

N° 165

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME IV

ÉCONOMIE

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

Sénateurs.

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

Voir les numéros :

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

Sénat : 163 et 164 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
CHAPITRE I LES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCONOMIE »	9
I. UNE MISSION AUX CONTOURS STABILISÉS QUI CONTRIBUE À NOUVEAU FORTEMENT À LA MAITRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES	9
A. UNE MAQUETTE STABILISÉE	9
B. UNE NOUVELLE BAISSÉ DES CRÉDITS	10
C. UNE NOUVELLE MISE À CONTRIBUTION DES TROIS PROGRAMMES « PÉRENNES » DE LA MISSION	10
1. <i>Le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme »</i>	10
a) Les actions comportant les plus fortes dépenses d'intervention connaissent des évolutions diverses	12
(1) Une réduction drastique des crédits de l'action 2 « commerce, artisanat, services ».....	12
(2) Une forte réduction des crédits d'intervention de l'action n° 3 « Actions en faveur des entreprises industrielles »	13
(3) Une baisse des crédits de l'action n° 4 qui correspond à la baisse moyenne du programme	14
(4) La baisse contenue des crédits de l'action n° 7 « Développement international des entreprises et attractivité du territoire »	14
(5) Le maintien de l'action 20 « Financement des entreprises » à son niveau de 2015	14
(6) Le rattachement des crédits relatifs à l'économie sociale et solidaire au programme 134.....	15
b) La contribution plus limitée des autres actions à l'effort de réduction des dépenses publiques	16
(1) La baisse modérée ou la quasi-stabilité des crédits des actions qui financent, pour l'essentiel, les organismes de régulation ou d'inspection.....	16
(2) Deux cas particuliers : l'accroissement sensible des crédits des actions n° 15 et 21	17
c) Une place importante des opérateurs de l'État dans l'allocation des crédits	17
2. <i>Le programme 220 « Statistiques et études »</i>	18
3. <i>Le programme 305 « Stratégie économique et fiscale »</i>	18
D. UN VOTE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE QUI ACCENTUE LÉGÈREMENT LA BAISSÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION	19
1. <i>Les modifications issues de la première délibération de l'Assemblée nationale</i>	19
2. <i>Une nouvelle réduction de 1,76 millions d'euros de la mission à l'issue de la seconde délibération</i>	20
II. LA DÉPENSE FISCALE : À NOUVEAU PRINCIPAL LEVIER DE LA MISSION	21
A. UN MONTANT CUMULÉ DE 20,5 MILLIARDS D'EUROS	21
B. LE CICE : PRINCIPALE DÉPENSE FISCALE RATTACHÉE	22
1. <i>Le préfinancement du CICE : un « bol d'oxygène » pour certaines entreprises en difficulté de trésorerie</i>	22
2. <i>Des effets réels sur l'économie qui ne peuvent être encore évalués</i>	22

III. L'ARTICLE 52 RATTACHÉ : UNE ÉVOLUTION DES MODALITÉS D'ALLOCATION DU FONDS DE FINANCEMENT DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE RÉGION AU SEIN DU RÉSEAU.....	23
CHAPITRE II - LES MOYENS MIS EN ŒUVRE AU PROFIT DES TPE ET PME	29
I. LE FINANCEMENT DU « NOUVEAU » FISAC EST-IL À LA HAUTEUR DES ENJEUX ?	29
A. LA RÉFORME NÉCESSAIRE D'UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE.....	29
B. UNE SOUS-DOTATION MANIFESTE	31
C. DONNER AU FISAC LES MOYENS DE SON AMBITION RENOUVELÉE.....	32
II. UNE DÉMARCHE DE SIMPLIFICATION QUI RESTE ENCORE TROP TIMIDE POUR LES PME.....	33
A. LA SIMPLIFICATION DES FORMALITÉS : DES CHANTIERS PROMETTEURS.....	33
1. <i>Le programme « dites-le nous une fois » : une initiative qui doit bénéficier d'une montée en charge rapide</i>	<i>34</i>
2. <i>Les nouveaux principes « SVA » et « SVE » : une intention louable, une mise en œuvre complexe.....</i>	<i>36</i>
a) L'application du principe « silence vaut acceptation » (SVA)	36
b) Le droit de « saisine de l'administration par voie électronique » (SVE).....	37
B. NE PAS SE LIMITER À LA SIMPLIFICATION DES FORMALITÉS : SIMPLIFIER ÉGALEMENT LES NORMES APPLICABLES.....	38
III. POURSUIVRE LA DIVERSIFICATION DE L'OFFRE ET LA MISE EN COHÉRENCE DES OPÉRATEURS CHARGÉS DE L'APPUI AUX ENTREPRISES	39
A. LA NOUVELLE AGENCE FRANCE ENTREPRENEUR	39
B. RENFORCER LA COORDINATION DES ACTEURS À L'EXPORT	41
CHAPITRE III - UN EFFORT FINANCIER MASSIF EN FAVEUR DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE MALGRÉ UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE DIFFICILE.....	43
I. LA MISSION « ÉCONOMIE » : UN RÔLE MARGINAL ET EN BAISSÉ DANS L'APPUI FINANCIER À L'INDUSTRIE.....	45
A. UNE CHUTE DES CRÉDITS DE L'ACTION N° 03 « ACTIONS EN FAVEUR DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES ».....	45
B. LA DOTATION AU GROUPE BPIFRANCE POUR FINANCER LES ACTIONS DE GARANTIE	47
II. LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » SUPPORT BUDGÉTAIRE STANDARD DU SOUTIEN À L'INNOVATION INDUSTRIELLE.....	47
A. UN MAINTIEN DES CRÉDITS DE L'ACTION 02 DU PROGRAMME 192	48

B. UN FORT REcul DES CRÉDITS DE L'ACTION 03.....	48
III. LE PROGRAMME DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR EST DEvenu LE PRINCIPAL CANAL FINANCIER DE SOUTIEN À L'INNOVATION INDUSTRIELLE.....	50
A. UN SOUTIEN FINANCIER MASSIF AU SECTEUR INDUSTRIEL DANS LE RESPECT DES RÈGLES RELATIVES AUX AIDES D'ÉTAT	50
B. UN SOUTIEN QUI, POUR L'ESSENTIEL, S'AJOUTE AUX ENVELOPPES BUDGÉTAIRES PRÉEXISTANTES	52
IV. LES DÉPENSES FISCALES : UN APPUI MAJEUR POUR RÉTABLIR LA COMPÉTITIVITÉ-PRIX ET LA CAPACITÉ D'INVESTISSEMENT DU SECTEUR INDUSTRIEL.....	53
A. LE RÔLE DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE	53
B. LE RÔLE DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI.....	53
C. LE RÔLE DU SURAMORTISSEMENT EXCEPTIONNEL DE 40 %.....	54
D. LES AUTRES DÉPENSES FISCALES	54
CHAPITRE IV - LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POSTE ET AUX COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES	57
I. LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES.....	57
A. LE PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME »	57
1. L'action 4 « Développement des communications, des postes et de la société de l'information »	57
2. L'action 13 « Régulation des communications électroniques et des postes »	60
B. LE PROGRAMME 343 « PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT »	63
II. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT	64
A. DES ACQUIS TECHNOLOGIQUES À PRENDRE EN COMPTE.....	64
B. DES ACTEURS DE NATURE DIVERSE À COORDONNER	65
C. UNE GOUVERNANCE PUBLIQUE INCERTAINE	65
D. LE DÉLICAT PROBLÈME DU SOUTIEN AUX RIP.....	66
E. UN CERTAIN NOMBRE DE DIFFICULTÉS PERSISTANTES.....	67
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	69

Mesdames, Messieurs,

La mission « Économie » s'inscrit, une nouvelle fois, dans le cadre d'une démarche de réduction des dépenses publiques et, à ce titre, contribue à l'effort de maîtrise budgétaire qui irrigue l'ensemble du projet de loi de finances initiale pour 2016. Ainsi, elle affiche une **baisse de 5,6 % à périmètre constant** par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2015.

Cette mission a pour objet principal de favoriser la mise en place d'un environnement propice à la croissance durable et équilibrée de l'économie française qui doit spécifiquement permettre, cette année, la mise en œuvre des réformes décidées par le législateur dans le cadre de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. C'est ce qu'ont rappelé M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, ainsi que Mme Martine Pinville, secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire, entendus en audition par votre commission le 3 novembre 2015.

La mission « Économie » est **l'une des deux principales missions budgétaires** - avec la mission « Travail et emploi » - **de soutien à l'activité des entreprises**, et notamment des PME, qui, selon le document de politique transversale « *Effort financier de l'État en faveur des petites et moyennes entreprises* » annexé au présent projet de loi de finances, mobilise 2,8 milliards d'euros en crédits de paiement et 2,9 milliards en autorisations d'engagement. Dans ces conditions, **il est important que, malgré des contraintes budgétaires que l'on ne saurait ignorer, les crédits de la mission soient à la hauteur des enjeux de développement de nos entreprises.**

Les trois rapporteurs pour avis de votre commission se sont réparti l'examen des crédits de la mission, en les analysant chacun sous un angle différent :

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

- **M. Martial Bourquin** examine les crédits sous l'angle des entreprises de l'industrie ;

- **M. Philippe Leroy** analyse les crédits relevant de l'économie numérique.

Au cours de sa réunion du 18 novembre 2015, la commission des Affaires économiques a décidé de s'abstenir sur l'adoption des crédits de la mission « Économie », en donnant mandat à Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis, de lui soumettre un amendement tendant à augmenter les crédits du Fisac d'un montant de 5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, prélevé sur le programme 220. Elle a également donné un avis favorable à l'adoption de l'article 52 rattaché, sans modification.

CHAPITRE I LES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCONOMIE »

L'analyse des crédits de la mission « Economie » est effectuée par Mme Elisabeth Lamure, rapporteur pour avis.

I. UNE MISSION AUX CONTOURS STABILISÉS QUI CONTRIBUE À NOUVEAU FORTEMENT À LA MAITRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES

A. UNE MAQUETTE STABILISÉE

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, la maquette budgétaire de la mission « Economie » est stabilisée, avec **4 programmes** :

- les programmes « pérennes » qui forment le noyau dur de la mission, à savoir :

○ le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme », qui retrace essentiellement les crédits d'appui aux entreprises dans les secteurs de l'artisanat, du commerce et de l'industrie, ainsi que les crédits des autorités administratives indépendantes chargées de la régulation économique (Autorité de régulation des communications électroniques et des postes - ARCEP, Commission de régulation de l'énergie - CRE et Autorité de la concurrence), de même que les moyens de la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes - DGCCRF ;

○ le programme 220 « Statistiques et études », qui retrace les moyens dévolus à l'Institut national des statistiques et des études économiques - INSEE ;

○ et le programme 305 « Pilotage de l'économie française », qui comptabilise les moyens de la direction générale du Trésor et de la direction de la législation fiscale ;

- ainsi que le programme « temporaire » 343 « Plan France très haut débit », qui vise à financer le développement du haut débit sur l'ensemble du territoire.

Seuls des **changements de périmètre d'ampleur très limitée** affectent la mission.

Il s'agit, d'une part, de la création d'une **action nouvelle (action n° 22 « Economie sociale et solidaire »)** qui recueille les crédits précédemment inscrits sur l'action 12 du programme 304 « Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire ». Cette évolution bienvenue marque, au plan budgétaire, la reconnaissance de la pleine responsabilité du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique à

l'égard des actions en faveur des entreprises relevant du secteur de l'économie sociale et solidaire.

D'autre part, la contribution de la France à l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) est transférée en base au ministère des affaires étrangères et du développement international.

Enfin, 46 emplois et la masse salariale correspondante sont transférés des programmes 129 « Coordination du travail gouvernemental » et 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » vers le programme 134 dans la perspective de la constitution d'une structure interministérielle dédiée à l'intelligence économique, rattachée aux ministères économiques et financiers, en remplacement de la délégation interministérielle à l'intelligence économique et (D2IE) et du service de coordination à l'intelligence économique (SCIE).

B. UNE NOUVELLE BAISSÉ DES CRÉDITS

Les crédits de la mission pour 2016 connaissent à nouveau une baisse sensible, à périmètre constant, par rapport à ceux votés en loi de finances initiale pour 2015 : ils s'élèvent à 1,46 milliard d'euros en crédits de paiement contre 1,55 milliard d'euros en 2015, en baisse de 5,6 %.

En autorisations d'engagement, la baisse est considérable : avec un montant de 1,66 milliard d'euros, le projet de loi de finances est en recul de 43,5 % par rapport à 2015. Mais elle s'explique par la forte réduction de la dotation du programme 343 « Plan France très haut débit », qui après s'être élevée à 1,41 milliard d'euros en 2015, atteint seulement 188 millions d'euros destinés uniquement à apporter au guichet « Réseaux d'initiative publique » des ressources complémentaires à celles puisées au sein du fonds national pour la société numérique.

Ainsi, au cours des trois dernières années, la baisse cumulée des crédits de la mission, à périmètre constant, s'élève à environ 13 %.

C. UNE NOUVELLE MISE À CONTRIBUTION DES TROIS PROGRAMMES « PÉRENNES » DE LA MISSION

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

Aux termes du projet annuel de performance de la mission, le **programme totalise, pour 2016, 851,71 millions d'euros en autorisations d'engagement et 838,35 millions d'euros en crédits de paiement.**

Programme 134 Développement des entreprises et du tourisme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes pour 2015	Demandées pour 2016	Évolution	Ouverts pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution
Action 02 Commerce, artisanat, services	76,66	68,06	- 11,21 %	74,30	63,06	- 15,12 %
Action 03 Actions en faveur des entreprises industrielles	149,94	150,50	+ 0,3 %	166,01	155,42	- 6,37 %
Action 04 Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	172,52	162,14	- 6 %	172,52	162,14	- 6 %
Action 07 Développement international des entreprises et attractivité des entreprises	108,77	103,84	- 4,53 %	108,77	103,84	- 4,53 %
Action 08 Expertise, conseil et inspection	18,93	18,96	+ 0,1 %	18,93	18,96	+ 0,1 %
Action 13 Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	22,34	21,55	- 3,53 %	22,34	21,55	- 3,53 %
Action 14 Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	18,68	18,81	+ 0,69 %	18,68	18,81	+ 0,69 %
Action 15 Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	20,00	32,21	+ 61,05 %	20,00	22,02	+ 10,10 %
Action 16 Régulation concurrentielle des marchés	73,83	73,90	+ 0,09 %	73,83	73,90	+ 0,09 %
Action 17 Protection économique des consommateurs	122,33	120,10	- 1,82 %	122,33	120,10	- 1,82 %
Action 18 Sécurité des consommateurs	45,50	43,70	- 3,95 %	45,50	43,70	- 3,95 %
Action 20 Financement des entreprises	26,43	26,42	- 0,03 %	26,43	26,42	- 0,03 %
Action 21 Développement du tourisme	3,55	7,02	+ 97,74 %	4,84	3,93	- 18,80 %
Action 22 Économie sociale et solidaire	-	4,36	-	-	4,36	-

Source : PAP PLF 2016.

À structure constante, par rapport à la loi de finances initiale pour 2015, l'évolution du programme est marquée par une **baisse de 5 % en crédits de paiement et de 1,75 % en autorisations d'engagement**. Toutefois, **l'évolution des crédits hors titre 2 - c'est-à-dire hors dépenses de personnel - est nettement plus défavorable** : -9 % en crédits de paiement ; -3 % en autorisations d'engagement. L'effort budgétaire de réduction de la masse salariale est, en revanche, particulièrement limité, avec une réduction de seulement 27 emplois par rapport au plafond de 2015 (baisse de 0,5 %), pour parvenir à un **plafond d'emplois de 5 227 ETPT** en 2016.

Ainsi, les **seules dépenses d'intervention** du programme s'élèvent à 247,7 millions d'euros en autorisations de paiement et 247,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit une **baisse respective**, par rapport à la loi de finances initiale pour 2015, **de 9,5 % et 13,9 %**. Plutôt que de faire porter l'effort sur les dépenses de personnel ou de fonctionnement, le choix du Gouvernement est donc de **réduire la capacité d'intervention et de financement des entreprises, à un moment où, compte tenu de la crise, elles en ont le plus besoin**.

a) Les actions comportant les plus fortes dépenses d'intervention connaissent des évolutions diverses

(1) Une réduction drastique des crédits de l'action 2 « commerce, artisanat, services »

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2015, les dotations de l'action 2, qui vise à financer les actions de soutien au commerce, à l'artisanat et aux services, **diminuent de 21 % en crédits de paiement et de 18 % en autorisations d'engagement**, pour s'établir respectivement à 29,8 millions et 34,8 millions d'euros.

Cette baisse s'explique en grande partie par la réduction des crédits du FISAC (fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce), consécutive à la réforme opérée par la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises et son récent décret d'application.¹ Le Gouvernement estime en effet que le recentrage de l'intervention du fonds sur les communes rurales et les quartiers prioritaires de la politique de la ville permet, sans altération de l'efficacité de cette aide, une forte diminution des crédits.

Votre rapporteur pour avis **s'interroge néanmoins sur l'effectivité d'un dispositif qui, pour l'ensemble de la France, ne s'élève qu'à 10 millions d'euros en crédits de paiement, et 15 millions d'euros en autorisations d'engagement**. Cette somme paraît d'autant plus faible que ces crédits doivent aujourd'hui également permettre le financement des actions

¹ Décret n° 2015-542 du 15 mai 2015 pris pour l'application de l'article L.750-1-1 du code de commerce.

jusqu' alors prises en charge par le comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC), désormais supprimé et qu'il convient également de traiter le reliquat des 4 000 dossiers validés entre 2010 et 2012 par le CPDC et qui reste en partie en attente de financement.

La question sera plus précisément examinée dans la seconde partie du présent avis.

Action 2 « Commerce Artisanat » (en euros)	LFI 2015		PLF 2016		Évolution 2016/2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Services à la personne	3 807 260	3 807 260	3 000 000	3 000 000	-21%	-21%
EPARECA	6 700 000	6 700 000	6 272 406	6 272 406	-6%	-6%
Aide au départ	5 000 000	5 000 000	4 000 000	4 000 000	-20%	-20%
FISAC	19 305 000	16 946 830	15 000 000	10 000 000	-22%	-41%
Développement des PME (hors réserve parlementaire)	7 336 075	7 336 075	6 533 993	6 533 993	-11%	-11%
TOTAL	42 148 335	39 790 165	34 806 399	29 806 399	-18%	-26%

Source : PAP et réponses au questionnaire budgétaire.

Les crédits affectés aux **services à la personne** ainsi qu'à l'**aide au départ** baissent également fortement, de l'ordre de 20 %. Dans ce dernier cas, cette baisse s'explique par la mise en extinction de cette aide au 1^{er} janvier 2015, les crédits prévus au présent projet de loi n'ayant vocation qu'à assurer le financement des demandes d'aides reçues avant le 31 décembre 2014.

Les crédits destinés à l'**EPARECA** (établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux) connaissent une baisse plus limitée, et s'élèvent à 6,27 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

(2) Une forte réduction des crédits d'intervention de l'action n° 3 « Actions en faveur des entreprises industrielles »

Les crédits inscrits au titre de l'**action n° 3** « Actions en faveur des entreprises industrielles » s'élèvent à 150,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 155,4 millions d'euros en crédits de paiement, soit une **baisse respectivement de 0,50 % et de 11,3 %**. Cette réduction affecte cependant tout particulièrement les **dépenses d'intervention, en baisse de 24,7 % en crédits de paiement**.

La baisse concerne avant tout les subventions attribuées aux centres techniques industriels (CTI), en baisse de 14,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2015, ainsi que les mesures de soutien à la

compétitivité hors prix des PME, qui diminuent de 34,5 %, pour atteindre seulement 23,9 millions d'euros en 2016.

En revanche, les crédits demandés au titre du financement des pôles de compétitivité progressent de 21,9 %, à 14 millions d'euros, permettant ainsi de conforter l'effort mené au profit de l'accompagnement du développement des PME.

- (3) Une baisse des crédits de l'action n° 4 qui correspond à la baisse moyenne du programme

Concentrant à elle seule près de **20 % des crédits du programme**, l'**action n° 4** « Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information » voit ses crédits **diminuer de 6,3 %, à 162,1 millions** d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Elle a pour objet de favoriser le développement des services de communications électroniques par une politique d'ouverture à la concurrence et à l'innovation, ainsi que par le maintien de prestations de service public.

- (4) La baisse contenue des crédits de l'action n° 7 « Développement international des entreprises et attractivité du territoire »

L'**action n° 7** « Développement international des entreprises et attractivité du territoire » voit ses crédits se fixer à **103,8 millions d'euros**, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit une **baisse de 4,5 %**.

Les crédits de cette action sont intégralement consacrés à la subvention pour charges de service public de Business France, nouvel opérateur résultant de la fusion de l'Agence française des investissements internationaux (AFII) avec Ubifrance, prévue par la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises.

Si cette baisse de crédits reste mesurée, elle est néanmoins sensible, ce qui est regrettable alors même que, comme l'a rappelé devant votre commission M. Matthias Fekl, secrétaire d'Etat chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des français de l'étranger, lors de son audition du 4 novembre 2015, le développement de l'internationalisation de nos entreprises, en particulier les PME, doit être une priorité. Elle s'explique en partie par les gains liés aux synergies résultant de la fusion des opérateurs, mais elle impacte malgré tout les crédits d'intervention.

- (5) Le maintien de l'action 20 « Financement des entreprises » à son niveau de 2015

L'**action n° 20** « **Financement des entreprises** », qui vise à fournir un appui au développement des PME et des ETI, à travers l'action de Bpifrance, voit son **montant stabilisé à 26,4 millions d'euros en crédits de paiement comme en autorisations d'engagement**. Ces crédits assurent en partie le financement de fonds de garantie permettant de faciliter l'accès des

entreprises au crédit, des opérations de cofinancement, et la couverture d'investissements en fonds propres par des fonds de capital-risque.

Cette année, un **fléchage particulier vers les entreprises ultramarines est prévu** afin d'affecter une partie des crédits au profit du développement des entreprises ultramarines, dès lors que le fonds de garantie spécifique qui avait été mis en place au profit des départements et régions d'outre-mer est mis en gestion extinctive. L'orientation de Bpifrance est en effet désormais de développer outre-mer l'ensemble des produits offerts par l'opérateur, en apportant néanmoins des ajustements pour tenir compte des spécificités ultramarines (par exemple, des prêts de développement territoriaux spécifiques en Guyane, avec participation de la région). Lors de leur audition par votre rapporteur pour avis, les représentants de Bpifrance ont souligné l'importance de son activité de garantie à La Réunion, qui contraste avec celle de la Guadeloupe et de la Martinique, en raison notamment d'une certaine frilosité des banques locales à soutenir des projets d'entreprise.

Il n'en demeure pas moins que le **montant des crédits de cette action reste modeste** par rapport à l'ampleur du besoin d'appui aux entreprises et aux actions qui doivent être menées par BpiFrance. Dans ces conditions, **il est essentiel que ces financements soient complétés par les régions** – dans le cadre de leur compétence économique renforcée à l'issue de la loi NOTRe – le cas échéant grâce aux financements provenant du FEDER, dont les régions sont les autorités de gestion.

(6) Le rattachement des crédits relatifs à l'économie sociale et solidaire au programme 134

Les crédits relatifs à l'économie sociale et solidaire, jusqu'alors rattachés au programme 122, sont désormais inclus dans le programme 134, au sein d'une nouvelle action : **l'action n° 22** « Economie sociale et solidaire ». Composés de dépenses d'intervention à hauteur de 95 %, ces crédits s'élèvent à **4,2 millions d'euros** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Ce montant représente une **baisse de 7,5 %** des crédits par rapport à la loi de finances pour 2015, qui affecte principalement les subventions aux chambres régionales de l'économie sociale et solidaire et des subventions d'appui aux entreprises. Cette baisse, qui porte sur un montant de crédits déjà peu conséquents, apparaît **regrettable, dans un secteur qui peut être un facteur de dynamisme économique et une forte source d'emplois**, et dont le rôle a été renforcé par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

b) La contribution plus limitée des autres actions à l'effort de réduction des dépenses publiques

(1) La baisse modérée ou la quasi-stabilité des crédits des actions qui financent, pour l'essentiel, les organismes de régulation ou d'inspection

- **L'action n° 8** « Expertise, conseil et inspection », qui représente 2,2 % du programme, est doté de 18,96 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. **Ce montant stable** par rapport à l'an passé (+ 0,1 %) est destiné à financer des études, des audits et des inspections dans le domaine économique, notamment sur le développement économique, l'industrie, les technologies de l'information et les ressources minières et minérales, par le biais du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET).

- **L'action n° 13** « Régulation des communications électroniques et des postes » finance la dotation de l'Agence de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Ses crédits connaissent une **baisse limitée de 3,5 %**, pour s'élever à 21,5 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

- **L'action n° 14** « Régulation et contrôle des marchés de l'énergie » représente 2,2 % des crédits du programme, avec 18,88 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Elle connaît un **niveau également stable**, avec une baisse de 0,7 % de sa dotation. Celle-ci finance l'essentiel du budget de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), pour un montant de 6,3 millions d'euros.

- **L'action n° 16** « Régulation concurrentielle des marchés », qui vise à assurer le respect des règles de concurrence, à travers l'action de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et celle du réseau déconcentré des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), voit ses **crédits stabilisés** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, à respectivement 73,95 et 73,90 millions d'euros.

- **L'action n° 17** « Protection économique du consommateur », qui finance notamment l'Institut national de la consommation et le centre de recherches CREDOC, représente 14,1 % des crédits du programme ; elle connaît une baisse très limitée de ses crédits - moins de 2 % - à 120,10 millions d'euros.

- **L'action n° 18** « Sécurité du consommateur », mise en œuvre par la DGCCRF, vise à assurer la sécurité physique et la santé des consommateurs. Elle voit ses crédits diminuer de 4,1 %, pour s'établir à 43,7 millions d'euros, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

(2) Deux cas particuliers : l'accroissement sensible des crédits des actions n° 15 et 21

- **L'action n° 15** « Mise en œuvre du droit de la concurrence », qui correspond au budget de l'Autorité de la concurrence, présente un caractère atypique au sein du programme 134, avec des crédits en **augmentation de 61 % en autorisations d'engagement et de 10 % en crédits de paiement**.

La fixation des crédits à 32,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 22 millions d'euros en crédits de paiement répond en réalité à l'extension du champ de compétences de cette autorité administrative indépendante, issue de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Il s'agit notamment d'assurer à l'Autorité de la concurrence les moyens humains et matériels nécessaires pour exercer ses nouvelles prérogatives en matière d'implantation et de tarification de certaines professions juridiques réglementées (notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires, greffiers des tribunaux de commerce, administrateurs et mandataires judiciaires, avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation).

- **L'action n° 21** « Développement du tourisme » vise à promouvoir l'image de la France en tant que destination touristique, à structurer l'offre et les filières de ce secteur, et à faciliter le départ en vacances de tous. Elle voit ses autorisations d'engagement **quasiment doubler**, à 7,02 millions d'euros tandis que ses crédits de paiement diminuent de 19 % environ, à 3,93 millions d'euros. Cette forte hausse des autorisations d'engagement s'explique par la nécessité, en 2016, de passer deux marchés publics pluriannuels en vue de la réalisation, d'une part, d'un suivi de la demande touristique des Français (SDT) et, d'autre part, d'une enquête auprès des visiteurs venant de l'étranger (EVE).

En revanche, les dépenses d'intervention, déjà de proportions très réduites, font les premières les frais de la baisse des crédits de paiements de cette action.

c) Une place importante des opérateurs de l'État dans l'allocation des crédits

Les opérateurs de l'État jouent traditionnellement un rôle important dans la mise en œuvre des politiques du programme. Au sein du programme 134, **143,8 millions d'euros de crédits sont alloués aux opérateurs de l'État, qui représentent à eux seuls 2 628 ETPT** soumis au plafond d'emplois de la mission. **Les crédits du programme bénéficient essentiellement à deux d'entre eux :**

- **l'Agence nationale des fréquences (ANFr)**, qui recueille 31,8 millions d'euros de crédits ;

- **et surtout Business France**, qui concentre 110,2 millions d'euros de crédits. Un contrat d'objectif et de performance (COP) ambitieux a été

conclu pour la période 2015-2017, destiné à favoriser l'essor et le rayonnement des entreprises françaises à l'international – notamment par un renforcement de l'offre du « volontariat international en entreprises » (VIE) pour parvenir à 10 000 volontaires en 2017 – ainsi que l'attractivité du territoire, tout en opérant les mutualisations de moyens nécessaires entre les deux anciennes entités Ubifrance et AFII.

L'établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) reçoit un financement de 6,27 millions d'euros, tandis que le Fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat (FNPCA) et l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) bénéficient de ressources non prélevées sur le budget de l'État.

2. Le programme 220 « Statistiques et études »

Le programme 220 « Statistiques et études », qui assure le financement exclusif de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), est doté de 437 millions d'euros en autorisations d'engagement et 436 millions d'euros en crédits de paiement, traduisant respectivement une **baisse de 2,8% et 2,5%** par rapport à la loi de finances initiale pour 2015.

Crédits en millions d'euros pour 2016 et variation par rapport à 2015	AE ouvertes en 2014	AE demandées pour 2015	CP demandés en 2014	CP prévus pour 2015
Programme 220 « Statistiques et études »	450,1	437,2 (-2,8%)	448,5	436,9 (-2,5%)

Source : PAP 2016.

L'effort de maîtrise budgétaire s'exerce essentiellement hors titre 2, sur les dépenses de fonctionnement, qui baissent globalement de 5 % en crédits de paiement, les dépenses de personnel se réduisant seulement de 2,1 % (soit 8 millions d'euros), avec un plafond d'emplois fixé à 5 441 ETPT, alors que l'INSEE est pourtant engagé dans une démarche de rationalisation de son implantation territoriale de nature à réduire les coûts de personnel, notamment par le regroupement de plusieurs de ses services à Metz.

3. Le programme 305 « Stratégie économique et fiscale »

Le programme 305 « Stratégie économique et fiscale », dont l'objet est, pour l'essentiel, la conception et la mise en œuvre des politiques économiques et financières de la nation – est doté de 426 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédit de paiement, ce qui représente **une baisse de 7,7 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2015.

Crédits en millions d'euros pour 2016 et variation par rapport à 2015	AE ouvertes en 2015	AE demandées pour 2016	CP ouverts en 2015	CP demandés pour 2016
Programme 305 « Stratégie économique et fiscale »	462,3	426,6 (-7,7%)	462,3	426,6 (-7,7%)

Source : PAP 2016.

Comme l'an passé, l'essentiel de cette baisse est **imputable à la diminution de la subvention versée à la Banque de France** (251,6 millions d'euros au titre du présent projet de loi, contre respectivement 290 millions et 302 millions d'euros en 2015 et 2014) au titre de sa mission de secrétariat des commissions de surendettement, dont un effort de modernisation, de dématérialisation et d'accélération des procédures devrait encore améliorer la productivité.

Le plafond d'emplois, fixé à 1 644 ETPT, connaît une baisse de 3,5 % par rapport à 2015.

D. UN VOTE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE QUI ACCENTUE LÉGÈREMENT LA BAISSÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION

1. Les modifications issues de la première délibération de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a, au cours de sa séance du 5 novembre 2015, adopté **deux amendements modifiant les crédits de la mission**, qui conduisent à un **abondement de la mission « Économie » de 3,58 millions d'euros**.

D'une part, à la suite d'un amendement de M. Lionel Tardy, les députés ont décidé, contre l'avis du Gouvernement, **d'abonder de 12,5 millions d'euros les crédits du programme 134, afin de permettre au Fisac d'assurer le financement du stock de dossiers de subventions accordées par le CPDC**. Il s'agissait d'une réaffectation des crédits au sein de la mission « Économie », au détriment des programmes 220 et 305, qui supportaient ainsi chacun un prélèvement de 6,25 millions d'euros.

C'était néanmoins une **opération neutre pour le Fisac lui-même**, et plus généralement pour les aides aux entreprises, car le Gouvernement avait pris l'engagement de faire financer le stock de dossiers de subvention des stations-services en souffrance par une enveloppe de 12,5 millions d'euros prélevée sur le fonds d'aide à l'investissement local, prévu par l'article 59 du présent projet de loi de finances. C'est ce qu'ont indiqué M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, et Mme Martine Pinville, secrétaire d'Etat chargée du commerce, de l'artisanat, de la

consommation et de l'économie sociale et solidaire, lors de leur audition par votre commission des Affaires économiques le 3 novembre 2015.

D'autre part, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement tendant à **abonder de 3,58 millions d'euros les crédits du programme 134 afin de contribuer au financement de la nouvelle Agence France Entrepreneur. Mais, en réalité, il ne s'agit que d'un regroupement de crédits** : corrélativement, le Gouvernement a fait adopter des amendements opérant des prélèvements à hauteur de 1,6 millions d'euros sur chacun des programmes suivants : programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi », ainsi que les programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 147 « Politique de la ville » de la mission « Politique des territoires ».

Même si ces amendements permettaient d'assurer une meilleure lisibilité de l'effort budgétaire en faveur des entreprises, ils ne traduisaient pour autant **aucune amélioration globale des crédits par rapport à ceux envisagés par le Gouvernement.**

2. Une nouvelle réduction de 1,76 millions d'euros de la mission à l'issue de la seconde délibération

En seconde délibération, le Gouvernement a néanmoins fait adopter un amendement qui, revenant notamment sur l'abondement du FISAC décidé le 5 novembre, a modifié plus globalement les crédits de la mission :

- d'une part, tirant les conséquences des mesures destinées à financer les mesures d'amélioration budgétaires prévues par le protocole relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR), cet amendement a majoré les trois programmes de la mission d'un montant total de 1,48 millions d'euros ;

- d'autre part, il a ramené à 3,12 millions d'euros l'abondement du FISAC, tout en annulant les prélèvements décidés le 5 novembre sur les programmes 220 et 305 ;

- enfin, pour garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État, il a procédé à une minoration des crédits de 10,34 millions d'euros.

Ainsi, au **total, le montant des crédits de la mission votés à l'Assemblée nationale s'élèverait à 1,90 milliard en autorisations d'engagement et 1,70 milliard en crédits de paiement.** Par rapport aux dispositions initiales du projet de loi, la **mission perd donc 1,76 millions de plus, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.**

II. LA DÉPENSE FISCALE : À NOUVEAU PRINCIPAL LEVIER DE LA MISSION

En volume, et comme les années précédentes, le **principal levier d'aide aux entreprises au sein de la mission « Economie » reste de nature fiscale, et non budgétaire**, compte tenu de l'importance des dépenses fiscales associées.

A. UN MONTANT CUMULÉ DE 20,5 MILLIARDS D'EUROS

Le montant cumulé de ces dépenses fiscales, pour leur écrasante majorité rattachées au programme 134, est en effet évalué par le Gouvernement à **20,5 milliards d'euros en 2016**.

Montant des dépenses fiscales associées à la mission « Économie » (en milliards d'euros)	Chiffrage pour 2013	Chiffrage pour 2014	Chiffrage pour 2015	Chiffrage pour 2016
Programme 134	7,736	16,582	16,866	19,999
<i>dont CICE</i>	-	6,438	15,5	13,010
<i>dont taux réduit (7 % puis 10 %) de TVA dans la restauration</i>	3,1	2,290	2,310	2,350
Programme 305	-	0,558	0,557	0,556
<i>Dont exonération des cessions temporaires de titres</i>	-	0,410	0,410	0,410

Source : PAP 2015 et 2016.

À cet égard, il faut souligner la **mise en œuvre du dispositif de suramortissement en faveur des investissements industriels**, prévu par l'article 142 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Profitant aux investissements intervenus entre le 15 avril 2015 et le 14 avril 2016, ce mécanisme contribuera à un accroissement de la dépense fiscale associée à la mission de 350 millions d'euros pour 2015 et 500 millions d'euros pour 2016. Ce dispositif devrait constituer une forte incitation à l'investissement industriel, et lorsque ses premiers effets seront mesurables, il conviendra de s'interroger sur son éventuelle prolongation si son effet d'entraînement est avéré.

B. LE CICE : PRINCIPALE DÉPENSE FISCALE RATTACHÉE

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) représente à lui seul 13 milliards d'euros, soit près 63 % du montant total de la dépense fiscale rattachée à la mission.

1. Le préfinancement du CICE : un « bol d'oxygène » pour certaines entreprises en difficulté de trésorerie

Il est établi que **l'activité de préfinancement du CICE par Bpifrance a, depuis 2013, pu apporter un « bol d'oxygène »** à des entreprises qui se trouvaient dans une situation de trésorerie critique. La suppression de tout plancher¹ pour bénéficier du préfinancement a suscité des demandes portant parfois sur des sommes inférieures à 1 000 €, preuve que certaines TPE en état de détresse financière ont pu utiliser le CICE comme une réponse à un besoin urgent de trésorerie.

Et même si l'opérateur a pu connaître certaines difficultés de recouvrement de créances liées à cette activité de préfinancement au premier semestre 2015, du fait de la mise en liquidation des entreprises préfinancées et des conditions de déclaration des créances fiscales attachées au CICE par les mandataires judiciaires, la situation est aujourd'hui normalisée, Bpifrance, le Trésor public et les mandataires judiciaires ayant trouvé les moyens d'assurer au préfinancier le recouvrement de sa créance auprès de l'Etat.

Ainsi, depuis 2013, le préfinancement accordé par Bpifrance concerne plus de 15 000 entreprises par an (17 464 entreprises en 2014), qui sont à 90 % des TPE et des PME. En 2014, le montant du CICE préfinancé par Bpifrance s'est élevé à 2,35 milliards d'euros. Il résulte de ce montant que Bpifrance n'assure le préfinancement que de 57 % de la créance fiscale totale préfinancée et, ainsi, que d'autres banques assurent également une activité de préfinancement au profit de grandes entreprises.

2. Des effets réels sur l'économie qui ne peuvent être encore évalués

Cependant, votre rapporteur pour avis tient à souligner **qu'à ce jour, il est encore difficile de tirer un bilan réel de l'efficacité du CICE au-delà du mécanisme de préfinancement.**

Certes, dans sa dernière étude « *Les entreprises en France* », l'INSEE a pu considérer, dans une comparaison avec le coût du travail en Allemagne, que, « *depuis 2012, en France, le coût horaire a augmenté de façon plus modérée sous l'effet du CICE* ». Mais, d'une part, il faut mettre en exergue le fait que, si

¹ Plancher fixé du 26 février au 5 avril 2013 à 25 000 €.

le CICE est susceptible d'avoir un effet positif en la matière, l'augmentation plus modérée du coût horaire dans notre pays provient pour beaucoup du renchérissement du coût horaire en Allemagne, lié aux seules décisions du gouvernement allemand et, en premier lieu, à l'instauration d'un salaire minimum unique et à son augmentation.

D'autre part, cette appréciation favorable contraste avec celle, beaucoup plus mesurée, portée par le comité de suivi du CICE, évoquée par son président, M. Jean Pisani-Ferry, lors de son audition par votre commission des affaires économiques le 5 octobre 2015. Celui-ci a en effet indiqué qu'à ce stade, l'évaluation du CICE ne pouvait être faite que par le biais d'enquêtes auprès des entreprises en soulignant :

« En attendant, je peux seulement vous donner les résultats des enquêtes que nous avons menées. Ainsi, un tiers des entreprises du secteur industriel indiquent consacrer le CICE à augmenter l'emploi, un autre tiers à augmenter les salaires et pour le dernier tiers à diminuer les prix de vente. Pour les entreprises de services, elles consacrent le CICE à l'emploi, un peu aux salaires et très peu à une diminution du prix de vente. Ce sont des tendances. Il y a souvent un décalage entre les déclarations d'intention des entreprises et la réalité, c'est pourquoi je m'interdis à ce stade de conclure. Pour prendre des décisions, vous avez besoin de mesures et pas seulement de tendances. Je vous serai plus utile quand j'aurais des données factuelles. »

Il y a donc lieu d'attendre une analyse plus fine du dispositif afin de pouvoir porter un jugement définitif sur les effets réels de cette mesure sur la compétitivité de nos entreprises et l'emploi.

III. L'ARTICLE 52 RATTACHÉ : UNE ÉVOLUTION DES MODALITÉS D'ALLOCATION DU FONDS DE FINANCEMENT DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE RÉGION AU SEIN DU RÉSEAU

Cet article, qui tend à modifier les articles 1600 du code général des impôts et L. 711-16 du code de commerce, tend à créer un fonds destiné à soutenir les chambres de commerce et d'industrie en difficulté ou des projets d'investissement. Il modifie également les conditions de financement de CCI France.

I. Le droit en vigueur

Le réseau des chambres de commerce et d'industrie a connu, sous l'effet conjugué de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux chambres de commerce et d'industrie et d'une réduction importante des ressources fiscales affectées, un vaste mouvement de restructuration en renforçant en particulier le rôle de l'échelon régional. Cela a abouti notamment à la réduction du nombre de membres du réseau : ce dernier se décline désormais en 22 chambres régionales (CCIR), 123 chambres territoriales

(CCIT), 6 chambres départementales en Ile-de-France et 6 chambres outre-mer. CCI France est l'établissement public tête du réseau.

Le financement de l'activité des CCI provient, pour ce qui est de leur activité non marchande, de la taxe pour frais de chambres, constituée de deux contributions :

- d'une part, la taxe additionnelle à la contribution foncière des entreprises - TACFE - dont le taux est régional ;

- d'autre part, la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises - TACVAE - dont le taux est national.

Les produits sont affectés au fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région.

Ces taxes affectées ont été soumises à plafonnement par la loi de finances pour 2013, et ce plafond a été abaissé par les lois de finances pour 2014 et 2015 de telle sorte que le produit de la TACVAE a été réduit de 41 % en trois ans. Au total, le produit de la taxe pour frais de chambres a également été réduit de 25 % sur trois ans. En outre, les lois de finances pour 2014 et 2015 ont procédé à des prélèvements sur le fonds de financement des CCIR pour un total de 670 millions d'euros. Au total, les ressources fiscales des CCI (prélèvement inclus) se sont réduites de 62 % en 2015 par rapport à leur niveau de 2012.

Cette réduction de ressources a conduit les CCI à mutualiser leurs moyens et à procéder ainsi à des économies d'échelle importantes dans les fonctions « support ». Dans le même temps, elles ont obligé les établissements à recentrer leur offre, tant dans le cadre du soutien et du développement des entreprises, que dans le domaine de l'éducation et de l'apprentissage.

L'article 14 du présent projet de loi prévoit un nouvel abaissement du plafond de la TACVAE. Initialement cette réduction de 150 millions d'euros, cette baisse a été ramenée à **130 millions d'euros** à la suite d'un amendement du rapporteur spécial de l'Assemblée nationale. Cette nouvelle baisse, qui reste supérieure à l'objectif qu'avait initialement fixé le Gouvernement, a suscité dans de nombreuses CCI la crainte de devoir abandonner purement et simplement leurs programmes d'investissement.

Votre rapporteur pour avis estime néanmoins que cette baisse, qui contribue à réduire la pression fiscale sur les entreprises, devrait pouvoir être supportée par les CCI grâce à un approfondissement de la rationalisation et de la restructuration du réseau. La politique de réduction du financement public des CCI doit cependant ménager la capacité d'intervention de ces établissements publics dont l'action de soutien aux entreprises et d'enseignement est reconnue et essentielle pour nos entrepreneurs et nos territoires.

Il n'en demeure pas moins que la réduction du montant de la TACVAE depuis 2012 conduit certaines CCIR à éprouver des difficultés financières que la répartition actuelle, figée par l'article 1600 du code général des impôts, ne permet pas de combler. En effet, il résulte de cette disposition que lorsque le produit de la TACVAE est inférieur à un plancher de 554 millions, déterminé en 2010 à partir des bases financières jusqu'alors applicables, sa répartition intervient selon les critères « historiques », en application d'un « coefficient unique d'équilibrage » qui permet d'appliquer la répartition de l'ancienne taxe additionnelle à la taxe professionnelle, sans prise en considération de la valeur ajoutée créée sur le territoire de chaque CCIR. Dans ces conditions, aucun mécanisme ne permet d'assurer une aide financière aux CCIR qui se trouvent confrontées à des difficultés.

II. Le texte du projet de loi

Dans sa rédaction initiale, cet article avait pour seul objet **d'instituer un fonds de péréquation doté de 20 millions d'euros, au sein même du fonds de financement des CCIR, destiné à aider particulièrement certaines CCI en difficulté.**

Ce fonds serait abondé par un prélèvement annuel sur le produit de la TACVAE faisant l'objet d'une affectation au fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région (FFCCIR). Il aurait vocation à financer des « projets spécifiques d'investissement » des chambres ainsi qu'à contribuer à la mission de soutien des activités des chambres territoriales et départementales d'Ile-de-France qui leur sont rattachées, telle qu'elle est affirmée par l'article L. 711-8 du code de commerce.

D'un point de vue procédural, l'affectation des sommes disponibles au titre de ce fonds de péréquation serait décidée 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. Le reliquat du fonds qui n'aurait pas été affecté avant cette date serait reversé au budget général de l'État.

A l'occasion de la discussion à l'Assemblée nationale, les députés, à l'initiative de Mme Véronique Rabin, rapporteure spéciale de la commission des finances, ont modifié, avec un avis de sagesse du Gouvernement, le dispositif initial sur deux points :

- d'une part, ils ont **scindé l'enveloppe de 20 millions d'euros en deux fractions** : l'une, à hauteur de 18 millions, destinée aux actions de péréquation, les actions financées devant être des « *projets structurants* », l'affectation des fonds étant décidée par délibération de l'assemblée générale de CCI France dans des conditions définies par décret ; l'autre, à hauteur de 2 millions, réservée à des « *projets d'intérêt national en faveur de l'innovation et de la modernisation du réseau* », déterminés par CCI France ;

- d'autre part, ils ont **modifié le mode de financement de CCI France, conduisant à faire évoluer la gouvernance du réseau des CCI**. Aux

termes de la disposition, CCI France bénéficierait d'une dotation directe en vertu de la loi et ne serait ainsi plus tributaire des décisions de l'assemblée générale des CCI, qui fixe actuellement chaque année son budget. Ainsi, un prélèvement serait opéré directement sur le fonds de financement des CCIR, d'un montant égal **en 2016, à 2,2 % de la somme des plafonds de la taxe pour frais de chambres**, ce qui représenterait 20 millions d'euros, soit une baisse de 3 millions d'euros par rapport à 2015. À partir de 2017, ce montant serait indexé à l'évolution de cette taxe.

Votre rapporteur pour avis est **favorable à l'institution d'un fonds de péréquation** entre les CCI qui permet, ponctuellement, d'atténuer certains déséquilibres liés à la répartition du produit de la TACVAE. Mais, compte tenu de sa dotation réduite, il conviendra que l'affectation des fonds serve bien des projets structurants et ne consiste pas en un « saupoudrage » des crédits entre plusieurs CCI voire une simple « aide à la trésorerie » des CCI.

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale sont de nature à renforcer la position de CCI France, tête de réseau des CCI, au détriment des CCIR qui, historiquement et eu égard à leurs ressortissants, exercent une forte influence sur le réseau : d'une part, en lui conférant une plus grande autonomie financière par rapport aux CCIR, d'autre part, en prévoyant un financement 2 millions d'euros par an pour des actions de développement du réseau, qu'elle gèrera ainsi directement, même si les actions financées resteront décidées par son assemblée générale.

Sur la forme, on ne peut que regretter que cette initiative n'ait pas fait l'objet d'une concertation réelle préalable entre les CCI, ce qui peut expliquer l'opposition de certaines d'entre elles.

Néanmoins, sur le fond, il faut souligner que le changement des modalités de détermination du budget de CCI France tendrait à rapprocher la gouvernance du réseau des CCI sur celle des chambres des métiers et de l'artisanat, même si le choix fait en 2010 n'avait pas été celui-ci. Cette évolution correspond d'ailleurs à une préconisation faite par nos collègues Jean-Claude Lenoir et Claude Bérit-Débat dans le cadre de leur rapport de contrôle de l'application de la loi du 23 juillet 2010.¹ Elle était également recommandée par l'un des rapporteurs de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale dans son rapport sur les chambres consulaires, leurs missions et leurs financements.²

¹ Rapport n° 712 (Sénat, 2013-2014), au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois et de la commission des affaires économiques.

² Rapport n° 3064 (Assemblée nationale, XIV^{ème} lég.), de Mmes Monique Rabin et Catherine Vautrin, au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances.

Dans ces conditions, **votre rapporteur pour avis ne propose pas d'apporter de modification à cette disposition.**

Au cours de sa réunion du 18 novembre 2015, votre commission a confirmé cette position.

CHAPITRE II – LES MOYENS MIS EN ŒUVRE AU PROFIT DES TPE ET PME

Votre rapporteur pour avis, Elisabeth Lamure, a souhaité examiner plus spécifiquement trois éléments qui peuvent contribuer au dynamisme des TPE et PME :

- l'un est tout particulièrement ciblé sur les TPE : il s'agit du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac), récemment réformé ;

- l'autre concerne a priori l'ensemble des entreprises, mais il a un impact particulièrement fort sur les TPE et la PME : la politique de simplification des normes et des démarches en faveur des entreprises ;

- le dernier concerne la plus grande mise en cohérence des interventions des acteurs du développement économique.

I. LE FINANCEMENT DU « NOUVEAU » FISAC EST-IL À LA HAUTEUR DES ENJEUX ?

Les dispositions du projet de loi de finances ont pour objet de mettre en œuvre, pour la première fois, le dispositif rénové du fonds d'intervention pour le commerce, l'artisanat et les services.

A. LA RÉFORME NÉCESSAIRE D'UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE

Malgré l'effort de rénovation entrepris en 2010, le Fisac n'a pas été en mesure d'assurer la réalisation des objectifs qui lui avaient été assignés, à raison d'un manque de ciblage des territoires prioritaires, de délais de double instruction trop longs - de 14 mois en moyenne -, et d'une pure logique de « guichet » qui a conduit, eu égard notamment à la réduction des crédits budgétaires, à des impasses budgétaires (120 millions d'euros en 2013 et 80 millions d'euros en 2014) obligeant l'État à des ouvertures de crédits exceptionnelles.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dossiers FISAC reçus	789	783	1017	1370	1570	1218	535	273

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre d'opérations financées -	769	732	850	806	1081	396	1090	730
Montant des subventions attribuées	55 M€	47 M€	57,8 M€	47,5 M€	57,1 M€	31,3 M€	31,2 M€	53,8 M€

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

En effet, la réduction des crédits du Fisac a été considérable en l'espace de quelques années : **depuis 2007, le montant des crédits du fonds a diminué de 87 % en crédits de paiement et de 81,5 % en autorisations d'engagement !**

Dotations du Fisac <i>(en millions d'euros)</i>	PLF 2007	PLF 2008	PLF 2009	PLF 2010	PLF 2011	PLF 2012	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	Crédits demandés 2016
Autorisations d'engagement	81,5	70	70	78	64	42,7	32,3	19,3	19,3	15
Crédits de paiement	81,5	60	60	64	64	42,7	32,3	19,3	16,9	10

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Cette situation très dégradée a conduit le législateur à engager une **réforme afin de mieux cibler les interventions du fonds**, en modifiant les dispositions de l'article L. 750-1-1 du code de commerce dans le cadre de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises. Désormais, les opérations éligibles sont recentrées et destinées « à favoriser la création, le maintien, la modernisation, l'adaptation, en particulier pour les travaux de mise aux normes des établissements recevant du public et la sûreté des entreprises, ou la transmission des entreprises de proximité, pour conforter le commerce sédentaire et non sédentaire, notamment en milieu rural, dans les zones de montagne, dans les halles et marchés ainsi que dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. »

Ces dispositions renvoyant néanmoins l'essentiel de la réforme au pouvoir réglementaire, c'est l'adoption du décret en Conseil d'État n° 2015-542 du 15 mai 2015 pris pour l'application de l'article L. 750-1-1 du code de commerce, qui a permis la mise en œuvre du « nouveau Fisac ».

La réforme permet ainsi de substituer à une logique de guichet un **dispositif d'appel à projets national, en distinguant trois catégories d'opérations éligibles** au fonds :

- d'une part, **les opérations collectives**, qui concernent un ensemble d'entreprises relevant d'un secteur géographique donné, fragilisé par l'évolution démographique ou par une situation économique particulièrement difficile, et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1 million d'euros hors taxes, la surface de vente des entreprises à vocation alimentaire ne pouvant excéder 400 m². Ces opérations visent à maintenir ou améliorer le tissu des entreprises commerciales, artisanales et de services dans les pays, les groupements de communes rurales, les centres-villes ainsi que les quartiers des communes de plus de 3 000 habitants ;

- d'autre part, **les opérations individuelles en milieu rural**, qui concernent les entreprises de proximité souhaitant soit s'implanter, soit se moderniser dans les centres-bourgs des communes dont la population est inférieure à 3 000 habitants. Leur chiffre d'affaires doit être inférieur à 1 million d'euros hors taxes, et la surface de vente des entreprises à vocation alimentaire ne peut excéder 400 m². La maîtrise d'ouvrage de ces opérations peut être publique ou privée ;

- enfin, **les actions spécifiques de niveau national**, qui peuvent être décidées par le ministre chargé du commerce pour anticiper ou accompagner l'évolution et les mutations des secteurs du commerce, de l'artisanat et des services. Ces actions donnent lieu à l'établissement de règlements particuliers pris par le ministre chargé du commerce, fixant les modalités spécifiques d'intervention du FISAC.

B. UNE SOUS-DOTATION MANIFESTE

Avec un niveau de crédits de paiement initialement fixé par le projet de loi à 10 millions d'euros et d'autorisations d'engagement de 15 millions d'euros, qui caractérisent ainsi une **baisse de respectivement de 42 % et 22 %** par rapport à 2015, **les moyens du Fisac pour 2016 apparaissent très insuffisants**. Et ce, alors même que le Fisac reprend les attributions du comité professionnel de la distribution de carburant (CPDC), supprimé en 2015. Une enveloppe de 2,5 millions d'euros sera en effet réservée au soutien des stations-services de carburant en milieu rural, qui s'imputera sur l'enveloppe globale dévolue au Fisac, ce qui réduit d'autant les fonds mobilisables pour le soutien des autres entreprises du commerce, de l'artisanat et des services.

Certes, la logique « d'appel à projet » justifie, par sa nature même, la dissymétrie désormais introduite entre les montants des autorisations d'engagement et les crédits de paiement.

Mais votre rapporteur pour avis tient à souligner que **la réforme n'implique pas en elle-même, de manière automatique, une réduction des crédits**. Sa vertu, et elle n'est pas négligeable, sera d'éviter les dérives financières qu'a connu le fonds dans les dernières années. Pour autant, **elle ne justifie pas, à elle seule, la baisse drastique des moyens de revitalisation du commerce, notamment en milieu rural, à laquelle aboutit le projet de budget**.

En outre, se pose la question du financement des dossiers encore en stock. Le stock s'est globalement résorbé par rapport à son pic, en 2013, où le nombre de dossiers en stock se montait à 1 300. Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, il y aurait encore **188 dossiers en stock actuellement, nécessitant un financement de 5 millions d'euros**. Selon les représentants de la direction générale des entreprises, ce financement devrait pouvoir être opéré dans le cadre des crédits ouverts au titre de l'année 2015, encore que les choix de gestion ne semblent pas avoir été définitivement opérés. **Il n'est donc pas exclu qu'une partie des dossiers encore en souffrance doive être financée sur les crédits ouverts au titre de l'année 2016, venant ainsi réduire mécaniquement l'enveloppe disponible au sein du Fisac pour financer de nouveaux projets.**

C. DONNER AU FISAC LES MOYENS DE SON AMBITION RENOUVELÉE

Votre rapporteur pour avis tient à nouveau à rappeler l'enjeu qui s'attache aux subventions versées par le Fisac.

Dans son format « guichet », **le Fisac a démontré son utilité et le formidable effet de levier qu'il apporte** pour le maintien et le développement de l'offre de commerces, de services et d'activités artisanales dans les territoires qui souffrent le plus de la désertification économique. Cet effet levier est en général estimé à 1 pour 5, une subvention de 1 € permettant ainsi de trouver des financements pour 5 €.

Dans son référé du 31 juillet 2014 relatif au Fisac, la Cour des comptes a également relevé que les enquêtes annuelles conduites par la direction générale du commerce, de l'industrie et des services – devenue la direction générale des entreprises – faisaient apparaître, sur la période 1999-2008, un taux de survie à trois et cinq ans des entreprises aidées par le Fisac respectivement à 93,04 % et 89,50 % en moyenne, ce qui démontre bien la pertinence du dispositif.

Il est encore trop tôt pour s'assurer des effets réels de la réforme dans la mesure où, si l'appel à projet pour les opérations individuelles en milieu rural est clos depuis le 30 octobre 2015, les DIRRECTE n'ont pas encore fait remonter l'ensemble des projets à l'administration centrale. Et, s'agissant des opérations collectives, l'appel à projet ne sera terminé qu'en janvier 2016. Votre rapporteur pour avis estime que la plus grande sélectivité des projets et une réduction des effets d'aubaine collatéraux constatés par le passé sera, en tout état de cause, de nature à renforcer l'efficacité du fonds.

Dans ces conditions, la réduction « à peau de chagrin » des moyens du Fisac apparaît tout-à-fait discutable.

Certes, à l'issue de la seconde délibération de l'Assemblée nationale, **la dotation globale du fonds atteindra 18,1 millions d'euros en**

autorisations d'engagement et 13,1 millions en crédits de paiement. C'est incontestablement une amélioration qui permet notamment de prendre en compte la compétence nouvelle du FISAC pour les stations-services. Elle reste néanmoins très limitée et il conviendra de veiller à ce que le stock du CPDC soit bien financé à partir du fonds d'aide à l'investissement local, prévu à l'article 59 du projet de loi.

Votre rapporteur tient également à souligner qu'il ressort de ses auditions avec la direction générale des entreprises **un questionnement sur « gouvernance » du fonds.** Le passage d'un système de guichet à un système d'appel à projet doit en effet conduire à définir, au préalable, des orientations de gestion, qui permettront de pondérer les projets soumis afin de ne retenir que ceux qui présentent le plus d'intérêt au plan local ou national. C'est en effet toute la vertu de l'appel à projet que d'avoir un caractère potentiellement structurant.

Or, il s'avère qu'aucun objectif de répartition préalable par type de projets n'a été fixé à l'avance : les services seront donc amenés – au niveau déconcentré comme au niveau central, dans la mesure où le double échelon d'instruction, qualifié de « complémentaire » par le ministère, est conservé pour l'octroi des subventions – à évaluer des projets sans, semble-t-il, qu'un cadre de référence soit défini à ce stade. Ce n'est qu'une fois que l'ensemble des projets seront reçus que la démarche de cotation/évaluation sera entamée.

Lors de sa réunion du 18 novembre 2015, votre commission a donné mandat à votre rapporteur pour avis de lui soumettre un amendement tendant à augmenter les crédits du Fisac d'un montant de 5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, prélevé sur le programme 220.

II. UNE DÉMARCHÉ DE SIMPLIFICATION QUI RESTE ENCORE TROP TIMIDE POUR LES PME

A. LA SIMPLIFICATION DES FORMALITÉS : DES CHANTIERS PROMETTEURS

Depuis plusieurs années, notre pays s'est engagé dans une démarche de simplification des formalités administratives auxquelles sont astreintes nos entreprises. Le Gouvernement actuel a poursuivi dans cette voie dans le cadre des travaux du comité interministériel de modernisation de l'action publique puis du conseil de la simplification pour les entreprises, mis en œuvre par le secrétariat général de modernisation de l'action publique (SGMAP).

Votre rapporteur pour avis souhaite en particulier évoquer trois chantiers, dont la réussite lui paraît essentielle alors que l'on estime

généralement le **coût total de la charge administrative pesant sur les entreprises de 3 à 5 % du PIB.**

1. Le programme « dites-le nous une fois » : une initiative qui doit bénéficier d'une montée en charge rapide

Le Gouvernement a lancé, en 2014, un programme de simplification administrative, principalement à l'égard des entreprises, qu'il a dénommé : « Dites-le nous une fois ». Il a pour objet de « réduire la redondance » des informations demandées aux entreprises, c'est-à-dire de **ne plus solliciter inutilement les entreprises en exigeant qu'elles fournissent, dans tous les cas, des informations ou des pièces justificatives qu'elles ont déjà données à l'administration** dans le cadre de démarches antérieures et, plus généralement, en **substituant là où c'est possible un simple mécanisme déclaratif à la production de pièces justificatives.**

Le fondement juridique de cette initiative est notamment l'ordonnance n° 2015-507 du 7 mai 2015 relative à l'adaptation du secret professionnel dans les échanges d'informations entre autorités administratives et à la suppression de la production de pièces justificatives,¹ prise sur l'une des habilitations de l'article 4 la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens.

La mesure de simplification repose sur deux éléments :

- d'une part, un principe de « confiance », en substituant à la production de pièces justificatives des déclarations sur l'honneur assorties, le cas échéant, d'un mécanisme de contrôle *a posteriori* des informations déclarées ;

- d'autre part, un système d'échanges d'informations interne à l'administration, sans que le secret professionnel puisse être opposé par l'administration qui détient l'information ou le document, à l'administration qui la requiert pour mener à bien la procédure devant elle. Ainsi, lorsqu'une administration dispose déjà d'une information ou d'une pièce justificative fournie par une entreprise dans le cadre d'une procédure particulière, cette information ou pièce est directement transmise à une autre administration dans le cadre d'une autre procédure, sans que l'entreprise concernée ait à redonner cette même information ou pièce.

Le constat est en effet communément admis que, trop souvent, les entreprises doivent fournir à plusieurs reprises les mêmes informations, remplir des formulaires identiques ou comparables comportant des éléments déclaratifs similaires, dans des procédures administratives mettant en cause des administrations différentes. Ce formalisme administratif mobilise ainsi

¹ Dispositions reprises désormais au sein du code des relations entre le public et l'administration (en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016).

les entreprises sur des tâches accessoires à leur activité économique, qui obère d'autant leur disponibilité pour produire de la valeur.

D'ores et déjà, néanmoins, il faut **saluer la mise en place, dans ce cadre, de deux procédures « simplifiées »** à destination des entreprises :

- d'une part, **les marchés publics simplifiés (MPS)** : depuis juin 2014, il est possible de répondre à un marché public simplifié sur l'une des huit principales places de marché existantes. Les entreprises peuvent soumissionner en utilisant un formulaire spécifique, disponible sur la plateforme de dématérialisation, dont **certains éléments sont immédiatement pré-remplis grâce à la simple identification avec le numéro SIRET** : il s'agit notamment de la raison sociale, de la forme juridique, de l'identité du dirigeant principal, de l'adresse et du chiffre d'affaires. Le système informatique mis en place permet en effet de collecter auprès des administrations intéressées les attestations et certificats nécessaires ;

- d'autre part, **le dispositif « aide publique simplifiée » (APS)** : ce dispositif fonctionne selon le même principe que « marché public simplifié » : pour solliciter une aide publique, l'entreprise n'a plus à fournir que son numéro SIRET, en lieu et place des justificatifs nombreux demandés jusqu'alors (extrait Sirene, attestations fiscales, sociales, statuts de l'entreprise, liasse fiscale, ...). L'organisme détenteur de la subvention récupère directement les informations sur l'entreprise auprès des administrations compétentes. Ce dispositif est déjà déployé dans le cadre du préfinancement du CICE par Bpifrance. Il est progressivement étendu à d'autres types d'aides, avec de nombreux partenaires tels que CCI France, France Agrimer, et plusieurs conseils régionaux.

À terme, c'est-à-dire au **1^{er} janvier 2017**, l'objectif poursuivi par le Gouvernement est **d'exonérer, dans de nombreuses procédures administratives, les entreprises de l'obligation de produire les pièces justificatives suivantes** :

- l'attestation de régularité fiscale émanant de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ;

- l'attestation de régularité sociale émanant de la mutualité sociale agricole (MSA) ;

- l'attestation de régularité sociale et l'attestation de vigilance émanant de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ;

- la liasse fiscale, notamment les feuillets 2033, 2050-2059, 2065 (BIC), 2035 (BNC), 2144-2154 (agricole), 2139 (agricole simplifié), 2079 (CICE) pour les dossiers de demandes d'aides, et le transfert de la liasse entre la DGFIP et la Banque de France ;

- les statuts des entreprises, fournis par le GIE Infogreffe, à l'appui des demandes d'aides publiques formulées auprès d'un opérateur public.

Votre rapporteur pour avis insiste sur la **nécessité d'une mise en œuvre progressive et rapide de cette mesure** de simplification essentielle.

2. Les nouveaux principes « SVA » et « SVE » : une intention louable, une mise en œuvre complexe

a) L'application du principe « silence vaut acceptation » (SVA)

La loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens a renversé le principe jusqu'alors intangible du droit français, ou du moins tenant lieu de principe général, selon lequel le silence gardé par l'administration à l'égard d'une demande d'un administré valait décision implicite de rejet contre laquelle celui-ci pouvait tenter un recours en annulation. Elle lui a substitué un principe rigoureusement inverse, aux termes duquel **le silence de l'administration vaut désormais, par principe, acceptation de la demande formulée par un administré.**

Cependant, le réalisme a voulu que des exceptions à ce nouveau principe soient posées et que, dans des circonstances particulières :

- le délai de naissance de la décision implicite d'acceptation soit d'une durée différente de deux mois (éventuellement plus courte, mais généralement plus longue) ;

- ou que le principe même de l'application de la règle de l'acceptation tacite soit remis en cause, le silence de l'administration valant alors - comme par le passé - rejet de la demande.

La mise en œuvre de ce dispositif a nécessité l'adoption, par le pouvoir réglementaire, en octobre 2014, de 43 décrets destinés à prévoir des dérogations au principe ou au délai applicable s'agissant de l'État et de ses établissements publics administratifs, et en septembre et novembre 2015, de 11 décrets ayant le même objet s'agissant des collectivités territoriales, des organismes de sécurité sociale et des organismes chargés d'un service public administratifs.

Les entreprises, comme tous les administrés, sont concernées par cette évolution législative. Mais il reste à savoir si cette mesure, présentée comme une simplification, n'est pas susceptible de contribuer, dans un premier temps, à obscurcir le paysage juridique pour les entreprises. De fait, compte tenu du nombre des exceptions prévues par les différents décrets ainsi que celles déjà posées par la loi elle-même, **la lisibilité de la réforme est largement remise en question.**

Les difficultés d'appréhension de la réforme par les entreprises peuvent se faire jour à deux endroits :

- en premier lieu, de nombreuses procédures intéressant directement les entreprises sont soumises à des exceptions au principe « silence vaut

acceptation », et **les entreprises peuvent manquer de visibilité pour déterminer si le silence de l'administration vaudra rejet ou acceptation ;**

- en second lieu, dans certains cas, le Gouvernement a fait le choix de renverser le principe de rejet qui prévalait, pour y substituer un principe d'acceptation avec un **délai considérablement allongé** par rapport au délai de deux mois en principe applicable. Par exemple, pour les demandes s'inscrivant dans la réglementation applicable aux industries extractives ou relatives aux transports de marchandises dangereuses par voie terrestre¹ ou, de même, aux instruments de mesure,² si le pouvoir réglementaire a décidé d'appliquer la règle de l'acceptation tacite, celle-ci ne sera en réalité acquise qu'au terme d'un délai qui peut parfois aller jusqu'à une voire deux années à compter de la demande... La situation de l'entreprise demandeuse s'en trouve-t-elle véritablement simplifiée par rapport à la situation antérieure ? Dans une certaine mesure, elle peut s'avérer plus pénalisante, car elle peut inciter l'entreprise à attendre plus longtemps la position de l'administration, en espérant qu'elle lui sera favorable, alors qu'une décision implicite de rejet de deux mois peut au contraire contraindre l'entreprise à plus facilement échafauder une solution de repli...

b) Le droit de « saisine de l'administration par voie électronique » (SVE)

Prévu par l'ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, venue modifier l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 modifiée relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives³, le droit de saisir l'administration par voie électronique est une mesure de **simplification en elle-même considérable**. Elle permet en effet d'éviter, dans son principe, le **déplacement physique à un guichet ou l'envoi par voie postale de documents, et, de ce fait, est une source de gain de temps et d'argent non négligeable pour les entreprises**.

Ce droit a vocation à s'exercer principalement dans le cadre de téléservices mis en place par l'administration. Il s'applique aux administrations de l'État et à ses établissements publics administratifs

¹ Voir le décret n° 2014-1273 du 30 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du 4° du I de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites sur le fondement du II de cet article (ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie): délai de 2 ans pour les demandes de dérogations aux textes pris en application du règlement général des industries extractives ; délai d'un an pour l'autorisation d'utilisation d'explosifs, etc...

² Décret n° 2014-1280 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (ministère des finances et des comptes publics et ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique).

³ Désormais reprises dans le code des relations entre le public et les administrations.

depuis le 7 novembre 2015¹, mais ne sera applicable aux collectivités territoriales, aux organismes de sécurité sociale et aux autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif qu'à compter du 7 novembre 2016.

À nouveau, le réalisme administratif a conduit à ce que des exceptions à ce principe soient prévues ; elles ont été définies par 14 décrets en date du 5 novembre 2015. Toutefois, **par rapport au principe « SVA », ces exceptions sont moins nombreuses, et pour une grande part, seulement transitoires**, dans l'attente que les aménagements techniques nécessaires à sa mise en œuvre soient apportés. On ne peut que s'en féliciter.

Il est néanmoins vraisemblable que le nombre d'exceptions sera plus important pour les demandes formulées auprès des collectivités territoriales, voire auprès d'autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif, qui n'ont pas nécessairement, d'ores et déjà ou même à moyen terme, les infrastructures techniques permettant une mise en œuvre effective de ce nouveau droit.

B. NE PAS SE LIMITER À LA SIMPLIFICATION DES FORMALITÉS : SIMPLIFIER ÉGALEMENT LES NORMES APPLICABLES

Le chantier de la simplification des formalités est vaste et de nouvelles mesures doivent être envisagées pour faciliter les démarches des entreprises. Il est notamment essentiel pour nos entreprises à l'exportation que la simplification des formalités douanières soit menée à bien. La direction générale des douanes et des droits indirects s'y est engagé, dans le cadre du programme « guichet unique national » qui devrait permettre de parvenir en 2018 à une dématérialisation complète de l'ensemble des procédures de dédouanement, avec une montée en charge progressive.

Plus qu'une simplification des formalités, c'est toutefois bien une simplification des normes qu'il convient avant tout d'opérer pour permettre aux entreprises, notamment les plus petites d'entre elles, de produire sans que le poids des contraintes administratives qui n'apparaissent pas réellement justifiées n'entravent leur action.

Sur ce point, il faut noter que l'article 10 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises comporte une large habilitation permettant au Gouvernement de prendre, par ordonnance, « *aux fins d'alléger les contraintes pesant sur les entreprises* » toute mesure permettant « *de supprimer ou de simplifier les régimes d'autorisation préalable et de déclaration auxquels sont soumis les entreprises et les professionnels dans le cadre de l'exercice de leur activité, de remplacer certains de ces régimes d'autorisation préalable par des régimes déclaratifs, et de définir, dans ce*

¹ Compte tenu de la publication du décret n° 2015-1404 du 5 novembre 2015 relatif au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique.

cadre, des possibilités d'opposition de l'administration, des modalités de contrôle a posteriori et des sanctions éventuelles, tout en préservant les exigences de garantie des libertés individuelles, des droits fondamentaux et de la santé publique, ainsi que de protection des personnes et des données à caractère personnel. »

L'objectif poursuivi est plus que légitime, et votre rapporteur pour avis regrette qu'à ce stade, le Gouvernement ne puisse donner davantage de précision sur la teneur de l'ordonnance qui doit être prise sur ce fondement, au plus tard le 19 décembre 2015.

Mais, au-delà, il est sans doute nécessaire que tant le pouvoir réglementaire que le législateur changent leur façon d'aborder le droit des entreprises. Il faut lutter contre la tentation de réglementer à l'excès la vie de nos entreprises en limitant au strict nécessaire les obligations de toutes natures qui pèsent sur elles.

C'est du reste l'un des axes de travail de la délégation aux entreprises dont plusieurs des membres devraient, dans les prochaines semaines, déposer une proposition de loi en ce sens.

III. POURSUIVRE LA DIVERSIFICATION DE L'OFFRE ET LA MISE EN COHÉRENCE DES OPÉRATEURS CHARGÉS DE L'APPUI AUX ENTREPRISES

A. LA NOUVELLE AGENCE FRANCE ENTREPRENEUR

Une nouvelle agence, l'Agence France Entrepreneur, devrait se mettre en place en janvier 2016. La première annonce en a été faite le 5 février 2015 par le président de la République qui a, à nouveau, le 20 octobre dernier, évoqué cette structure lors d'un déplacement à La Courneuve, en Seine-Saint-Denis, en indiquant que sa présidence serait confiée à M. Mohed Altrad.

Les priorités fixées à l'agence sont, selon le Gouvernement :

- de favoriser les créations d'entreprises plus pérennes et créatrices d'emploi, afin de lutter contre le taux très élevé d'échec souvent lié à l'impossibilité de trouver des ressources nécessaires pour l'inscrire dans la durée ;

- d'aider au développement des TPE et des PME qui créent de l'emploi, le constat étant fait que la transformation d'une activité d'auto-entrepreneur en une activité permettant l'embauche d'un salarié est un cap très difficile à franchir, et qu'il est indispensable, pour les entrepreneurs concernés, de trouver un accompagnement de long terme par une structure dédiée ;

- concentrer particulièrement l'effort sur des territoires fragiles, qui bénéficient souvent moins, paradoxalement, de l'accompagnement des réseaux traditionnels de création d'entreprise.

Néanmoins, cette structure, voulue légère, est destinée à s'appuyer sur les réseaux d'accompagnement existants et les divers acteurs qui œuvrent pour le développement économique, en particulier les régions. L'idée est donc de mutualiser et rationaliser les moyens et les pratiques des acteurs existants.

Pour ce faire, selon les annonces gouvernementales, l'Agence France Entrepreneur organisera ses missions autour de quatre axes majeurs :

- l'information des entrepreneurs au plan national ;
- le pilotage de l'action et des financements des différents acteurs en matière d'accompagnement à la création et au développement des entreprises, et la création d'une « enceinte de coordination stratégique » avec les régions ;
- l'innovation au profit des territoires fragiles pour créer un cadre plus favorable à l'initiative économique et favoriser le développement des TPE/PME ;
- l'évaluation transparente des actions financées par l'agence avec, notamment, la constitution d'un observatoire sur l'entrepreneuriat dans les territoires au profit des régions.

S'il ne peut qu'inciter à aller dans une rationalisation de l'offre d'appui aux entreprises, votre rapporteur pour avis reste néanmoins **quelque peu sceptique sur l'innovation réelle liée à cette création, tant les missions confiées à cette nouvelle agence ressemblent à celle de l'APCE, agence pour la création d'entreprise.**

Or, cette dernière a elle-même développé un nouveau plan stratégique 2015-2017, qui repose sur le développement de ses activités actuelles et sur l'augmentation de ses ressources propres provenant de la vente de prestations, qui devraient franchir le seuil de 50 % des ressources en 2017. Il vise à conforter la position de l'agence, à l'échelle nationale et locale, en valorisant ses liens avec les acteurs avec lesquels elle est d'ores et déjà en lien : les réseaux consulaires, les régions et Pôle emploi.

Si l'intention poursuivie par le Gouvernement est louable, la création d'une nouvelle structure était-elle indispensable ? Une simple évolution de l'APCE n'aurait-elle pas suffi ? Il conviendra, en tout état de cause, de veiller à ce que cette nouvelle agence ne traduise pas un empilement supplémentaire de structures sans assurer la nécessaire structuration de la filière de l'accompagnement des entrepreneurs.

B. RENFORCER LA COORDINATION DES ACTEURS À L'EXPORT

Nos PME rencontrent encore de trop grandes difficultés dans leur démarche d'internationalisation, alors même qu'elles présentent de fortes potentialités de développement à l'étranger. La France dispose de nombreuses structures d'appui, mais leur diversité et leur manque de coordination ne permet pas toujours d'offrir un parcours de soutien cohérent.

À cet égard, votre rapporteur pour avis tient à **souligner l'offre de solutions nouvelles mises en place par les opérateurs de l'État pour dynamiser l'activité de nos entreprises à l'international**. Lors de leur audition par votre rapporteur pour avis, les représentants de Bpifrance ont par exemple exposé les nouvelles offres de financement direct proposées aux entreprises, notamment :

- des mécanismes de mobilisation des créances à l'export, afin de permettre aux entreprises exportatrices de bénéficier des liquidités nécessaires à leur activité, avant même leur règlement par les acheteurs à l'étranger ;

- une solution de « crédit-export » qui permet de financer l'achat des productions des PME françaises par un acteur étranger dans le cadre d'un crédit-fournisseur (crédit octroyé par l'exportateur à son client, puis racheté par Bpifrance à l'entreprise) ou d'un crédit-acheteur (crédit directement octroyé par Bpifrance au client étranger) jusqu'à un montant de 25 millions d'euros.

L'éventail des solutions déjà offertes aux entreprises témoigne d'une réelle volonté de donner aux PME et aux ETI les outils destinés à faciliter la conquête de nouveaux marchés. D'autres doivent encore se développer, mais il importe que ce développement intervienne de manière structurée entre les différents acteurs.

Depuis quelques années, des synergies se sont créées entre les opérateurs pour assurer une prise en charge plus complète des entreprises. Ainsi, votre rapporteur pour avis souligne que Business France, Bpifrance et la Coface mettent en œuvre des solutions complémentaires dans leur cœur d'activité afin de présenter aux entreprises des solutions « clé en mains ». Mais le récent rapport particulier d'avril 2015 de la Cour des comptes sur Ubifrance pour les exercices 2009 à 2013 montre qu'**une structuration efficace implique aussi un changement de mentalité entre les différents acteurs et l'adoption d'un positionnement complémentaire et non concurrentiel**.

Dans ce contexte, l'on ne peut qu'approuver la démarche du Gouvernement, rappelée par M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, lors de son audition par votre commission le 4 novembre dernier,

de **simplifier le parcours des entreprises à l'international et d'accroître le nombre de PME accompagnées.**

À cet égard, il est très satisfaisant que Business France, CCI international et CCI France international aient signé le 11 mars 2015 une convention définissant les rôles de chaque organisme dans l'accompagnement des PME à l'international :

- en France, CCI International et Business France s'engagent à un **programme d'accompagnement commun simplifié, en lien avec les régions**, dans les premières phases du parcours à l'export des entreprises, qui devrait bénéficier à 3000 entreprises, dans les secteurs prioritaires à l'exportation : (agroalimentaire, santé, ville durable, nouvelles technologies de l'information et de la communication, tourisme, industries culturelles et créatives. Dans ce cadre, il revient aux chambres de commerce et d'industrie d'établir avec l'entreprise le diagnostic export et le plan d'action, tandis que Business France assure la prospection des marchés ciblés ;

- à l'étranger, le partenariat est décliné au travers de conventions locales tenant compte de la nature des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger (associations de droit local) et du contexte propre à chaque pays, sous l'égide de l'ambassade. Il a vocation à intégrer également tous les acteurs privés de l'export intéressés.

Votre rapporteur pour avis insiste sur la **nécessité de mieux mobiliser également le réseau des conseillers du commerce extérieur de la France (CCEF), à l'étranger mais surtout en France**, tant l'expérience de ces personnalités peut s'avérer décisive dans l'accompagnement des entreprises en recherche de marchés à l'international.

CHAPITRE III – UN EFFORT FINANCIER MASSIF EN FAVEUR DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE MALGRÉ UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE DIFFICILE

Ce chapitre est présenté par M. Martial Bourquin.

Votre rapporteur pour avis a choisi cette année de consacrer son rapport pour avis aux **incidences budgétaires de la politique industrielle**. La question industrielle fait en effet partie des compétences centrales de la commission des affaires économiques et c'est également l'une des priorités de l'action économique du Gouvernement. Mais comment l'engagement en faveur du redressement industriel se traduit-il concrètement dans les dépenses budgétaires et fiscales de l'État ? Quelles sommes l'État investit-il pour appuyer la reconquête industrielle qui est au cœur de son projet économique – et par quels canaux ces sommes transitent-elles ?

Pour naturelles que puissent sembler ces questions, votre rapporteur pour avis a pu constater que leur apporter une réponse ne va pas de soi. Aucun document budgétaire actuel ne permet en effet d'avoir une vision transversale de l'effort financier de la nation en faveur de l'industrie. On se trouve face à de multiples dispositifs institutionnels, et de non moins nombreux outils budgétaires et fiscaux de financement, sans que cette information ne soit jamais rassemblée en un lieu unique.

Votre rapporteur pour avis a donc cherché à établir lui-même cette synthèse.

Sur un plan méthodologique, l'exercice se heurte à une quadruple difficulté :

1) premièrement, cerner les contours de l'industrie ne va pas de soi. On peut agréger ou non à l'industrie un certain nombre de services directement liés à l'industrie¹. On peut s'interroger aussi, en amont de l'activité industrielle proprement dite, pour savoir si certaines aides à la recherche appliquée, qui ont des implications industrielles évidentes, doivent ou non être intégrées. Votre rapporteur a choisi de se cantonner à la

¹ On peut souligner à cet égard qu'une *étude de l'Insee du 29 octobre 2015* (« Avec la définition économique des entreprises, une meilleure vision du tissu productif », de Jean-Marc Béguin et Vincent Hecquet) propose de **réévaluer fortement le poids de l'industrie dans le tissu productif**. En effet, jusqu'à présent, les statistiques sur l'entreprise se sont appuyées sur une définition purement juridique, à savoir l'« unité légale ». La mise en place d'une définition économique améliore la vision du tissu productif en permettant la prise en compte des liens de groupes. Cette nouvelle vision a notamment pour effet de réaffecter aux entreprises industrielles leurs filiales tertiaires, avec un impact considérable sur la mesure du poids de l'industrie dans la valeur ajoutée : cette part augmente en effet de 3,1 points (soit +25 %). L'importance de cette réévaluation s'explique par le fait que, pour les groupes industriels, les filiales tertiaires affichent souvent des marges plus élevées ; certaines ont pour raison d'être de facturer la production tandis que d'autres correspondent à des fonctions très qualifiées (activités de siège, financement, recherche, etc.).

définition usuelle et donc assez restrictive du champ de l'industrie. De ce point de vue, les chiffrages proposés ici sont des minorants de l'effort financier de l'État vers ce secteur ;

2) une deuxième question méthodologique doit être la définition du champ des engagements financiers qui doivent être retenus dans le calcul. On pourrait envisager de compter dans l'appui étatique à l'industrie ce qui relève de la commande publique, mais cela nous éloignerait de l'exercice budgétaire. De même, votre rapporteur n'a pas retenu dans son calcul les investissements en fonds propres dans l'industrie opérés par l'Agence des participations de l'État. En effet, si les prises de participation dans l'industrie sont massives, par exemple dans des entreprises comme Renault ou Peugeot, elles sont néanmoins financées par la cession de titres, c'est-à-dire par une recomposition du portefeuille, et n'ont donc pas d'incidence budgétaire directe ;

3) troisième difficulté méthodologique : les enveloppes financières qui alimentent la politique industrielle ne sont souvent connues qu'après un certain délai, qui peut atteindre plusieurs années. C'est le cas notamment des dépenses fiscales telles que le CICE ou le CIR. Pour intégrer ces dépenses fiscales dans le chiffrage, votre rapporteur pour avis a donc dû se baser sur des estimations des enveloppes en jeu ;

4) enfin, certains dispositifs d'appui aux entreprises ont un caractère intersectoriel. C'est le cas là-encore des dépenses fiscales. C'est le cas aussi de certains outils de financement opérés par BPIFrance. Comme plusieurs secteurs d'activité en bénéficient, il faut donc mesurer ou estimer la part qui revient spécifiquement à l'industrie. La BPI et le commissariat général à l'investissement effectuent un *reporting* assez précis qui permet d'identifier avec une grande fiabilité ces sommes. Pour connaître ce qui va vers l'industrie dans le cas des dépenses fiscales, il faut en revanche déterminer des clés d'imputation plus imprécises. Par exemple, pour mesurer les montants de CICE qui vont vers l'industrie, votre rapporteur pour avis s'est basé sur le poids de l'industrie dans la valeur ajoutée marchande.

Au total, le chiffrage proposé ici n'a pas la prétention de fournir une vision exhaustive et rigoureusement précise des incidences budgétaires de la politique industrielle. Cela était hors de portée compte tenu de la difficulté méthodologique de l'exercice et du temps et des moyens impartis. Toutefois, le chiffrage fournit des ordres de grandeurs intéressants et inédits, ce qui vient combler un véritable vide dans l'information des parlementaires et du public concernant la politique industrielle. Votre rapporteur espère que cet exercice sera poursuivi à l'avenir par le Gouvernement avec des outils plus perfectionnés, d'une part, parce que c'est un élément utile à l'évaluation d'une politique publique de premier plan et, d'autre part, parce que le Gouvernement n'a pas à rougir des résultats qui ressortent de ce travail de mesure.

I. LA MISSION « ÉCONOMIE » : UN RÔLE MARGINAL ET EN BAISSÉ DANS L'APPUI FINANCIER À L'INDUSTRIE

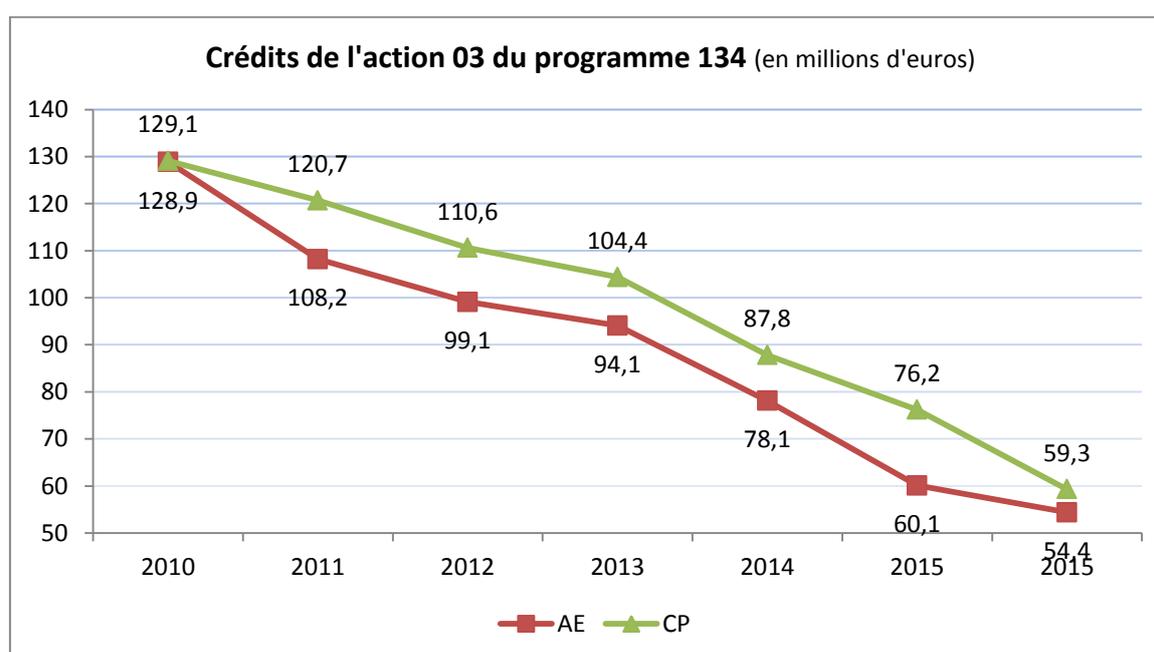
Au sein de la mission « Économie », deux lignes budgétaires du programme 134 concourent au financement de la politique industrielle.

A. UNE CHUTE DES CRÉDITS DE L'ACTION N° 03 « ACTIONS EN FAVEUR DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES »

Les crédits de l'action 03 visent à améliorer la compétitivité de l'industrie française en agissant sur son environnement économique, réglementaire, social, financier et technologique.

Concrètement, ils financent des opérations pilotées en administration centrale ou au niveau des Direccte visant à accompagner la restructuration des filières ou à cofinancer avec les organismes professionnels des sessions de formation sur des thématiques diverses, en lien avec la compétitivité (par exemple sur la question du « fabriqué en France »).

Figurent aussi sur cette ligne budgétaire les crédits à l'AFNOR aux centres techniques industriels et ceux destinés au financement des structures de gouvernance des pôles de compétitivité (les projets eux-mêmes sont financés via le FUI sur une autre mission budgétaire - voir *infra*). Au total, **les crédits de cette action, hors dépenses de personnel, atteignent pour 2016 59,3 millions d'euros en crédits de paiement, contre 129,1 millions d'euros en 2010.** La baisse a donc été drastique depuis cinq ans.



Source : questionnaire budgétaire

Si une petite partie de ce recul s'explique par des changements de périmètre budgétaire, l'essentiel s'explique par un effort d'économies substantiel.

Les changements de périmètre de l'action 03 du programme 134

Plusieurs évolutions de périmètre altèrent la comparabilité de ces montants dans le temps :

1) Certaines actions ont été supprimées : plus aucune dotation n'est prévue pour l'APCE à compter de 2014 (PLFI 2014).

2) Divers transferts de crédits en provenance ou en direction d'autres actions sont survenus :

- un transfert de crédits en provenance de l'action 02 du programme 134 pour les réseaux d'appui (0,8 M€) [PLFI 2013] ;

- un transfert vers le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » de 4,6 M€ pour le financement du fonctionnement des DIRECCTE (y compris les frais de fonctionnement pour les agents des services à compétence nationale de la DGCCRF hébergés par les DIRECCTE) et de la Délégation générale au pilotage des DIRECCTE (PLFI 2013) ;

- un transfert des crédits du LNE vers le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » pour financer les dépenses de recherche du LNE et maintenir ainsi sa capacité opérationnelle (10,2 M€) [PLFI 2015].

La réforme des centres techniques industriels

Inspiré par le rapport de la députée Clotilde Valter sur l'avenir des Centres techniques industriels (CTI) et Comités professionnels de développement économique (CPDE), l'article 53 rattaché procède à une réforme de la gouvernance et du financement des centres techniques industriels.

Dans sa rédaction initiale, l'article 53 modifiait la gouvernance des CTI en précisant que « les opérations qui peuvent être financées au moyen du produit de la taxe affectée sont précisées par décret en Conseil d'État ». Les députés ont jugé que cette disposition risquait d'affaiblir le lien entre les CTI et leurs professions en donnant trop de pouvoir au décret. En accord avec le Gouvernement, les députés ont redonné aux CTI la maîtrise de la définition des missions qui seront financées au moyen de la taxe affectée. Les députés ont procédé de la même manière en ce qui concerne les CPDE.

Concernant le financement, l'article substitue deux nouvelles taxes affectées aux dotations budgétaires existantes une taxe pour l'Institut des corps gras (ITERG) et pour le Centre technique des industries de la fonderie (CTIF). Par ailleurs, l'article 53 dans sa rédaction initiale prévoyait de modifier le rôle des CTI et des CPDE dans le processus de collecte. Le droit actuel prévoit en effet que chaque organisme contrôle pour son propre compte et pour celui des centres techniques industriels les déclarations portant sur le chiffre d'affaires imposable pour les sociétés concernées. Le texte du Gouvernement disposait que les CTI n'auraient plus de droit de contrôle sur le recouvrement de la taxe, lequel serait exclusivement du ressort du ministère de l'économie et des finances. Les députés ont cependant adopté un amendement qui préserve le lien entre les CTI et les

CPDE et leurs assujettis, dans un but d'efficacité du rendement de l'impôt et de meilleur consentement à l'impôt tout en restant *in fine* sous le contrôle de l'administration fiscale. Les centres pourront continuer à demander aux redevables de la taxe tous renseignements, justifications ou éclaircissements relatifs à ces déclarations. À défaut de réponse dans un délai de trente jours, l'administration des impôts pourra être saisie d'une demande de contrôle.

B. LA DOTATION AU GROUPE BPIFRANCE POUR FINANCER LES ACTIONS DE GARANTIE

Le programme 134 porte également une partie des crédits destinés à la BPI et auparavant à OSEO, à savoir les crédits en faveur de l'activité garantie.

Ces crédits sont stables par rapport aux années précédentes. Ils s'établissent pour 2016 à **26,4 millions d'euros**.

Les garanties de la BPI ne financent pas seulement l'industrie, mais le *reporting* de la BPI permet néanmoins d'identifier précisément la part qui profite à l'industrie. Elle est de 25 %. Par ce biais, c'est donc un peu plus de 5 millions d'euros de crédits budgétaires qui profitent à ce secteur.

Évolution de la dotation budgétaire en faveur de l'activité garantie de la BPI

	2013	2014	2015	2016
En millions d'euros	5,52	29,77	26,44	26,43

Source : questionnaire budgétaire

* * * *

Au total, la contribution financière de la mission « Économie » à la politique industrielle est à la fois marginale et en forte baisse, puisqu'elle s'établit désormais à environ 65 millions d'euros.

II. LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » SUPPORT BUDGÉTAIRE STANDARD DU SOUTIEN À L'INNOVATION INDUSTRIELLE

Une autre mission contribue bien plus fortement à l'appui à l'industrie, il s'agit de la mission « Recherche et enseignement supérieur » et, plus précisément, du programme 192.

A. UN MAINTIEN DES CRÉDITS DE L'ACTION 02 DU PROGRAMME 192

• L'action 02 du programme 192, intitulée « Soutien et diffusion de l'innovation technologique », vise à accroître les capacités d'innovation et de croissance des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI), en accompagnant financièrement leurs projets et en facilitant la diffusion large des technologies et des processus innovants dans le tissu économique. À ce titre, elle porte les crédits suivants :

- la dotation qui finance le **programme « Aides à l'innovation »** (AI), c'est-à-dire les aides individuelles aux PME/ETI innovantes jusqu'à 2 000 salariés sous forme essentiellement de subventions, mais aussi d'avances remboursables ou de prêts à taux zéro ;

- l'appui au **programme CAP'TRONIC**, dont la finalité est de favoriser l'intégration des technologies du logiciel embarqué et de la micro-nanoélectronique dans les produits des PME de l'ensemble des branches industrielles ;

- l'enveloppe qui permet à l'État de compenser à l'ACOSS les pertes de recettes sociales induites par le **dispositif « Jeunes entreprises innovantes »** (JEI). Depuis le 1^{er} janvier 2004, les jeunes entreprises indépendantes qui sont des PME consacrent plus de 15 % de leurs charges à des dépenses de recherche et développement bénéficient en effet d'une exonération de cotisations sociales pour les emplois de personnels de recherche et d'appui à la recherche ;

- la dotation au **Laboratoire national de métrologie d'essais (LNE)**.

Au total, l'action 02 est dotée de 345 millions d'euros à la fois en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. À périmètre constant, cette action se situe à peu près à son niveau de 2010 ou de 2012.

• Dans cette action 02, le programme « Aides à l'innovation », qui porte les crédits relatifs aux subventions, avances remboursables ou prêts à taux zéro opérés par la BPI, connaît une baisse sensible depuis 2011 et 2012. Il a perdu 100 millions d'euros en quatre ans. La BPI tire à ce sujet le signal d'alarme et estime menacée cette activité à haut risque et fortement consommatrice de capital qu'est l'aide à l'innovation.

B. UN FORT REcul DES CRÉDITS DE L'ACTION 03

L'action 03 du programme 192, intitulée « Soutien de la recherche industrielle stratégique », finance deux dispositifs :

- le **Fonds de compétitivité des entreprises (FCE)**, qui porte notamment une partie des crédits du programme Nano 2017¹ ainsi que les projets du programme européen Eurêka ;

- le **Fonds unique interministériel (FUI)**, qui est le principal soutien aux projets de recherche et développement des 71 pôles de compétitivité.

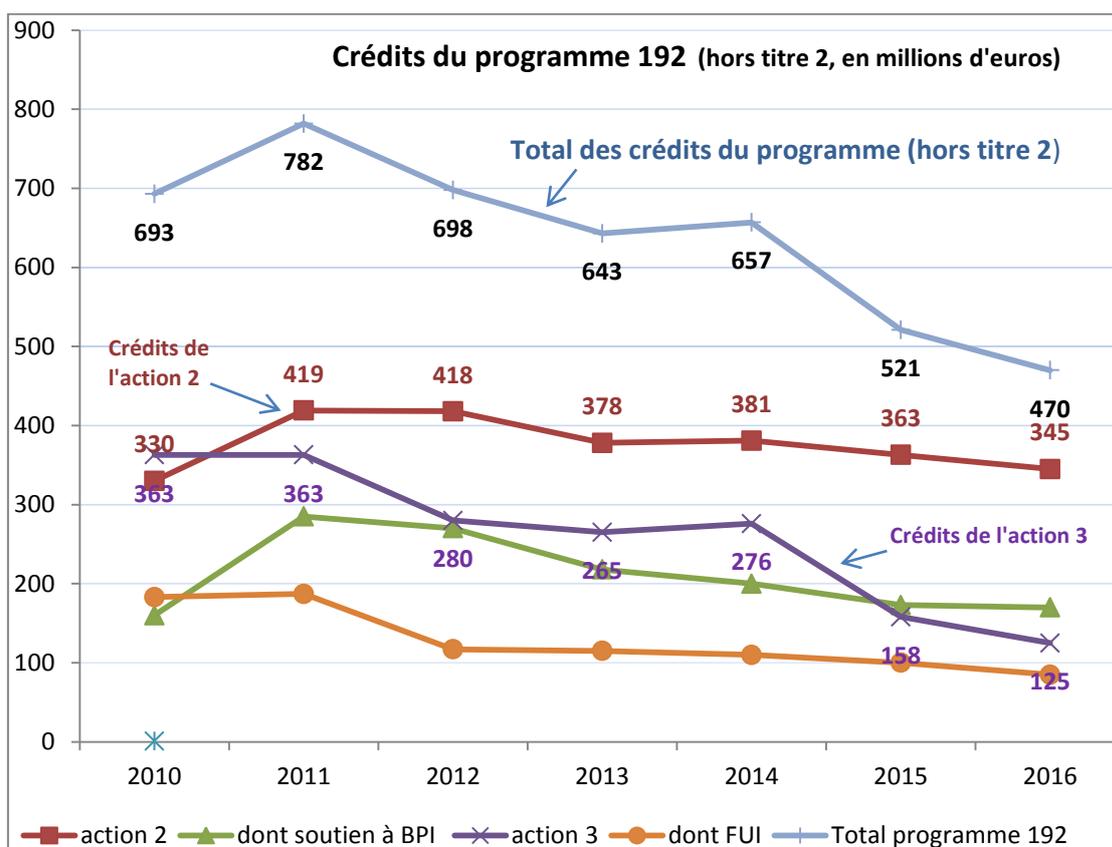
Les deux composantes de cette action sont en fort recul : 125 millions d’euros en engagements sont prévus pour 2016 et 192 millions d’euros en crédits de paiement – contre respectivement 363 et 305 millions cinq ans plus tôt.

Cette forte baisse ne doit pas nécessairement s’interpréter comme un abandon des politiques financées par ces crédits. En réalité, aussi bien les actions du FUI que du FCE sont de plus en plus éligibles à d’autres guichets, notamment via les enveloppes du PIA. Plus qu’un recul des crédits, on a donc vraisemblablement affaire ici à une **diversification des canaux de financement**.

* * * *

Au total, les appuis financiers au secteur de l’industrie par le canal du programme 192 s’établissent pour 2016, hors titre 2, à 687 millions en engagements et 742 millions en crédits de paiement.

¹ Ce programme porte sur les technologies de production de semi-conducteurs les plus avancées, développées notamment par STMicroelectronics, technologies stratégiques pour la maîtrise de l’innovation dans la plupart des branches industrielles. Il joue un rôle déterminant dans le renforcement de l’écosystème européen de la nanoélectronique (stratégie européenne pour la micro-électronique dans le cadre du programme « Horizon 2020 »). Il contribue de manière décisive à la dynamique de l’écosystème grenoblois.



Source : questionnaire budgétaire

III. LE PROGRAMME DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR EST DEvenu LE PRINCIPAL CANAL FINANCIER DE SOUTIEN À L'INNOVATION INDUSTRIELLE

A. UN SOUTIEN FINANCIER MASSIF AU SECTEUR INDUSTRIEL DANS LE RESPECT DES RÈGLES RELATIVES AUX AIDES D'ÉTAT

Aux côtés des deux missions budgétaires précédentes, le troisième - et désormais principal - outil budgétaire de financement de l'industrie est le programme des investissements d'avenir.

- L'un des axes du PIA, intitulé « **Industrie et PME** », est doté d'une enveloppe globale de 14,4 milliards d'euros. Pour son calcul, votre rapporteur a retenu en réalité seulement **13,5 milliards d'euros**, car il faut lui retrancher l'enveloppe de 1 milliard d'euros qui avait été créée pour refinancer OSEO.

Cette enveloppe de 13,5 milliards d'euros est constituée de dotations intégralement consommables fléchées vers des projets industriels majeurs tels que, par exemple, le véhicule du futur (1,12 milliard d'euros), la maîtrise des technologies nucléaires (1,7 milliard d'euros) et des technologies

spatiales (170 millions d’euros), ou encore la recherche aéronautique (2,7 milliards d’euros), les prêts à la robotisation (300 millions d’euros) ou le fonds national d’amorçage (600 millions d’euros).

Ces crédits sont engagés à 80 %. C’est-à-dire qu’en 5 ans, cette composante du PIA a injecté en moyenne 2 milliards d’euros par an de dotations publiques vers l’amont du secteur industriel.

- Deux autres composantes du PIA ont une dimension plus transversale que la précédente, mais impactent néanmoins fortement le secteur industriel.

Il s’agit en premier lieu du **programme « Économie numérique »**. Il est doté de 4,5 milliards d’euros au total. Si on retranche ce qui ne relève pas de l’industrie *stricto sensu*, à savoir le financement de l’installation des réseaux à très haut débit et la transition numérique de l’État, on dispose néanmoins d’une enveloppe consommable de **2,6 milliards d’euros**, déjà engagée à 61 %.

L’autre enveloppe transversale qui concerne fortement l’industrie est celle fléchée vers le **développement durable**. Si on en retire, là encore, les crédits qui ne concernent pas directement l’industrie, comme ceux consacrés à l’urbanisme et à la rénovation thermique des bâtiments, cela représente une enveloppe globale, intégralement consommable, de **2 milliards d’euros**, dont 45 % ont été déjà engagés.

Au total, les enveloppes des PIA 1 et 2 fléchées vers l’industrie représentent donc 18,2 milliards d’euros, déjà engagées à hauteur de 13,5 milliards d’euros, ce qui représente un effort annuel en direction de l’industrie de 2,7 milliards d’euros depuis la fin de 2010.

Les enveloppes du PIA fléchées vers l'industrie

		2010	2011	2012	2013	2014	2015 (jusqu'au T3)		
Priorités reporting	Enveloppe* (en millions d'euros)	engagements	engagements	engagements	engagements	engagements	engagements	Total engagements	engagements en %
Industrie et PME yc guichets	13 503	953	2 729	2 175	-187	3 683	1 531	10 884	80,60%
Développement durable (démonstrateurs, économie circulaire et Fonds Ecotech)	2 011	41	62	433	225	142	7	909	45,20%
Economie numérique yc guichets (hors THD et transition numérique de l'Etat)	2 680	0	684	681	-87	230	131	1 638	61,12%
TOTAL	18 194	994	3 475	3 288	-49	4 055	1 669	13 431	73,82%

Source : commissariat général à l'investissement

B. UN SOUTIEN QUI, POUR L'ESSENTIEL, S'AJOUTE AUX ENVELOPPES BUDGÉTAIRES PRÉEXISTANTES

Certaines opérations ont été financées par le PIA alors qu'elles auraient dû l'être par le budget général. On peut considérer notamment que les actions du PIA en faveur de la défense visent à pallier l'insuffisance des crédits de ce ministère dans la mise en œuvre de la loi de programmation militaire. Les actions « Maîtrise des technologies spatiales et nucléaires » et « Recherche civile et militaire », qui illustrent ce « détournement » de l'esprit initial du PIA, représentent au total 2 milliards d'euros.

De même, le PIA soutient le projet Airbus A350 sous forme d'avances remboursables alors que la France s'était engagée à soutenir le projet avant le lancement du PIA.

Un doute analogue pourrait s'appliquer à d'autres actions telle que le refinancement et la recapitalisation d'OSEO et le financement du plan Nano 2017 qui a été transféré du programme 192 au PIA.

Ces crédits qui viennent gonfler l'enveloppe du PIA sans répondre véritablement à l'objectif initial du PIA, à savoir réaliser un effort d'investissement exceptionnel en sus de l'effort budgétaire « normal », représentent 3,8 milliards d'euros, ce qui n'est pas négligeable. Malgré tout, votre rapporteur souligne que le **caractère additionnel du PIA est très largement préservé**, puisque les enveloppes des actions du PIA fléchées vers l'industrie qui restent conformes aux principes initiaux du PIA représentent

80 % du total : c'est donc un effort supplémentaire par rapport à la normale de près de 14,5 milliards d'euros qui, via le PIA, finance la politique industrielle du pays.

IV. LES DÉPENSES FISCALES : UN APPUI MAJEUR POUR RÉTABLIR LA COMPÉTITIVITÉ-PRIX ET LA CAPACITÉ D'INVESTISSEMENT DU SECTEUR INDUSTRIEL

Trois dispositifs fiscaux ont un impact financier particulièrement fort sur le secteur industriel : il s'agit du CICE, du crédit d'impôt recherche (CIR) et du dispositif transitoire de suramortissement. Il s'y ajoute un ensemble plus épars de mesures, dont il est d'ailleurs difficile de dresser la liste exhaustive.

A. LE RÔLE DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE

Le CIR représente un abaissement de la charge fiscale des entreprises de l'ordre de 5,5 milliards d'euros par an. D'après les informations fournies par le ministère des finances, 60 % de cette somme, soit **3,3 milliards d'euros, bénéficient au secteur de l'industrie manufacturière.**

B. LE RÔLE DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI

Le montant du CICE est plus compliqué à évaluer, car, par construction, les entreprises disposent de plusieurs années pour le déclarer et l'imputer sur leur imposition. D'après le dernier rapport du comité de suivi du CICE, qui date de septembre 2015, le montant de CICE déclaré au titre des salaires de 2014 atteignait 14,2 milliards d'euros au 31 juillet 2015. Le comité de suivi table sur un total de CICE de 18 milliards d'euros pour 2014, qui sera la première année pleine au taux de 6 % de la masse des salaires inférieurs à 2,5 Smic.

On ne saura pas avant 2016 quelles sont exactement les entreprises bénéficiaires et quelle est, en particulier, la part du CICE qui revient au secteur industriel. Toutefois, pour estimer approximativement la part de l'industrie dans le CICE, on peut se référer à la part de l'industrie dans la valeur ajoutée marchande, qui est de 16 %. Sur cette base, **la part industrie du CICE serait de l'ordre de 2,9 milliards d'euros.**

C. LE RÔLE DU SURAMORTISSEMENT EXCEPTIONNEL DE 40 %

Pour le dispositif de suramortissement exceptionnel de 40 %, le projet annuel de performance chiffre son montant à 500 millions par an en année pleine. En se basant sur la part qu'occupe l'industrie dans la formation brute de capital fixe des sociétés non financières, qui est de 21,5 %, on peut estimer que le secteur de l'industrie pourrait en bénéficier à hauteur de **100 millions d'euros par an**.

Cette estimation est une estimation basse. Si on analyse la liste des investissements éligibles au suramortissement exceptionnel, il est évident que l'industrie est la principale concernée par ce dispositif. À dire d'experts, la part de l'industrie dans cette dépense fiscale pourrait ainsi atteindre 60 %, auquel cas c'est 300 millions d'euros, au lieu des 100 millions retenus par votre rapporteur, qui profiteraient à la politique industrielle.

D. LES AUTRES DÉPENSES FISCALES

Enfin, il existe d'autres dépenses fiscales qui ont un impact financier sur le secteur industriel, notamment l'ensemble des mesures qui entrent dans le Pacte de responsabilité et de solidarité, hors CICE :

- une exonération des cotisations patronales versées aux Urssaf ;
- une révision du barème des allègements existants jusqu'à 1,6 fois le Smic ;
- une baisse des cotisations familiales pour les salaires compris entre 1,6 et 3,5 Smic.

Le Pacte prévoit également la disparition progressive de la Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et la suppression, dès 2016, de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés.

L'ensemble de ces mesures représente un allègement fiscal pour les entreprises de l'ordre de 6,5 milliards d'euros en 2015 et de 13 milliards d'euros pour 2016, ce qui, **pour les entreprises du secteur industriel, représenterait une baisse d'impôt de 1 milliard en 2015 et de 2 milliards en 2016** – qui s'ajoutent aux effets du CICE, du CIR et du suramortissement exceptionnel. Là encore ce calcul repose sur une répartition de la dépense fiscale proportionnelle au poids de l'industrie dans la valeur ajoutée marchande.

Au total, pour 2015, le cumul des dispositifs fiscaux représente un effort financier vers l'industrie de plus de 7,3 milliards d'euros pour 2015 et de plus de 8 milliards pour 2016.

* * * *

Si l'on met bout à bout les financements budgétaires, ceux du PIA et les dépenses fiscales, on obtient un effort financier global pour soutenir les politiques industrielles qui atteint 11,2 milliards d'euros par an. C'est un montant considérable. Même si certaines enveloppes sont en baisse, notamment dans les programmes 134 et 192, même s'il faut se montrer vigilant sur l'évolution du financement de certains dispositifs d'appui (notamment en ce qui concerne les dotations à la BPI), il reste que **la compilation des données budgétaires montre sans ambiguïté que la nation investit de nouveau massivement dans son redressement industriel en agissant à un triple niveau :**

- l'amélioration de l'environnement compétitif des entreprises (action sur les normes, la formation, etc.) ;

- l'investissement massif en amont du secteur industriel dans l'innovation ;

- un allègement sensible de la fiscalité qui permet un rétablissement progressif de la compétitivité-coût, des marges et de la capacité d'investissement.

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

Ce chapitre, qui analyse le volet « Poste et communications électroniques » de la mission « Économie », est présenté par M. Philippe Leroy, rapporteur pour avis. Après avoir retracé l'évolution budgétaire des crédits correspondants pour 2016, il analyse l'état de déploiement du réseau très haut débit dans le cadre du plan France très haut débit présenté par le Gouvernement en 2013.

I. LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES

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

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

- le programme 343 « Plan France très haut débit », dédié au financement du très haut débit et créé par la loi de finances de l'an passé.

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

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

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

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

l'essor des technologies de l'information qui sont au cœur de la croissance et de la compétitivité.

Ses crédits s'élèvent pour 2016 à **162,14 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), contre 173,08 millions d'euros en 2015, soit une **baisse de 6,32%**, après une baisse de 11,04 % l'année passée. Ils se partagent entre 32,09 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et 130,05 millions d'euros de dépenses d'intervention.

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

La principale dépense de fonctionnement correspond à la dotation allouée à l'Agence nationale des fréquences (ANFR), qui gère le spectre hertzien.

D'un montant de **31,8 millions d'euros**, en AE comme en CP (contre 33,49 millions d'euros en 2014), la subvention pour charges de service public versée à l'ANFR est à nouveau en **recul, de 5,05 %**. Cette dotation avait déjà diminué de 0,8 % l'an passé, et respectivement 2,8 % et 3 % les deux années précédentes.

La subvention pour charges de service public reste la ressource principale de l'Agence. Elle couvre près de 90 % de ses dépenses prévisionnelles. À côté de cette subvention, l'Agence se finance sur ses ressources propres¹.

La baisse continue de cette subvention depuis ces dernières années **interroge sur les capacités futures de cette agence à mener des tâches d'une importance croissante**, ainsi que cela avait déjà été souligné dans les précédents rapports pour avis.

Un nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) pour les années 2015 à 2017 est actuellement en cours d'élaboration. Fixant les orientations stratégiques de l'agence sur la durée du contrat, il ne s'accompagne toutefois pas d'engagements financiers de l'État.

Selon les documents budgétaires, la mise en œuvre des trois grands objectifs fixés dans le COP sera poursuivie en 2016 : définition d'une stratégie prospective de la gestion du spectre, optimisation de la conduite des missions cœur de métier de l'agence (planification, gestion et contrôle du spectre en particulier) et modernisation du fonctionnement de l'établissement.

La trajectoire décroissante du soutien public à l'ANFR sera compensée, toujours selon les mêmes documents, par la poursuite de la

¹ Elles sont issues de prestations de contrôle des fréquences avec des tiers que l'Agence a développées, notamment pour des événements sportifs et de refacturation aux éditeurs numériques et aux opérateurs mobiles 4G pour l'utilisation du centre d'appels (5,6%), par le prélèvement sur le fonds Mesures pour couvrir les frais de gestion du dispositif de surveillance et de mesure des ondes électromagnétiques (0,7%).

rationalisation des fonctions support de l'agence. Votre rapporteur pour avis **s'étonne à nouveau de ce retrait progressif de l'État alors que l'opérateur aura à gérer de nouvelles missions.**

La loi n° 2015-136 du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques a tout d'abord confié à l'Agence de nouvelles missions¹ afin de concilier l'information du public et le déploiement rapide des réseaux numériques. Ces tâches supplémentaires sont à réaliser dès cette année pour certaines, et dès la parution des décrets en cours de finalisation par la DGE du ministère en charge de l'économie pour les autres.

En outre et surtout, l'Agence aura, en 2016, un rôle central dans la protection de la réception télévisuelle à travers la gestion du plan d'accompagnement des téléspectateurs, relatif au changement de norme de réception de la télévision, prévu dans le cadre de la libération de la bande 700 MHz, ou « deuxième dividende numérique ». Ce plan comporte un volet « communication nationale » auprès du grand public et un volet « aides aux téléspectateurs et aux utilisateurs d'équipements sans fil fonctionnant dans la bande 700 MHz ». Il bénéficie il est vrai d'un financement spécifique.

Les dépenses d'intervention se divisent quant à elles entre les dépenses de transferts aux entreprises, qui correspondent à la compensation par l'État des surcoûts de la mission de service public de transport postal de la Poste, et les actions en faveur du numérique et des télécommunications.

- **La problématique du soutien public au transport de la presse**

Au titre de la première, 119 millions d'euros sont mobilisés, soit une baisse d'environ 11 millions d'euros par rapport au précédent exercice. Ceci en application du protocole d'accord État-Presse-La Poste de 2008, dit « accord Schwartz », portant sur les **tarifs postaux de la presse**.

Cet accord arrive à échéance le 31 décembre 2015. Des hausses de tarifs de transport très importantes ont été réalisées durant son exécution, entre 2008 et 2015 : + 47 %, inflation comprise ! Sachant que 92 % de la diffusion de cette presse est acheminée par voie postale, les 500 entreprises du secteur, représentant 1 200 titres de presse, attendent donc impatiemment la fixation des nouveaux tarifs. Ce d'autant plus que leur diffusion et leur chiffre d'affaires sont en baisse. Le niveau de ces tarifs sera donc déterminant pour leur équilibre économique.

¹ Définition, vérification et recensement des points atypiques (pour l'exposition du public aux ondes) ; pilotage d'un comité national de dialogue composé de toutes les parties (État, opérateurs, élus, associations...) pour la diffusion d'informations ; élaboration de lignes directrices nationales pour la présentation des résultats de simulation de l'exposition ; et mise à disposition de tous les maires d'une carte présentant les antennes installées sur le territoire de leur commune.

- **La mise en place de l'Agence nationale du numérique**

Quant aux dépenses en faveur du numérique et des télécommunications, s'élevant à 9,56 millions d'euros, elles recouvrent quasi exclusivement les **dotations versées aux organismes internationaux** (9,4 millions d'euros). Le solde (200 000 euros) correspond pour l'essentiel aux dépenses d'intervention de l'**Agence nationale du numérique**, mise en place cette année afin d'accompagner et de renforcer le développement du secteur.

L'AGENCE NATIONALE DU NUMÉRIQUE

Annoncée par Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique et Axelle Lemaire, secrétaire d'État au numérique, et présidée par M. Antoine Darodes, elle a été instituée par le décret n° 2015-113 du 3 février 2015. Son instauration traduit la volonté du Gouvernement de mutualiser et de renforcer trois missions jusqu'ici distinctes :

- la mission « très haut débit », consacrée au déploiement du très haut débit sur l'ensemble du territoire ;
- la mission « French tech », dédiée au développement des écosystèmes de *start-up* et d'innovation ;
- la délégation aux usages de l'internet (DUI), chargée de favoriser l'accompagnement de la population aux services et usages numériques, et de diffuser la connaissance et la maîtrise de ces nouveaux outils.

La création de cette agence traduit la nécessité d'une approche globale du numérique dans les territoires : le déploiement d'un socle d'infrastructures, le développement de services individuels et collectifs innovants recourant à ces réseaux, et la création d'activités nouvelles et d'emplois locaux tirant partie du numérique.

L'appui aux collectivités territoriales, et la co-construction de projets locaux, doivent être au cœur de son action. Ces dernières, comme l'ensemble des acteurs, entreprises, associations et administrations concernées, seront d'ailleurs associées à sa gouvernance.

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

L'action 13 est entièrement destinée au financement de l'ARCEP. À **21,55 millions d'euros**, en AE comme en CP, contre 22,7 millions d'euros l'an passé, sa dotation de fonctionnement est en **recul de 5,07 %** cette année, après une réduction marginale l'an passé.

- **Une contrainte budgétaire qui ne se desserre pas**

Le projet annuel de performances (PAP) décrivant le budget de l'ARCEP « annonce la couleur » en la matière : « *la dotation de fonctionnement*

de l'ARCEP pour 2016 s'inscrit dans la poursuite des efforts de gestion rigoureux, systématiques et soutenus, engagés depuis plusieurs années ».

Les deux précédents exercices budgétaires – votre rapporteur pour avis avait insisté sur ce point – avaient en effet été extrêmement tendus pour l'agence. Ainsi que le souligne la réponse au questionnaire budgétaire transmis au Gouvernement, *« la situation actuelle fait suite à une période d'efforts méthodiques de réduction des coûts de fonctionnement menée depuis 2009, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, qui s'est traduite par une baisse de 25 % au global et jusqu'à -40 % hors loyer ».*

2014 a marqué un « point bas » historique pour l'autorité, en termes de moyens de fonctionnement. Du fait d'annulations de crédits en cours de gestion récurrentes depuis 2011, qui pour la première fois l'an passé n'ont pas pu être absorbées par des gains de productivité internes, l'ARCEP avait été contrainte de réduire ou refuser certaines prestations, différer certains investissements et faire appel à des capacités de financement du programme 134 pour boucler sa gestion.

Or, **l'évolution du budget de l'ARCEP pour 2016 ne laisse pas d'inquiéter**. Pour ce qui est de l'emploi, tout d'abord : avec 171 équivalents temps plein (ETP), l'ARCEP ne fait que renouer avec ses effectifs de 2014. Et ceci au prix d'un redéploiement interne de 20 % de ses employés en deux ans, des fonctions support vers celles de régulation, *via* des gains de productivité dans les processus et le non remplacement des quelques agents partant à la retraite sur le triennal notamment. De ce fait, souligne le document fourni par le ministère, *« l'Autorité ne pourra pas continuer à assumer de nouvelles missions à moyens constants ».*

En matière de dépenses de fonctionnement, le projet de loi de finances pour 2016 prévoit une reconduction du montant prévu pour 2015, soit 6,2 millions d'euros, une fois décomptées les régulations budgétaires et la réserve de précaution de 8 %. Selon le document ministériel, cela ne garantit pas à l'autorité *« le seuil critique de moyens financiers en gestion »* et laisse l'autorité *« fragilisée ».*

Le volet « fonctionnement » du budget a en effet baissé de 45 % depuis cinq ans. Les responsables de l'ARCEP auditionnés par votre rapporteur pour avis ont indiqué qu'il **manquerait 500 000 euros en exécution d'ici la fin de l'année**. Anticipant qu'une solution serait trouvée par le Gouvernement pour « boucler » le budget 2015, ils ont souligné les craintes qu'une telle situation, déjà connue dans le passé, suscite pour l'avenir. Qu'advierait-il en effet si l'Exécutif ne se montrait pas aussi arrangeant dans le futur ? La possibilité pour l'Autorité de mener à bien toutes ses missions s'en trouverait remise en cause, tout comme son indépendance.

- **Des activités sans cesse plus nombreuses**

En 2015, l'ARCEP s'est vue confier de nouvelles missions.

S'agissant du très haut débit fixe, doit s'opérer la transition de la régulation d'un seul opérateur (Orange) sur le réseau en cuivre vers la régulation de 50 à 100 opérateurs en raison du déploiement de la fibre optique par les collectivités territoriales.

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite « **loi Macron** ») comporte plusieurs dispositions qui confient de nouvelles compétences à l'ARCEP :

- rédaction par l'autorité d'un rapport annuel sur les investissements des opérateurs mobiles ;
- régulation du partage de réseaux mobiles ;
- adoption de lignes directrices sur la tarification des réseaux d'initiative publique (RIP) en fibre jusqu'au foyer (FttH) ;
- contrôle des dispositions du nouveau programme de couverture des zones blanches 2G et 3G et des obligations des opérateurs dans ce cadre ;
- déclaration d'office des opérateurs qui s'y soustraient ;
- possibilité pour le président de l'ARCEP de produire des observations devant la Cour de cassation ;
- possibilité pour les ministres chargés des communications électroniques et des postes de saisir l'autorité pour avis sur toute question relevant de sa compétence.

En outre, l'ARCEP est en passe d'attribuer aux opérateurs candidats les fréquences de la bande « 700 MHz », issues du « **deuxième dividende numérique** », enjeu stratégique en termes de déploiement du très haut débit mobile, mais également de ressources financières pour le budget de l'État.

Par ailleurs, le 24 juin 2015, à l'occasion de la publication du rapport d'activité 2014, l'ARCEP a donné le coup d'envoi de sa **revue stratégique**. Les nouvelles priorités s'articuleront autour de trois axes : la compétitivité des réseaux numériques, en donnant la priorité à l'investissement, privé et public ; les défis du numérique de demain ; et un régulateur indépendant qui travaille de manière fluide et partagée avec l'écosystème de la régulation.

Cette démarche s'étalera sur le second semestre 2015. Elle aboutira à une feuille de route stratégique, qui sera mise en consultation publique fin 2015, en vue d'une adoption au début de l'année 2016.

Enfin, le champ des compétences du régulateur pourrait être amené à évoluer au niveau européen. La Commission européenne a en effet présenté, en septembre 2013, un **projet de règlement relatif au marché unique des télécommunications** (également appelé « continent connecté »), dont la dernière version a pour objet de préciser le cadre juridique applicable en matière de neutralité de l'internet et la suppression, d'ici à 2017, des surtarifications liées à l'itinérance mobile européenne sur le marché de détail (ou *roaming*).

Ce texte a fait l'objet d'un accord politique entre le Parlement européen et le Conseil le 30 juin 2015 et devrait être adopté avant la fin de l'année 2015. Il confie aux régulateurs nationaux comme l'ARCEP des compétences nouvelles, tant sur la neutralité de l'Internet que sur la régulation du *roaming*.

De façon plus institutionnelle, l'ARCEP pourrait accroître son implication dans les travaux communautaires et internationaux. Dans ce cadre, le président de l'ARCEP pourrait être élu président de l'**Organe des régulateurs européens des communications électroniques** (ORECE) en 2017, ce qui suppose un engagement sur trois ans l'année précédente, l'année de présidence et l'année suivante¹. Cette fonction lourde, qui suppose de disposer d'un budget et d'une équipe dédiée, demande de nombreux déplacements, un budget pour organiser la réunion plénière de l'ORECE et une expertise spécifique pendant trois ans.

• **Un débat ouvert sur la place d'une autorité administrative indépendante dans la politique numérique**

Cette inadéquation entre des financements en baisse tendancielle et une hausse des missions confiées à l'ARCEP pose en réalité une question de fond, déjà évoquée par votre rapporteur pour avis lors du précédent exercice budgétaire : **y a-t-il lieu de déléguer à une autorité administrative indépendante un nombre croissant de tâches dont l'État devrait demeurer seul garant ?** L'action de l'Autorité excède en effet largement aujourd'hui le champ de la régulation, sans qu'elle n'en ait les moyens financiers.

Votre rapporteur pour avis a pris part à la mission d'information sénatoriale qui a récemment publié un rapport intitulé « Un État dans l'État : canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler ». Il y est évoqué, s'agissant du secteur de l'ARCEP, un « *délitement de l'État* » et la « *perte de l'expertise des administrations centrales, faute de personnels qualifiés en nombre* ». Il y a là un sujet d'une grande importance dans le pilotage des politiques numériques, sur lequel il serait opportun d'avoir un véritable débat de fond.

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

Ce programme 343 « Plan France très haut débit » a été créé par la dernière loi de finances en vue d'y inscrire la prise en charge par l'État des financements inhérents à la mise en œuvre de la partie publique de ce plan.

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

¹ En effet, l'ORECE est dirigé par un triumvirat composé du président et de deux vice-présidents.

L'évolution des crédits consacrés à cette politique, ainsi que leur analyse, sont développés dans le chapitre suivant, consacré au Plan France très haut débit.

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

Les usages des réseaux en ligne explosent. Le numérique révolutionne l'économie, accélère la mondialisation et modifie les comportements. Chacun de nos concitoyens est concerné jusqu'à l'intimité de sa vie personnelle et familiale. Tout cela est en marche alors qu'une proportion importante de la population n'a pas accès à des réseaux capables de répondre à ses besoins numériques.

Il faut donc accélérer les possibilités d'accès à la fibre optique dans les villes. Il ne faut pas priver les zones rurales des structures optiques qu'elles attendent légitimement. Il faut veiller à soutenir le développement des entreprises qui se mobilisent pour construire et équiper ces réseaux, en investissement et fonctionnement (de l'ordre de 15 000 emplois).

A. DES ACQUIS TECHNOLOGIQUES À PRENDRE EN COMPTE

En vingt ans, la France s'est forgée, pas à pas, et parfois de façon erratique, une stratégie visant à se doter des infrastructures nécessaires à l'ère de l'internet et du numérique.

Les technologies et la nature des besoins ont fortement évolué ; elles évolueront encore énormément. Cependant, les réflexions sont désormais suffisamment avancées pour affirmer que la fibre optique est le support le mieux adapté à la transmission des débits nécessaires à l'avènement du numérique au cours des vingt à trente prochaines années.

En termes simples, l'idéal serait de remplacer rapidement tout le réseau téléphonique actuel en cuivre par un réseau en fibre optique de même extension géographique, en assurant ainsi l'égalité des hommes et des territoires.

C'est à partir d'un tel réseau fixe que seraient desservies les antennes émettrices nécessaires à la téléphonie mobile haut, puis très haut débit, qui complètent les installations fixes.

Le plan national très haut débit (PNTHD) et le plan « France très haut débit » (PFTHD) ont été fondés sur cet objectif de desserte par fibre optique assurant la complémentarité des réseaux fixes et mobiles.

L'importance des investissements nécessaires à l'avancement de la fibre optique pour tous impose cependant d'avoir éventuellement recours à des systèmes palliatifs pour les zones rurales permettant d'atteindre les plus isolées afin de ménager une étape intermédiaire.

La montée en débit du réseau cuivre ou des réseaux câblés, l'usage des satellites ou encore la téléphonie mobile peuvent être ainsi des solutions d'attente, avant d'obtenir la fibre optique.

B. DES ACTEURS DE NATURE DIVERSE À COORDONNER

Par adaptations législatives successives et dans le cadre des directives européennes, la réalisation du réseau national « optique » a été confiée à :

- des **opérateurs privés** comme Orange, SFR-Numéricable, Bouygues Telecom et Free, qui se sont engagés dans les zones à haute densité démographique (dites zones d'appel à manifestations d'intentions d'investissement, ou zones AMII), pour un coût de 6 ou 7 milliards d'euros, financés par les redevances des usagers. Sont ici concernées 3 500 communes et 57 % de la population.

L'opérateur historique, Orange, dispose encore d'une autorité et d'une influence imprégnant les discussions sur ces problématiques, et les décisions de l'ensemble des autres acteurs. Or, le rythme qu'il impose à ces derniers est particulièrement lent, car il n'a pas partout intérêt à favoriser la transition d'un réseau qu'il possède et maîtrise entièrement à un nouveau réseau où il se trouvera en concurrence avec les autres opérateurs ;

- des **collectivités publiques**, seules à s'engager dans les zones non retenues par le secteur privé, où le coût des investissements ne peut être financé par les seules redevances (quartiers à habitat dispersé, zones rurales). Les réseaux d'initiative publique (RIP), autorisés depuis 2004, sont organisés au minimum à l'échelle départementale et financent les investissements par fonds propres, emprunts et subventions de diverse nature. Les subventions permettent d'atteindre un équilibre financier qui ne saurait être obtenu par les seules redevances de péréquation.

Le coût d'une telle couverture pour ces zones, de l'ordre de 13 ou 14 milliards d'euros, proviendra pour une moitié de subventions publiques, pour les zones les plus reculées où aucun opérateur privé n'ira jamais, et pour l'autre de subventions, de cofinancements et du produit d'exploitation des RIP, pour les zones où des opérateurs sont susceptibles de venir sur en cofinancement.

C. UNE GOUVERNANCE PUBLIQUE INCERTAINE

La gouvernance publique de cette politique reste centralisée et se partage pour l'essentiel entre :

- l'**Agence nationale pour le numérique**, rassemblant, au ministère en charge de l'économie, la Mission très haut débit, consacrée au déploiement du très haut débit sur l'ensemble du territoire ; la Mission

French tech, dédiée au développement des écosystèmes de start-ups et d'innovation, et la Délégation aux usages de l'internet (DUI), chargée de favoriser l'accompagnement de la population aux services et usages numériques, et de diffuser la connaissance et la maîtrise de ces nouveaux outils. Cette agence est dirigée par M. Antoine Darodes ;

- l'**Autorité de régulation des communications électroniques et des postes** (ARCEP), autorité administrative indépendante rassemblant l'essentiel de l'expertise technique, économie et juridique. Le dynamisme de l'ARCEP lui donne de fait des prérogatives lourdes dans la gouvernance du système. L'ARCEP peut être ainsi considérée comme un « État dans l'État ». Elle pourrait aujourd'hui utiliser son rôle de régulateur pour influencer la tarification des RIP et pourrait ainsi fausser les règles de la concurrence à leur détriment. L'ARCEP est présidée par M. Sébastien Soriano.

Afin de finaliser les schémas régionaux de développement des infrastructures numériques, les **préfets** disposent d'un chargé de mission spécial, qui apparaît comme le seul relai régional compétent.

Aux côtés de l'État, de **nombreuses instances** contribuent plus ou moins à l'élaboration des politiques d'installation des réseaux :

- l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (AVICCA), présidée par le sénateur Patrick Chaize ;

- la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), présidée par le sénateur Xavier Pintat ;

- la Fédération des industriels des réseaux d'initiative publique (FIRIP), présidée par M. Etienne Dugas ;

- la Fédération française des télécoms (FFT), conseil des opérateurs, présidée par M. Didier Casas ;

- le Conseil national du numérique, présidé par M. Benoît Thiéulin.

D. LE DÉLICAT PROBLÈME DU SOUTIEN AUX RIP

Les dossiers de demandes de subventions de RIP sont instruits suivant des procédures complexes et peu sécurisées pour les demandeurs, qui rassemblent notamment l'État, l'Agence nationale pour le numérique, le Commissariat général à l'investissement (CGI), l'ARCEP et la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Ainsi, deux phases successives sont prévues, qui passent par :

- un **accord préalable de principe** du Premier ministre, qui permet à la collectivité d'obtenir, avant même d'avoir lancé la sélection de son partenaire privé, une indication du niveau de financement de l'État, à partir d'un projet prévisionnel ;

- la **décision de financement proprement dite**, qui se traduit par la signature d'une convention entre la CDC et la collectivité. Elle n'intervient que lors de la conclusion de l'accord entre la collectivité et son partenaire privé, soit en pratique dans un délai compris entre six mois et deux ans après l'accord préalable de principe.

E. UN CERTAIN NOMBRE DE DIFFICULTÉS PERSISTANTES

Un certain nombre de difficultés obèrent la lisibilité de la politique nationale en matière de réseaux électroniques. Elles risquent d'entraîner une fracture numérique au détriment notamment des zones rurales. En dépit de progrès indéniables, elles font craindre également un retard dans l'installation des réseaux à haute performance dans certaines zones urbaines.

Parmi ces difficultés, on peut citer :

- **le manque de financement des RIP.**

L'État a annoncé qu'il mettrait à leur disposition 3,3 milliards d'euros au titre du PFTHD, dont 1,5 milliard au total auront été engagé une fois adopté ce projet de budget. Cependant, les 900 millions d'euros du Fonds national pour la société numérique (FSN) mobilisés à cet effet dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA) tardent à être débloqués au profit de leurs bénéficiaires. Ainsi, les fonds, pour l'essentiel en autorisations d'engagement n'arrivent pas à leurs destinataires potentiels, ou du moins au compte-goutte.

En effet, le système des aides aux investissements nécessaires prévues par la France, notamment à la montée en débit sur les réseaux cuivre, n'a pas été agréé par les instances européennes, car finançant pour partie le réseau d'un unique opérateur privé ; cette absence d'agrément semble bloquer toute dynamique ;

- **l'absence de volonté de faire basculer à terme précis le réseau cuivre sur le réseau optique.** Ce basculement pourrait être réalisé par zones successives, afin d'assurer une progressivité. Cette perspective n'est pas partagée avec conviction par les opérateurs, qui tirent une rente du réseau cuivre, notamment Orange et les clients d'Orange sur ce réseau ;

- **l'absence de visibilité** sur le calendrier d'exécution et sur la volonté des opérateurs privés de réaliser leurs engagements en zones denses. La concurrence entre les opérateurs prend des chemins inattendus à la suite des restructurations qu'ils pratiquent, et notamment le rachat de SFR par Numéricable. La dénonciation par la métropole lilloise du contrat d'installation de la fibre optique par cet opérateur, auquel elle reprochait ses attermoissements et son inefficacité, en est une illustration ;

- **pour certaines collectivités** en butte aux difficultés budgétaires, la tentation d'utiliser l'imprécision des stratégies pour retenir a minima des investissements de montée en débit assurant une satisfaction limitée des usagers, avec le risque de pérenniser la fracture numérique sur leur territoire ;

- **la nécessité pour les opérateurs privés** de privilégier aujourd'hui le rachat de la bande des 700 MHz, qui exigera de leur part un apport d'environ 2,5 milliards d'euros, pour favoriser notamment l'extension de couverture en téléphonie mobile.

Parmi les observations qui concourent à contester la réalisation effective du PFTHD, nous noterons les allusions aux coûts élevés du programme.

Observons en premier lieu que sur les 20 milliards d'euros de dépenses escomptés, il y aura retour sur investissement, et donc pas de crédits publics, pour la moitié environ du coût total. Reste à financer l'autre moitié, nécessaire notamment aux zones rurales, et à comparer cette somme aux dotations de crédits publics consacrées à d'autres objectifs d'intérêt national. Nous voyons bien là la fragilité de l'argument financier conjoncturel, qui risque de pénaliser de nombreux citoyens.

En définitive, c'est une politique « au fil de l'eau » au gré des évènements, qui s'installe, gérée comme un « navire sans pilote », avec le risque de voir les usages d'internet exploser sans trouver de réponse pour tous et sur tout le territoire.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Auditions réalisées par Mme Élisabeth Lamure

Mardi 10 novembre 2015

- *BPIFrance* : Mme **Marie Adeline-Peix**, directrice exécutive de Bpifrance, directrice des partenariats régionaux et de l'action territoriale, et M. **Jean-Baptiste Marin-Lamellet**, Responsable des relations institutionnelles ;

- *Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique et Direction générale des entreprises (DGE)* : M. **Alain Schmitt**, adjoint au directeur général, Mme **Lucile Prévot**, chef du bureau des affaires budgétaires et financières, MM. **François Turcat**, chef du bureau économie de proximité, et **Bernard Lavergne**, sous-directeur des affaires financières et des moyens ;

- *CCI France* : Mme **Sandrine Wehrli**, directrice générale déléguée, et M. **Jérôme Pardigon**, directeur des relations institutionnelles.

Auditions réalisées par M. Martial Bourquin

Mercredi 28 octobre 2015

- *Direction générale des entreprises (DGE)* : MM. **Thierry Lange**, adjoint au chef de service de la compétitivité, de l'innovation et du développement des entreprises, et **Patrick Lelarge**, Sous-directeur des affaires financières et des moyens.

Jeudi 12 novembre 2015

- *BPIFrance* : MM. **Pascal Lagarde**, directeur de la stratégie, des études et du développement, et M. **Jean-Baptiste Marin-Lamellet**, Responsable des relations institutionnelles ;

- *Commissariat général à l'investissement* : MM. **Thierry Francq**, commissaire général adjoint, **Laurent Rojey**, directeur du programme « Économie numérique », et **Jean-Luc Moullet**, directeur du programme « Compétitivité, filières industrielles et transports ».

Auditions réalisées par M. Philippe Leroy

Lundi 26 octobre 2015

- *Fédération des industriels des réseaux d'initiative publique (FIRIP)* : MM. **Etienne Dugas**, président, et **Jean-Christophe Nguyen Van Sang**, directeur général.

Mercredi 28 octobre 2015

- *Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)* : MM. **Benoît Loutrel**, directeur général, et **Romain Delassus**, conseiller du président.

Mardi 3 novembre 2015

- *Caisse des dépôts et consignations (CDC)* : Mme **Gabrielle Gauthey**, directrice, présidente du conseil de surveillance de CDC Numérique, M. **Laurent Depommier-Cotton**, directeur du département transition numérique, et Mme **Brigitte Laurent**, responsable du pôle institutionnel.

Mercredi 4 novembre 2015

- *Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (AVICCA)* : M. **Patrick Chaize**, président, sénateur de l'Ain ;

- *Agence du numérique* : MM. **Antoine Darodes**, directeur, **Igor Primault**, responsable mission très haut débit, Louis Fleuret, conseiller du directeur, et **Frédéric Bokobza**, sous-directeur au service de l'économie numérique, à la direction générale des entreprises (DGE).

Mardi 17 novembre 2015

- *Fédération nationale de la presse d'information spécialisée (FNPS)* : M. **Christian Bruneau**, président, Mme **Catherine Chagniot**, directrice déléguée.