



N° 1428

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2014** (n° 1395),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 19

ÉCONOMIE

DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

**PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS
OU À DES ORGANISMES PRIVÉS**

Rapporteur spécial : M. Thomas THÉVENOUD

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN PROGRAMME 134 CONTRIBUANT FORTEMENT À LA MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES	7
A. LA STRUCTURE GÉNÉRALE DU PROGRAMME 134 AU SEIN DE LA MISSION <i>ÉCONOMIE</i>	7
B. LES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2014	9
II. LE DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES	11
A. LE CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DE LA COMPÉTITIVITÉ ET DE L'EMPLOI : UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT EN FAVEUR DU RÉTABLISSEMENT DE NOTRE COMPÉTITIVITÉ	11
1. Les dépenses fiscales du programme 134 représentent plus de seize fois le montant des crédits	11
2. Le CICE, une montée en charge satisfaisante	11
3. La TVA dans la restauration : une baisse de la dépense fiscale bienvenue	13
B. LES MOYENS EN FAVEUR DES PME, DU COMMERCE, DE L'ARTISANAT, ET DES SERVICES (ACTION 2)	14
1. Des demandes de crédits stables	14
a. Les subventions au Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), encore en diminution	14
b. Une baisse des autres crédits d'intervention	15
2. Le bilan contrasté des réformes engagées sous la dernière législature : le statut d'auto entrepreneur	16
C. UN EFFORT EN FAVEUR DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES EN BAISSÉ (ACTION 3)	18
D. STIMULER LE DÉVELOPPEMENT DES TÉLÉCOMMUNICATIONS, DES POSTES ET DE LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION (ACTION 4)	19
E. LE FONDS DE SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AYANT CONTRACTÉ DES PRODUITS STRUCTURÉS	23
F. LE CONSEIL GÉNÉRAL DE L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE ET DES TECHNOLOGIES (ACTION 8)	23

III. LA RÉGULATION MISE EN ŒUVRE PAR LES AUTORITÉS INDÉPENDANTES ET PAR LA DGCCRF	24
A. LA RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES (ACTION 13).....	24
B. LA RÉGULATION DES MARCHÉS DE L'ÉNERGIE (ACTION 14).....	24
C. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE LA CONCURRENCE PAR LA AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (ACTION 15).....	25
D. LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE MISE EN ŒUVRE PAR LA DGCCRF	25
IV. LES INVESTISSEMENTS D'AVENIR AU SERVICE DE LA CROISSANCE DE RÉINDUSTRIALISATION DE LA FRANCE ET DU <i>MADE IN FRANCE</i>	26
A. ACCOMPAGNER L'INVESTISSEMENT DES FILIÈRES INDUSTRIELLES	27
B. FAVORISER L'INNOVATION	28
C. DÉVELOPPER L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE	28
V. COMPTE SPÉCIAL <i>PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS : PAS DE PRÊT PRÉVU À LA FILIÈRE AUTOMOBILE</i>	29
EXAMEN EN COMMISSION	31
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	33

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 74 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Dans le contexte économique actuel, marqué à la fois par le plus grand ajustement budgétaire jamais opéré en période de stagnation économique et la nécessaire recherche de nouveaux sentiers de croissance, le développement des entreprises est un enjeu essentiel pour la compétitivité de l'économie française et la croissance de l'emploi. La mission *Économie* a donc vocation à jouer un rôle déterminant en 2014 pour instaurer un environnement propice au retour d'une croissance durable et de restauration de la compétitivité dégradée de nos entreprises.

Au sein de la mission, le programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* ⁽¹⁾ regroupe les instruments de soutien aux entreprises, notamment en direction des PME, des secteurs de l'industrie, du commerce, de l'artisanat, des services et du tourisme. Il assure la garantie d'une concurrence saine entre les acteurs économiques et la protection des consommateurs. Le présent rapport évalue la traduction budgétaire de ces objectifs et plus généralement l'efficacité de l'implication de l'État au profit des PME.

Par ailleurs, le Président de la République a dévoilé le 12 septembre dernier les priorités de la politique industrielle française traduites dans 34 plans associant acteurs publics et entreprises avec comme objectifs de faire émerger les produits *made in France* du futur. Ces priorités trouvent leur traduction budgétaire dans trois nouveaux programmes au sein de la mission *Économie* : les programmes 405 *Projets industriels*, 406 *Innovation* et 407 *Économie numérique*.

L'État intervient également par le biais du compte spécial *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* qui englobe des prêts et avances pour le logement des agents de l'État et des prêts pour le développement économique et social.

(1) La question du tourisme en raison de son importance fait l'objet d'un rapport spécial spécifique : Annexe n° 20 – M. Eric Woerth, Rapporteur spécial

QU'EST-CE QUE LE REDRESSEMENT PRODUCTIF ?

À la suite de l'élection de M. François Hollande a été créé un ministère du redressement productif pour faire face à l'hémorragie d'emplois industriels depuis une dizaine d'années notre pays. Le redressement productif repose sur deux jambes, l'une offensive et l'autre défense :

La défense de nos industries et leur rénovation :

Dès sa nomination au ministère, M. Montebourg a nommé 22 commissaires au redressement productif dans chacune de nos régions.

Leur mission, définie par la circulaire du 14 juin 2012, les positionne comme l'interlocuteur privilégié des entreprises en difficultés et le coordonnateur, sous l'autorité du Préfet de région, de l'ensemble des actions de l'État et de tous les partenaires dans ce domaine.

Ils assurent aujourd'hui l'identification des entreprises fragiles ou en danger de moins de 400 salariés. Ils participent à faire émerger des projets industriels crédibles, et interviennent dans les discussions avec les créanciers et les investisseurs potentiels pour permettre de retrouver une situation viable pérennisant l'activité et préservant l'emploi dans les dossiers les plus sensibles.

Ils coordonnent l'ensemble des actions de l'État et de tous les partenaires dans ce domaine, notamment en assurant l'animation d'une cellule de veille et d'alerte précoce. Ces dernières s'articulent autour d'un noyau de participants communs à toutes les régions (représentants des préfets de département, DIRECCTE, DRFIP, Banque de France, Urssaf et sous-préfets concernés...), auquel peuvent se joindre, à la demande du Préfet de région, les opérateurs publics (OSEO, CDC, FSI région...) ainsi que les collectivités territoriales, en fonction des dossiers évoqués. De fait, les CRP s'appuient sur l'ensemble des acteurs publics locaux et notamment sur le réseau des sous-préfets pour assurer un suivi des entreprises au plus près du territoire.

Les CRP travaillent également en lien avec d'autres dispositifs d'aide aux entreprises en difficulté :

- le Comité Interministériel de Restructuration Industrielle ;
- la Médiation du crédit, qui sert de médiateur entre l'entreprise en difficulté et ses banques ;
- la Médiation des relations interentreprises, qui intervient lorsque les relations client-fournisseur sont source de difficulté.

Grâce à l'action des commissaires au redressement productif placés en région, 1 075 entreprises ont été soutenues et 139 449 emplois ont pu être sauvés depuis le début de la législature.

Les entreprises en difficulté ont enfin des interlocuteurs et des aidants dans notre pays.

La redressement productif offensive à travers la création d'outil de financement et un programme d'investissement d'avenir :

Le Premier ministre a annoncé, le 9 juillet 2013, un programme d'investissement pour la France prévoyant notamment un nouveau Programme d'investissement d'avenir (PIA) de 12 milliards d'euros. Il a vocation à déployer des programmes sur de nombreuses thématiques : recherche et universités, transition énergétique, rénovation thermique et ville de demain, innover pour une industrie durable, aéronautique et espace, économie numérique, jeunesse, formation, modernisation de l'État, excellence technologique des industries de défense.

Cet argent public sera complété par des financements de la Banque publique d'investissement (BPI), créée en 2013.

Cependant, il faut aller plus loin :

La BPI ne suffit pas et il faudrait sans doute créer un fonds de retournement pour les ETI et les PME qui connaissent des difficultés passagères.

Enfin, le Ministre, interrogé par le Rapporteur spécial, a redit au cours de la commission élargie que le niveau trop élevé de l'euro était aujourd'hui un frein à la compétitivité de nos entreprises à l'exportation. « Si l'euro baissait de 10 %, c'est à dire de 10 à 15 centimes, on pourrait gagner 150 000 emplois ».

Toutes les puissances économiques utilisent l'arme monétaire. Il faut donc que « le taux de change serve d'outil à la restauration de la croissance en Europe ».

C'est aussi ça le retour d'une politique industrielle offensive.

I. UN PROGRAMME 134 CONTRIBUANT FORTEMENT À LA MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES

A. LA STRUCTURE GÉNÉRALE DU PROGRAMME 134 AU SEIN DE LA MISSION ÉCONOMIE

La mission *Économie* a pour objectif de favoriser la mise en place d'un environnement propice à une croissance durable et équilibrée de l'économie française et de l'emploi. Elle regroupe de manière complémentaire les actions permettant d'assurer un fonctionnement efficace des marchés par une concurrence saine entre les acteurs économiques, et de garantir la protection des consommateurs par la sécurité des produits, en développant la confiance dans l'acte d'achat.

Ces politiques sont retracées au sein des trois programmes suivants : *Développement des entreprises et du tourisme* (n° 134), *Statistiques et études économiques* (n° 220), *Stratégie économique et fiscale* (n° 305) mais aussi des trois nouveaux programmes qui visent à promouvoir la montée en gamme de l'économie française.

Du fait de la création de ces nouveaux programmes, le programme 134 ne représente plus que 28,1 % des crédits paiement de la mission *Économie* contre 46,5 % en 2013.

Il se caractérise par des demandes d'autorisations d'engagement de 1 016,1 millions d'euros en baisse de 5,1 % et de crédits de paiement de 1 026,9 millions d'euros en baisse de 5,5 %.

Le programme 134 est organisé autour de quinze actions :

– l'action 2 est relative aux *Commerce, artisanat et services* et vise à soutenir le commerce de proximité et les services à la personne ;

– l'action 3 *Actions en faveur des entreprises industrielles* et l'action 4 *Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information* visent, d'une part, à améliorer la compétitivité de l'industrie française en agissant sur son environnement économique, réglementaire, social, financier et technologique et, d'autre part, à favoriser le développement des services de communications électroniques, des services postaux et l'essor de la société et des technologies de l'information ;

– la nouvelle action 5 *Fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés* vise à accompagner les collectivités face aux charges financières liées à de tels emprunts. Il résulte du Pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités conclu le 16 juillet 2013.

– les actions 7 et 20 *Développement international* et *Financement des entreprises et attractivité du territoire* ont pour objet l'information et le soutien aux entreprises françaises, et notamment aux PME et entreprises de taille intermédiaire (ETI), à l'étranger. Elles sont mises en œuvre par la direction générale du Trésor et UBIFRANCE. Toutefois, le présent rapport n'étudiera pas cette action qui fait l'objet d'un rapport spécial ⁽¹⁾ ;

– l'action 8 *Expertise, conseil et inspection* est confiée au Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEJET). Elle a pour finalité d'éclairer les décideurs publics au moyen d'avis, d'audits et de contrôle ;

– l'action 13 *Régulation des communications électroniques et des postes*, mise en œuvre par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), vise, dans le secteur des communications électroniques, à favoriser l'exercice de la concurrence, à veiller à la fourniture et au financement du service public et, en matière de régulation postale, à concilier le service universel et l'introduction de la concurrence ;

– l'action 14 *Régulation et contrôle des marchés de l'énergie*, mise en œuvre par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), a pour finalité d'assurer l'exercice d'une concurrence effective et le fonctionnement efficace des marchés de l'électricité et du gaz. À cet effet, elle garantit l'absence de discrimination et veille à l'indépendance de l'exercice des missions des gestionnaires de réseaux vis-à-vis des opérateurs. Elle contribue au développement du marché unique européen de l'énergie ;

– l'action 15 *Mise en œuvre du droit de la concurrence*, est réalisée par l'Autorité de la concurrence (AC), autorité administrative indépendante créée par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008. Elle a pour finalité la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles et l'expertise du fonctionnement des marchés, mais également le contrôle des concentrations et des activités d'enquête ;

(1) Rapport spécial n° 21 de Mme Monique Rabin.

– l’action 16 *Régulation concurrentielle des marchés*, réalisée par la Direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), a pour finalité de déterminer et de faire respecter les règles de concurrence afin de favoriser le développement d’un marché ouvert et loyal en luttant contre les pratiques restrictives de concurrence et les pratiques anticoncurrentielles ;

– l’action 17 *Protection économique du consommateur* a pour but de fixer et de faire respecter les règles relatives à l’information des consommateurs et à la loyauté des pratiques commerciales vis-à-vis de ceux-ci ;

– l’action 18 *Sécurité du consommateur* vise à déterminer et à faire respecter les règles de sécurité relatives à des produits alimentaires ou non alimentaires ou à des prestations de service nécessitant des précautions particulières ;

– l’action 19 *Moyens de la politique de l’emploi et de la formation professionnelle* regroupe les moyens permettant à la Délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) d’assurer l’exercice de ses fonctions de conception, de pilotage, d’animation et de mise en œuvre des politiques de l’emploi et de la formation professionnelle.

– l’action 21 *Développement du tourisme* fait l’objet d’un rapport spécial spécifique ⁽¹⁾.

La mise en œuvre du programme associe la Direction générale de la compétitivité, de l’industrie et des services (DGCIS), la Direction générale du trésor (DGT), la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), les trois autorités administratives indépendantes, l’Autorité de la concurrence (AC), la Commission de régulation de l’énergie (CRE) et l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), la délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), ainsi que le Conseil général de l’industrie, de l’énergie et des technologies (CGIET).

Le programme contribue également au fonctionnement des services déconcentrés : les directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l’emploi – DIRECCTE – qui sont désormais les interlocuteurs territoriaux uniques des entreprises pour tous les aspects de leurs activités.

B. LES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2014

Les tableaux suivants présentent les demandes de crédits en autorisations d’engagement et crédits de paiement pour 2014 par rapport à 2013 pour chacune des actions du programme 134 exceptées les actions 7 *Développement international des entreprises*, 20 *Financement des entreprises et attractivité du territoire* et 21 *Tourisme*.

(1) Rapport n° 20 de M. Éric Woerth.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2014 ET 2013

(en millions d'euros)

	Numéro et intitulé de l'action	2013	2014	Évolution
2	Commerce, artisanat et services	101,4	88,1	- 13,1 %
3	Actions en faveur des entreprises industrielles	202,6	186,1	- 8,2 %
4	Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	293,9	194,8	- 33,7 %
5	Fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés (nouveau)		50	+ 100 %
8	Expertise, conseil et inspection	17,9	18,6	+ 3,9 %
13	Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	22,8	22,8	0 %
14	Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	19,3	18,9	- 2 %
15	Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	20,6	20,7	+ 0,5 %
16	Régulation concurrentielle des marchés	70,4	72	+ 4,7 %
17	Protection économique du consommateur	121	122,1	+ 0,9 %
18	Sécurité du consommateur	42,7	45,2	+ 5,8 %
19	Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle	0		0 %
	Totaux	912,6	837,4	- 8,2 %

Source : projet annuel de performances 2014

CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2014 ET 2013

(en millions d'euros)

	Numéro et intitulé de l'action	2013	2014	Évolution
2	Commerce, artisanat et services	101,4	88,1	- 13,1 %
3	Actions en faveur des entreprises industrielles	213,2	195,8	- 8,1 %
4	Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	293,9	194,8	- 33,7 %
5	Fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés (nouveau)		50	+ 100 %
8	Expertise, conseil et inspection	17,9	18,6	+ 3,9 %
13	Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	22,8	22,8	0 %
14	Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	19,3	18,9	- 2 %
15	Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	20,6	20,7	+ 0,5 %
16	Régulation concurrentielle des marchés	70,4	72	+ 4,7 %
17	Protection économique du consommateur	121,7	120,8	- 2,2 %
18	Sécurité du consommateur	42,7	45,2	+ 5,8 %
19	Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle	0		0 %
	Totaux	923,9	847,7	- 8,2 %

Source : projet annuel de performances 2014

La baisse des autorisations d'engagement comme des crédits de paiement est de 8,2 % en 2014, après une diminution de 4,6 % des autorisations d'engagement et de 5,5 % des crédits de paiement en 2013.

II. LE DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DE LA COMPÉTITIVITÉ ET DE L'EMPLOI : UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT EN FAVEUR DU RÉTABLISSEMENT DE NOTRE COMPÉTITIVITÉ

1. Les dépenses fiscales du programme 134 représentent plus de seize fois le montant des crédits

Le nombre des dépenses fiscales se monte à 72 mesures fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale et représente une dépense de 16,576 milliards d'euros, soit 16,15 fois la dépense budgétaire. La dépense fiscale globale est en hausse de 8 846 millions d'euros – essentiellement due à l'instauration du CICE – mais enregistre une baisse à périmètre constant de 914 millions d'euros en 2013.

PROGRAMME DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI : SIX MESURES REPRÉSENTANT 70 % DE LA DÉPENSE FISCALE

(en millions d'euros)

2014	Dépense fiscale
Mesure n° 210324 : Crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi	9 760
Mesure n° 730221 : Taux de 7 % (10 % à compter du 1 ^{er} janvier 2014) applicable aux ventes à consommer sur place à l'exception des ventes de boissons alcooliques	2 490
Mesure n° 730205 : Taux de 7 % (10 % à compter du 1 ^{er} janvier 2014) pour la fourniture de logement dans les hôtels	650
Mesure n° 520110 : Exonération partielle, sous certaines conditions, de droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme individuelle ou détenues sous forme sociale	500
Mesure n° 400202 : Réduction d'impôt au titre des investissements au capital des PME	460
Mesure n° 140117 : Exonération des dividendes capitalisés sur un plan d'épargne en actions	215

Source : projet annuel de performance 2014

2. Le CICE, une montée en charge satisfaisante

Institué par l'article 66 de la loi de finances rectificative pour 2012, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est la première des 35 mesures du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi annoncées par le Premier ministre le 6 novembre 2012, à la suite du rapport Gallois ⁽¹⁾.

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, le CICE a pour objet « l'amélioration de la compétitivité des entreprises à travers notamment des efforts en matière d'investissement, de recherche, d'innovation, de formation, de recrutement, de prospection de nouveaux marchés, de transition écologique et énergétique et de reconstitution de leur fonds de roulement ».

(1) Pacte pour la compétitivité de l'industrie française, rapport remis par Louis Gallois au Premier ministre le 5 novembre 2012.

Le CICE se calcule à partir de l'ensemble de la masse salariale des salariés dont les rémunérations brutes au sens de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale n'excèdent pas 2,5 fois le montant annuel du SMIC. Le CICE s'élève à 4 % de la masse des salaires inférieurs à 2,5 SMIC pour ce qui concerne les rémunérations versées en 2013. À partir de 2014, cette proposition sera de 6 %.

Peuvent en bénéficier :

- les entreprises employant des salariés et soumises à l'impôt sur les sociétés (IS) ou à l'impôt sur le revenu (IR) d'après leur bénéfice réel ;

- les entreprises dont le bénéfice est exonéré transitoirement, en vertu de certains dispositifs d'aménagement du territoire ou d'encouragement à la création et à l'innovation ;

- les organismes partiellement soumis à l'impôt sur les sociétés comme les coopératives ou les organismes HLM, uniquement au titre de leurs salariés affectés à une activité soumise à l'impôt sur les sociétés.

En juillet 2013, 72 % des établissements du régime général avaient déjà renseigné, dans leur déclaration mensuelle ou trimestrielle, la masse salariale devant servir d'assiette au calcul du CICE, contre 33 % en mai. **La montée en charge du dispositif est donc satisfaisante.**

Le CICE, avec un seuil d'éligibilité fixé à 2,5 fois le SMIC, est relativement peu sélectif : il concerne 65,7 % de la masse salariale de l'ensemble des entreprises. De ce fait, le CICE fonctionne plus comme une mesure d'emploi que comme une mesure de compétitivité.

De plus, les petites entreprises et les entreprises non exportatrices sont plus amplement concernées par le CICE que les grandes et celles qui exportent. En effet, le CICE devrait bénéficier pour 38 % aux entreprises non exportatrices, à 35 % pour celles dont les exportations représentent moins de 5 % du chiffre d'affaires et 27 % à celles exportant pour plus de 5 % de leur chiffre d'affaires.

Par ailleurs, l'industrie manufacturière ne bénéficie que pour 18 % du total du CICE.

Enfin, le dispositif de préfinancement – qui s'adresse aux entreprises souhaitant bénéficier d'un apport de trésorerie dès 2013, sur la base de leur créance à venir auprès de l'administration fiscale – monte également en charge après une mise en place difficile jusqu'en mai 2013. Il semble s'être ajusté. Au 20 septembre 2013, plus de 10 000 dossiers de préfinancement ont été soumis à BPI France avec un total de demandes de près de 920 millions d'euros. Sur ce total, 680 millions d'euros de préfinancement ont été accordés.

Le Rapporteur spécial estime que le CICE est une mesure essentielle destinée à soutenir l'appareil productif de notre pays. En revanche, le dispositif mériterait d'être mieux ciblé au bénéfice des entreprises industrielles et exportatrices.

Par ailleurs, les économies dégagées par ce ciblage pourraient être destinées à un soutien du pouvoir d'achat des salariés du secteur privé à travers par exemple, une augmentation de la prime pour l'emploi (PPE).

Le pays ne doit pas opposer la politique de l'offre destinée à améliorer la compétitivité des entreprises et la politique de la demande. La consommation des ménages concourt au même titre que l'investissement et les exportations à la croissance économique.

3. La TVA dans la restauration : une baisse de la dépense fiscale bienvenue

Depuis le 1^{er} juillet 2009, le taux de la TVA sur la restauration est passé à 5,5 % en métropole et à 2,1 % dans les départements d'outre-mer. Depuis le 1^{er} janvier 2012, à la suite du plan dit Fillon II de réduction du déficit public, le taux de la TVA a été augmenté en métropole à 7 %.

Une fois le principe de la baisse arrêté, un contrat d'avenir a été signé le 28 mars 2009 avec le secteur de la restauration qui s'est engagé sur trois volets :

– les prix : répercuter intégralement la baisse de la TVA sur au moins sept produits d'une liste de dix (hors boissons alcoolisées – et, en cas de carte restreinte, sur une liste de produits représentant 30 % du chiffre d'affaires) permettant au consommateur de bénéficier d'un repas complet en profitant d'une baisse de 11,8 % ;

– l'emploi et les salaires : le contrat d'avenir prévoyait la création de 40 000 emplois supplémentaires sur deux ans par rapport à la tendance naturelle, estimée alors à 15 000 emplois par an, pour les années 2010 et 2011 et à améliorer les conditions de travail des salariés et revaloriser leur salaire ;

– l'investissement : 1 milliard d'euros par an devait être consacré aux investissements de rénovation, de développement et de création.

Le coût brut de cette dépense fiscale a atteint 3,3 milliards d'euros en 2010 et 2011 et 3,1 milliards d'euros à la suite du passage du taux de TVA à 7 % en 2012 et 2013.

Au regard de l'importance de cette dépense fiscale, le Rapporteur spécial a procédé à une évaluation de la mise en œuvre des engagements du contrat d'avenir et a cherché à en estimer le coût pour les finances publiques ⁽¹⁾.

(1) Rapport d'information n° 337 – TVA dans la restauration : évaluation et perspectives sur les effets socio-économiques de la baisse du taux de TVA dans la restauration. Thomas Thévenoud, novembre 2012.

Il a proposé de supprimer cette dépense fiscale, de rétablir le taux normal de TVA dans la restauration ou à défaut d'augmenter le taux réduit à 12 % et de mieux cibler les aides au secteur, à travers une dotation budgétaire, dans un plan qualité des repas servis au bénéfice des petits établissements afin d'améliorer la qualité de l'accueil et des conditions de travail.

S'agissant de la TVA, le rapport a connu une application presque totale puisque la troisième loi de finances rectificative pour 2013 a fixé le taux de TVA dans la restauration à 10 % à compter du 1^{er} janvier 2014 afin de financer le CICE. La dépense fiscale va donc passer de 3,11 milliards d'euros en 2013 à 2,49 milliards d'euros en 2014, soit un gain pour les finances publiques de 620 millions d'euros.

En parallèle, le secteur de la restauration sera l'un des principaux secteurs bénéficiaires du CICE du fait des salaires largement situés en dessous de 2,5 SMIC.

B. LES MOYENS EN FAVEUR DES PME, DU COMMERCE, DE L'ARTISANAT, ET DES SERVICES (ACTION 2)

L'action 2 a pour vocation d'agir sur l'environnement économique, réglementaire, social et financier des PME françaises afin de favoriser et soutenir leur développement. Elle vise notamment à soutenir la création d'entreprises, à favoriser le développement des entreprises, souvent de trop petite taille en France, à contribuer à leur pérennité, notamment aux phases critiques de leur vie (transmission) et à améliorer leur compétitivité.

1. Des demandes de crédits stables

Les demandes de crédits de l'action 2 pour 2014 s'établissent à 101,4 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, et représentent 9,3 % du total du programme 134.

a. Les subventions au Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), encore en diminution

Le FISAC a été créé par l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989, pour répondre aux menaces pesant sur l'existence de l'offre commerciale et artisanale de proximité dans des zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociales; menaces liées, notamment, à la désertification de certains espaces ruraux, au développement de la grande distribution, en particulier à la périphérie des villes, ainsi qu'aux difficultés des zones urbaines sensibles.

Le FISAC est doté de 20 millions d'euros en 2014, contre 32,3 millions d'euros en 2013, soit une baisse de 38 % après celle de 29 % de 2013.

La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a, dans son article 100 (article L. 750-1-1 du code de commerce) confirmé l'importance de ce

fonds pour la création, le maintien et la modernisation du commerce, de l'artisanat et des services de proximité.

Pour accompagner la mise en œuvre de la réforme de l'urbanisme commercial, le précédent gouvernement avait souhaité, renforcer l'action du FISAC en orientant de manière prioritaire ses interventions 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.

L'élargissement et l'assouplissement des possibilités d'aides suite à la loi de 2008 ont suscité une progression rapide et forte du nombre de dossiers pouvant répondre aux conditions posées par la nouvelle réglementation (1 570 dossiers en 2011 contre 1 370 dossiers en 2010, 1 017 en 2009 et 783 en 2008, 712 dossiers au cours du 1^{er} semestre 2012. **Le Rapporteur spécial n'a pas, à ce jour, reçu de réponses quant aux dossiers pour l'année 2012 et le premier semestre de l'année 2013**). Dans le même temps, les crédits affectés au FISAC ont diminué passant de 60 millions d'euros en 2008 à 42 millions d'euros en 2012, ce qui a conduit à différer des décisions ministérielles d'attribution d'un nombre croissant de dossiers déposés.

Les contraintes budgétaires accrues auxquelles est soumis le FISAC ont conduit le précédent gouvernement à redéfinir, dans l'urgence et unilatéralement, le cadre de son intervention, ce qui a provoqué de nombreux dysfonctionnements dans la procédure d'attribution des subventions.

Cette situation impose de mener une évaluation complète du FISAC et de mettre en place une allocation plus équitable et mieux ciblée des crédits. Un premier bilan du fonctionnement du FISAC et des sommes disponibles a été dressé. Le constat est accablant : la trésorerie, 8 à 12 millions d'euros, en cumulant tous les retards et reliquats, sont la seule ressource pour satisfaire les 300 dossiers accumulés sur deux à trois ans.

Malgré cette réalité, le présent projet de loi finances prévoit une nouvelle réduction de la dotation financière du FISAC, sans que la réforme annoncée de celui-ci ne soit encore intervenue.

b. Une baisse des autres crédits d'intervention

– Les aides du Comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC) : ce comité a pour mission principale d'élaborer et d'engager des programmes d'action ayant pour but l'aménagement du réseau de distribution de détail en carburants, l'amélioration de sa productivité et le maintien d'une desserte équilibrée sur l'ensemble du territoire national. Dans ce cadre, il octroie des aides individuelles aux exploitants indépendants de stations-service. Ces aides portent sur la modernisation des points de vente, la diversification de leur activité, ainsi que leur transmission. Elles facilitent en outre la mise aux normes des installations dans le domaine environnemental et, en cas de fermeture de l'exploitation, en atténuent les conséquences sociales pour le détaillant.

Dans un contexte de baisse de la dotation allouée par l'État (7,5 millions d'euros en 2008, 6,5 millions d'euros en 2009 et 2010, 4,75 millions d'euros en 2011, 3,55 millions d'euros en 2012, 3,5 millions d'euros en 2013), **le Parlement a voté, à l'initiative du Rapporteur spécial, un délai supplémentaire – jusqu'à l'année 2020 – pour la mise aux normes européennes des petites stations services.** Ce délai permettra de maintenir un service de distribution de carburants notamment dans les zones rurales où l'automobile est vitale.

Pour 2014, la subvention est de nouveau en baisse à 3,1 millions d'euros.

– Les aides au départ des commerçants et artisans âgés : ces aides, à caractère social, sont destinées aux artisans ou aux commerçants qui, arrivant à l'âge de la retraite, voient leur entreprise dépréciée et éprouvent des difficultés à trouver un repreneur. Ainsi, les chefs d'entreprises individuelles artisanales et commerciales peuvent bénéficier, lorsqu'ils envisagent de cesser leur activité professionnelle, d'une indemnité de départ, sous conditions de ressources, d'âge et de durée d'affiliation au Régime social des indépendants (RSI). Il est proposé une dotation de 8,93 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour ces aides.

2. Le bilan contrasté des réformes engagées sous la dernière législature : le statut d'auto entrepreneur

L'auto-entrepreneur bénéficie d'un régime fiscal et social pour les travailleurs indépendants, institué par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, qui a pour objectif de mettre la création d'entreprise à la portée de tous :

– en simplifiant et en limitant à l'extrême les formalités et les coûts liés à la création d'entreprise ;

– en calculant les charges sociales et fiscales à partir d'un taux forfaitaire sur le chiffre d'affaires ou les recettes réalisées (si on ne fait pas de chiffre d'affaires, on n'a pas de charge à déclarer ni à payer) ;

– en instituant un paiement des charges (sociales voire fiscales) libératoire, sur une base mensuelle ou trimestrielle.

Le nouveau régime est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009 pour les artisans et les commerçants.

Fin mai 2013, la branche recouvrement de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) dénombrait 893 000 comptes d'auto-entrepreneurs administrativement actifs. Un peu plus de 3,5 % d'affiliations supplémentaires ont ainsi été dénombrées par rapport à l'année précédente.

Le chiffre d'affaires déclaré par les auto-entrepreneurs était de 4,364 milliards en 2011 et 5,64 milliards en 2012, ce qui a généré un montant de cotisations sociales encaissé d'environ 700 millions d'euros.

Le chiffre d'affaires du 1^{er} trimestre 2013 se situe autour de 1 300 millions d'euros ; ce montant est quasiment stable par rapport à celui du 1^{er} trimestre 2012.

Parmi les auto-entrepreneurs administrativement actifs, 49 % le sont économiquement. Cette proportion est demeurée stable en 2012 et 2013. Ainsi, au premier trimestre 2013, comme au quatrième trimestre 2012, 410 000 auto-entrepreneurs ont déclaré un chiffre d'affaires positif.

Environ 41 000 auto-entrepreneurs (4,9 %) ont déclaré un chiffre d'affaires trimestriel supérieur à 7 500 euros, dont environ 20 000 supérieur à 10 000 euros.

Les déclarants de chiffre d'affaires positifs, en 2012, se répartissent ainsi, selon la nomenclature « sociale » (sachant qu'un peu moins de 87 000 auto-entrepreneurs exerçaient au moins deux activités en 2012) :

La ventilation par secteurs économiques d'activité (code NAF) des 893 000 auto-entrepreneurs administrativement actifs (encore immatriculés en tant que tels) fait apparaître les secteurs de prédilection de ce régime. Les plus concernés sont :

- le commerce et la réparation automobile (178 886) soit 20 % ;
- le bâtiment (127 593) soit 14,3 % ;
- les activités de services aux personnes (106 143) soit 11,9 % ;
- les activités juridiques de conseil et d'ingénierie (71 328) soit 8 % ;
- les activités de soutien administratif aux entreprises (57 277) soit 6,4 % ;
- la formation (65 075) soit 7,3 % ;
- les activités informatiques (36 980) soit 4,1 %.

Le régime de l'auto-entreprise n'a qu'en partie atteint l'objectif pour lequel il avait été créé : **il a permis à des milliers de Français d'exercer une activité dans un cadre légal pour se constituer un revenu d'appoint, mais seules 5 % des auto-entreprises se sont transformées en une forme pérenne d'entreprises, avec un régime classique.**

Par ailleurs, le régime de l'auto-entrepreneur a contribué à faciliter l'externalisation abusive du salariat. Ainsi, certaines entreprises poussent leurs salariés à devenir auto-entrepreneurs et les « emploient » à ce titre, tandis que d'autres ne « recrutent » que sous forme d'auto-entrepreneurs des personnes qui

sont en pratique des collaborateurs exerçant sous lien de subordination. Les salariés qui en sont victimes se trouvent dans une situation particulièrement précaire puisqu'ils n'ont plus d'assurance chômage, plus de droits à congés et qu'ils peuvent être congédiés à tout moment par leur « employeur ».

De plus, **certains auto-entrepreneurs minorent leur chiffre d'affaire réel** pour demeurer en dessous des seuils du régime micro-fiscal et diminuer encore leurs charges. À cet égard, il a été constaté, lors des contrôles effectués par les URSSAF, une fréquence de redressement un peu plus élevée pour les auto-entrepreneurs que pour les petites entreprises de droit commun (de l'ordre de 30 % au lieu de 24 %). Il convient toutefois de noter que les redressements effectués résultent aussi bien de sous-déclarations volontaires que d'erreurs de bonne foi.

Enfin, les avantages du régime de l'auto-entrepreneur (taux de cotisation favorable, absence de cotisation minimale, exonération de la cotisation foncière des entreprises (CFE), etc.) ont conduit certains professionnels à dénoncer une **concurrence jugée déloyale** des auto-entrepreneurs. Ces avantages ont toutefois été réduits avec la mise en œuvre du principe d'équivalence contributive voté dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013.

C. UN EFFORT EN FAVEUR DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES EN BAISSÉ (ACTION 3)

L'État met l'accent sur la restructuration du tissu industriel français à travers un maintien des autorisations d'engagement de l'action 3 du programme 134 à 195 millions d'euros contre 203 millions d'euros en 2013.

L'action 3 *Action en faveur des entreprises industrielles* vise en effet à améliorer la compétitivité de l'industrie française. Différents acteurs concourent à la mise en œuvre de cette action : les pôles de compétitivité et les réseaux d'entreprises sur les territoires, les centres techniques industriels (CTI), les comités professionnels de développement économique, et divers opérateurs de l'État, notamment l'Association française de normalisation (AFNOR) pour 10,8 millions d'euros.

46,4 millions d'euros (en hausse de 1 million d'euros) seront destinés au soutien à la compétitivité hors prix des PME. Cette politique vise à améliorer la compétitivité des entreprises participantes en ciblant des approches précises : performance interne, diversification commerciale, qualification des salariés, développement de recherche et développement (R&D) et innovation, stratégie, certification.

La politique nationale des pôles de compétitivité, initiée en 2004, s'inscrit dans le cadre d'une politique économique fondée sur le renforcement de la compétitivité des entreprises par l'accroissement des efforts d'innovation et de R&D.

Elle incite les acteurs de l'innovation à dépasser les schémas traditionnels de recherche et de production, afin de contribuer à l'accroissement de la valeur ajoutée et de l'emploi. Les pôles de compétitivité animent en effet un ensemble d'acteurs économiques (entreprises), d'organismes de recherche et de formation, autour d'une stratégie de développement partagée et de projets partenariaux innovants. Cette stratégie commune est formalisée dans une feuille de route qui est l'une des composantes essentielles du contrat de performance signé par le pôle, l'État et les collectivités territoriales. L'originalité de cette approche réside dans la volonté effective de ces trois types d'acteurs de mener ensemble des projets collaboratifs de R&D. La constitution de ces communautés de membres permet également aux entreprises les plus jeunes ou les plus petites de bénéficier d'un cadre favorable à leur développement.

La baisse des crédits alloués à l'action 3 est largement compensée par la création des programmes 405 *Projets industriels*, 406 *Innovation* et 407 *Économie numérique* destinés à l'innovation.

D. STIMULER LE DÉVELOPPEMENT DES TÉLÉCOMMUNICATIONS, DES POSTES ET DE LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION (ACTION 4)

Les demandes de crédits de l'action 4 *Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information* pour 2014, s'établissent à 194,8 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit 19,2 % du total du programme 134.

Ceci représente une hausse de 334 % par rapport à 2013. Elle est due à une mesure de périmètre – transfert des aides au transport de la presse du programme 180 *Presse* de la mission *Médias, livre et industries culturelles*.

En effet, l'article 2 de la loi du 2 juillet 1990 modifiée par la loi du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales définit les missions de service public et d'intérêt général prises en compte par La Poste, parmi lesquelles figurent le transport et la distribution de la presse dans le cadre du régime spécifique prévu par le code des postes et des communications électroniques. Ainsi, La Poste a l'obligation de distribuer la presse, comme tout envoi postal, six jours par semaine sur tout le territoire, avec un bon niveau de qualité et à un prix abordable. L'État participe au financement des obligations liées au pluralisme de l'information et à l'égal accès des titres et des lecteurs à l'abonnement postal sur tout le territoire.

Dans le protocole d'accord État – Presse – La Poste, signé le 23 juillet 2008, l'État s'est engagé à compenser, sous forme d'une participation financière annuelle, les surcoûts de la mission de service public de transport postal de la presse. Le texte prévoit que cette contribution annuelle sera de 242 millions d'euros en 2009, 2010 et 2011, et évoluera ensuite selon la séquence suivante : 232 millions d'euros en 2012, 217 millions d'euros en 2013, 200 millions d'euros en 2014, 180 millions d'euros en 2015.

Ainsi, la contribution de l'État était ventilée sur deux programmes distincts :

– une partie de la dotation était affectée au programme 180 *Presse* de la mission *Médias*, géré par la Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la Culture ;

– l'autre partie était affectée au programme 134 *Développement des entreprises et du Tourisme* de la mission *Économie*, dont la gestion est confiée à la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS).

Or, il est apparu à l'usage que cette distinction pouvait susciter certaines difficultés de gestion. En outre, le Parlement et la Cour des comptes critiquaient chaque année l'éclatement de cette dotation budgétaire entre deux ministères et préconisaient son regroupement sur un seul. Sur proposition du ministère du Redressement productif, a été réalisé le regroupement des crédits sur le programme 180 du ministère de la Culture dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2013. Cette année, la dotation est à nouveau retracée au sein du programme 134 sans qu'aucune raison ne soit apportée. **Le Rapporteur spécial estime que ce nouveau changement de périmètre risque de faire apparaître ces crédits, non plus comme une aide à la diffusion de la presse, mais directement comme une subvention d'équilibre à la Poste.**

Pour 2014, la compensation de l'État des surcoûts de la mission de service public de transport postal s'élève à 150 millions d'euros. Cette aide est inférieure de 50 millions d'euros par rapport à celle prévue par le protocole, ce montant correspond au CICE dont bénéficie la Poste.

La loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales a transformé La Poste en société anonyme dont le capital, qui doit rester détenu majoritairement par l'État, peut être ouvert à d'autres personnes morales de droit public. La loi prévoit également qu'une part du capital pourra être détenue minoritairement par les personnels de La Poste au titre de l'actionnariat salarié.

Elle confirme par ailleurs les quatre missions de service public confiées à l'entreprise :

- service universel postal ;
- contribution à l'aménagement et au développement du territoire ;
- transport et distribution de la presse ;
- accessibilité bancaire.

Ces missions restent inchangées quant à leur contenu, la loi ayant, pour la mission d'aménagement du territoire d'une part, précisé son mode de financement, et pour la mission de service universel d'autre part, désigné La Poste comme le prestataire de cette mission pour une durée de quinze ans.

La loi garantit également la continuité de l'activité de La Poste et du statut de ses personnels. Affectés à la société La Poste, ceux-ci sont placés sous l'autorité de son président-directeur général qui dispose des pouvoirs de nomination et de gestion à leur égard.

Le changement de statut de La Poste a permis l'entrée de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) au capital de l'entreprise au cours de l'année 2011. Un apport en capital de 2,7 milliards d'euros, a été souscrit conjointement, le 6 avril 2011, par l'État, à hauteur de 1,2 milliard d'euros et par la CDC à hauteur de 1,5 milliard d'euros. À la suite de cette opération, **l'État détient 73,68 % du capital de La Poste et la Caisse des dépôts et consignations 26,32 %.**

L'État et la Caisse des dépôts et consignations comptent respectivement huit et trois administrateurs au conseil d'administration. Avec onze sièges, les deux actionnaires publics détiennent ainsi la majorité des droits de vote, le conseil comptant 21 membres. Outre le président du conseil d'administration, le conseil compte également deux personnalités qualifiées (un représentant des communes et un représentant des usagers de La Poste), ainsi que sept administrateurs salariés, élus par le personnel.

En permettant l'entrée d'un nouvel acteur public aux côtés de l'État dans un contexte de pleine concurrence sur l'ensemble des marchés postaux depuis le 1^{er} janvier 2011, cette réforme permet de soutenir le développement du groupe La Poste au cours des prochaines années, notamment la poursuite de son effort d'investissement, tout en facilitant la réduction de sa dette financière nette.

La préservation du modèle d'économie postale dans un contexte de baisse des volumes de courrier suppose en effet que La Poste rentabilise son réseau de points de contact par le développement de ses activités bancaires et qu'elle poursuive sa stratégie de diversification par des investissements sur des marchés connexes, comme le secteur dynamique du colis, et en acquérant une taille critique à l'international.

La mission d'aménagement du territoire de La Poste et son financement

La loi du 9 février 2010 a confirmé la présence postale dans son dimensionnement actuel en maintenant les critères d'accessibilité en termes de distance et en temps d'accès de la population aux points postaux d'accueil du public. **Elle précise par ailleurs que le réseau compte au moins 17 000 points de contact répartis sur le territoire** français en tenant compte des spécificités de celui-ci, notamment dans les départements et les collectivités d'outre-mer.

Les modalités de financement de la mission d'aménagement du territoire de La Poste ont également été précisées par la loi du 9 février 2010. Le coût net de ce maillage territorial est désormais évalué annuellement par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), conformément aux dispositions du décret n° 2011-849 du 18 juillet 2011 précisant la méthode de calcul du coût net de ce maillage complémentaire. Suite à cette évaluation, l'État fixe annuellement par décret la valeur des abattements de fiscalité locale dont bénéficie La Poste au titre de cette mission.

Ainsi, en 2011 et en 2012, l'ARCEP ayant évalué le coût net du maillage complémentaire à 269 millions d'euros et 247 millions d'euros (respectivement pour les années 2010 et 2011), les décrets n° 2011-2069 et n° 2012-1480 ont fixé les taux d'abattement de fiscalité locale dont bénéficie La Poste en cohérence avec le montant prévisionnel prévu dans le cadre du contrat de présence postale territoriale 2011-2013 entre l'État, La Poste et l'Association des Maires de France, soit 170 millions d'euros par an. Pour l'année 2013, sous réserve de l'évaluation par l'ARCEP, il est également prévu que le montant des abattements qui seront mis en œuvre par décret s'élève également à 170 millions d'euros conformément au contrat de présence postale.

Par ailleurs, conformément à la loi du 9 février 2010, le contrat de présence postale territoriale 2011-2013 précise les modalités de concertation sur l'évolution de la présence postale territoriale, à la fois en ce qui concerne le statut des points de contact et leurs horaires d'ouverture.

Service universel postal

Dans un contexte d'ouverture complète à la concurrence des marchés postaux à compter du 1^{er} janvier 2011, **la loi du 9 février 2010 a désigné La Poste comme le prestataire du service universel postal pour une durée de quinze ans**. Elle n'a remis en cause aucune des obligations liées à cette mission et qui sont prévues par le code des postes et communications électroniques.

C'est le contrat d'entreprise entre l'État et La Poste, prévu par l'article 6 de la loi du 9 février 2010, qui établit les modalités de mise en œuvre de cette mission et en particulier la trajectoire de qualité de service pour les principales prestations du service universel. Cette trajectoire de qualité de service est ensuite fixée par arrêté du ministre chargé des postes.

Depuis 2003, la qualité de service de La Poste a progressé régulièrement. Le plan de modernisation « Cap Qualité Courrier » (« plan CQC ») conduit sur la période 2005-2012, qui a mobilisé 3,4 milliards d'euros d'investissements, a permis une amélioration significative de la qualité de service, en particulier concernant celle de la lettre prioritaire : ainsi, la qualité de service en J+1 de la lettre prioritaire a progressé de 8,8 points entre 2005 et 2012 pour atteindre 87,9 % en 2012.

Depuis 2010, un avenant au contrat 2008-2012 et le nouveau contrat d'entreprise 2013-2017 ont permis de compléter les objectifs fixés à La Poste afin de répondre aux attentes prioritaires des consommateurs. Ainsi, l'avenant a permis, depuis 2012, l'introduction d'un objectif de qualité de service sur la lettre recommandée et d'objectifs en matière de limitation des délais excessifs pour le courrier et le colis.

Le contrat d'entreprise 2013-2017 entre l'État et La Poste, signé le 1^{er} juillet 2013, permet de définir une trajectoire de qualité de service améliorée pour les principaux produits du service universel postal et de définir de nouveaux engagements de La Poste en matière de qualité de service sur des points faisant l'objet d'une attention particulière des consommateurs comme la lettre recommandée ou le service de réexpédition.

Il prévoit par ailleurs des évolutions du catalogue du service universel postal en réponse à la révolution numérique et au développement du e-commerce : La Poste proposera des modifications de ce catalogue, afin d'y intégrer une offre de lettre en ligne et de faire évoluer l'offre d'envoi de petites marchandises.

Enfin, la loi du 9 février 2010 a introduit la possibilité, pour les utilisateurs des services postaux, à compter du 1^{er} janvier 2011, de saisir l'ARCEP des réclamations qui n'ont pu être satisfaites dans le cadre des procédures mises en place par les prestataires de services postaux.

L'action finance également, à hauteur de 33,7 millions d'euros, l'Agence nationale de fréquences (ANFR) qui assume les missions régaliennes : la planification du spectre et négociations internationales, contrôle et police sur les fréquences.

E. LE FONDS DE SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AYANT CONTRACTÉ DES PRODUITS STRUCTURÉS

La création d'un Fonds de soutien aux collectivités territoriales a été prévue par le Pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités territoriales conclu le 16 juillet 2013. Il est mis en œuvre par les articles 23 et 60 du présent projet de loi de finances.

Le Fonds intervient selon deux modalités : soit il prend en charge une partie des indemnités de remboursement anticipé des collectivités qui sortent de leurs emprunts toxiques ; soit, dans une phase initiale et pour une durée limitée, il prend en charge une partie des intérêts des emprunts considérés.

Le Fonds est abondé à hauteur de 100 millions d'euros pendant quinze ans. En 2014, 50 millions d'euros proviendront du programme 134, 25 millions d'euros du programme 122 *Concours spécifiques et administration* de la mission *Relation avec les collectivités territoriales* et 25 millions d'euros d'une réallocation des crédits déjà délégués à l'Agence nationale des services et de paiement (ASP).

Le Rapporteur spécial regrette tout de même que cette action se trouve dans le programme 134 alors qu'elle aurait dû être logiquement portée par la mission *Relation avec les Collectivités Territoriales*.

F. LE CONSEIL GÉNÉRAL DE L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE ET DES TECHNOLOGIES (ACTION 8)

L'action 8 a pour finalité d'éclairer les décideurs publics au moyen d'avis, de conseils, d'audits et d'inspections. Elle est mise en œuvre par le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET), qui résulte de la fusion en 2009 du Conseil général des mines et du Conseil général des technologies de l'information, et dont les missions ont été élargies en 2012 suite à la réforme du contrôle prudentiel des organismes financiers. Cette action porte notamment sur le développement économique et de l'industrie, les technologies de l'information, des communications électroniques, l'énergie, les ressources minières et minérales et l'utilisation du sous-sol.

L'action est dotée de 18,6 millions d'euros en 2014, contre 17,9 millions d'euros en 2013.

III. LA RÉGULATION MISE EN ŒUVRE PAR LES AUTORITÉS INDÉPENDANTES ET PAR LA DGCCRF

Les finalités de la régulation économique sont, d'abord, de garantir une concurrence saine en luttant contre la contrefaçon, les pratiques anticoncurrentielles, les fraudes douanières et la contrebande, ensuite, de protéger les consommateurs contre les produits présentant des risques pour leur santé ou leur sécurité.

Elle est mise en œuvre par trois autorités administratives indépendantes, l'Autorité de la concurrence (AC), la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), ainsi que par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

A. LA RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES (ACTION 13)

L'action 13 *Régulation des communications électroniques et des postes*, mise en œuvre par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), vise :

– dans le secteur des communications électroniques, à favoriser l'exercice de la concurrence, à veiller à la fourniture du financement public, à favoriser le développement de l'emploi, de l'innovation et de la compétitivité, tout en prenant en compte l'intérêt des territoires et des utilisateurs ;

– en matière de régulation postale, à concilier l'existence et la viabilité du service universel avec l'introduction graduelle de la concurrence.

L'action 13 représente, avec 22,8 millions d'euros, 2,7 % des crédits de l'ensemble du programme n° 134.

B. LA RÉGULATION DES MARCHÉS DE L'ÉNERGIE (ACTION 14)

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) concourt, au bénéfice des consommateurs finals, au bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel. Depuis l'adoption de la loi « Nouvelle organisation du marché de l'électricité » (« NOME »), la CRE est en charge de la fixation des tarifs de l'électricité nucléaire historique (ARENH) pour les opérateurs fournissant les consommations finales.

Elle participe également à la mise en place des dispositions relatives au service public de l'énergie en vue de concilier concurrence et maintien des missions de service public (évaluation des charges de service public de l'électricité, péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées, aux tarifs sociaux, appels d'offres des énergies renouvelables).

Les demandes de crédits pour l'action 14 *Régulation et contrôle des marchés de l'énergie* s'élèvent pour 2014, soit un recul de 2 % par rapport à 2013 en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, à 18,9 millions d'euros. Cette action représente 1,9 % du total du programme 134.

C. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE LA CONCURRENCE PAR LA AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (ACTION 15)

L'action 15 *Mise en œuvre du droit de la concurrence* est réalisée par l'Autorité de la concurrence (AC), instituée par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 relative à la modernisation de l'économie (LME) en lieu et place du Conseil de la concurrence. Elle a pour finalité la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles et l'expertise du fonctionnement des marchés mais également le contrôle des concentrations et les activités d'enquête donnant lieu à des opérations de visites et saisies.

L'Autorité de la concurrence se voit doter de 20,7 millions d'euros en 2014 et bénéficie d'une dotation en légère augmentation de 0,5 %. L'action 15 représente 2 % des autorisations d'engagement de l'ensemble du programme 134.

D. LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE MISE EN ŒUVRE PAR LA DGCCRF

La régulation économique est mise en œuvre par la Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) et comporte deux volets majeurs.

Le premier volet porte sur la *Régulation concurrentielle des marchés* (action 16), qui a pour finalité de déterminer et de faire respecter les règles de concurrence afin de favoriser le développement d'un marché ouvert et loyal en luttant contre les pratiques restrictives de concurrence et les pratiques anticoncurrentielles d'incidence locale. En 2012, 67,2 millions d'euros ont été affectés à la régulation concurrentielle des marchés, alors qu'en 2013 ce sont 70,4 millions d'euros qui y ont été consacrés. Pour 2014, la dotation devrait être de 72,1 millions d'euros. Le Rapporteur spécial salue cette nouvelle hausse de 4,7 % des autorisations d'engagement comme des crédits de paiement.

En second lieu, la protection du consommateur s'exerce dans deux directions :

– *la protection économique du consommateur* (action 17) qui consiste à veiller à la qualité de produits et services, à la loyauté de l'information et à la régularité des transactions. 120,8 millions d'euros sont inscrits pour 2014 contre 121,7 millions d'euros en 2013.

– *la sécurité du consommateur* (action 18) c'est-à-dire la préservation de la sécurité physique du consommateur et de la confiance dans l'acte d'achat. 45,2 millions d'euros sont inscrits en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement en 2014, contre 42,7 millions d'euros en 2013.

En 2014, ce sont donc 238,1 millions d'euros qui seront alloués à la protection du consommateur au sens large.

Le Rapporteur spécial souligne l'importance de maintenir la confiance du consommateur. Les scandales alimentaires – affaire Spanghero – qui ont émaillé l'année 2013 participent à la défiance générale et obèrent toute reprise économique assise sur une consommation robuste.

IV. LES INVESTISSEMENTS D'AVENIR AU SERVICE DE LA CROISSANCE DE RÉINDUSTRIALISATION DE LA FRANCE ET DU *MADE IN FRANCE*

Le Premier ministre a annoncé, le 9 juillet 2013, un programme d'investissement pour la France prévoyant notamment **un nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA) de 12 milliards d'euros**. Il a vocation à prendre le relais du premier programme de 35 milliards d'euros lancé en 2010.

Le plan a dégagé trois grandes priorités et 34 secteurs de pointe qui devrait permettre, à horizon de dix années, de préserver, renforcer ou créer 480 000 emplois ⁽¹⁾.

Les 34 plans incarnent les grandes priorités stratégiques de la France : la transition énergétique et écologique, la santé et l'économie du vivant, et le numérique :

– **la transition énergétique** avec la rénovation thermique des bâtiments, les énergies renouvelables, les réseaux électriques intelligents, le projet « chimie verte et biocarburants », le projet « industries du bois », le projet « qualité de l'eau et gestion de la rareté » et l'ensemble des projets concernant les transports écologiques : la « voiture pour tous » consommant deux litres aux 100 kilomètres, le TGV du futur, l'avion électrique et la nouvelle génération d'aéronefs, le dirigeable gros porteur, les navires écologiques, l'autonomie et la puissance des batteries, les véhicules à pilotage automatique ;

– **la santé et l'économie du vivant** avec le plan hôpital numérique pour développer l'offre industrielle française dans la santé, le projet « dispositifs médicaux et nouveaux équipements de santé », le plan e-Education ;

– **le numérique** avec la nanoélectronique, la réalité augmentée, les objets connectés, les services sans contact, la cybersécurité, le *cloud computing*, le projet *big data*.

(1) Estimation cabinet Mc Kensy.

Trois nouveaux programmes budgétaires, mis en œuvre par la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) sont inscrits à ce titre sur la mission *Économie* : le programme 405 *Projets industriels* doté de 420 millions d'euros, le programme 406 *Innovation* doté de 690 millions d'euros et le programme 407 *Économie numérique* doté de 565 millions d'euros.

Les dispositifs qui seront financés par ces programmes répondent aux objectifs suivants :

– améliorer les avantages concurrentiels des entreprises du territoire, en particulier des entreprises industrielles, par le soutien à la R&D et à l'innovation ;

– pallier les lacunes du marché pour certains investissements industriels que les acteurs bancaires sont réticents à financer ;

– soutenir dans le cadre d'une action publique cohérente (intervention financière, régulation, commande publique...) les plans industriels les plus prometteurs ;

– développer plus spécifiquement la filière numérique.

A. ACCOMPAGNER L'INVESTISSEMENT DES FILIÈRES INDUSTRIELLES

Le programme 405 *Projets industriels* comprend trois actions :

– l'action 1 *Projets industriels d'avenir* dotée de 330 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Le soutien public permettra de garantir la pérennité du tissu industriel par la consolidation ou le renouvellement de ses activités. L'établissement public BPI-Groupe sera l'opérateur de cette action. Le portefeuille de projets sera sélectionné, dans le cadre d'appels à projets ou de procédures de gré à gré en cohérence avec les priorités de la politique industrielle. Il est à noter que sur les 330 millions d'euros, 200 millions d'euros seront destinés à des prises de participation ;

– l'action 2 *Prêts pour l'industrialisation* dotée de 30 millions d'euros. Il s'agit d'une garantie qui permettra à BPI-Groupe de distribuer jusqu'à 270 millions d'euros de prêts non bonifiés à destination de projets industriels peinant à trouver un financement bancaire classique ;

– l'action 3 *Usine du futur : robotisation*, dotée de 60 millions d'euros, vise à soutenir le taux d'investissement en machines et équipements des entreprises qui ne représentait que 3,7 % du PIB en France en 2008 contre 5,9 % en Allemagne. Comme pour l'action précédente, ces crédits constitueront une garantie qui permettra à BPI-Groupe de financer jusqu'à 300 millions d'euros d'investissement sous forme de prêts bonifiés.

B. FAVORISER L'INNOVATION

La France peine à augmenter la part d'entreprises innovantes dans son économie et à faire émerger de nouveaux leaders industriels mondiaux. À titre d'exemple, aucune entreprise française créée après 1990 ne dépasse les 100 millions d'euros de R&D contre 23 aux États-Unis. Par ailleurs, les dépenses de R&D privé ne représente en France que 1,4 % du PIB contre 1,9 % aux États-Unis et en Allemagne et 2,5 % au Japon.

Le programme *Innovation* comprend trois actions :

– l'action 1 *Innovation de rupture* dotée de 150 millions d'euros qui permettra une prise de participation dans des projets d'innovation de rupture ;

– l'action 2 *Fonds national d'innovation* dotée de 240 millions d'euros. 100 millions d'euros seront destinés au Fonds souverain de la propriété intellectuelle – acquisition et sécurisation de brevets essentiels au développement industriel – qui prendra la forme de prises de participations. 120 millions d'euros iront au soutien à l'innovation de modèle et de procédé sous forme d'avances remboursables et 20 millions d'euros pour le soutien à la culture de l'innovation ;

– l'action 3 *Projets structurants des pôles de compétitivité* dotée pour 300 millions d'euros, afin de développer l'écosystème des pôles de compétitivité initiés en 2005.

C. DÉVELOPPER L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

L'investissement dans le secteur des technologies numériques a un très fort effet d'entraînement sur la croissance et l'emploi.

Le programme 407 *Économie numérique* comprend deux actions :

– l'action 1 *Quartiers numériques* dotée de 215 millions d'euros. 200 millions d'euros pour des prises de participations en vue de dynamiser et favoriser les programmes de soutien à la croissance des entreprises numériques et 15 millions d'euros de subventions ;

– l'action 2 *Usages et technologies du numérique* dotée de 350 millions d'euros, décomposés en 175 millions d'euros pour des prises de participations avisées, 100 millions d'euros de subventions et 75 millions d'euros de participations financières.

V. COMPTE SPÉCIAL PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS : PAS DE PRÊT PRÉVU À LA FILIÈRE AUTOMOBILE

Le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* regroupe quatre programmes en 2014.

– Le programme 861 *Prêts et avances pour le logement des agents de l'État* retrace les avances faites par l'État à ses agents pour leur permettre d'accélérer les délais de prises en location d'un logement.

Pour 2014, le programme est doté de 500 000 euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement contre 330 000 euros en 2013. L'intégralité des crédits est destinée aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location d'un logement (action 4).

Le montant de l'avance pour les agents à l'étranger est égal à un pourcentage de la somme exigée par le propriétaire. Les crédits pour 2014 permettent de couvrir 20 dossiers d'avances dans l'hypothèse d'un montant moyen de 27 500 euros.

– Le programme 862 *Prêts pour le développement économique et social* permet de financer des prêts octroyés par l'État à des entreprises pour accompagner leur restructuration financière et commerciale. 10 millions d'euros sont prévus pour 2014.

– Après le remboursement de l'intégralité des prêts aux constructeurs automobiles versés dans le cadre du plan automobile de 2009, le programme 863 *Prêts à la filière automobile* a été recentré sur les prêts pour le soutien à l'innovation de la filière. Ces prêts « verts » sont dédiés au financement des « véhicules décarbonnés ». Il n'est pas prévu de nouveaux engagements pour 2014 mais le compte est maintenu pour porter les remboursements des prêts octroyés à leur échéance.

– Enfin, dans le cadre du programme des investissements d'avenir, le programme 866 *Prêts aux petites et moyennes entreprises* portent les crédits servant à accorder des prêts aux projets relevant des projets verts (340 millions d'euros), industriels (270 millions d'euros), robotisation (300 millions d'euros), usages et technologies du numérique (50 millions d'euros) et des prêts aux projets territoriaux intégrés pour la transition énergétique (40 millions d'euros).

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Nicole Bricq, Ministre du commerce extérieur, M. Arnaud Montebourg, ministre du redressement productif, Mme Sylvia Pinel, ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme et de Mme Fleur Pellerin, ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique lors de la commission élargie du 6 novembre 2013 à 16 heures 15 ⁽¹⁾, la commission des Finances examine les crédits de la mission Économie et des comptes spéciaux Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privé, et Accords monétaires internationaux.

*Suivant l'avis favorable de M. Thomas Thévenoud, Mme Monique Rabin et M. Alain Fauré, rapporteurs spéciaux, et malgré l'avis défavorable de M. Éric Woerth, rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Économie.*

*Elle **adopte** ensuite, suivant l'avis favorable de M. Thomas Thévenoud, les crédits du compte spécial Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés.*

*

* *

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/

ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS)

- M. Alain Schmitt, chef du service de la compétitivité et du développement des PME ;
- Mme Sophie Morin, secrétaire générale.

Ministère du redressement productif

- M. Boris Vallaud, directeur du cabinet ;
- M. David Lebon, conseiller parlementaire ;
- M. Mickaël Dutragne, conseiller parlementaire.

Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA)

- M. Alain Griset, président ;
- M. François Moutot, directeur général ;
- Mme Béatrice Saillard, directrice des relations institutionnelles.