses :	66,1	15%
Titre 3 : fonctionnement	43,6	10%
Titre 5 : investissement	1,0	0%
Titre 6 : intervention	21,4	5%
Total pour le P. 220	437,0	100%

Source : projet de loi de finances pour 2016.

Une grande partie des tensions sur les crédits de personnel tient en fait aux difficultés liées au déménagement vers le centre statistique de Metz. Décidée en 2008¹, cette opération permettra de regrouper quatre services : la direction et la cellule pilotage et administration des ressources (CPAR), le centre de services en ressources humaines (CSRH), le centre d'exploitation informatique (CEI) et le centre de statistiques sociales et locales (CSSL). **Toutefois, en raison notamment du fait du refus de certains agents d'effectuer une mutation géographique à Metz, le Gouvernement a décidé de création de postes supplémentaires**, et l'objectif initial de 625 agents à Metz a été revu à la baisse en avril 2013, pour atteindre 400 agents à horizon 2017, dont 350 issus de L'Insee. **Au 1^{er} septembre 2015, le centre de Metz comptait 262 agents**, dont seulement 66 étaient déjà agents de L'Insee, et 30 ont été nouvellement recrutés².

Enfin, vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la pertinence de certains indicateurs de performance liés au programme 220. Alors que la présentation générale du programme insiste sur l'importance pour l'Insee de se réformer de s'ouvrir à de nouvelles méthodes et thématiques, les indicateurs se concentrent sur les acquis et non sur les défis. Ainsi par exemple de l'indicateur 1.1 « *nombre de jours de retard cumulés entre les dates de diffusion et les dates prévues* » pour les résultats transmis à l'Union européenne, qui reste stable à 0 jours dans les réalisations comme dans les prévisions, ou encore de l'indicateur 2.1 « *pourcentage de communes pour lesquels l'enquête de recensement a été traitée dans les délais prescrits* », qui atteint chaque année 100 %.

¹ Il s'agissait notamment de compenser les pertes d'emplois causées par la refonte de la carte militaire. Au même titre, par exemple, que la centralisation de la gestion de la taxe sur les véhicules routiers (TSVR) et des remboursements de la fiscalité énergétique au sein d'un service dédié de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), initialement créé pour la gestion de l'écotaxe poids lourds. Voir à ce sujet le rapport spécial de Michel Bouvard et Thierry Carcenac, rapporteurs spéciaux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », sur le projet de loi de finances pour 2016.

² Source : réponses au questionnaire budgétaire. Les autres agents proviennent notamment de La Poste (18 agents), du reste de la fonction publique ou de l'armée (136 agents), ou de procédures d'emploi réservé (militaires, enfants de harkis, handicapés).

IV. LE PROGRAMME 305 : STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

1. Les crédits du Trésor et de la direction de la législation fiscale, et la subvention à la Banque de France

Le programme 305 « Stratégie économique et fiscale » est composé de trois actions :

- **l'action 01** « Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen » porte essentiellement **les crédits de la direction générale du Trésor**, chargée des prévisions économiques, de la régulation financière, des négociations internationales et du soutien à l'export et à l'investissement à l'étranger. Outre l'administration centrale, cette action comprend les crédits de l'agence France Trésor (AFT), de l'agence des participations de l'État (APE), de l'autorité des normes comptables (ANC), de la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP) et du service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque contractés par les collectivités. **La subvention à la Banque de France** pour les prestations réalisées pour le compte de l'État est également rattachée à cette action ;

- **l'action 02** « Développement international de l'économie française » porte les crédits du **réseau international de la DG Trésor**, c'est-à-dire les services économiques à l'étranger. Au 1^{er} juillet 2015, le réseau international de la DG Trésor était composé de 129 implantations dans 110 pays, contre 133 implantations dans 112 pays un an avant.

- **l'action 03** « Élaboration de la législation fiscale » porte les crédits de la **direction de la législation fiscale (DLF)**, chargée de conseiller le Gouvernement sur sa politique fiscale et d'élaborer celle-ci, notamment dans le cadre des projets de loi de finances et des conventions fiscales.

Les crédits de la DG Trésor et de la DLF portés par ce programme sont essentiellement composés de **crédits de personnel**. Les moyens de fonctionnement courant de ces directions sont en effet pris en charge par le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

L'action de la DG Trésor en 2016 sera notamment marquée par la mise en œuvre et le suivi des diverses dispositions de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron ». La DLF, quant à elle, sera particulièrement mobilisée pour la mise en œuvre au niveau national des recommandations du projet

« BEPS » (*Base Erosion and Profit Shifting*) élaboré par l'OCDE¹, qui devrait être adopté par le G20 des 15 et 16 novembre 2015 à Antalya.

**Évolution des crédits de 2015 à 2016
du programme 305 « Stratégie économique et fiscale »**

T2 : titre 2 – HT2 : hors titre 2 – (en euros) (AE = CP)

		LFI 2015	PLF 2016	évolution 2015/2016	
Action 1 - Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen	Total :	362 945 135	329 338 924	-33 606 211	-9,26%
	T2 :	63 709 844	63 583 790	-126 054	-0,20%
	HT2 :	299 235 291	265 755 134	-33 480 157	-11,19%
Action 2 - Développement international de l'économie française	Total :	83 588 704	82 051 445	-1 537 259	-1,84%
	T2 :	68 840 213	67 951 445	-888 768	-1,29%
	HT2 :	14 748 491	14 100 000	-648 491	-4,40%
Action 3 - Élaboration de la législation fiscale	Total :	15 782 153	15 218 578	-563 575	-3,57%
	T2 :	15 782 153	15 218 578	-563 575	-3,57%
	HT2 :				
TOTAL Programme 305 - Stratégie économique et fiscale	Total :	462 315 992	426 608 947	-35 707 045	-7,72%
	T2 :	148 332 210	146 753 813	-1 578 397	-1,06%
	HT2 :	313 983 782	279 855 134	-34 128 648	-10,87%

Source : projet de loi de finances pour 2016 et réponses au questionnaire budgétaire.

2. Un effort concentré sur la subvention à la Banque de France et le redéploiement des missions économiques à l'étranger

Les crédits demandés au titre du programme 305 pour l'année 2016 s'élèvent à 427 millions d'euros à périmètre constant, soit une baisse significative de 7,7 % (35,7 millions d'euros) par rapport à l'exercice 2015. Le programme 305 apporte ainsi **une contribution importante à l'effort de réduction des dépenses publiques porté par la mission « Économie »**.

¹ Voir notamment à ce sujet l'audition du 1^{er} juillet 2015 de Catherine Henton, directeur fiscal de Sanofi-Aventis, Édouard Marcus, sous-directeur de la prospective et des relations internationales à la direction de la législation fiscale (DLF) et Raffaele Russo, chef du projet BEPS au centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, sur la diplomatie fiscale de la France en faveur de ses entreprises.

Répartition par titre des crédits 2016 du programme 305 « Stratégie économique et fiscale »

(en millions d'euros) (en AE = CP)

Titre 2 : personnel	146,8	34%
Autres dépenses :	279,9	66%
Titre 3 : fonctionnement	277,6	65%
Titre 5 : investissement	1,0	0%
Titre 6 : intervention	1,3	0%
Total pour le P. 305	426,6	100%

Source : projet de loi de finances pour 2016.

Toutefois, l'essentiel de cette baisse est imputable à la diminution tendancielle de la subvention de fonctionnement versée à la Banque de France, qui constitue de loin le poste le plus important du programme. Celle-ci s'élève à 251,6 millions d'euros en 2016, contre 279,5 millions d'euros en 2015 selon les dernières prévisions¹, soit une baisse de 10 % (27,9 millions d'euros)².

Évolution de la subvention versée à la Banque de France

(en millions d'euros) (en AE = CP)

2011	2012	2013	2014	2015	PLF 2016
316,64	316,73	304,62	290	279,5	251,56

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Montants effectivement versés (prévisionnels pour 2015).

Le nouveau contrat de performance signé en 2011 prévoit un paiement au coût réel des prestations effectuées par la Banque de France pour le compte de l'État. Ces prestations sont les suivantes :

- le secrétariat des commissions de surendettement ;
- la tenue du compte du Trésor ;
- la mise en circulation des monnaies métalliques neuves ;
- l'organisation des séances d'adjudication des valeurs du Trésor ;
- la gestion des accords de consolidation des dettes des États étrangers ;
- le secrétariat du comité monétaire de la zone franc.

¹ La loi de finances pour 2015 prévoyait 290 millions d'euros.

² Il faut y ajouter la subvention à l'institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et à l'institut d'émission d'outre-mer (IEOM), qui s'établit à 5,5 millions d'euros en 2016.

Les économies constatées s'expliquent principalement par **les gains de productivité réalisés par la Banque de France, notamment au titre du secrétariat des commissions de surendettement** qui représente la plus grande part de la subvention (158 millions d'euros). Ces gains s'expliquent par les efforts de modernisation et de dématérialisation des procédures de surendettement engagés par la Banque de France pour les 225 000 dossiers de gérés chaque année. De plus, **la loi n° 2013-672 de séparation et de régulation des activités bancaires** devrait permettre une accélération des procédures les moins complexes. La loi prévoit notamment dans certains cas d'éluder la phase amiable et organise la fusion des procédures de recours.

Ces gains de productivité se retrouvent toutefois assez peu dans **les indicateurs de performance du programme**, alors même que nombre de dossiers déposés a baissé de 7 % sur les sept premiers mois de l'année 2015. Ainsi, l'indicateur 4.1, qui mesure le délai moyen de traitement d'un dossier, resterait constant entre 2015 et 2016, à 3,9 mois, et diminuerait à 3,84 mois en 2017. Certes, la lenteur des progrès s'explique en partie par une « *évolution de la typologie des surendettés, marquée notamment par la croissance régulière des dossiers comportant un bien et/ou un prêt immobilier, (...) plus délicats et plus longs à traiter* ». La même remarque vaut pour l'indicateur 4.3, qui mesure le coût complet du traitement d'un dossier (865 euros en 2015, 860 euros en 2016, 850 euros en 2017) et depuis cette année le nombre moyen de dossiers traités par agent (151 par an en 2015, 154 par an en 2016, 157 par an en 2017).

À **147 millions d'euros prévus pour 2016, les dépenses de personnel affichent en revanche une baisse bien plus modeste**, en valeur absolue (1,6 million d'euros, moitié moins qu'en 2015) comme en proportion (- 1 %). Cela correspond à **une suppression nette de seulement 15 ETPT** à périmètre constant, pour un plafond d'emplois de 1 644 ETPT en 2016. Il faut souligner la prépondérance des emplois de catégorie A+ (431 ETPT) et de catégorie A (526 ETPT), la DG Trésor et la DLF étant des directions d'état-major.

Les baisses d'effectifs portent principalement sur les services économiques à l'étranger. Elles accompagnent l'effort de rationalisation et de regroupement des postes en faveur des zones prioritaires pour le développement des entreprises, conformément aux objectifs fixés dans le budget triennal 2015-2017. Les services économiques constituent le réseau de l'État ayant consenti, ces dernières années, les efforts les plus importants en termes d'effectifs (de 1 114 à 639 agents entre 2009 et 2014, le triennal 2015-2017 prévoyant la suppression de 40 ETP supplémentaires) et en termes de dépenses de fonctionnement (- 25 % entre 2009 et 2014)¹. Il faut toutefois rappeler que cette baisse est liée à **la dévolution progressive des missions commerciales aux bureaux de Business France**. La rationalisation semble également trouver quelques limites en matière d'immobilier : le ratio moyen

¹ Source : réponses au questionnaire budgétaire.

de 26,13 mètres carrés par agent est assez loin des 12 mètres carrés qui constituent la norme de France Domaine.

D'une manière générale, **si vos rapporteurs spéciaux approuvent cette stratégie de redéploiement, ils appellent à ne pas entraver les capacités de la France en matière de soutien à l'exportation.** À cet égard, les efforts devraient davantage porter sur les postes en administration centrale.

Enfin, le montant des prestations d'audit et d'études économiques et financières commandées par l'administration diminue à 6,4 millions d'euros en 2016 contre de 7,7 millions d'euros en 2015. Ces marchés sont principalement passés par **l'agence des participations de l'État (APE)** dans le cadre de ses opérations de cessions ou de prises de participation, et sont confiés à des banques d'affaires, des cabinets d'avocats ou entre des cabinets d'audit ou de conseil ; ils devraient s'élever à 4,3 millions d'euros en 2016, contre 4,8 millions d'euros en 2015, même si ces chiffres doivent être pris avec précaution compte tenu du caractère peu prévisible de certaines opérations.

À cet égard, **le rapport de la Cour des comptes sur le recours par l'État aux conseils extérieurs**, demandé par la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), a montré que les marchés sont **systematiquement passés par l'APE selon des procédures dérogatoires au droit commun du code des marchés publics (CMP)**, de gré à gré, sans publicité ni mise en concurrence. L'audition du 4 mars 2015 sur le sujet a montré des impératifs de confidentialité ou d'urgence justifiaient parfois ces procédures dérogatoires¹, mais que **l'absence de doctrine générale quant à la transparence des critères, de la traçabilité de la procédure et de la rémunération des prestataires était problématique.** Vos rapporteurs spéciaux appellent donc à adapter le droit de la commande publique pour tenir compte de ces particularités, afin que le recours aux conseils extérieurs, qui peut être justifié dans son principe, s'exerce dans les meilleures conditions.

¹ *Audition du 4 mars 2015 pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur le recours aux consultants extérieurs de l'État. D'après Astrid Milsan, directrice générale adjointe de l'APE, « nous considérons que dans un certain nombre de cas, nous pouvons nous exonérer du recours à l'appel d'offre. [Le code des marchés publics] exonère d'appel d'offre les marchés de services financiers. (...) Nous considérons bien sûr que l'emploi de cette disposition doit se limiter aux titres côtés, mais nous estimons que nous pouvons y recourir tant pour les opérations de placement que pour les missions de conseil, lesquelles ne sont qu'un accessoire aux opérations de placement. (...) Nous divergeons également dans l'interprétation [relative à l'article du CMP] qui exonère les marchés secrets. (...) En attendant la transposition de la nouvelle directive sur les marchés publics, il n'est pas établi qu'il faille réserver cette disposition aux seuls marchés de défense. Nous considérons que les intérêts essentiels de la nation peuvent être des intérêts de nature stratégique et économique ».*

D'autres audits et études sont effectués à la demande du comité interministériel de la restructuration industrielle (CIRI) ou de la DG Trésor pour répondre à des besoins ponctuels.

V. LE PROGRAMME 343 : PLAN « FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT »

1. Un plan pour réduire la fracture numérique

Annoncé par le Premier ministre le 28 février 2013 dans le cadre de la feuille de route numérique du Gouvernement, le plan « France très haut débit » vise à **déployer un réseau de fibre optique¹ à très haut débit sur l'intégralité du territoire d'ici 2022**, avec un objectif intermédiaire de 50 % des foyers en 2017.

Le déploiement des nouveaux réseaux à très haut débit représente **plus de 20 milliards d'euros d'investissements sur les dix prochaines années**, ainsi répartis :

- **6 à 7 milliards d'euros investis par les opérateurs privés**, afin d'assurer la couverture des 3 600 communes les plus denses², représentant 55 % des logements et locaux à usage professionnel, mais seulement 10 % du territoire ;

- **13 à 14 milliards d'euros investis pour les « réseaux d'initiative publique »**, déployés par les collectivités territoriales. Les réseaux d'initiative publique seront financés pour moitié par des recettes d'exploitation et le cofinancement des opérateurs, et pour moitié par les pouvoirs publics (État, collectivités territoriales, Union européenne).

L'État apportera pour sa part environ 3 milliards d'euros d'ici 2022, soit près de la moitié du financement public. Deux outils sont prévus à cette fin :

- **le fonds national pour la société numérique (FSN)**, géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) dans le cadre des programmes d'investissement d'avenir (PIA), a porté les financements de l'État jusqu'en 2014, à hauteur de 900 millions d'euros ;

- **le présent programme 343 « Plan France très haut débit »** vise à prendre le relais à partir de 2015, le montant total des financements devant s'élever à 2,1 milliards d'euros à horizon 2022.

Les autorisations d'engagement prévues sur le programme 343 au titre de l'année 2016 s'élèvent comme prévu à 188 millions d'euros, après 1 412 millions d'euros en 2015 et avant 150 millions d'euros en 2017. Ces

¹ « Fiber to the Home » ou FttH, soit un déploiement de la fibre jusqu'à l'abonné.

² Soit les 148 communes classées en « zones très denses » par l'Arcep en 2009, et les communes recensées lors de l'appel à manifestations d'intentions d'investissement.

sommes ont vocation à être versées aux collectivités locales qui assurent le déploiement des réseaux d'initiative publique. **Aucune ouverture de crédits de paiement n'est prévue sur le triennal**, compte tenu d'abord de la disponibilité des crédits du FSN, et ensuite du décalage de un ou deux ans entre l'accord préalable de principe de l'État et l'accord final de financement.

**Prévisions d'ouverture de crédits
sur le programme 343 « Plan France très haut débit »**

(en AE) (en millions d'euros)

PLF 2015	2016	2017
1 412	188	150

Source : projet de loi de finances pour 2016. Les crédits sont des dépenses d'intervention (titre 6) sous forme de transferts aux collectivités territoriales.

2. La révolution numérique : un impératif d'équité aux multiples dimensions

La couverture intégrale du territoire en très haut débit est à juste titre érigée en priorité nationale. De fait, la révolution numérique bouleverse tous les secteurs de l'économie – hier la musique et la publicité, aujourd'hui le transport et le logement, demain l'éducation et la santé –, qui dépendent de plus en plus du volume de données que peut acheminer le réseau. **Au-delà du seul enjeu économique, la couverture intégrale du territoire en très haut débit est aussi une exigence d'équité** : Internet est un nouvel instrument de l'unité territoriale de notre pays. Le déploiement du réseau permet de lutter contre la désertification de certaines zones rurales et l'enclavement des zones urbaines sensibles, de redistribuer la création de valeur et de renouveler le service public sur le territoire.

Vos rapporteurs spéciaux soutiennent donc les ambitions du plan « France très haut débit » avec force, mais avec deux réserves. D'abord, le délai de dix ans prévu pour la couverture du territoire semble trop long au regard de la rapidité des transformations induites par la révolution numérique, ce qui s'explique par le fait que les opérateurs concentrent leur effort sur les zones « rentables », laissant le reste aux investissements publics par définition plus difficiles. Ensuite, **les abonnés qui bénéficieront d'une couverture plus rapide au titre des zones denses ne contribuent pas directement**, dans le dispositif actuel, à combler la « fracture numérique » qui existe avec les territoires moins densément peuplés¹.

¹ Voir à cet égard le rapport d'information n° 730 (2010-2011) du 6 juillet 2011 de Hervé Maurey, « Aménagement numérique du territoire : passer de la parole aux actes », fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Vos rapporteurs spéciaux suggèrent donc de mettre en place un **dispositif de « péréquation numérique »**, qui pourrait par exemple prendre la forme d'une contribution prélevée sur les abonnements à Internet des particuliers et entreprises bénéficiant de la couverture en « zone dense », et dont le produit serait affecté au financement des réseaux d'initiative publique dans les zones moins rentables. **Ce dispositif permettrait ainsi d'accélérer la couverture du territoire en très haut débit par la mise en œuvre de la solidarité nationale.** Cette proposition avait déjà été formulée par vos rapporteurs spéciaux à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2015.

L'enjeu de l'équité à l'heure de la révolution numérique dépasse toutefois largement la seule question de la couverture du territoire en très haut débit. **La fiscalité de l'économie numérique est à cet égard un défi majeur**, alors que de nombreux acteurs continuent à échapper à leurs obligations fiscales, entraînant des pertes de recettes pour l'État et des distorsions de concurrence. La commission des finances du Sénat a donc constitué un groupe de travail transversal et non partisan sur le sujet¹, dont font partie vos rapporteurs spéciaux et qui a abouti à la présentation de deux rapports le 17 septembre 2015 :

- « **L'économie collaborative : propositions pour une fiscalité simple, juste et efficace**² » : alors que la plupart des particuliers ne trouvent qu'un modeste complément de revenu dans l'économie du partage, certains en ont fait une véritable activité commerciale. Or les revenus gagnés par des particuliers sur des plateformes collaboratives ne sont souvent pas déclarés, faute de règles fiscales claires et de système de recouvrement efficace. Le groupe de travail propose donc d'instituer **un système de déclaration automatique des revenus des particuliers**, reposant sur les plateformes, en vue d'établir une déclaration fiscale pré-remplie. Afin de « laisser vivre » et se développer l'économie collaborative, le groupe de travail propose par ailleurs de prévoir **une franchise générale unique de 5 000 euros par an**, en-dessous de laquelle les revenus seraient totalement exonérés. Au-delà, le droit commun s'appliquerait, y compris en cas d'exonération (ex. ventes d'occasion etc.) ;

¹ Groupe de travail de la commission des finances du Sénat sur les modalités de recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique, constitué de sept sénateurs : Michel Bouvard et Thierry Carcenac, rapporteurs spéciaux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, anciens rapporteurs spéciaux de cette mission, Jacques Chiron et Bernard Lalande, rapporteurs spéciaux de la mission « Économie », ainsi que Jacques Genest.

² Rapport n° 690 (2014-2015), « L'économie collaborative : propositions pour une fiscalité simple, juste et efficace », 17 septembre 2015.

- « **Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source¹** » : l'administration fiscale est aujourd'hui démunie face à la fraude fiscale en matière de commerce en ligne, en raison de la multitude des vendeurs difficiles à détecter et souvent situés à l'étranger, de la complexité des régimes de TVA et du morcellement des flux physiques en millions de colis représentant chacun un faible enjeu fiscal. Le groupe de travail propose donc une réforme ambitieuse du mode de collecte de la TVA, adapté aux spécificités du e-commerce : **prélever la TVA au moment de la transaction sur Internet, par un mécanisme de « paiement scindé »**. Il ne s'agit de créer aucun nouvel impôt, mais d'assurer le recouvrement effectif de l'impôt qui est aujourd'hui dû et non collecté. **Il importe de mettre fin aux distorsions de concurrence afin qu'acheter français ne soit plus incompatible avec acheter en ligne.**

¹ *Rapport n° 691 (2014-2015), « Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source », 17 septembre 2015.*

**DEUXIÈME PARTIE :
LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
« PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS
OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »**

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU COMPTE

L'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « *les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs. (...) Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé* ».

Au titre de l'année 2016, le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » est composé de **trois programmes d'ampleur très inégale**, dont l'équilibre est retracé ci-dessous.

**Équilibre en 2016 et en 2015 du compte de concours financiers
« Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »**

(en euros) (crédits en AE = CP)

2016	Recettes	Crédits	Solde
Programme 861 - Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	450 000	485 000	-35 000
Programme 862 - Prêts pour le développement économique et social	27 793 934	200 000 000	-164 208 000
Programme 863 - Prêts à la filière automobile	3 000 000	5 000 000	0
Total 2016 :	31 243 934	155 485 000	-124 241 066

2015	Recettes	Crédits	Solde
Programme 861 - Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	450 000	500 000	-50 000
Programme 862 - Prêts pour le développement économique et social	35 792 000	200 000 000	-164 208 000
Programme 863 - Prêts à la filière automobile	0	0	0
Total 2015 :	36 242 000	200 500 000	-164 258 000

Source : projet de loi de finances pour 2016.

Tous les crédits sont des dépenses d'opérations financières (titre 7).

Ces trois programmes sont les suivants :

- **le programme 861 « Prêts et avances pour le logement des agents de l'État »** permet d'octroyer des prêts à 1 % aux agents de l'État servant à l'étranger, afin de faciliter les démarches relatives à la location d'un logement dans les environs de leur poste d'affectation. **Les crédits demandés au titre de ce programme pour 2016 sont de 485 000 euros**, en légère baisse par rapport à 2015, ce qui correspond à une quinzaine de dossiers ;

- **le programme 862 « Prêts pour le développement économique et social »** permet à l'État d'octroyer des prêts ponctuels aux entreprises en restructuration et rencontrant des difficultés à accéder au marché du crédit. **Ce programme est doté de 200 millions d'euros en 2016**, comme en 2015 ;

- **le programme 863 « Prêts à la filière automobile »** visait à prendre le relais du plan automobile lancé en 2009. En 2013, il a été décidé d'allouer 15 millions d'euros au programme 863, pour des prêts aux conditions de marché, non bonifiés, visant à accompagner les investissements productifs des PME et des ETI de la filière. À partir de 2016, le fonds de soutien à la filière automobile sera alimenté par une dotation budgétaire annuelle de 5 millions d'euros, alors qu'il était auparavant alimenté par des reports de crédits budgétaires non consommés, ce qui était peu lisible.

II. LE RÔLE DE L'ÉTAT FACE À LA CRISE ÉCONOMIQUE : SOUTENIR LES ENTREPRISES AVEC DISCERNEMENT

La « réactivation » du fonds pour le développement économique et social (FDES), fonds créé en 1955 et longtemps en sommeil, est la principale mesure du « **plan de résistance économique** » annoncé par le ministre du redressement productif, Arnaud Montebourg, le 12 novembre 2013. Ainsi, les crédits du FDES, initialement prévus par le projet de loi de finances pour 2014 à un niveau très bas de 10 millions d'euros, avaient été portés à 310 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2014 par un amendement du Gouvernement. En 2015 et en 2016, **les crédits demandés pour le FDES sont de 200 millions d'euros**, portés par le programme 862.

Ces prêts, remboursables et rémunérés, ont vocation à s'intégrer dans un plan de financement plus large, pour l'essentiel composé de capitaux privés. Ils permettent ainsi d'**assurer un effet de levier sur la mobilisation des prêteurs privés**, en cas de défaillance du marché du crédit, étant entendu que la forme privilégiée d'action de l'État demeure la médiation entre l'entreprise et ses partenaires. Les prêts sont octroyés et gérés par le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), rattaché à la direction générale du Trésor (cf. *supra*), et les comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI).

Prêts du FDES accordés entre janvier 2014 et août 2015

(en millions d'euros)

Année	Entreprise bénéficiaire	Montant	Secteur d'activité
2014	NewCo MD (Mory Global)	17,5 M€	Logistique
2014	SA Continentale Nutrition	3 M€	Agro-alimentaire
2014	SAS Electrom (Fagor Brandt)	47,5 M€	Biens de consommation
2014	SAS Vega Vénissieux	1,5 M€	Panneaux solaires
2014	SAS Asco Industries	35 M€	Aciérie
2014	SNC Altis Semiconducteurs	10 M€	Electronique
2015	SKTB Aluminium	0,116 M€	Fonderie d'aluminium
2015	Arc International	48,5 M€	Biens de consommation
2015	Presstalis	30 M€	Logistique
2015	SAS Société Nouvelle AIM Group	2,5 M€	Agro-alimentaire

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Le FDES s'adresse à des entreprises structurellement rentables, en priorité des PME et des ETI, qui connaissent des difficultés temporaires de trésorerie du fait de la défaillance des banques. La doctrine d'emploi a été précisée par la circulaire du 9 juin 2015 relative aux modalités d'accueil et de traitement des dossiers des entreprises confrontées à des problèmes de financement, qui précise que le recours à ces prêts est « *exceptionnel, subsidiaire et suppose un effet de levier sur d'autres sources de financement* ». En outre, **le taux des prêts ne peut pas être inférieur au taux de référence publié par la Commission européenne**, correspondant au taux de marché. Cette contrainte est justifiée par la nécessité de ne pas entraîner la qualification d'aides d'État au sens du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et de ne pas entraîner d'effet de substitution à l'initiative privée, et de ne pas exposer l'État à des risques excessifs.

S'il est normal que les prêts octroyés ne viennent pas financer des projets non viables à long terme, **vos rapporteurs spéciaux rappellent toutefois que l'État ne doit pas renoncer à sa mission de sauvegarde des intérêts économiques et sociaux menacés par la crise**. Ainsi, il serait opportun que le FDES puisse intervenir y compris à perte si l'enjeu est de préserver des entreprises et des emplois viables à moyen et long terme.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté :

- un amendement du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, visant à **abonder à hauteur de 3,58 millions d'euros** les crédits du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » afin de **financer la nouvelle Agence France entrepreneur**, annoncée par le Président de la République le 20 octobre 2015, dont l'objectif est d'accompagner les créateurs d'entreprises, notamment dans les territoires ruraux et les quartiers fragiles. Sur ces 3,58 millions d'euros, les moyens nouveaux correspondent à 2 millions d'euros, le reste provenant de redéploiements en provenance de la mission « Travail et emploi » et de la mission « Politique des territoires » ;

- un amendement de Lionel Tardy, avec l'avis favorable de la commission des finances et l'avis défavorable du Gouvernement, **redéployant 12,5 millions d'euros au sein de la mission « Économie » afin de traiter le stock des 2 200 dossiers déposés au comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC) avant sa suppression** (cf. *supra*). Cet amendement consiste en un redéploiement de crédits interne à la mission ;

- un amendement de Jean-René Marsac, avec un avis de sagesse de la commission des finances et du Gouvernement, visant à **allouer 400 000 euros aux chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS)**, afin de maintenir leur budget d'intervention inchangé par rapport à 2015. Cet amendement consiste en un redéploiement de crédits interne à la mission.

*

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement **minorant de 5 342 390 euros les crédits** de la mission « Économie », correspondant à :

- **une majoration de 1,48 million d'euros des crédits de titre 2**, répartie sur les trois programmes permanents de la mission, afin de financer la mise en œuvre du protocole relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels des carrières et des rémunérations (PPCR), prévu par l'article 57 *ter* du présent projet de loi de finances ;

- **une minoration de 10,34 millions d'euros des crédits hors titre 2**, afin de garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État. Cette diminution, répartie sur les trois programmes permanents de la mission, devrait être permise par des gains d'efficacité et une réduction de différents dispositifs d'intervention ;

- **une minoration de 12,5 millions d'euros et une majoration de 3,12 millions d'euros** des crédits du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme »,

- **une majoration de 400 000 euros** correspondant à la levée du gage sur l'amendement relatif à l'économie sociale et solidaire (ESS) (cf. *supra*).

**AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE
COMMISSION DES FINANCES**



Projet de loi

Projet de loi de finances pour 2016

(1ère lecture)

N° II-145

**Direction de la
séance**

SECONDE PARTIE

23 novembre 2015

MISSION ÉCONOMIE

(n° 163 , 164 , 165, 170)

AMENDEMENT

C	
G	

présenté par
MM. CHIRON et LALANDE

au nom de la commission des finances

Article 24

(ÉTAT B)

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Développement des entreprises et du tourisme dont titre 2	12 500 000		12 500 000	
Plan 'France Très haut débit'				
Statistiques et études économiques dont titre 2		6 250 000		6 250 000
Stratégie économique et fiscale dont titre 2		6 250 000		6 250 000
TOTAL	12 500 000	12 500 000	12 500 000	12 500 000
SOLDE		0		0

Objet

Suite à la suppression du comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC) en 2015, les aides aux stations-service de proximité ont été reprises par le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC).

Toutefois, la question des quelque 2 200 dossiers en stock reste ouverte.

La mesure n° 9 du comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015 prévoit qu'« en 2016, le Gouvernement débloquera une nouvelle enveloppe exceptionnelle de 12,5 millions d'euros qui permettra de traiter l'ensemble des demandes en attente qui avaient été déposées au CPDC ». Cette annonce a été confirmée par le président de la République. Cependant, ces crédits ne figurent nulle part au sein du programme 134.

Le Sénat s'était largement mobilisé sur cette question lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, permettant notamment le déblocage de 2,5 millions d'euros pour les nouveaux dossiers.

Afin de garantir le traitement des 2 200 dossiers en stocks, cet amendement propose l'ouverture de 12,5 millions d'euros sur les crédits du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme ». Un amendement identique a été adopté par l'Assemblée nationale avec un soutien sur tous les bancs de l'hémicycle, avant d'être supprimé en seconde délibération.

En application des dispositions de la LOLF, cette opération conduit à réduire les crédits du programme 220 « Statistiques et études économiques » (action 05 « Pilotage et soutien ») et du programme 305 « Stratégie économique et fiscale » (action 01 « Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen ») à hauteur de 6 250 000 euros chacun.



Projet de loi

Projet de loi de finances pour 2016

(1ère lecture)

N° II-171

**Direction de la
séance**

SECONDE PARTIE

23 novembre 2015

MISSION ÉCONOMIE

(n° 163 , 164 , 165, 170)

AMENDEMENT

C	
G	

présenté par
M. de MONTGOLFIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 53

Supprimer cet article.

Objet

Cet amendement propose une suppression de l'article 53 pour des raisons de principe.

La création de trois nouvelles taxes est tout d'abord en contradiction avec l'engagement du Gouvernement de ne pas créer d'impositions nouvelles, et avec celui de supprimer des petites taxes, pourtant récemment réaffirmés par le Premier ministre.

Cet article est ensuite en contradiction avec l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019. Certes, les taxes créées répondent bien à une logique sectorielle et sont plafonnées, mais la LPFP dispose également qu'« *une nouvelle affectation s'accompagne, dans le champ ministériel de l'imposition nouvellement affectée, de la suppression d'une ou de plusieurs impositions affectées d'un rendement équivalent* ». Or rien de tel n'est prévu.

De plus, les taxes créées ont une assiette extrêmement complexe, à l'heure où chacun appelle à la simplification du droit fiscal. Les subtilités de la loi seront encore raffinées par un arrêté de définition de chacun des produits inclus dans l'assiette, et complétées par une instruction fiscale.

Les nouvelles missions de contrôle et de recouvrement (en cas de non-paiement) que l'article 53 confie aux agents de la DGFIP seront donc compliquées, alors même que les effectifs sont en baisse de 2 130 ETP cette année.

La création de ces nouvelles taxes est aussi l'occasion d'afficher une opportune baisse des crédits budgétaires de la mission « Économie », sans préciser que ceux-ci sont en réalité remplacés par une autre ressource publique.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 52

(Art. 1600 du code général des impôts)

Création d'un fonds de modernisation et de péréquation entre les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et d'une ressource propre pour CCI France

Commentaire : le présent article vise, d'une part, à créer un fonds de modernisation, de rationalisation et de solidarité financière doté de 20 millions d'euros et alimenté par la taxe affectée aux chambres de commerce et d'industrie (CCI), et d'autre part, à attribuer à CCI France une fraction de cette taxe affectée sous forme de ressource propre.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉSEAU DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

Placées sous la tutelle de l'État¹ et administrées par des chefs d'entreprises élus, **les chambres de commerce et d'industrie (CCI) sont des établissements publics chargés de missions de service public et d'intérêt général, et qui peuvent aussi exercer des activités marchandes.** Aux termes de l'article 710-1 du code de commerce, le réseau des CCI contribue notamment « *au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises et de leurs associations* ». Plus précisément, les CCI exercent quatre types de missions : **la représentation des entreprises** auprès des pouvoirs publics ; **l'accompagnement des entreprises**, qu'il s'agisse de leur création, de leur développement (y compris à l'international) ou de leur transmission ; le financement et l'organisation de certaines activités de **formation professionnelle** initiale² et de formation continue ; **la gestion d'équipements** tels que les ports et les aéroports (le plus souvent en concession), ainsi que des parkings, des palais des congrès, des musées, des ponts routiers etc.

La loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services a **profondément réformé les**

¹ La tutelle de CCI France est assurée par la direction générale des entreprises (DGE), ancienne direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS). La tutelle des chambres consulaires est assurée par le préfet de région.

² Le réseau des CCI comprend 29 écoles supérieures de commerce, 56 écoles de gestion et de commerce ainsi que 10 écoles d'ingénieurs.

missions et l'organisation des CCI, dans le sens d'une régionalisation de leur financement et de leur gouvernance. Les chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT) demeurent autonomes, mais sont désormais rattachées à la chambre de commerce et d'industrie régionale (CCIR) de leur ressort.

En métropole, le réseau est composé de 145 chambres de commerce et d'industrie, réparties en 22 CCIR et 123 CCIT. Il faut y ajouter CCI France, l'établissement national fédérateur du réseau, ainsi que les 6 chambres départementales d'Île-de-France, dépourvues de la personnalité morale, et les 6 chambres d'outre-mer¹. Conformément aux objectifs de la loi de 2010, un mouvement de rationalisation de la carte consulaire est actuellement engagé, avec un objectif d'environ 90 CCIT au cours de la mandature 2016-2021.

B. UN FINANCEMENT PAR TAXE AFFECTÉE EN FORTE BAISSÉ

Aux termes de l'article 1600 du code général des impôts (CGI), **le réseau des CCI est financé par une taxe affectée appelée « taxe pour frais de chambre » (TFC)**, qui remplace l'ancienne taxe additionnelle à la taxe professionnelle (TATP), supprimée en 2010. Le produit de la taxe pour frais de chambre est collecté et réparti par les CCIR entre les différentes CCIT de leur circonscription, déduction faite de la quote-part revenant à CCI France.

La taxe pour frais de chambre est composée de deux contributions :

- d'une part, **la taxe additionnelle à la contribution foncière des entreprises (TA-CFE)**, dont le taux est régional et voté annuellement par chaque CCIR, étant précisé que ce taux ne peut être supérieur au taux de l'année précédente. Depuis 2013, le produit de la TA-CFE est soumis à un **plafond, fixé à 549 millions d'euros pour 2016** par l'article 14 du présent projet de loi de finances, montant constant depuis 2013. L'excédent est reversé au budget général de l'État ;

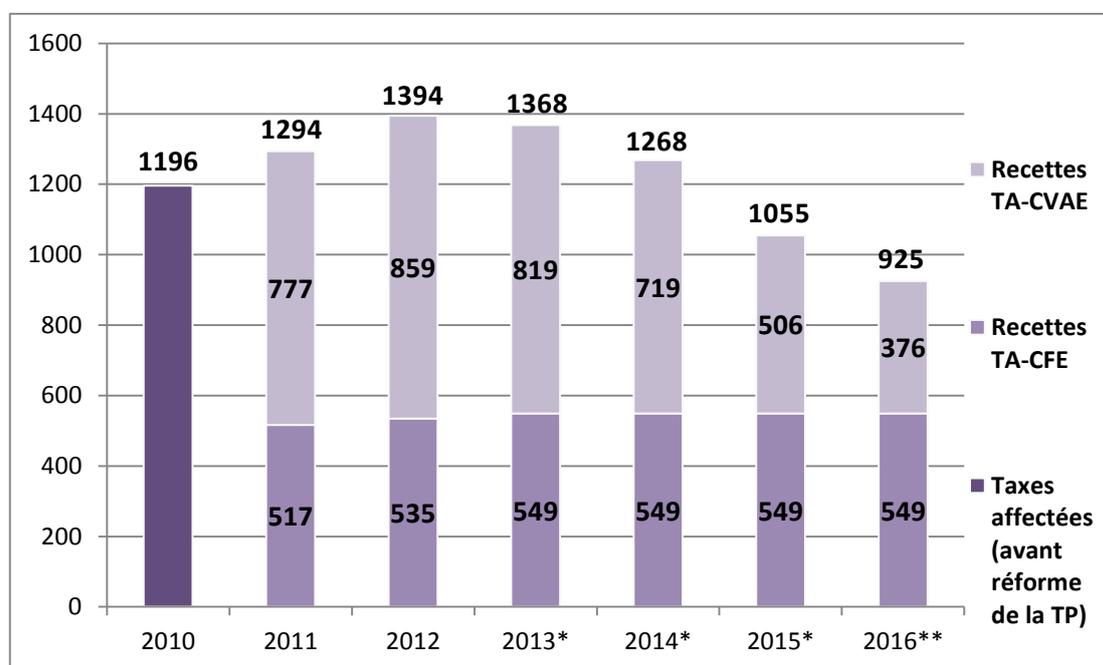
- d'autre part, **la taxe additionnelle à la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE)**, dont le taux est national et le produit réparti entre les différentes CCIR (cf. *infra*). Depuis 2013, le produit de la TA-CVAE est aussi soumis à un **plafond, fixé 376 millions d'euros pour 2016** par l'article 14 du présent projet de loi de finances tel que modifié par l'Assemblée nationale², en baisse de 130 millions d'euros par rapport à 2015. L'excédent est reversé au budget général de l'État.

¹ Source : rapport d'information n° 3064 du 16 septembre 2015 de Monique Rabin et Catherine Vautrin, en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les chambres consulaires, leurs missions et leurs financements.

² L'article 14 du projet de loi de finances pour 2016 prévoyait dans sa version initiale un plafond de 356 117 000 euros pour la TA-CVAE, en baisse de 150 millions d'euros par rapport à 2015. Sur proposition de Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, l'Assemblée nationale a adopté un

Au total, les ressources fiscales affectées aux CCI devraient représenter pour l'année 2016 un montant total de 925 millions d'euros¹, en baisse de 12,3 % par rapport à 2015 et de 33,6 % par rapport à 2012. Par ailleurs, les CCI ont été soumises à un **prélèvement exceptionnel** de 170 millions d'euros en 2014² et de 500 millions d'euros en 2015³. Il faut toutefois souligner qu'en temps normal, **la TFC, qui finance les missions non marchandes des CCI, ne représente qu'un tiers de leurs ressources**, le reste étant notamment constitué de recettes commerciales et financières, ainsi que d'autres subventions pour charges de service public.

Évolution des ressources fiscales affectées aux CCI sur la période 2010-2016



* après écrêtement au profit du budget de l'État (plafonnement).

** en l'état actuel du présent projet de loi de finances pour 2016.

Source : commission des finances du Sénat.

amendement modérant la baisse de 20 millions d'euros, soit un plafond de 376 117 000 euros pour une baisse de 130 millions d'euros par rapport à 2015.

¹ Hors prélèvement en faveur de France Télécom. Ce prélèvement, institué en 2003 en compensation de l'assujettissement de France Télécom aux impositions directes locales et taxes additionnelles dans les conditions de droit commun, est constant depuis 2010, à 29 millions d'euros.

² Article 51 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances initiale pour 2014.

³ Article 33 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances initiale pour 2015.

Sous le double effet de ces baisses de recettes et de la loi précitée du 23 juillet 2010, les CCI ont **engagé une réduction de leurs coûts et se sont montrées plus sélectives dans leurs investissements**. Le rapport sur l'impact de la réduction des ressources fiscales des CCI remis au Parlement en septembre 2015¹ signale notamment que cette situation a conduit les CCI à « adopter fin 2014 un plan emploi consulaire qui se traduira par le départ de près de 1 600 personnes (hors DOM), soit 8,8 % des personnels des CCI concernées, pour un coût total d'environ 130 millions d'euros, (...) à réaménager sensiblement leur offre et, surtout, leur tarification en matière d'appui aux entreprises ou de formation, (...) et à revoir leurs projets d'investissements, avec une baisse de l'ordre de 37 % en 2015 par rapport au point haut de 2013, mais aussi à mettre en œuvre une véritable stratégie de gestion de leur patrimoine immobilier ».

C. DES RESSOURCES FISCALES QUI NE CORRESPONDENT PLUS À LA RÉALITÉ ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES

La particularité de la TA-CVAE est que son produit transite par un **fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région (FFCCIR)**, géré au niveau national par le ministère chargé de l'économie, et est ensuite **réparti entre les différentes CCIR, selon un mécanisme assez complexe qui vise à préserver la répartition « historique »** des ressources des différentes chambres.

Les modalités de répartition de la TA-CVAE entre les CCIR

Lors de la création de la TA-CVAE, il n'existait pas de base de départ pour fixer la répartition de son produit entre les différentes CCIR. Il a donc été décidé de choisir **une clé de répartition « historique » correspondant à une part de l'ancienne taxe additionnelle à la taxe professionnelle (TATP)** perçue par les chambres.

Concrètement, l'article 1600 du code général des impôts prévoit de calculer, pour chaque CCIR, un montant « plancher » correspondant à 60 % de ses recettes de TA-CFE de 2010, laquelle correspondait elle-même – dans la période transitoire qui faisait suite à la suppression de la TATP – *grosso modo* aux recettes de la TATP de 2009. Ce plancher a été minoré de 4 % pour 2011, de 8 % pour 2012 et de 15 % pour 2013 et les années suivantes.

Depuis 2013, le plancher correspond à la somme de 554 millions d'euros pour l'ensemble des CCIR.

¹ Rapport du Contrôle général économique et financier (CGEfi) sur l'impact de la réduction des ressources fiscales affectées aux chambres de commerce et d'industrie, établi en application de l'article 33 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances initiale pour 2015.

Ensuite, l'article 1600 du code général des impôts prévoit deux méthodes possibles de répartition :

1° si le produit de la TA-CVAE est supérieur ou égal au plancher de 554 millions d'euros, celui-ci est réparti, dans la limite des 554 millions d'euros, entre les différentes CCIR en vertu de la répartition « historique » des recettes de la TATP, **et le surplus est affecté à chaque CCIR proportionnellement à la valeur ajoutée imposée dans leur circonscription**. En d'autres termes, seul « l'excédent » de TA-CVAE, supérieur au plancher historique, tient compte de la dynamique économique des régions ;

2° si le produit de la TA-CVAE est inférieur au plancher de 554 millions d'euros, celui-ci est exclusivement réparti selon les critères « historiques », en application d'un « coefficient unique d'équilibrage » qui permet d'appliquer la répartition de l'ancienne TATP aux montants disponibles. Il n'existe donc pas dans ce deuxième cas de répartition en proportion de la valeur ajoutée créée sur le territoire de chaque CCIR.

Des dispositions similaires sont prévues pour la CCI de Mayotte.

Source : commission des finances du Sénat

Aujourd'hui, en raison du plafonnement de la TA-CVAE, le produit de cette taxe (376 millions d'euros) est inférieur au plafond de 554 millions d'euros. C'est donc le deuxième cas de figure qui s'applique. Par conséquent, **la répartition du produit de la TA-CVAE entre les différentes CCIR est aujourd'hui figée par l'application de critères qui datent de 2009, et ne correspondent plus à la réalité économique des territoires.**

Cette situation, cumulée à la baisse des plafonds de la taxe pour frais de chambre, entraîne des problèmes de deux types :

- d'une part, certaines CCI peuvent éprouver des difficultés à s'adapter à la réduction de leurs recettes fiscales ;

- d'autre part, certaines CCI peuvent être conduites à différer ou à remettre en cause certains projets d'investissements, pourtant nécessaires compte tenu de la dynamique économique de leur territoire : centres de formation, écoles, infrastructures, centres d'affaires etc.

Or il n'existe à ce jour aucun dispositif de péréquation entre les différentes CCIR, qui permettrait d'atténuer ces problèmes par un mécanisme de solidarité entre les différentes chambres.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

En réponse à ces problèmes, le présent article propose de **créer un fonds de péréquation et de modernisation en faveur des CCI, doté de 20 millions d'euros**. L'article 1600 du code général des impôts serait modifié à cette fin.

Concrètement, les 20 millions d'euros seraient prélevés chaque année sur le produit de la TA-CVAE affecté au fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région (FFCCIR), le montant restant, soit 356 millions d'euros en 2016, étant affecté aux différentes CCIR selon les règles exposées ci-dessus¹. Le plafonnement de la TA-CVAE n'est pas remis en cause par le présent article.

Le fonds de péréquation aurait vocation à :

- « *financer des projets spécifiques d'investissement des chambres* » ;
- **ou à « contribuer à la solidarité financière à laquelle une chambre de commerce et d'industrie de région (CCIR) serait contrainte au titre de l'article L. 711-8 du code de commerce », c'est-à-dire au titre de sa mission d'animation du réseau des CCIT de sa circonscription. Il s'agit, en d'autres termes, de venir en aide à une CCIT rencontrant des difficultés financières ponctuelles.**

Aux termes du présent article, le fonds de péréquation serait régi par les règles suivantes :

- l'affectation des sommes, dans la limite du plafond global de 20 millions d'euros, serait **déterminée par délibération de l'assemblée générale de CCI France**, prise au plus tard le 30 juin de chaque année, dans des conditions précisées par décret ;

- l'éventuel reliquat demeurant au sein du fonds de péréquation au 30 juin de l'année N+1 serait reversé au budget général de l'État : **il est donc impossible d'accumuler de la trésorerie sur ce fonds de péréquation d'année en année.**

¹ La rédaction proposée modifie uniquement les dispositions relatives à la seconde méthode de répartition de la TA-CVAE, c'est-à-dire dans le cas où son produit est inférieur à la base historique de 554 millions d'euros (cf. supra). Ceci dit, cette rédaction ne semble pas poser problème dans la mesure où cette situation est appelée à perdurer. Dans le cas éventuel où le produit de la TA-CVAE dépasserait à nouveau le montant de 554 millions d'euros, une répartition en fonction de la valeur ajoutée imposée sur chaque territoire s'appliquerait de toute façon.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **deux amendements identiques** modifiant le présent article, à l'initiative, d'une part, de Jean-Louis Gagnaire, rapporteur spécial, de Monique Rabin et de plusieurs de leurs collègues, et d'autre part, de Joël Giraud et de plusieurs de ses collègues, avec un avis de sagesse du Gouvernement.

Ces amendements, qui réécrivent largement le dispositif, visent :

- **d'une part**, à préciser la vocation du fonds de 20 millions d'euros, celui-ci étant nommé **fonds de modernisation, de rationalisation et de solidarité financière (FMRSF)**, et inscrit à l'article 711-16 du code de commerce¹. Son affectation est également précisée, conformément à sa vocation : **18 millions d'euros** serviront à « *financer des projets structurants de modernisation des chambres ou à contribuer à la solidarité financière* », et **2 millions d'euros** serviront à « *financer des projets d'intérêt national en faveur de l'innovation et de la modernisation du réseau* », c'est-à-dire, pour l'essentiel, les projets portés par CCI France. L'emploi de ces sommes ainsi que l'activité nationale de CCI France font l'objet d'une « *information annuelle mise à disposition de l'autorité de tutelle* », c'est-à-dire la direction générale des entreprises (DGE).

- **d'autre part**, à affecter une ressource propre à CCI France, sous la forme d'une fraction de la taxe pour frais de chambre, alors qu'aujourd'hui CCI France est financée par une contribution des CCIR votée chaque année en assemblée générale. Le montant est fixé à 2,2 % des plafonds cumulés de la TA-CFE et de la TA-CVAE, soit **19,88 millions d'euros**, un montant identique à celui qu'avait adopté l'assemblée générale de CCI France : le passage d'une contribution à une taxe affectée est donc **financièrement neutre en 2016**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

1. Le fonds de modernisation, de rationalisation et de solidarité financière : la nécessité d'éviter le saupoudrage

Le fonds de 20 millions d'euros proposé par le présent article constitue une mesure bienvenue, qui devrait contribuer à la fois :

- **à la solidarité au sein du réseau des CCI**, étant entendu que celle-ci doit s'effectuer au bénéfice des seules chambres rencontrant des difficultés ponctuelles, et ne pas servir à « couvrir » une gestion non rigoureuse ou un refus des efforts de rationalisation ;

¹ Cet article donne la liste des missions de CCI France, qui sera chargée de la gestion du FMRSF.

- à l'impérative modernisation du réseau des CCI, dans un contexte financier contraint par l'effort demandé au titre de la réduction de la fiscalité pesant sur les entreprises, et alors que les défis à relever sont nombreux : réorganisation territoriale du réseau, mutualisation des moyens, adaptation aux enjeux de l'économie numérique etc. À cet égard, le présent article répond à la recommandation n° 5 du rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale du 16 septembre 2015¹, qui proposait notamment de « *mettre en place un fonds de modernisation qui aurait un caractère incitatif, en aidant les CCI s'engageant dans ces processus de mutualisation à disposer de moyens supplémentaires pour les mener à bien* ».

La création de ce fonds de 20 millions d'euros permettra dans une certaine mesure de préserver les investissements des CCI. À ce titre, le présent article est complémentaire de la clause d'exclusion de certains investissements du champ du prélèvement de 500 millions d'euros prévu par l'article 33 de la loi de finances pour 2015, adopté notamment grâce à l'initiative de la commission des finances du Sénat, reprise et modifiée par l'Assemblée nationale. Il est en effet précisé dans cet article que les données prises en compte pour le calcul du prélèvement exceptionnel « *excluent les services budgétaires portuaires et aéroportuaires et les ponts gérés par les chambres de commerce et d'industrie. Elles excluent également les montants affectés en 2014 et 2015 à des investissements en faveur de centres d'apprentissage ou de formation en alternance, et ayant fait l'objet d'une décision d'autorisation du Premier ministre avant le 1^{er} novembre 2014 dans le cadre du programme d'investissements d'avenir* ».

Toutefois, le montant de 20 millions d'euros consacrés à la péréquation et à la modernisation semble bien faible au regard des 925 millions d'euros de recettes fiscales des CCI. Certes, vos rapporteurs spéciaux comprennent l'attachement des CCI à la répartition « historique » des recettes fiscales, afin de ne pas bouleverser l'équilibre économique de chacune d'entre elles. Cependant, compte tenu de la faiblesse de ce montant, **il est impératif d'éviter le « saupoudrage »** sur des dizaines, si ce n'est des centaines, de projets portés par les différentes CCI.

Vos rapporteurs spéciaux avaient donc proposé un amendement tendant à **flécher ces montants sur un nombre restreint de projets structurants, de portée nationale ou régionale.**

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale va dans le même sens. D'une part, celui-ci « réserve » 2 millions d'euros sur les 20 millions d'euros pour les projets de portée nationale, notamment **le projet « CCI de demain »**, qui comprend le portail de services en ligne « e-CCI » ou encore une plateforme de données à disposition du réseau. D'autre, l'intitulé du « fonds de modernisation, de rationalisation et de solidarité financière »

¹ Rapport d'information n° 3064 du 16 septembre 2015 de Monique Rabin et Catherine Vautrin, en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les chambres consulaires, leurs missions et leurs financements.

explicite les objectifs de celui-ci. **L'amendement initialement proposé par vos rapporteurs spéciaux a donc été satisfait.**

Vos rapporteurs spéciaux estiment toutefois que **l'instauration d'un fonds de péréquation ne saurait être qu'une mesure transitoire, dans l'attente d'une refonte totale des modalités de répartition de la taxe pour frais de chambre entre les CCIR.** En effet, la référence aux bases fiscales de l'année 2009 n'est pas une solution pérenne, dans la mesure où elle implique un décalage croissant avec la réalité économique des territoires et la demande de services rendus par les CCI. **Ceci dit, une réforme d'une telle ampleur ne peut pas être envisagée dès cette année, pour deux raisons.** D'une part, elle suppose une évaluation précise de l'impact des récentes baisses de ressources fiscales affectées aux CCI sur le périmètre et la qualité de leurs missions non marchandes, qu'il est trop tôt pour effectuer¹. D'autre part, il apparaît préférable d'**attendre la constitution des nouvelles CCIR,** qui seront établies en 2017 afin que leur circonscription corresponde à la nouvelle carte des régions créées au 1^{er} janvier 2016.

2. La création d'une ressource propre pour CCI France : l'autonomie financière, garantie de la modernisation du réseau ?

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale vient également **conforter l'autonomie financière de CCI France,** en affectant à la tête de réseau une ressource propre constituée d'une fraction de la taxe affectée. Le montant de 20 millions d'euros est en baisse par rapport à la contribution de l'année 2015, qui était de 23,3 millions d'euros.

Vos rapporteurs spéciaux saluent ce changement viendra – à effort d'économies constant – **renforcer la capacité d'initiative de la tête de réseau** des chambres de commerce et d'industrie, dans un contexte où la priorité est à des efforts de rationalisation. La création d'une ressource propre pour CCI France était notamment l'une des recommandations de nos collègues Jean-Claude Lenoir et Claude Bérit-Débat². Celle-ci a été reprise par notre collègue députée Monique Rabin dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, mais pas par notre collègue Catherine

¹ À cet égard, de premiers éléments sont fournis par le rapport du Contrôleur général économique et financier (CGEfi) sur l'impact de la réduction des ressources fiscales affectées aux chambres de commerce et d'industrie, établi en septembre 2015 en application de l'article 33 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances initiale pour 2015. Toutefois, une évaluation approfondie ne pourra avoir lieu que sur la base des conventions d'objectifs et de moyens (COM) signées entre les CCIR et l'État au cours de l'année 2015, qu'il est encore trop tôt pour évaluer.

² Recommandation n° 1 du rapport n° 712 (2013-2014) fait par Jean-Claude Lenoir et Claude Bérit-Débat au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois et de la commission des affaires économiques du Sénat, « Réforme des chambres de commerce et d'industrie : des résultats régionaux contrastés », déposé le 9 juillet 2014.

Vautrin, également rapporteure¹. **Si ce choix est par ailleurs soutenu par la majorité des CCI, il ne fait pas l'unanimité** : il appartiendra dès lors à CCI France de rendre compte du bon emploi de cette autonomie financière.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Source : rapport d'information n° 3064 du 16 septembre 2015 de Monique Rabin et Catherine Vautrin, en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les chambres consulaires, leurs missions et leurs financements.

ARTICLE 53

(Art. 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003
de finances rectificative pour 2003)

**Création de trois taxes affectées au financement
des centres techniques industriels (CTI)
et harmonisation de l'ensemble des taxes affectées aux CTI
et aux comités professionnels de développement économique (CPDE)**

Commentaire : le présent article vise à créer trois taxes affectées au profit de l'institut des corps gras (ITERG), du centre technique des industries de la fonderie (CTIF) et du nouveau centre technique industriel de la plasturgie et des composites (CTIPC), ainsi qu'à harmoniser l'utilisation et les modalités de recouvrement des taxes affectées à l'ensemble des centres techniques et industriels (CTI) et des comités professionnels de développement économique (CPDE).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES CENTRES TECHNIQUES INDUSTRIELS ET ORGANISMES ASSIMILÉS

Créés par la loi n° 48-1228 du 22 juillet 1948, les centres techniques industriels (CTI) sont des établissements d'utilité publique qui exercent diverses missions de développement économique et technique au service des entreprises d'une filière. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de la recherche, les CTI « ont pour objet de promouvoir le progrès des techniques, de participer à l'amélioration du rendement et à la garantie de qualité dans l'industrie¹ ». À cet effet, ils exercent notamment les activités suivantes :

- **recherche et développement**, et notamment recherche appliquée *via* des tests en laboratoire. Certains tests, études et autres services sont facturés à leurs clients ;

- **transfert de technologie** au bénéfice des entreprises de la filière ;

- **normalisation**, certification et contrôle de la qualité ;

- **veille stratégique et technologique** des marchés ;

¹ L'alinéa suivant est ainsi rédigé : « À cet effet, notamment, ils coordonnent et facilitent les initiatives. Ils exécutent ou font exécuter les travaux de laboratoire et d'ateliers expérimentaux indispensables, et en particulier, dans le cadre de la législation existante et en accord avec les organismes habilités à cette fin, ils participent aux enquêtes sur la normalisation et à l'établissement des règles permettant le contrôle de la qualité. Ils font profiter la branche d'activité intéressée des résultats de leurs travaux ».

- **formation**, notamment par la gestion d'instituts supérieurs.

Les CTI sont dotés de la personnalité civile et jouissent de l'autonomie administrative et financière. Celles de leurs missions qui sont financées par des ressources publiques (cf. *infra*) doivent faire l'objet d'une comptabilité distincte de la part du CTI.

Le pilotage des CTI est assuré par un conseil d'administration, qui comprend des chefs d'entreprise de la branche, des représentants du personnel, des représentants de l'enseignement technique supérieur, et des personnalités compétentes. La tutelle de l'État est assurée par un commissaire du Gouvernement représentant le ministre chargé de l'industrie, qui dispose d'un droit d'opposition sur les délibérations du conseil d'administration¹.

Il existe aujourd'hui onze CTI relevant du ministre chargé de l'industrie et donc de la mission « Économie »². Ils emploient au total 3 200 collaborateurs et œuvrent dans des secteurs d'activités divers, caractérisés par un tissu de nombreuses PME.

Deux CTI sont particulièrement concernés par le présent article :

- **le centre technique des industries de la fonderie (CTIF)**, qui mène notamment des actions recherche et développement mutualisées pour le secteur de la fonderie, des missions de normalisation, d'expertise, de veille scientifique, technique et réglementaire, et de formation initiale et continue. Le secteur de la fonderie représente un chiffre d'affaires de 5,4 milliards d'euros, 450 entreprises de toutes tailles (la première réalise 10 % du chiffre d'affaires du secteur) et 36 000 emplois ;

- **l'institut des corps gras (ITERG)**, qui mène des actions de même nature au profit des industries des corps gras d'origine animale et végétale : tritrateurs, raffineurs, conditionneurs, margarinerie, coproduits animaux, premiers transformateurs de la lipochimie industrielle. Au total, cette filière représente un chiffre d'affaires annuel de 7 milliards d'euros.

Par ailleurs, il n'existait pas jusqu'à maintenant de CTI pour le secteur de la plasturgie, industrie relativement jeune en comparaison des filières du métal, du verre, du textile ou encore du bois. Or ce secteur, qui représente 4 070 entreprises et près de 210 000 salariés³, est à 90 % constitué de PME, dont 70 % d'entre elles ne dépassent pas 20 salariés. **Aussi celles-ci ont-elles un accès difficile à l'innovation**, qui requiert des structures lourdes à la portée des seules grandes entreprises, alors même qu'il s'agit d'un secteur où l'innovation est cruciale (plastiques cicatrisables, écrans

¹ Les CTI sont également soumis au contrôle économique et financier de l'État et, en tant qu'organismes bénéficiant de ressources publiques, aux vérifications de l'inspection générale des finances (IGF) et de la Cour des comptes.

² Auxquels s'ajoutent deux CTI suivis par le ministère de l'écologie et huit centres techniques relevant du ministère de l'agriculture.

³ Source : fédération de la plasturgie et des composites.

souples, aéronautique, recyclage etc.), et où la France dispose d'un avantage comparatif. Il existe certes un **pôle européen de la plasturgie (PEP)**¹, mais celui-ci est une association loi 1901 qui ne dispose ni du statut ni des moyens d'un CTI.

C'est pourquoi la fédération de la plasturgie et une majorité de la profession ont travaillé l'année dernière à la création d'un **centre technique industriel de la plasturgie et des composites (CTIPC)**, en lien avec la direction générale des entreprises (DGE) qui a cofinancé l'étude de faisabilité et mené la concertation². Le CTIPC pourra financer des actions mutualisées de recherche et de développement, et favoriser ainsi la croissance et la montée en gamme de la plasturgie française. **Le CTIPC sera lancé en 2016** ; ses moyens seront notamment issus de ceux pôle européen de la plasturgie et il devrait compter 50 nouveaux salariés à horizon 2021, majoritairement employés dans la recherche et le développement.

Les comités professionnels de développement économique (CPDE) ont été créés par la loi n° 78-654 du 22 juin 1978. Initialement distincts des CTI et centrés sur des missions de compétitivité et d'adaptation au marché, les CPDE **ont vu leurs missions considérablement élargies** par la loi en 2004 et en 2007, au point que ceux-ci peuvent aujourd'hui **mener à peu près tout type d'action en faveur de leur secteur**. En effet, aux termes de l'article 2 de la loi de 1978 modifiée, les CPDE *« exercent une mission de service public qui a pour objet de concourir à la préservation de l'emploi et à l'équilibre de la balance des paiements en organisant l'évolution des structures de création, de production et de commercialisation pour assurer leur compétitivité, en contribuant au **financement d'actions d'intérêt général** n'entravant pas la concurrence et facilitant cette évolution, en aidant au développement des **jeunes entreprises innovantes**, en accroissant la productivité par une meilleure **diffusion de l'innovation** et des nouvelles technologies, en améliorant l'adaptation aux besoins du marché et aux normes environnementales, en **soutenant les actions de promotion**, en **accompagnant le développement international des entreprises**, en **encourageant la formation et la préservation des savoir-faire et du patrimoine**, en procédant à toutes **études** concernant les domaines d'activité intéressés, en diffusant les résultats, en soutenant les actions de **lutte contre la contrefaçon** et en favorisant toutes les initiatives présentant un intérêt pour l'ensemble de la profession »*.

¹ Également appelé centre technique de la plasturgie et des composites.

² Le rapport de Clotilde Valter remis au Premier ministre le 7 octobre 2014 précise toutefois que « cette demande ne fait pas complètement l'unanimité dans la profession, le syndicat de la plasturgie pour le BTP de même que le syndicat national des entreprises de l'emballage plastique et souple (ELIPSO qui n'est plus membre de la fédération de la Plasturgie est des composites) ont fait connaître spontanément leur opposition auprès de la mission. Pour autant, c'est un projet très intéressant et porteur pour la filière et en même susceptible d'engager un processus de coopération transversale avec d'autres filières dont par exemple la mécanique et les matériaux de construction ».

Il existe aujourd'hui quatre CPDE : le comité de développement et de promotion de l'habillement (DEFI), le comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB), le centre technique du cuir (CTC) et le comité Francéclat (horlogerie, bijouterie, joaillerie, orfèvrerie et arts de la table). Les deux derniers exercent aussi des activités de CTI. Au total, les CTI représentent environ 45 000 entreprises et 320 000 emplois.

B. LE FINANCEMENT PAR DOTATION BUDGÉTAIRE : UN MODÈLE DÉPENDANT DES ÉQUILIBRES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

Le financement public des CTI et des CPDE peut prendre deux formes : **une subvention du budget de l'État**, portée par le programme 134 de la mission « Économie¹ », **ou une taxe affectée**. Les ressources des CTI et des CPDE proviennent également d'activités de nature commerciale, qui sont facturées à leurs commanditaires, telles que les tests et études techniques, et autres prestations de services.

Sept organismes bénéficient d'une subvention budgétaire : le centre technique des industries de la fonderie (CTIF), l'institut des corps gras (ITERG), l'institut français du textile et de l'habillement (IFTH), l'institut français de la mode (IFM), l'institut technologique Forêt-Cellulose-Bois-Construction-Ameublement (FCBA), le centre technique de la teinture et du nettoyage (CTTN), et le centre technique du papier (CTP).

Le financement par dotation du budget de l'État est toutefois caractérisé par une forte baisse depuis plusieurs années, justifiée par la situation générale des finances publiques, mais qui complique l'exercice de leurs missions par les CTI et les CPDE. Ainsi, le montant des dotations aux CTI et organismes assimilés dépendant de la mission « Économie » est **passé de 34,4 millions d'euros en 2008 à 20 millions d'euros en 2015, soit une baisse de 42 %²**. Clotilde Valter qualifie cette baisse des dotations de « *véritable choc budgétaire* » pour les CTI et les CPDE. Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit un montant de **17,01 millions d'euros** pour l'ensemble de ces dotations budgétaires³.

¹ Action n° 03 « Action en faveur des entreprises industrielles » du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme ».

² Source : projet de loi de finances pour 2008 et projet de loi de finances pour 2015 (AE = CP).

³ Source : projet de loi de finances pour 2016 (AE = CP).

Synthèse du financement des CTI et CPDE en 2013

(en millions d'euros)

	statut	TFA	DBE	CVO	contrats privés	autres	total
filière bois							
Codifab	CPDE	13,7 (dont 3,6 reversés FCBA)		0,1			13,8
FCBA	CTI	3,6 reversé par Codifab	8 (dont 7 pour déménagement)	0,7	16	4,3	32,7
CTP	CTI		3,5		5,3	2,8	11,6
filière textile							
IFTH	CTI		5,1		9,6	1,2	15,8
DEFI	CPDE	10,2					10,2
filière mécanique							
IS	CTI	0,6			6,2	1	7,8
CTDEC	CTI	2,3			2,1	1,7	6,1
CETIM	CTI	59,3			44,3	8,4	112,8
CTICM	CTI	4,7			3,7	0,4	8,8
CTIAT	CTI	3,7			7,6	0,5	11,8
CTIF	CTI		6,8		5	1	12,8
filière mode							
CTC	CPDE avec CTI fusionné	12,6			12,9	0,3	25,8
Francéclat	CPDE avec CTI fusionné	13,3			0,7		14
filière matériaux							
CTMNC	CTI	5			2,4	0,1	7,5
CERIB	CTI	11,4			8	0,6	20
filière nettoyage							
CTTN	CTI		0,3		3,8	0,08	4,1
filière alimentaire							
ITERG	CTI		0,8		2,6	2,6	6

Source : « Les CTI et CPDE au service du redressement productif », rapport au Premier ministre de Clotilde Valter, députée du Calvados, 7 octobre 2014

Le présent article vise notamment (cf. *infra*) à modifier le mode de financement de deux CTI :

- **le centre technique des industries de la fonderie (CTIF)**, dont la dotation budgétaire s'élevait à 5,7 millions d'euros en 2014, soit près de la moitié du budget total de 11,7 millions d'euros. Les effectifs du CTIF s'élèvent à 120 personnes ;

- **l'institut des corps gras (ITERG)**, dont la dotation budgétaire s'élevait à 695 000 euros en 2014, soit environ un dixième du budget total de 6,8 millions d'euros. Les effectifs de l'ITERG s'élèvent à 78 personnes.

C. LE FINANCEMENT PAR TAXE AFFECTÉE : AUTONOMIE ET STABILITÉ

1. Le financement par taxe affectée : le droit commun des CTI

Le financement par taxe affectée est le modèle le plus courant de financement public des CTI et des CPDE¹. **Il existe au total six taxes affectées, prévues par l'article 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003².**

L'assiette de ces taxes affectées est fixée par la loi et précisée par l'arrêté ministériel « produits » du 22 janvier 2004 fixant la liste des produits et services soumis aux taxes affectées aux actions collectives de développement économique et technique de certains secteurs industriels. Cet arrêté a été modifié plusieurs fois. Il convient également de préciser que les **produits importés** sont inclus dans l'assiette.

Ces taxes sont plafonnées par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances initiale pour 2012, relatif au plafonnement des ressources de divers organismes chargés d'une mission de service public (cf. *infra*). En cas de recettes supérieures aux plafonds fixés, l'excédent est écrié au profit du budget général de l'État.

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit un montant de **134,8 millions d'euros pour l'ensemble de ces taxes affectées³**, relativement constant depuis plusieurs années puisque leur assiette dépend largement de la conjoncture économique de la filière concernée.

La généralisation du mode de financement par taxe affectée est l'une des principales préconisations de Clotilde Valter sur l'avenir des CTI et des CPDE remis au Premier ministre le 7 octobre 2014. Notre collègue

¹ Le comité professionnel des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB) et l'institut technologique forêt-cellulose-bois-construction-ameublement (FCBA) sont également en partie financés par une contribution volontaire obligatoire (CVO), décidée et collectée par les fédérations professionnelles.

² Certaines taxes affectées bénéficient à plusieurs CTI, ce qui explique qu'il n'en existe que six.

³ Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016.

députée suggère de « *supprimer la dotation du budget de l'État et généraliser la taxe affectée en harmonisant leur assiette et en corrigeant le plafonnement des recettes pour accompagner la dynamique des filières industrielles* ».

2. Une collecte et une affectation par les CTI et CPDE eux-mêmes

Au-delà des différences d'assiette et de taux par définition spécifiques à chaque filière industrielle, les dispositions applicables aux six taxes affectées présentent des **caractéristiques communes, qui laissent une large place à l'autonomie des CTI et des CPDE.**

Elles sont notamment **collectées et contrôlées par les organismes bénéficiaires**, par dérogation au droit commun de la procédure fiscale, qui confie cette mission à la direction générale des finances publiques (DGFIP). Le paiement intervient à l'occasion du dépôt d'une **déclaration semestrielle ou annuelle** par l'entreprise redevable. Les organismes sont chargés d'établir eux-mêmes le modèle de la déclaration que doivent souscrire les entreprises redevables d'une taxe affectée.

De manière plus marginale, les dispositions régissant les taxes affectées au centre technique des industries mécaniques (CETIM) et au centre technique des matériaux et composants pour la construction (CTMCC) présentent certaines imprécisions et ambiguïtés, notamment en matière de définition de l'assiette. Il importe de sécuriser ces dispositions.

Par ailleurs, et surtout, les possibilités d'affectation de ces taxes sont très étendues et diffèrent en fonction des organismes bénéficiaires. En application des dispositions actuelles, ces taxes peuvent financer, sans restriction, les missions dévolues aux organismes bénéficiaires, soit par la loi n° 48-1228 du 22 juillet 1948 fixant le statut juridique des centres techniques industriels (CTI), aujourd'hui abrogée et codifiée au sein du code de la recherche, soit par la loi n° 78-654 du 22 juin 1978 concernant les comités professionnels de développement économique (CPDE). Dans les deux cas, **le périmètre est très large (cf. supra) et laisse une grande marge de manœuvre au conseil d'administration dans l'affectation du financement public.**

Dans rapport précité, Clotilde Valter aboutit à la conclusion suivante : « *pour leur permettre de gagner en efficacité collective et de contribuer plus encore au redressement productif de notre pays, une remise à plat s'impose pour confirmer la mission d'intérêt général et le financement public des CTI et CPDE. Celle-ci doit s'accompagner d'une tutelle plus vigilante sur l'utilisation des moyens publics et plus soucieuse de l'évaluation des dispositifs publics* ». L'une de ses recommandations porte par conséquent sur la nécessité de « *clarifier les statuts des CTI et des CPDE autour des missions d'intérêt général* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA CRÉATION DE TROIS NOUVELLES TAXES AFFECTÉES

1. Assiette, taux et procédure applicable aux nouvelles taxes

Le présent article vise tout d'abord à **instaurer trois nouvelles taxes affectées, respectivement au profit du CTIF et de l'ITERG à la place de leur dotation budgétaire, et au profit du nouveau CTIPC créé en 2016**. À cette fin, il est ajouté un G, un H et un I à l'article 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003 précitée qui prévoit les taxes affectées aux CTI.

Les règles de taux et d'assiette simplifiées sont exposées dans le tableau ci-après. L'arrêté ministériel du 22 janvier 2004 (cf. *supra*) sera modifié pour établir le recensement détaillé des produits concernés.

Le rendement potentiel théorique de ces taxes en régime de croisière est estimé à 700 000 euros pour l'ITERG, 5,8 millions d'euros pour le CTIF, et 5,8 millions d'euros pour le CTIPC.

Ces taxes sont toutefois plafonnées par l'article 14 du présent projet de loi de finances, qui modifie l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances initiale pour 2012 (cf. *supra*). Les plafonds sont les suivants : 404 000 euros pour l'ITERG ; 1 159 000 euros pour le CTIF ; 3 millions d'euros pour le CTIPC.

Au-delà des particularités de taux et d'assiette propres à chaque filière économique, ces trois taxes affectées obéissent à des **règles communes, qui sont étendues par le présent article à l'ensemble des taxes affectées aux CTI** (cf. *infra*).

**Description simplifiée des trois taxes affectées
instituées par le présent article**

Bénéficiaire	Assiette simplifiée	Taux
ITERG (corps gras)	Volume des produits issus de la transformation des corps gras végétaux et animaux : huiles végétales, huiles raffinées, margarines et matières grasses tartinables, suifs et saindoux. Le redevable est le fabricant établi en France ou le destinataire réel dans le cas d'importations.	2,25 € par tonne de produits commercialisés en 2016. 0,33 € par tonne en 2017. Ce tarif peut être révisé chaque année dans la limite de 0,50 € par tonne.
CTIF (fonderie)	Vente ou location des produits issus de la fonderie , définie comme un procédé de formage des métaux consistant à couler un métal ou nu alliage dans un moule pour reproduire une pièce donnée par refroidissement. Le redevable est le fabricant établi en France ou le destinataire réel dans le cas d'importations.	0,1 % du CA hors taxes des fabricants de produits issus de la fonderie (ou valeur en douane des produits).
CTIPC (plasturgie)	Vente ou location de produits de la transformation des matières plastiques et des composites à matière organique : plaques, feuilles et tubes en plastique, emballages, éléments pour la construction, pièces automobiles et toutes autres pièces techniques ou pour la consommation courante. Le redevable est le fabricant établi en France ou le destinataire réel dans le cas d'importations.	Fraction du CA hors taxes des fabricants de produits issus de la transformation des matières plastiques (ou valeur en douane des produits) : - 0,05 % de la part du CA < 100 M€ ; - 0,02 % de la part du CA entre 100 M€ et 200 M€ ; - 0,01 % de la part du CA > 200 M€. Pour 2016, ces taux sont fixés par dérogation à 0,025 %, 0,01 % et 0,005 %.

Source : commission des finances du Sénat.

2. Le maintien transitoire de la dotation budgétaire

La création des trois taxes affectées s'accompagne d'une **diminution corrélative des dotations budgétaires du CTIF et de l'ITERG**, et a donc un impact positif sur le budget de l'État.

Toutefois, il est prévu de **maintenir partiellement les dotations budgétaires en 2017 et en 2018, à titre transitoire**, en attendant la montée en charge des taxes affectées. Les plafonds prévus à l'article 14 du présent projet de loi de finances sont ainsi inférieurs au rendement estimé des taxes en régime de croisière.

Ainsi, le programme 134 de la mission « Économie » prévoit pour l'année 2016 une dotation de **4,63 millions d'euros pour le CTIF**, soit près de 80 % de sa dotation votée en 2015, et une dotation **300 000 euros pour l'ITERG**, soit près de 30 % de sa dotation votée en 2015.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du financement public de l'ITERG (corps gras), du CTIF (fonderie) et du CTIPC (plasturgie). À partir de 2017, il s'agit seulement d'une évolution prévisionnelle : le montant de la dotation budgétaire sera adapté afin de tenir compte des recettes fiscales effectivement constatées et du plafond qui leur aura été attribué. À partir de 2018, les trois CTI seront intégralement financés par leur taxe affectée.

**Évolution prévisionnelle du financement public
de l'ITERG, du CTIF et du CTIPC**

(en euros)

Bénéficiaire	Financement public	PLF 2015	PLF 2016	2017 (prévision)	2018 et pérenne
ITERG (corps gras)	<i>Taxe affectée plafonnée</i>	0	404 000	700 000	700 000
	<i>Dotation budgétaire</i>	720 071	304 550	<i>Complément</i>	0
	Total financement public	720 071	708 550	700 000	700 000
CTIF (fonderie)	<i>Taxe affectée plafonnée</i>	0	1 159 137	3 100 000	5 800 000
	<i>Dotation budgétaire</i>	5 800 000	4 636 548	2 700 000	0
	Total financement public	5 800 000	5 795 685	5 800 000	5 800 000
CTIPC (plasturgie)	<i>Taxe affectée plafonnée</i>		3 000 000	6 500 000	6 500 000
	<i>Dotation budgétaire</i>		0	0	0
	Total financement public		3 000 000	6 500 000	6 500 000

Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet de loi de finances pour 2015, le projet de loi de finances pour 2016 et l'évaluation préalable.

B. L'HARMONISATION DES DIFFÉRENTES TAXES AFFECTÉES AUX CTI

Le présent article vise également à **sécuriser et à harmoniser les dispositions législatives encadrant l'ensemble des taxes affectées aux CTI**, qu'il s'agisse des trois nouvelles taxes ou des six taxes existantes. Ceci implique également des modifications de l'article 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 précité.

1. Des taxes exclusivement affectées aux missions de recherche et de transfert de technologie

Premièrement, l'harmonisation porte sur les missions que peuvent financer ces neuf taxes affectées.

Il est ainsi précisé que chaque taxe affectée a pour objet de « *financer les missions de recherche, de développement et de transfert de technologie qui lui sont dévolues en application de l'article L. 521-2 du code de la recherche* », **c'est-à-dire les missions d'un CTI, et non plus d'un CPDE**, dont le périmètre d'intervention était devenu très large (cf. *supra*). L'harmonisation proposée par le présent article consiste donc à **réduire l'objet des taxes affectées, pour**

le recentrer sur les seules missions de recherche, de développement et de transfert de technologie, à l'exclusion de toute autre.

Il est également précisé que « les opérations (...) qui peuvent être financées au moyen du produit de [chaque] taxe sont précisées par décret en Conseil d'État ». Il s'agit là d'une restriction supplémentaire : actuellement, aucun texte réglementaire ne restreint la faculté des CTI et des CPDE de choisir l'affectation à telle ou telle opération du produit de la taxe, pourvu que celle-ci entre dans le large périmètre de leurs missions.

2. Le rôle de la DGFIP dans le contrôle et le recouvrement en cas de non-paiement des taxes

Deuxièmement, le présent article harmonise les procédures de recouvrement, de contrôle et de recours applicables à l'ensemble des taxes affectées.

Il est précisé que le paiement des taxes intervient au moment du dépôt de la déclaration. Le modèle de cette déclaration serait établi par arrêté du ministre chargé de l'industrie, et non plus par le CTI ou le CPDE comme c'est le cas actuellement.

Surtout, si le recouvrement demeurerait comme aujourd'hui assuré par les CTI et les CPDE eux-mêmes, **il est proposé que la direction générale des finances publiques (DGFIP) prenne le relais en cas de non-paiement de la taxe par les entreprises redevables.**

Plus précisément, la procédure applicable lorsque la déclaration est déposée par l'entreprise sans le paiement correspondant serait la suivante :

- au moment du dépôt de la déclaration sans le paiement, les directeurs des CTI et des CPDE, ou leurs représentants, adressent au redevable par lettre recommandée avec avis de réception un rappel l'informant que le montant de la taxe est majoré de 10 % lorsque le paiement intervient plus de dix jours après la date limite de déclaration ;

- **à défaut de paiement dans les trente jours après réception de cette lettre, un titre de perception est émis par l'organisme (CTI ou CPDE), visé par le contrôleur général économique et financier et rendu exécutoire par le préfet du département du débiteur ;**

- **le recouvrement de ce titre est alors effectué par le comptable compétent de la DGFIP, « selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que les impôts directs ».** Pour les sommes recouvrées par la DGFIP, des frais de perception sont prévus ; leur taux est fixé par arrêté du ministre chargé du budget, dans la limite de 5 % des sommes recouvrées.

En cas de non dépôt de la déclaration par l'entreprise redevable, une procédure similaire est prévue. Plus précisément, le CTI ou le CPDE chargé du recouvrement adresse une lettre de mise en demeure à l'entreprise lui enjoignant de régulariser sa situation. **À défaut de régularisation dans un délai de trente jours à compter de la réception de cette mise en demeure, il est procédé à une taxation d'office,** sur la base du chiffre d'affaires ou du volume des produits commercialisés, avec une majoration de 40 % du montant des droits. **Le recouvrement est effectué par les services de la DGFIP dans les conditions exposées ci-dessus.** Le titre de perception est émis par le CTI ou le CPDE trente jours après réception par le redevable de la réponse à ses observations, ou, en l'absence d'observations, trente jours après la date de notification des rectifications, ou, en cas de taxation d'office, trente jours après la notification des droits.

Aux termes du présent article, le contrôle des déclarations relève aussi de l'administration fiscale, et non plus des CTI et CPDE. Lorsque la DGFIP constate une insuffisance, une inexactitude ou une omission, les rectifications correspondantes sont notifiées au redevable qui dispose d'un délai de trente jours pour présenter ses observations. Les droits notifiés sont assortis d'une majoration de 10 %. **La DGFIP peut faire usage de son droit de communication** pour demander aux redevables tous renseignements, justifications ou éclaircissements relatifs aux déclarations déposées, sous réserve des garanties relatives au secret professionnel.

Le présent article prévoit également les dispositions suivantes, qui se rapprochent du droit commun des procédures fiscales tout en tenant compte des spécificités des taxes affectées et de leur procédure particulière de recouvrement. Sur le fond, ces règles harmonisées diffèrent peu des règles actuelles :

- les organismes chargés du recouvrement (CTI et CPDE) peuvent exercer leur **droit de reprise** jusqu'à la fin de la troisième année qui suit celle au cours de laquelle la taxe est devenue exigible ;

- le **délai de prescription de l'action en recouvrement** de la DGFIP est de quatre ans à compter du jour où le titre de perception a été rendu exécutoire ;

- les taxes ne sont **pas mises en recouvrement si leur montant annuel est inférieur à un certain seuil**, fixé à 20 euros, 40 euros, 75 euros ou 500 euros selon les taxes concernées ;

- les **réclamations contentieuses relatives à l'assiette de la taxe** sont traitées par les directeurs des CTI ou CPDE ou leurs représentants, et sont « *présentées, instruites et jugées selon les règles applicables en matière d'impôts directs* », c'est-à-dire notamment qu'elles relèvent du juge administratif ;

- les **contestations relatives au recouvrement et aux poursuites** sont « *présentées, instruites et jugées selon les règles applicables en matière d'impôts directs* », c'est-à-dire qu'elles relèvent normalement du juge administratif.

Il convient de préciser que l'harmonisation proposée par le présent article **ne concerne pas les règles d'assujettissement, d'assiette et de taux des taxes affectées**, qui demeurent inchangées. Les redevables demeurent les entreprises fabriquant les produits recensés par la loi et l'arrêté « produits » du 22 janvier 2004.

Les autres modifications apportées par le présent article **corrigent quelques ambiguïtés dans la définition de l'assiette** des taxes affectées au centre technique des industries mécaniques (CETIM) et au centre technique des matériaux et composants pour la construction (CTMCC), et procèdent à des **modifications rédactionnelles et de coordination**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté vingt-huit amendements au présent article, chacun ayant reçu un avis favorable du Gouvernement :

- **sept amendements** de Jean-Louis Gagnaire, rapporteur spécial, prévoyant que les missions des CTI pouvant être financées par le produit des taxes affectées sont « *précisées, en tant que de besoin, par le décret en Conseil d'État pris en application de l'article L. 521-13* » du code de la recherche ». Ceci revient à **préserver le rôle des conseils d'administration des CTI dans la détermination des missions pouvant être financées par les taxes affectées**, comme c'est aujourd'hui le cas, le décret n'intervenant que de manière subsidiaire (et non plus exclusive comme dans la rédaction initiale) ;

- **deux amendements identiques**, déposés respectivement par Jean-Louis Gagnaire, rapporteur spécial, et Jean-Luc Laurent, rapporteur pour avis, précisant que **les missions pouvant être financées par les taxes affectées aux CPDE sont bien l'ensemble des missions confiées à ceux-ci en application de la loi n° 78-654 du 22 juin 1978**, et non pas les seules missions de recherche et de transfert de technologie comme le prévoit le texte initial de l'article ;

- **six amendements identiques**, dont l'un à l'initiative de Jean-Louis Gagnaire, rapporteur spécial, et l'un à l'initiative de Jean-Luc Laurent, rapporteur pour avis, visant à **préserver le rôle des CTI et des CPDE dans le contrôle des déclarations des redevables**, comme c'est actuellement le cas, sur la base d'un droit de communication spécifique aux filières professionnelles. **L'intervention de l'administration fiscale dans le contrôle demeurerait possible mais subsidiaire**, celle-ci conservant en revanche le rôle que lui confère le présent article en cas de non-paiement, de défaut de déclaration etc. ;

- **trois amendements** déposés par Jean-Luc Laurent, rapporteur pour avis, précisant que le modèle de déclaration est le **formulaire Cerfa**¹ actuellement utilisé ;

- **sept amendements** déposés principalement par Jean-Luc Laurent, rapporteur pour avis, disposant que les missions attribuées par la loi aux CPDE sont le cas échéant précisées par le décret en Conseil d'État portant leur création ;

- **trois amendements de précision** relatifs à l'assiette et aux assujettis de certaines taxes affectées, adoptés à l'initiative de Jean-Louis Gagnaire, rapporteur spécial.

IV. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les missions de coopération et de mutualisation menées par les CTI et les CPDE jouent un rôle important pour le tissu économique français. En effet, les TPE et les PME, qui n'ont par définition qu'un accès restreint à l'innovation, peuvent compter sur les outils techniques et les compétences pointues de ces organismes pour trouver des relais de croissance – et ainsi favoriser l'emploi sur le territoire. En un mot, comme l'écrit notre collègue députée Clotilde Valter dans son rapport au Premier ministre, « *les CTI ont fait leurs preuves* ».

Plus particulièrement, les CTI et les CPDE sont appelées à jouer un rôle important dans le cadre du **plan « Industrie du futur »** annoncé par le Président de la République le 14 avril 2015.

Toutefois, en dépit de son utilité et de ses réussites, le système des CTI et des CPDE souffre d'un certain nombre de faiblesses qui tiennent à la conjonction entre, **d'une part, l'étendue de leurs missions toujours plus diversifiées, et d'autre part, des ressources publiques contraintes**, notamment par la baisse tendancielle des dotations budgétaires.

1. Vers la généralisation du financement par taxe affectée : une évolution souhaitable mais inachevée

Dans ce contexte, **vos rapporteurs spéciaux estiment que la création de trois nouvelles taxes affectées proposée par le présent article constitue un progrès significatif.** Le passage d'une dotation budgétaire à une taxe affectée, conforme aux préconisations du rapport de Clotilde Valter, présente en effet plusieurs avantages :

- **une pérennité et une stabilité des ressources financières des CTI :** par contraste avec les dotations budgétaires qui sont en baisse tendancielle,

¹ Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs.

les taxes affectées aux CTI produisent un rendement relativement constant (environ 135 millions d'euros ces dernières années pour les taxes existantes), en raison de la stabilité de leurs assiettes ;

- **une contribution des acteurs étrangers, dans la mesure où les produits importés sont inclus dans l'assiette des taxes affectées ;**

- **absence d'impact sur le solde du budget de l'État ;**

- **une plus grande implication des acteurs de la filière** – fédérations et chefs d'entreprise – dans les décisions prises par les CTI, le paiement d'une taxe et plus généralement le consentement à l'impôt créant un lien plus étroit qu'une dotation budgétaire.

Cette solution fait d'ailleurs l'objet d'un large consensus au sein des professions concernées. L'évaluation préalable signale que la fédération nationale des industries des corps gras (FNCG) a formellement donné son accord sur le paiement d'une taxe affectée par une lettre du 10 juillet 2015, tandis que le conseil d'administration de la fédération Forge-Fonderie a émis un avis favorable le 18 décembre 2013. La fédération de la plasturgie et des composites a également informé vos rapporteurs spéciaux du plein soutien qu'elle apporte à ce dispositif, soulignant que « *la création de cette taxe affectée a fait l'objet d'un consensus large* », et que « *le périmètre de la taxe a été établi en commun accord avec les représentants des autres secteurs industriels, afin d'éviter tout effet de bord éventuel (double taxation etc.)* ».

Par ailleurs, la création de ces trois taxes affectées est conforme aux orientations fixées par l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019¹ :

- le I de cet article définit les critères justifiant l'institution ou le maintien d'une imposition de toutes natures affectée à des tiers. Il est notamment prévu qu'**une taxe affectée est justifiée dès lors que « la ressource finance, au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, des actions d'intérêt commun »**, ce qui est le cas ici : la taxe affectée repose sur les entreprises qui sont les bénéficiaires des services rendus par les CTI. Elle est une quasi-redevance qui répond à une logique de mutualisation des ressources ;

- le III de cet article prévoit que **les taxes affectées à des tiers doivent être plafonnées, ce qui est effectivement le cas** (cf. article 14 du présent projet de loi de finances modifiant l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances initiale pour 2012). Certes, le II du même article 16 prévoit également que la création d'une nouvelle taxe affectée s'accompagne de la suppression d'une ou plusieurs taxes affectées d'un rendement équivalent. Si aucune taxe affectée n'est supprimée dans le projet de loi de finances pour 2016, **l'esprit de la loi est respecté dans la mesure où**

¹ Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

le plafond de la taxe affectée aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) est diminué à hauteur de 130 millions d'euros¹ – soit un montant largement supérieur aux 10,3 millions d'euros que devraient produire les trois nouvelles taxes en régime de croisière.

Trois remarques peuvent être faites.

Premièrement, le principe du plafonnement est une chose, mais la fixation de son juste niveau en est une autre. Les montants retenus à l'article 14 du projet de loi de finances sont calculés, ce qui est normal, pour maintenir constantes les recettes des CTI et des CPDE par rapport à l'année dernière. À cet égard, vos rapporteurs spéciaux appellent à **un réexamen attentif des plafonds dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017**, afin de tenir compte des nouvelles conditions financières des CTI et des CPDE au regard de l'évolution de leurs missions d'intérêt général et de la dynamique des différentes filières industrielles.

Deuxièmement, dans la mesure où le financement par taxe affectée semble être la solution la plus adaptée au modèle des CTI et des CPDE, vos rapporteurs appellent à **engager la transition vers le modèle de la taxe affectée pour les organismes qui demeurent financés par une dotation budgétaire**, à savoir l'institut français du textile et de l'habillement (IFTH), l'institut français de la mode (IFM), l'institut technologique Forêt-Cellulose-Bois-Construction-Ameublement (FCBA), le centre technique de la teinture et du nettoyage (CTTN), et le centre technique du papier (CTP).

Troisièmement, la généralisation du modèle de la taxe affectée n'est pas exclusive d'un regroupement de certains CTI et CPDE à moyen terme, comme l'envisage le rapport de Clotilde Valter, afin de mutualiser leurs moyens et d'approfondir les synergies existantes. Ceci permettrait de diminuer le nombre de taxes affectées. On notera par ailleurs que certaines filières industrielles ne sont à ce jour rattachées à aucun CTI, notamment en raison de leur apparition récente : celles-ci pourraient alors être rattachées à un CTI existant. **C'est par exemple le cas des techniques de « fabrication additive »**, également connue sous le nom d'impression 3D, qui ont notamment des applications en matière de métaux mais ne relèvent pas du procédé de fonderie.

¹ L'article 14 du présent projet de loi de finances prévoyait une baisse de 150 millions d'euros du plafond de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TACVAE) affectée aux CCI. Celle-ci a été atténuée de 20 millions d'euros, soit une baisse de 130 millions d'euros, par un amendement de l'Assemblée nationale. Pour mémoire, le plafond de la TACVAE a connu trois diminutions consécutives en 2013, 2014 et 2015.

2. L'harmonisation des procédures : la nécessité de préserver le rôle des CTI et des CPDE dans le contrôle des déclarations

Vos rapporteurs spéciaux approuvent également l'harmonisation de la procédure de recouvrement des taxes affectées aux CTI et aux CPDE. Le recouvrement demeurerait comme aujourd'hui assuré par les organismes professionnels, qui disposent de l'expérience et de l'expertise nécessaires (eu égard notamment à la complexité des assiettes), mais serait **renforcé par les nouvelles missions confiées à la DGFIP** en cas de non-paiement, et **sécurisé par l'application des procédures fiscales de droit commun**.

En revanche, l'harmonisation des procédures de contrôle et leur transfert à la DGFIP apparaissent moins souhaitables, pour deux raisons. D'une part, le système actuel de contrôle des déclarations des redevables, qui est exercé par les CTI et les CPDE eux-mêmes, a largement fait ses preuves, comme l'a rappelé notre collègue député Jean-Louis Gagnaire, rapporteur spécial : *« l'efficacité du droit de communication dont bénéficient les CTI et les CPDE a été amplement démontrée en pratique. Nous sommes favorables au maintien de cette procédure qui améliore les conditions dans lesquelles la taxe est recouvrée en permettant aux établissements collecteurs, préalablement à tout contrôle éventuel de l'administration des impôts, de recueillir toutes les informations nécessaires à la vérification des déclarations »*. Il s'agit là, de fait, d'un élément important de la bonne organisation des filières et de l'acceptation de l'impôt par les professionnels. D'autre part, **il n'est pas opportun de confier à la DGFIP, dont les effectifs diminuent cette année encore de 2 130 ETP, de nouvelles tâches de contrôle** – et ceci d'autant que les assiettes des taxes affectées sont particulièrement complexes.

À cet égard, vos rapporteurs spéciaux estiment que **les amendements adoptés par l'Assemblée nationale, qui rétablissent le rôle des CTI et des CPDE dans le contrôle des déclarations des redevables**, constituent une modification bienvenue du texte initial.

3. Les opérations financées par les taxes affectées : la nécessité d'un périmètre large au service des filières économiques

Enfin, le point du texte initial qui a suscité les réserves les plus importantes de la part des CTI et des CPDE, et également de certains professionnels¹, est **la limitation des missions pouvant être financées par les taxes affectées aux seules missions de recherche, de développement et**

¹ À titre d'exemple, la Fédération des industries mécaniques a ainsi fait état de sa crainte que « cette nouvelle rédaction n'entraîne la rupture d'un équilibre historique trouvé dans le fonctionnement [des CTI] entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics », les professionnels du secteur étant « très attachés à une gouvernance reposant sur leur conseil d'administration »..

de transfert de technologie, à l'exclusion de toute autre, les opérations éligibles étant précisées par décret en Conseil d'État.

Vos rapporteurs spéciaux estiment qu'une telle restriction n'est pas opportune. En effet, les CTI et plus encore les CPDE mènent un grand nombre d'actions au bénéfice de leurs filières, qui, selon les spécificités propres à chaque secteur, **dépassent largement les seules actions à caractère scientifique et technique.** On citera par exemple les actions de promotion en France et à l'étranger, les aides à l'exportation, ou encore le soutien aux jeunes entreprises innovantes. Ces aides sont d'une importance cruciale pour des **filières composées d'un grand nombre de PME et qui font face à une concurrence internationale est exacerbée.**

À titre d'exemple, le comité Francéclat (horlogerie, bijouterie, joaillerie etc.) consacre près de 70 % de son budget à la promotion de ses produits en France et à l'international. La fédération française de prêt-à-porter féminin souligne quant à elle dans un courrier transmis à vos rapporteurs spéciaux qu'avec la restriction des missions du comité de développement et de promotion de l'habillement (DEFI) finançables au moyen de la taxe affectée *« l'ensemble des actions collectives de soutien à l'exportation de nos professions mais aussi les actions de promotion de la place de Paris comme capitale de la mode (...) qui ne trouveront plus de financement »*. Il en va de même pour le centre technique du cuir (CTC), qui est à la fois un CTI et un CPDE.

Dans ce contexte, vos rapporteurs spéciaux vous avaient initialement proposé un amendement visant à permettre que les taxes affectées aux CTI et aux CPDE financent des actions d'intérêt général correspondant à l'ensemble des missions qui leurs sont dévolues par la loi, et non plus seulement des actions de recherche, de développement et de transfert de technologie.

Toutefois, l'objet de cet amendement a été satisfait par les modifications apportées par l'Assemblée nationale, c'est-à-dire :

- d'une part, **la précision que les taxes affectées aux CPDE peuvent bien financer l'ensemble des missions confiées à ceux-ci en application de la loi n° 78-654 du 22 juin 1978**, et non pas les seules missions de recherche et de transfert de technologie comme le prévoit le texte initial de l'article. D'après les auteurs de ces amendements, la restriction du texte initial de l'article résultait en fait d'une erreur rédactionnelle ;

- d'autre part, la préservation du **rôle des conseils d'administration des CTI dans la détermination des missions pouvant être financées par les taxes affectées**, comme c'est aujourd'hui le cas, le décret n'intervenant que de manière subsidiaire (et non plus exclusive comme dans la rédaction initiale).

Ces précisions **permettent de maintenir le lien nécessaire entre la gouvernance professionnelle des CTI et des CPDE et les missions que ceux-ci peuvent exercer**. Pour mémoire les conseils d'administration des CTI et des CPDE sont constitués de chefs d'entreprises, de représentants des salariés, de représentants techniques et de personnalités qualifiées.

Enfin, dès lors que les taxes affectées sont plafonnées, le risque de dérive financière est écarté : si les CTI et les CPDE venaient à élargir encore leurs actions au service des entreprises, elles devraient alors financer celles-ci par leurs recettes commerciales, ou le cas échéant par une contribution volontaire obligatoire (CVO) instituée au niveau de la filière.

V. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances n'a pas souscrit à l'analyse présentée par les rapporteurs spéciaux et vous propose de d'adopter un amendement de suppression de cet article.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 53 bis
(Art. L. 621-5-3 du code monétaire et financier)

**Harmonisation d'une contribution due à l'AMF
à l'occasion d'une émission**

Commentaire : le présent article vise à corriger une différence de traitement entre les titres donnant accès au capital d'une part, et les parts sociales et certificats mutualistes d'autre part, pour le calcul de la contribution due à l'autorité des marchés financiers (AMF) à l'occasion d'une opération d'émission, de cession ou d'introduction.

I. LE DROIT EXISTANT

L'Autorité des marchés financiers (AMF), autorité publique indépendante créée par la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003¹, dispose de l'autonomie financière. Son financement est assuré par le produit de diverses contributions dues, prévues à l'article L. 621-5-3 du code monétaire et financier, et assises sur l'activité des émetteurs de la place de Paris.

En l'espèce le 2^o du II de l'article L. 621-5-3 précité prévoit **une contribution exigible à l'occasion de la soumission d'un document d'information sur une émission, une cession dans le public ou une introduction sur un marché réglementé**, soumis au visa de l'AMF, en application l'article L. 621-8 du code monétaire et financier.

Celle-ci est assise sur la valeur des instruments financiers, des parts sociales² ou des certificats mutualistes³ lors de l'opération. Son taux, fixé par décret, ne peut être supérieur à 0,2 pour mille lorsque l'opération porte sur des titres pouvant donner accès au capital, et, depuis la loi du 29 décembre de finances rectificative pour 2014⁴, sur des parts sociales ou des certificats mutualistes. Il ne peut être supérieur à 0,05 pour mille lorsque l'opération porte sur des titres de créance.

¹ Article 1^{er} de la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière.

² Les parts sociales sont régies par la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération. Une part sociale désigne l'unité de division du capital des sociétés de personnes (sociétés à responsabilité limitée - SARL, commandite simple) et des sociétés civiles. Elle se distingue de l'action, unité de division du capital des sociétés de capitaux.

³ Les certificats mutualistes ont été créés par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire et permettent aux sociétés d'assurance mutuelles et aux sociétés de groupe d'assurance mutuelle d'émettre de tels titres auprès de leurs sociétaires, des sociétaires des entreprises appartenant au même groupe d'assurance et de certaines sociétés et groupes d'assurance mutuelle, afin d'alimenter leur fonds d'établissements (art. L. 322-26-8 du code des assurances).

⁴ Articles 22 et 23 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

Actuellement, deux situations sont prévues :

- lorsqu'il s'agit d'une opération donnant accès ou pouvant donner accès au capital d'une entité, le montant de cette contribution ne peut être inférieur à 1 000 euros ;

- dans les autres cas, le montant de cette contribution ne peut être supérieur à 5 000 euros.

Dès lors, il existe une différence de traitement entre les titres donnant accès au capital d'une part, qui relèvent du plancher de 1 000 euros, et les parts sociales et certificats mutualistes d'autre part, qui relèvent du plafond de 5 000 euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Afin de corriger cette différence de traitement, le présent article vise à **étendre aux opérations concernant les parts sociales et les certificats mutualistes le plancher de 1 000 euros** de la contribution due par l'émetteur de titres donnant accès au capital.

Cet article résulte d'un amendement du Gouvernement adopté avec l'avis favorable de la commission des finances.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article constitue une mesure de cohérence qui vise à harmoniser, et donc à rendre plus lisible et équitable, un régime juridique complexe qui s'applique à différents types d'opérations financières.

En outre, il contribue à la sécurisation du financement de l'AMF puisqu'il augmenterait ses recettes en établissant un montant minimal - et non plus maximal - pour les contributions qui ont fait l'objet d'une harmonisation dans la loi du 29 décembre de finances rectificative pour 2014.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 27 octobre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Jacques Chiron et Bernard Lalande, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Économie » (et articles 52, 53 et 53 *bis*) et le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – La mission « Économie » rassemble une série de d'instruments destinés à soutenir la croissance des entreprises, et notamment des PME de l'artisanat, du commerce et de l'industrie, sous forme de subventions, de prêts, de garanties ou encore d'exonérations fiscales. Elle porte aussi les crédits des administrations, autorités administratives indépendantes (AAI) et des opérateurs chargés de la mise en œuvre de ces politiques.

Les crédits demandés au titre de l'année 2016 s'élèvent à 1,7 milliard d'euros, en baisse de 4,7 % (- 83 millions d'euros) : l'effort de maîtrise des dépenses publiques est supérieur de 51 millions d'euros à ce qui était prévu dans la programmation triennale.

Le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » porte à lui seul la moitié de ces crédits. Les dépenses de personnel et de fonctionnement et les subventions aux différents opérateurs affichent une stabilité globale : de fait, ces dépenses sont relativement rigides, même s'il reste des marges de manœuvre, par exemple du fait de la fusion entre Ubifrance et l'agence française des investissements internationaux (AFII) en un opérateur commun dénommé Business France.

L'effort budgétaire repose donc principalement sur une réduction des aides aux entreprises, ce qui est une occasion de rationaliser des dispositifs complexes, éclatés, et peu évalués.

La dotation du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac), par exemple, baisse à 15 millions d'euros en 2016. Grâce à la réforme de son fonctionnement, en 2014, il est passé d'une logique de guichet, propice aux effets d'aubaine, à une logique d'appels à projets, ciblés sur des chantiers porteurs, dans les zones rurales et dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Depuis la suppression du comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC), les aides aux stations-service de proximité sont prises en charge par le Fisac. La poursuite de ces aides, souvent très importantes pour le maillage territorial, doit beaucoup à la mobilisation du Sénat l'année dernière, et particulièrement de la présidente Michèle André. Toutefois, deux interrogations demeurent : comment adapter les critères d'éligibilité au Fisac, très restrictifs, aux

spécificités des stations-service ? Et qu'en est-il des 2 200 dossiers en stock ? L'enveloppe de 12,5 millions d'euros que le Gouvernement s'est engagé à débloquent ne figure nulle part dans le programme.

Quant au programme 220, qui porte les crédits de l'Insee, il représente 437 millions d'euros en 2016, en baisse de 2,6 %. Les économies sur les dépenses de fonctionnement et de personnel auraient pu être encore plus importantes si le déménagement vers le nouveau centre statistique de Metz ne connaissait pas quelques vicissitudes.

Le programme 305 représente 427 millions d'euros. Sa forte baisse, de 7,7 %, est imputable à la diminution tendancielle de la subvention à la Banque de France, notamment grâce aux gains de productivité et à l'allègement des procédures de surendettement. La subvention est passée de 317 millions d'euros en 2011 à 252 millions d'euros en 2016. Quelques progrès sont également constatés dans le regroupement des services économiques à l'étranger.

Le programme 343 porte la participation de l'État au plan « France très haut débit », qui déploiera un réseau de fibres optiques à très haut débit sur l'intégralité du territoire d'ici 2022, avec un objectif intermédiaire de 50 % des foyers en 2017. Le déploiement des nouveaux réseaux à très haut débit représente plus de 22 milliards d'euros d'investissement sur les dix prochaines années, soit : 6 à 7 milliards d'euros investis par les opérateurs privés pour assurer la couverture des 3 600 communes les plus denses, avec 55 % des locaux à usage professionnel regroupés sur 10 % du territoire ; 13 à 14 milliards d'euros investis dans les « réseaux d'initiative publique » (RIP) déployés par les collectivités territoriales, l'État apportant pour sa part 3 milliards d'euros d'ici 2022, soit près de la moitié du financement public. Deux outils sont prévus à cette fin : le fonds national pour la société numérique (FSN) et le programme 343, qui prendra le relais à partir de 2015, sur un montant de financement de 2,1 milliards d'euros à l'horizon 2022. Pour 2016, 188 millions d'euros sont débloqués, après les 1 412 millions d'euros prévus en 2015 et avant les 150 millions d'euros en 2017.

Même si nous soutenons avec force le plan « France très haut débit », nous conservons deux réserves. D'une part, le délai de dix ans prévu pour la couverture du territoire semble trop long au regard de la rapidité des transformations induites par la révolution numérique. D'autre part, les abonnés qui bénéficieront d'une couverture plus rapide au titre de la zone dense, fin 2017, ne contribuent pas directement au financement d'un meilleur déploiement dans les zones non denses pour réduire la fracture numérique. Par conséquent, nous suggérons de mettre en place un dispositif de « péréquation numérique », qui pourrait prendre la forme d'une contribution prélevée sur les abonnements à Internet des particuliers et entreprises bénéficiant de la couverture en zone dense, et dont le produit serait affecté au financement des réseaux d'initiative publique dans les zones les moins rentables.

S'agissant du numérique, notre commission des finances a constitué un groupe de travail transversal et non partisan, qui a présenté deux rapports, le 17 septembre 2015 : « L'économie collaborative : propositions pour une fiscalité juste, simple et efficace », et « le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source ». Nous présenterons ces propositions aujourd'hui à Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique.

Enfin, le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » porte les 200 millions d'euros de crédits du fonds pour le développement économique et social (FDES), réactivé en 2014. Il soutient des PME industrielles qui peinent à trouver des financements, mais qui sont viables sur le long terme. Nous estimons que l'État est ici dans son rôle : il ne faut pas laisser les aléas de la crise détruire des industries et des emplois qui ont un avenir.

Les crédits budgétaires de la mission « Économie » (1,7 milliard d'euros) apparaissent bien modestes au regard des 20 milliards d'euros de dépenses fiscales qui y sont rattachées. La principale est bien sûr le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui est monté en puissance et représente à lui seul 13 milliards d'euros. Le rapport 2015 du comité de suivi du CICE fait par France Stratégie montre, dans une enquête, que ce crédit d'impôt est plébiscité par les entreprises, qui peuvent l'affecter comme elles le veulent : dans le secteur des services, 54 % l'utilisent pour créer des emplois, et 35 % dans le secteur de l'industrie ; 46 % l'utilisent pour augmenter les salaires dans les services, et 31 % dans l'industrie ; 53 % s'en servent pour conforter leurs résultats d'exploitation dans les services, et 52 % dans l'industrie ; 61 % l'emploient pour investir dans les services, et 65 % dans l'industrie. Enfin, elles sont 35 % dans les services et 25 % dans l'industrie à considérer que le CICE peut permettre une baisse du prix de vente, ce qui signifie qu'il ne sert pas à augmenter la marge.

D'après France Stratégie, le CICE est à 70 % consommé par les micro-entreprises, les PME et les ETI, et seulement 30 % par les grandes entreprises : il convient donc de modérer les critiques qui avaient été faites à ce sujet. Néanmoins, la limite de 2,5 % du SMIC ne bénéficie pas aux entreprises qui versent des salaires élevés – sans pour autant que leurs résultats s'en ressentent, car celles-ci sont souvent exportatrices, et bénéficient donc de compléments de subventions ou d'exonérations particulières. Dans l'ensemble, le CICE a un effet de levier intéressant.

Nous saluons également le suramortissement de 40 % annoncé par le Premier ministre, en avril dernier, et qui vise spécifiquement les investissements productifs. Cette mesure, complémentaire du CICE, est proche dans son esprit de notre proposition de l'an dernier, qui avait été adoptée à la quasi-unanimité du Sénat.

D'autres dépenses fiscales apparaissent mal calibrées, même s'il est difficile d'être complet. Par exemple, l'amortissement exceptionnel des

logiciels acquis par les entreprises représente 90 milliards d'euros pour 2 400 bénéficiaires, soit en moyenne 37 500 euros par entreprise, ce qui suggère que de grands groupes en tirent un avantage substantiel. Il pourrait être opportun de limiter son bénéfice aux PME et aux ETI, et le cas échéant d'utiliser les ressources libérées pour favoriser des investissements innovants. Nous ferons des propositions à ce sujet.

M. Jacques Chiron, rapporteur spécial. – L'article 52, qui est rattaché à la mission « Économie », crée un fonds de péréquation de 20 millions d'euros entre les chambres de commerce et d'industrie (CCI). Les ressources des CCI sont en forte baisse, avec un plafonnement de leur taxe affectée (925 millions d'euros cette année), deux prélèvements exceptionnels ayant en outre été opérés sur leur trésorerie, à hauteur de 170 millions d'euros en 2014 et de 500 millions d'euros en 2015. Cette contrainte a conduit les CCI à s'engager dans un grand mouvement de réorganisation et de rationalisation, pour mettre fin à certains excès, conformément à l'esprit de la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services. Toutefois, cette situation a également provoqué dans certaines chambres des difficultés financières ponctuelles. Beaucoup d'autres ont dû repousser ou annuler des investissements. Surtout, la répartition actuelle de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE), qui alimente les CCI, repose sur des critères historiques figés en 2010, qui ne tiennent pas compte de la dynamique économique réelle des territoires ni des besoins des entreprises. D'où l'importance d'un dispositif de péréquation à l'échelle nationale.

Concrètement, l'article crée un fonds de 20 millions d'euros alimenté par la taxe affectée, qui aurait vocation à financer des projets spécifiques d'investissement des chambres, et à contribuer à la solidarité financière entre les CCI. Les aides seraient attribuées par délibération de l'assemblée générale de CCI France, l'établissement fédérateur du réseau. Les montants non utilisés en fin d'exercice seraient reversés au budget de l'État.

Nous sommes évidemment favorables à une telle proposition, mais avec deux réserves. D'une part, le montant de 20 millions d'euros est très faible : afin d'éviter tout saupoudrage entre des centaines de projets, nous vous proposons de préciser que les aides sont affectées à « des projets structurants de portée régionale ou nationale », comme par exemple les chantiers du plan « CCI de demain », qui prévoit notamment un guichet unique numérique.

D'autre part, la solution proposée par cet article ne peut être que transitoire, dans l'attente d'une refonte globale des modalités de répartition de la taxe affectée entre les CCI, pour tenir compte de la réalité économique. Toutefois, une telle réforme ne peut être envisagée qu'après un examen détaillé des missions accomplies par les CCI, et en tout état de cause après leur regroupement prévu en 2017 pour s'adapter à la nouvelle carte des régions.

L'article 53 comporte quant à lui deux parties. La première crée trois taxes affectées au profit de trois centres techniques et industriels (CTI) : celui de la fonderie (CTIF), l'Institut des corps gras (ITERG), et le CTI de la plasturgie et des composites (CTIPC), créé cette année. Ces taxes se substitueraient à un financement par dotation budgétaire. L'assiette est constituée par les produits fabriqués par les filières, et finance essentiellement des missions de recherche et développement, ainsi que des transferts de technologie.

Le financement par taxe affectée est une solution pertinente pour les CTI et pour les comités professionnels de développement économique (CPDE) qui leur sont assimilés. Ce modèle devrait être étendu aux trois organismes demeurant financés par une dotation budgétaire. La taxe affectée présente plusieurs avantages : stabilité des assiettes et donc des recettes, assujettissement des importations et plus grande implication des entreprises. Ces trois taxes sont conformes à l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques (LFPF), qui prévoit que les taxes affectées sont justifiées dès lors qu'elles répondent à une logique sectorielle. Elles sont plafonnées par l'article 14 du projet de loi de finances, qui fait suite à l'article 46 de la loi de finances initiale du 28 décembre 2011.

La deuxième partie de l'article 53 harmonise les dispositions applicables à l'ensemble des taxes affectées aux CTI et aux CPDE. L'harmonisation porte d'abord sur les modalités de recouvrement, la principale innovation étant que la direction générale des finances publiques (DGFIP) prenne le relais des professionnels en cas de non-paiement de la taxe.

Mais surtout, l'harmonisation consiste à restreindre les actions finançables par la taxe affectée aux seules missions de recherche-développement et de transfert de technologie. Ce dernier point nous semble problématique : depuis longtemps, le succès des CTI et les CPDE repose sur des actions bien plus larges en faveur des entreprises de leur filière : campagnes de promotion en France et à l'international, aides à l'exportation etc. Ces aides sont très importantes pour les filières composées d'un grand nombre de PME faisant face à une concurrence internationale exacerbée. Par exemple, le CPDE du cuir aide toute la filière, pour laquelle le traitement de la peau est le plus important, et commence dès l'élevage des veaux. Notre cuir est de meilleure qualité car en France, on aime manger des veaux de neuf mois, à la différence de l'Italie ou de l'Espagne. Pour des peaux de qualité, la filière aide les éleveurs à remplacer les fils barbelés par des clôtures électriques, et à garder des étables propres pour éviter les champignons.

Afin de préserver cet équilibre, nous vous proposons un amendement qui vise à permettre que les taxes affectées financent l'ensemble des missions des CTI et des CPE - mais sous la stricte condition, et c'est une

nouveauté, qu'il s'agisse de missions d'intérêt général, comme pour tout financement public.

Nous vous invitons à adopter sans modification les crédits de la mission « Économie » et du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », et à adopter les articles 52 et 53 modifiés par nos deux amendements.

L'amendement n°1 concentre l'effort financier du fonds de péréquation et d'investissement des CCI sur un nombre restreint de projets structurants, de portée nationale ou régionale, pouvant contribuer à la modernisation du réseau consulaire. Les aides ne seraient pas réservées aux seules CCI de région ou à la tête de réseau, elles demeurent librement attribuées à tout projet ou demande d'aide pertinente, par une délibération de l'assemblée générale de CCI France, dans des conditions précisées par décret, comme le prévoit le texte initial. Cela correspond à une demande de CCI France.

Avec l'amendement n° 2, les taxes affectées aux CTI et aux CPEDE pourraient financer des actions correspondant à toutes leurs missions d'intérêt général. Les opérations financées par des ressources publiques devront toujours être précisées par décret en Conseil d'État, contrôlées par la tutelle. Les taxes affectées étant soumises à un plafonnement, le risque de dérive financière est écarté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La mission « Économie » est une mission importante, avec de très nombreuses dépenses fiscales rattachées. Nous avons été très préoccupés l'an dernier par le plafonnement des ressources et le prélèvement sur le fonds de roulement des CCI. Je remarque que le fonds de péréquation des CCI réalise des investissements et aide les chambres de commerce en difficulté, ce qui sous-entendrait que les prélèvements des années précédentes ont créé des difficultés dans certaines chambres.

Il est envisagé de créer trois taxes affectées, selon le principe que l'industrie financerait ses propres politiques : pourquoi pas. Mais il y a un problème de principe : le Gouvernement, qui dit vouloir supprimer des petites taxes, en crée trois ! Ceci n'est pas conforme à la loi de programmation des finances publiques, qui prévoit la suppression d'une taxe affectée pour toute nouvelle taxe créée. Voyez par ailleurs la complexité de l'article 53 – sa lecture prendrait une demi-heure, je vous l'épargnerai en séance. J'ai reçu la fédération des industries mécaniques, qui se plaint de multiples taxes avec un calcul compliqué d'assiette. Une pièce comportant du plastique et du métal sera-t-elle assujettie aux taxes sur le plastique et à celles sur le métal ? Et l'on prétend simplifier le code général des impôts ! On pourrait trouver des assiettes et des rédactions plus claires.

M. Francis Delattre. – On centre enfin le discours sur l'entreprise, créatrice de richesses et d'emplois. Votre tonalité est excellente, mais je suis

plus circonspect sur ce qui est en fait un « fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) » des CCI. Les grandes CCI vont payer pour les autres. Voyez l'exemple de la formation professionnelle, sur laquelle les CCI sont en pointe : les riches CCI de la région parisienne pourraient aider celle du Gard ou celles des territoires du nord et de l'est francilien, mais en pratique elles ont souvent des charges importantes pour les grandes écoles comme HEC ou l'Essec. Si vous réduisez les moyens des CCI, elles n'économiseront pas sur ces écoles, elles fermeront des formations.

Je ne peux qu'approuver le ministre de l'économie, Emmanuel Macron, qui estime que tout est à refaire pour le financement de notre économie. La non-déductibilité fiscale des intérêts des prêts contractés par les ETI et les PME pour investir a fait des dégâts considérables : pourquoi ne pas la supprimer ? Les ETI dépendent à 90 % des prêts bancaires pour se financer. Nous approuverions tous un tel amendement. Le président de la République a convenu que la suppression de la TVA sociale était une erreur, voilà la deuxième erreur ! Il explique ensuite à la télévision qu'il accorde 200 millions d'euros d'aide aux PME et aux ETI – soit une goutte d'eau. Les grands groupes mondiaux, qui empruntent sur les marchés mondiaux, n'ont pas ce problème.

15 millions d'euros pour le Fisac, c'est un peu ridicule. S'agissant de l'article 53, ces trois taxes sont d'une grande complexité. Compte tenu de ces remarques, il sera difficile d'adopter votre rapport.

Mme Marie-France Beauvils. – Quels sont les effets d'aubaine sur le Fisac ? Dans mon agglomération, le niveau d'accompagnement des projets des collectivités territoriales avait beaucoup diminué ces dernières années. On réduit fortement les capacités d'intervention d'un organisme très important, Epareca (établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux), qui accompagne la création des centres commerciaux dans les zones urbaines sensibles.

Il est difficile d'avoir une vision claire en raison de la diversité des modes d'intervention. Je m'abstiendrai donc sur le vote des crédits, mais j'irai plus loin dans l'analyse. Les centres techniques et industriels, avec lesquels j'avais travaillé sur le secteur du bois et de l'ameublement, réalisent un travail intéressant. Sachons être attentifs à leur rôle et à la continuité de leur action.

Le préfinancement des CICE est un élément non négligeable. Quant à l'affectation des sommes par les entreprises, nous ne disposons pour l'instant que des intentions exprimés : il ne faut pas s'y fier aveuglément. En réponse à une question d'actualité, le Gouvernement a rappelé l'ampleur du CICE attribué à Air France : on ne peut pas dire que la compagnie en fasse une utilisation particulièrement exceptionnelle...

Nous nous interrogeons sur la manière dont nos interlocuteurs économiques utilisent le CICE. Souvent le comptable d'une petite entreprise y voit une aubaine pour sa trésorerie. Est-il un bon outil ? Ne faudrait-il pas changer la manière dont les entreprises le considèrent dans leur résultat financier ? Les entreprises soumises à la compétition internationale ne sont pas celles que cible le CICE.

M. Maurice Vincent. – Le plan sur le déploiement du très haut débit est très important. Il est indispensable d'accélérer l'équipement des entreprises et des ménages qui en ont besoin. J'ai été saisi par plusieurs présidents d'intercommunalité de mon département sur le surdimensionnement – et le surcoût conséquent – des infrastructures de très haut débit, y compris, parfois, pour des résidences secondaires au fond des bois. Comment justifier des dépenses considérables pour des populations qui n'utilisent presque jamais le réseau ? Définissons des priorités pour les agriculteurs, les artisans, les commerçants et les ménages le souhaitant.

M. François Marc. – Nous devons opérer un tri dans les nombreuses missions. Les rapporteurs ont expliqué en quoi le CICE, principale dépense fiscale, est une réussite. L'Insee a publié une étude sur l'évolution comparée du coût du travail, dont la presse du matin se fait l'écho ; celle-ci nous apprend que si le Gouvernement n'avait pas mis en œuvre le CICE en 2012, le désavantage comparatif aurait pu se creuser, les coûts de production se renchérir et la France décrocher dans la compétition mondiale... Quel bel hommage !

La subvention allouée à la Banque de France revient de 317 millions à 252 millions d'euros en 2016, grâce aux gains de productivité réalisés dans le traitement du surendettement. Cela semble énorme. Les missions de la Banque de France ont-elles changé, avec davantage missions de contrôle et de régulation reprises par la Banque centrale européenne (BCE) ?

Le plan France très haut débit sera subventionné à hauteur de 3 milliards d'euros par l'État, par le biais du programme 343, à horizon 2022. Seules sont prévues des autorisations d'engagement (AE) à ce stade : 1 412 millions d'euros en 2015, 188 millions d'euros en 2016, et 150 millions d'euros en 2017. A-t-on des éléments de programmation au-delà ?

M. André Gattolin. – Je partage l'avis de Maurice Vincent sur le très haut débit. N'est-il pas démagogique de prétendre que chaque citoyen doit avoir accès partout à internet ? Est-ce le rôle de l'État de financer cela ? Ce plan de 20 milliards d'euros ne suffira même pas. Il faudrait établir des priorités, avec un maillage des villes et ces centres-bourgs, là où les entreprises sont ou veulent s'installer – et non dans un chalet de haute montagne. Dans une grande ville américaine, vous aurez souvent des difficultés à accéder au très haut débit. Le rapport de Pierre Collin et Nicolas Colin, remis en janvier 2013, soulignait que le déploiement profiterait d'abord aux entreprises collectant des données personnelles, et donc avant

tout à Google. Il faut régler la question de la fiscalité internationale avant de développer un équipement universel.

François Marc citait l'étude de l'Insee sur le CICE : on est dans la projection, soyons plus prudents que *Le Figaro*. L'Insee est remercié pour ses bonnes études : on taille dans ses crédits ! Cela affectera-t-il ses établissements régionaux ? Vont-ils être regroupés ? Un État qui décide se fonde sur de bons instruments indépendants. À trop tailler, on obère l'avenir : Vincent Capo-Canellas a montré comment Météo France n'a pas acheté le supercalculateur dans lequel le Royaume-Uni a su investir malgré ses restrictions budgétaires. Or voilà qu'on demande au Crédoc (centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie) de créer ses ressources propres en produisant des études contestées pour de grands groupes. Doit-on faire de telles économies sur un organisme important ?

M. Thierry Carcenac. – Le programme 343 « Plan France très haut débit » est très important. L'Europe souhaite que tous les pays de l'Union européenne bénéficient du très haut débit ; la déclinaison en France se fait au niveau régional ou départemental, grâce aux schémas d'aménagement. Entre le haut débit et le très haut débit, il y a de la marge mais diverses difficultés surgissent, comme celle de la récupération de la TVA.

Il se passe en général deux ans entre le montage des dossiers et leur approbation par le fonds de solidarité numérique (FSN). C'est sans doute ce qui explique qu'aucun crédit de paiement ne soit prévu sur le triennal. Une fois que la fibre optique arrive à domicile, il faut encore trouver un opérateur et des abonnés. Nous devons donc déterminer les besoins sur le territoire. Nous avons libéralisé le secteur de la téléphonie : dans certaines communes, les opérateurs ne voulaient retenir que certains quartiers. La discussion a duré un an pour que l'opérateur historique accepte de couvrir toutes les communes de la communauté d'agglomération.

L'an dernier les chambres d'agriculture se sont lancées dans la péréquation, avec la création d'un fonds spécifique à cet effet. Cette année, l'article 52 instaure un fonds de péréquation entre les CCI. Votre amendement propose de remplacer les mots « projets spécifiques » par « projets structurants de portée nationale ou régionale ». Des CCI financent des lignes aériennes : si leurs moyens diminuent, elles demanderont aux collectivités de financer ces lignes qui permettent d'aménager le territoire. Le fonds de péréquation ne pourrait-il les prendre en compte ?

M. Éric Doligé. – Il est toujours facile d'accroître les prélèvements sur les citoyens, les entreprises ou les collectivités puisqu'il suffit d'augmenter des taux ou de créer des taxes. Bien évidemment, nous avons contesté le CICE lors de sa création car ce dispositif nous semblait très compliqué. Un journal du matin...

M. François Marc. – Un grand journal !

M. Éric Doligé. – ... se satisfait des retours : encore heureux que le CICE ait des effets positifs !

La création d'un fonds de péréquation entre les CCI s'impose, compte tenu des prélèvements importants qui les ont frappées. Reste que les collectivités devront prendre la relève car les actions des CCI ont beaucoup diminué ces dernières années. Le financement par taxes affectées est en forte diminution comme le montre le tableau de la page 49 : ces taxes sont passées de 1 268 millions d'euros en 2014 à 925 millions d'euros en 2016. La tendance baissière est très nette. Disposez-vous de projections pour l'avenir ? Que vont devenir les CCI ? Elles ont accepté les prélèvements sur leurs réserves, mais ceci s'est fait aux dépens des investissements futurs, comme cela a été le cas dans mon département. Le Gouvernement nous dit que les prélèvements portaient sur des réserves : en fait, ils ont empêché des projets de voir le jour.

M. Marc Laménie. – Le poids des dépenses fiscales nous interpelle ; le programme 220 me surprend car le coût des études statistiques de l'Insee est très important : 437 millions d'euros ! Je peux aussi vous assurer que les parlementaires qui assistent aux assemblées générales des CCI se font interpellés ; il faut prendre en compte cette inquiétude légitime.

M. Michel Bouvard. – Comment le préfinancement du CICE par Bpifrance va-t-il évoluer ? Quel en sera le coût pour le budget de l'État ? Le président de Bpifrance nous a indiqué qu'une rémunération était liée à ce préfinancement.

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – Avec le CICE, nous voulions que les entreprises puissent investir, innover, embaucher et exporter. Il fallait trouver un mode de financement original qui ne puisse être contesté par la Commission européenne et qui bénéficie à toutes les entreprises, de la plus petite à la plus grande. De plus, cette aide ne devait pas distinguer entre les entreprises. Il fallait aussi tenir compte du fait que les acheteurs allaient immédiatement demander à bénéficier de cette diminution des charges qui augmentait la marge des entreprises : comme dans le monde agricole, à chaque subvention, le marché réclame sa part.

Le CICE est progressivement monté en puissance. Certes, il y a eu des effets d'aubaine, des imperfections, et toutes les entreprises en ont bénéficié, de sorte que nous n'avons pas ciblé les entreprises exportatrices. Cependant, notre culture économique nous porte à ne regarder que les entreprises du CAC 40 alors, que le tissu économique est fait de PME et d'ETI, qui bénéficient également du CICE et ne l'utilisent pas pour leurs actionnaires.

Michel Bouvard nous a interrogés sur le préfinancement du CICE par Bpifrance. Le comité du suivi note un ralentissement depuis le début de cette année, après deux années de progression : au cours du premier trimestre, la diminution a été d'environ 30 %, alors que ce préfinancement s'élevait en 2013 puis en 2014 à 5 milliards d'euros. La reprise de l'activité a

réduit les demandes de préfinancement : les entreprises ont bénéficié du CICE, qui répond bien à leurs attentes.

Le plan France Très haut débit en est pour l'instant au stade des études. L'objectif du Gouvernement est de desservir 55 % de la population en 2017. Pour répondre à François Marc, 1,5 milliard d'euros sera dépensé d'ici là. Les zones rurales seront, quant à elles, desservies à l'horizon 2022. Lorsque le minitel a été installé, tout le monde en a bénéficié, jusqu'aux plus lointains villages des montagnes corses, comme on l'avait fait pour l'eau et l'électricité. Aujourd'hui, la sauvegarde des territoires ruraux passe par le très haut débit. On peut très bien vouloir monter un e-commerce en montagne. Le délai de dix ans nous semble trop long : c'est pourquoi nous proposons une péréquation de la redevance pour améliorer le financement du plan France Très haut débit.

Pour l'Insee, le transfert à Metz pose encore problème, certains agents ayant refusé la mobilité territoriale.

La mission « Économie » diminue de 4,7 %, mais, malgré cet effort, elle s'attèle à des sujets d'avenir comme le très haut débit. Notre amendement sur les CCI est de bon sens. Il évitera ce qu'on a appelé les effets d'aubaine en parlant du Fisac - s'agissant de ce dernier, d'ailleurs, certaines collectivités attendent toujours de toucher les fonds.

M. Jacques Chiron, rapporteur spécial. - En 2014 et 2015, 670 millions d'euros ont été prélevés sur la trésorerie des CCI : j'observe qu'aucune d'entre elles n'a mis la clé sous la porte. Ensuite, taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), affectée aux CCI, a diminué. Le niveau de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (CFE) a en revanche été maintenu. Demain, c'est seulement la répartition de 20 millions d'euros sur une enveloppe totale de 376 millions d'euros qui sera différente : il faut relativiser !

Le rapporteur général a émis des réserves sur l'article 53, en évoquant l'absence de suppression corrélative d'autres taxes. Nous créons trois taxes qui vont produire 3 millions d'euros de recettes, mais nous réduisons de 130 millions les taxes affectées aux CCI. La balance est bonne, il n'y a pas contradiction avec l'esprit de l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques.

Les chambres d'agriculture ont consenti les efforts nécessaires entre 2010 et 2014. Elles ont mis en place des outils nationaux pour comparer leurs coûts respectifs, ce que n'ont pas fait les CCI, alors que certaines coûtent beaucoup plus cher que d'autres. Un récent rapport de l'Assemblée nationale, et un autre du Sénat, préconisent que les prélèvements sur les CCI arrivent à leur terme d'ici un an ou deux ; elles seront alors mieux gérées.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification des crédits de la mission « Économie ».

Elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

Article 52

La commission a adopté l'amendement n° 1 et a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 52 ainsi modifié.

Article 53

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je ne pourrai pas voter l'article 53 en l'état. Sont soumises à la taxe les chaudières d'une température supérieure à 130 degrés et d'une puissance supérieure à 11 300 kilowatts, les récipients de 50 à 300 litres sans dispositif mécanique ou thermique, sans parler des porte-jarretelles en dentelles ou des déshabillés en maille. L'article continue ainsi sur huit pages et pour un rendement de 3 millions d'euros. Et ceci au moment où la direction générale des finances publiques, chargée de contrôler tout cela, va perdre 2 130 postes...

M. Jacques Chiron, rapporteur spécial. – Le texte, demandé par les fédérations, a l'avantage de concerner également des produits importés.

La commission a adopté l'amendement n° 2 et a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 53.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen définitif de la mission « Économie » (et articles 52, 53 et 53 bis) et du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous avons adopté sans modification ces crédits le 27 octobre. En première délibération, l'Assemblée nationale les a augmentés de 3,6 millions d'euros dans le cadre du regroupement des crédits en lien avec le développement économique et de la création de l'Agence France Entrepreneur, avant de les minorer de 5 millions d'euros en seconde délibération. Elle a également modifié l'article 52 que nous avons amendé et l'article 53 – que nous avons également amendé avant de le rejeter. Enfin, elle a adopté un amendement portant article additionnel, devenu l'article 53 bis.

Je vous propose d'adopter les crédits de la mission tels que modifiés par l'amendement de crédit que va nous présenter le rapporteur spécial Bernard Lalande.

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – Les aides aux stations-service de proximité ont été reprises par le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac). Il reste quelque 2 200 dossiers en suspens ; le Gouvernement s'est engagé à débloquer une enveloppe exceptionnelle de 12,5 millions d'euros, annonce confirmée par le Président de la République. Cependant, ces crédits ne figurent nulle part. L'amendement A3 ouvre donc 12,5 millions d'euros sur les crédits du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je propose la suppression de l'article 53 pour des raisons de principe. Le Gouvernement a annoncé la suppression de petites taxes pour un montant de 1 milliard d'euros. L'inspection des finances a soumis à un examen approfondi 177 d'entre elles. L'article 53, qui crée de nouvelles taxes, est en contradiction avec l'engagement du Gouvernement et avec la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, qui dispose qu'une nouvelle affectation s'accompagne de la suppression d'une ou de plusieurs taxes de rendement équivalent dans le même champ ministériel. Les trois nouvelles taxes ont une assiette extrêmement complexe : cela n'est pas opportun, à l'heure où la DGFIP réduit ses effectifs – encore 2 000 ETP de moins cette année. L'article 53 est illisible.

M. Richard Yung. – Quel montant représente l'ensemble des petites taxes ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Environ 3 millions d'euros. Elles produisent plus de paperasse que de recettes.

La commission a adopté l'amendement de crédits présenté par Bernard Lalande.

Elle a adopté l'amendement de suppression de l'article 53 présenté par le rapporteur général.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, elle a proposé au Sénat d'adopter les crédits de la mission ainsi modifiés. Elle a proposé l'adoption sans modification de l'article 52, de l'article 53 bis et des crédits du compte de concours financiers. Elle a proposé la suppression de l'article 53.