

N° 2260

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

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 2015** (n° 2234),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 20

ÉCONOMIE

DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

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

Rapporteur spécial : M. JEAN-LOUIS GAGNAIRE

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. UNE ANNÉE DE TRANSITION POUR LE PROGRAMME 134 QUI S'INSCRIT DANS LE CONTEXTE DU FINANCEMENT DU PACTE DE RESPONSABILITÉ	9
A. UNE PARTICIPATION DU PROGRAMME 134 À LA RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES	9
1. Une diminution des crédits par rapport à 2014.....	9
2. Évolution de la dotation budgétaire des treize actions composant le programme 134	11
B. UNE RÉDUCTION DU FORMAT DE CERTAINS DISPOSITIFS QUI DOIT MÉNAGER LES DISPOSITIFS D'AVENIR	13
1. Une baisse sensible des crédits d'intervention directe en faveur des entreprises...	13
2. Une action qui mériterait d'être plus appuyée en faveur des pôles de compétitivité.....	14
3. Une stabilisation du FISAC à un niveau faible.....	15
4. La nécessité de maintenir les moyens d'intervention des DIRECCTE et de la DGE.....	16
C. UN BUDGET STABLE CONSACRÉ AUX ACTIONS DES AUTORITÉS DE RÉGULATION (CRE, ARCEP, AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE)...	17
1. Les priorités des autorités de régulation pour l'année 2015	17
a. L'action de l'État en matière de régulation commerciale	18
b. La lutte contre les pratiques anti-concurrentielles.....	18
c. L'accès aux réseaux dans le domaine de l'énergie	19
d. La surveillance de la concurrence dans les réseaux de communications électroniques.....	19
2. Une stabilisation des crédits de l'AFNOR compensée par la prise en charge des cotisations.....	20
3. La contribution de l'État au titre du transport de presse.....	21

D. LE FONDS DE GARANTIE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	21
E. UNE ÉVOLUTION NOTABLE DANS LA DISTRIBUTION DES TAXES AFFECTÉES.....	22
1. Une importante mise à contribution des chambres de commerce compensée en partie par la mobilisation de la trésorerie.....	22
2. Les taxes affectées aux CTI : une stabilité des moyens qui ne permet pas d'exploiter pleinement les potentialités du réseau	23
F. UNE MONTÉE EN PUISSANCE DES DÉPENSES FISCALES ESSENTIELLEMENT LIÉES AU CICE.....	24
II. LE FINANCEMENT DE LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES ET LA STRATÉGIE INDUSTRIELLE DE LA FRANCE	25
A. LE CICE A PERMIS DE LIBÉRER DES MARGES POUR LES ENTREPRISES MAIS PEUT ÊTRE MIEUX CIBLÉ EN FAVEUR DES ENTREPRISES INNOVANTES ET EXPORTATRICES	25
B. LA BPI : UN OPÉRATEUR IMPORTANT AU SERVICE DES ENTREPRISES	27
1. La mission de financement	27
2. Le financement en fonds propres des PME et des ETI.....	29
3. Une dotation en faveur de l'industrie insuffisante.....	30
C. LE DÉVELOPPEMENT DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR ET DES 34 PLANS INDUSTRIELS : UNE ÉTAPE IMPORTANTE POUR REDYNAMISER L'ÉCONOMIE FRANÇAISE	30
1. Le déploiement du programme d'investissement d'avenir.....	30
2. Le lancement des appels à projets doit bientôt se concrétiser	31
3. Une mise en œuvre supervisée par le CGI qui doit conduire à une simplification des démarches au profit des PME.....	33
4. Accompagner la création d'entreprise et les entreprises innovantes	34
D. LE SOUTIEN DIRECT AUX ENTREPRISES : UN ENJEU MAJEUR POUR ÉVITER LA DISPARITION DU TISSU INDUSTRIEL	35
1. Les compétences des collectivités en matière économique : un enjeu de la réforme territoriale à venir	35
2. Une politique européenne qui doit veiller à ne pas freiner le développement économique et l'innovation.....	36
3. Le repérage et le traitement des entreprises en difficulté	37
4. La réforme des procédures collectives.....	38
5. La réorganisation du soutien aux entreprises exportatrices	38

III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS » : UN RENFORCEMENT DE L'AIDE AUX ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ.....	39
A. LE PROGRAMME 861.....	40
B. LE PROGRAMME 862 : UN PROGRAMME RENOUVELÉ À TRAVERS LE FDES.....	40
C. LE PROGRAMME 863.....	42
D. L'ANCIEN PROGRAMME 866 : DES CRÉDITS POUR ENCOURAGER L'AVENIR INDUSTRIEL DE LA FRANCE	43
E. LA CRÉATION DU PROGRAMME 343 POUR LE FINANCEMENT DU HAUT DÉBIT.....	43
EXAMEN EN COMMISSION	45
<i>Article 51</i> : Suppression de l'aide en faveur des artisans et commerçants instituée par l'article 106 de la loi de finances pour 1982.....	47
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	55

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, 75 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

L'année 2014 a été marquée par la volonté du Président de la République et du Gouvernement de restaurer la compétitivité des entreprises françaises, dont la marge s'est dramatiquement réduite au cours des dernières années. La mission *Économie et développement des entreprises* porte ainsi les dispositifs nouveaux en faveur de la relance de l'économie, qu'il s'agisse de dépenses fiscales comme le crédit d'impôt pour l'emploi et la compétitivité (CICE), de subventions et de prêts à travers le second programme d'investissements d'avenir, de l'accompagnement des 34 plans pour une nouvelle France industrielle ou encore des dispositifs nouveaux relatifs à l'aide aux entreprises en difficulté comme en témoigne la réactivation du Fonds pour le développement économique et social (FDES), doté de 300 millions d'euros en loi de finances initiales (LFI) pour 2014 et maintenu à un haut niveau dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2015.

La mission *Économie* est donc au cœur de l'accompagnement et du soutien au développement des entreprises. Elle comporte également les crédits des structures en charge de la régulation et de la surveillance du marché, telles que la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ou l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Enfin, elle déploie également des dispositifs en faveur des entreprises exportatrices dont l'organisation est modifiée et renforcée, notamment par la fusion de l'Agence française des investissements internationaux (AFII) et d'Ubifrance.

Les engagements de l'État en faveur du pacte de responsabilité se traduisent budgétairement par une réduction des dépenses publiques qui mettent à contribution la mission *Économie* au même titre que l'ensemble des politiques publiques. Les crédits du programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* passent ainsi de 1 023 millions d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2014 à 874 millions d'euros dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2015. À périmètre constant, la diminution ne porte cependant que sur 60 millions d'euros.

Cette réduction de crédits doit s'accompagner d'une rationalisation des dispositifs parfois pléthoriques d'aides aux entreprises, dont certains sont devenus inopérants ainsi que l'a démontré le rapport rendu en juin 2013 par le président de la région Rhône-Alpes M. Jean Jack Queyranne, M. Philippe Jurgensen, inspecteur général des finances, et M. Jean-Philippe Demaël, président de Somfy, au titre de la modernisation de l'action publique (MAP). Le Rapporteur spécial a ainsi pu constater que certains dispositifs nationaux se réduisent aujourd'hui à des dotations budgétaires de quelques millions d'euros dont l'efficacité est douteuse faute de moyens suffisants et faute de clarification des compétences entre les différents échelons d'administration. Or, la perspective d'une nouvelle étape de la décentralisation, conjuguée à une logique économique européenne qui repose en grande partie sur les régions, comme le montre notamment le transfert de la gestion des fonds structurels

européens au niveau régional à partir de 2014, rend encore plus nécessaire une clarification de l'action publique.

C'est pourquoi la mission *Économie* s'inscrit au confluent de ces deux impératifs : relancer l'économie française par des outils adaptés et accroître la lisibilité et l'efficacité de ces outils en opérant des choix stratégiques. Le Rapporteur spécial a ainsi attaché une grande importance à rencontrer les partenaires sociaux, ou à recevoir leurs contributions, pour que les choix économiques de la Nation fassent l'objet d'une vaste concertation avec l'opinion publique.

I. UNE ANNÉE DE TRANSITION POUR LE PROGRAMME 134 QUI S'INSCRIT DANS LE CONTEXTE DU FINANCEMENT DU PACTE DE RESPONSABILITÉ

La mission *Économie* regroupe de manière complémentaire les actions permettant de soutenir le développement des entreprises, 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.

Ces politiques sont retracées au sein des trois programmes suivants : 134 *Développement des entreprises et du tourisme*, 220 *Statistiques et études économiques*, 305 *Stratégie économique et fiscale* mais aussi des trois nouveaux programmes qui visent à promouvoir la montée en gamme de l'économie française. Seul le programme 134, complété par les actions spécifiques relatives aux investissements d'avenir et par le compte de concours financier *Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés*, relève du champ du présent rapport spécial.

A. UNE PARTICIPATION DU PROGRAMME 134 À LA RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

1. Une diminution des crédits par rapport à 2014

Le programme 134 contribue à l'effort de redressement des comptes publics avec une réduction des crédits qui lui sont alloués dans le PLF 2015 de 5,1 % en AE et 5,4 % en CP par rapport aux crédits votés en LFI 2014 à structure constante. Cette évolution est mesurée sur un périmètre budgétaire à structure constante qui ne tient pas compte des divers transferts entrants et sortants.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 À STRUCTURE CONSTANTE

LFI 2014		PLF 2015		% d'évolution	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
1 012 767 924	1 023 185 165	961 042 829	967 946 221	- 5,1%	- 5,4%

Source : ministère de l'Économie et des finances.

À structure courante, les dotations du programme passent de 1 012,8 millions d'euros en AE et 1 023,2 millions d'euros en CP en LFI 2014 à 867,6 millions d'euros en AE et 874,5 millions d'euros en CP en PLF 2015, soit une baisse de 14,3 % et 14,5 %.

Cette diminution s'explique en particulier par des transferts d'un montant de 90,5 millions d'euros correspondant pour l'essentiel à des modifications de rattachement budgétaire d'Atout France (30,4 millions d'euros transférés vers le programme 185 du ministère des Affaires étrangères et du développement international), du Laboratoire national d'essais (10,19 millions d'euros vers le programme 192) et du Fonds de soutien aux collectivités locales ayant contracté des emprunts toxiques (50 millions d'euros vers le programme 344 créé en PLF 2015).

Au-delà de ces effets de périmètre, la diminution des crédits demeure néanmoins conséquente et il convient de veiller à ne pas pénaliser des dispositifs utiles pour préparer l'avenir des entreprises.

S'agissant des crédits de titre 2, la masse salariale du programme connaît une légère progression de 0,18 % hors CAS par rapport à la LFI 2014 en dépit des suppressions d'emplois, en raison des facteurs d'évolution spontanée de la masse salariale (GVT positif, mesures catégorielles).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE TITRE 2 DU PROGRAMME 134 À STRUCTURE CONSTANTE

	LFI 2014	PLF 2015	Évolution en %
Hors CAS	300 993 368	301 535 095	+ 0,18 %
CAS	113 160 407	113 281 480	+ 0,11 %
Total titre 2	414 153 775	414 816 575	+ 0,16 %

Source : ministère de l'Économie et des finances.

Dans ce cadre, le programme 134 subit en 2015 une suppression de 85 équivalents temps plein travaillé (ETPT) par rapport à 2014. En tenant compte des transferts décidés en PLF 2015 (- 35 ETPT), la baisse du plafond d'emplois s'établit à 120 ETPT par rapport à la LFI 2014.

Ces réductions d'emplois sur le programme représentent une diminution de 1,6 % de ses effectifs (hors transferts). Cet effort, légèrement inférieur à ceux demandés aux ministères non prioritaires, s'explique par la situation particulière de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) qui doit assumer en 2015 les nouvelles missions qui lui ont été confiées dans le cadre de la mise en œuvre de la loi relative à la consommation.

PLAFOND D'EMPLOIS DES DIRECTIONS ET AUTORITÉS DÉPENDANT DU PROGRAMME 134

Programme	Plafond d'emplois LFI 2014	Schéma d'emplois pour 2015 en ETP	Impact 2015 des suppressions d'emplois en ETPT	Plafond autorisé pour 2015 (hors transferts)	% de baisse du plafond d'emplois
Programme 134	5 339	- 52	- 85	5 254	- 1,6 %
DGE	1 582	- 30	- 31	3 071	- 1,2 %
CGEIET	162	- 3	- 4	158	- 2,3 %
ARCEP	171	- 9	- 5	166	- 3,2 %
CRE	130	- 6	- 4	126	- 2,7 %
AC	185	- 4	- 3	182	- 1,5 %

Source : ministère de l'Économie et des finances.

S'agissant des dotations de hors titre 2, le programme 134 apporte une contribution significative aux économies à réaliser dans le cadre du triennal. En PLF 2015, la dotation hors titre 2 s'établit à structure constante à 546,2 millions d'euros en AE et 553,1 millions d'euros en CP, soit une baisse de 9 % en AE/CP par rapport à la LFI 2014. Sur la durée du triennal, les crédits hors titre 2 sont en baisse de 13 % en AE et de 15 % en CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS HORS TITRE 2 DU PROGRAMME 134 À STRUCTURE CONSTANTE

LFI 2014		PLF 2015		% d'évolution	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
598 614 149	609 031 390	546 226 254	553 129 646	- 9%	- 9%

Source : ministère de l'Économie et des finances.

Les principales baisses de crédits concernent les dotations de la direction générale des entreprises (DGE) qui sont en diminution de respectivement 13 % en AE et 14 % en CP en 2015 et de 22 % en AE et 26 % en CP sur l'ensemble du triennal.

2. Évolution de la dotation budgétaire des treize actions composant le programme 134

Le programme 134 est composé de treize actions dans le PLF 2015:

– l'action 2 est relative aux *Commerce, artisanat et services* et vise à soutenir le commerce de proximité et les services à la personne (ses crédits passent de 87 millions d'euros en LFI 2014 à 66 millions d'euros en PLF 2015) ;

– 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 et des services postaux ainsi que l'essor de la société et des technologies de l'information. Les crédits relatifs à cette action diminuent de 194 millions d'euros à 167 millions d'euros entre la LFI 2014 et le PLF 2015 ;

– les actions 7 et 20 *Développement international* et *Financement des entreprises* 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. Elles connaissent une évolution majeure en 2015 à travers la fusion de l'AFII et d'UbiFrance pour un budget consolidé de 108 millions d'euros en PLF 2015 ;

– l'action 8 *Expertise, conseil et inspection* est confiée au Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET). Elle a pour finalité d'éclairer les décideurs publics au moyen d'avis, d'audits et de contrôle. Sa dotation reste inchangée à 18 millions d'euros ;

– 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. Sa dotation reste inchangée à 22,7 millions d'euros ;

– 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. Sa dotation est de 19 millions d'euros en PLF 2015 ;

– 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. Les crédits relatifs à cette action diminuent de 20,7 millions d'euros à 20,2 millions d'euros entre la LFI 2014 et le PLF 2015 ;

– 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. Ses crédits progressent de 72 à 74 millions d'euros ;

– 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. Ses crédits progressent de 120 à 123 millions d’euros en PLF 2015 ;

– 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. Ses crédits restent stables à 45 millions d’euros ;

– l’action 21 *Développement du tourisme*, qui fait l’objet d’une forte chute de crédits liée à un effet de périmètre (de 37 à 5 millions d’euros entre la LFI 2014 et le PLF 2015) fait l’objet d’un rapport spécial spécifique ⁽¹⁾.

La mise en œuvre du programme associe la direction générale des entreprises (DGE), 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 régionales 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. UNE RÉDUCTION DU FORMAT DE CERTAINS DISPOSITIFS QUI DOIT MÉNAGER LES DISPOSITIFS D’AVENIR

1. Une baisse sensible des crédits d’intervention directe en faveur des entreprises

Le Rapporteur spécial constate que les crédits de l’action 3 *Action en faveur des entreprises industrielles*, qui vise à améliorer la compétitivité de l’industrie française et à agir sur la restructuration du tissu industriel français, diminuent pour la seconde année consécutive pour atteindre 167 millions d’euros en 2015 contre 194 millions d’euros en 2013.

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.

(1) Annexe n° 20 de M. Éric Woerth.

Si cette baisse des crédits budgétaires inscrits sur le programme 134 a été largement compensée, depuis la LFI 2014, par près de 1,1 milliard d'euros d'investissements d'avenir inscrits sur les anciens programmes 405 *Projets industriels*, 406 *Innovation* et 407 *Économie numérique*, et destinés à l'innovation, certains dispositifs méritent que l'État continue à apporter un soutien réel.

En particulier, l'effort en faveur des pôles de compétitivité doit être maintenu et les moyens d'action des DIRECCTE préservés, tout en poursuivant le travail de recentrage sur leurs missions essentielles.

2. Une action qui mériterait d'être plus appuyée en faveur des pôles de compétitivité

Conformément aux engagements pris par le Premier ministre et les présidents des conseils régionaux le 12 septembre 2012, les financements des pôles de compétitivité ont été reconduits sur la période 2013-2015 mais à un niveau inférieur à la période 2011-2013. Ils concernent le financement des projets de recherche et développement collaboratifs du Fonds unique interministériel (FUI) et le soutien financier apporté à la gouvernance des pôles de compétitivité.

Le financement apporté aux pôles de compétitivité par l'État est évalué à 450 millions d'euros sur les trois ans. Il se répartit de la façon suivante : 15 % pour le financement de la gouvernance des pôles et 85 % pour le financement des projets du FUI sur trois ans. Au titre de l'année 2014, les crédits disponibles pour le financement des projets du FUI s'établissent à plus de 90 millions d'euros après mise en réserve et ceux apportés à la gouvernance des pôles à plus de 21 millions d'euros.

En 2013, sur la base de la préparation des budgets prévisionnels des pôles de compétitivité, les financements publics ont représenté environ 57,7 millions d'euros, soit environ 55 % des budgets prévisionnels. Ces financements publics provenaient à hauteur de 54 % des collectivités territoriales, à 40 % de l'État (programmes 134, mais également 112, 149 et 154), et à 6 % d'opérateurs de l'État (ADEME, INPI notamment) et de fonds européens.

Le Rapporteur spécial remarque que, dans le cadre des pôles, le financement public permet un fort effet de levier auprès des investisseurs privés. Or, la réduction et l'extinction progressive de l'aide à la gouvernance des pôles de compétitivité risquent d'affecter leur croissance et leur dynamisme. Ces crédits ne représenteront en effet plus que 11,5 millions d'euros en 2015. Or, avec 100 millions d'euros cumulés pour les Pôles de compétitivité, le Rapporteur spécial considère qu'un plancher est atteint et ne doit pas être dépassé. Il n'est pas souhaitable que les collectivités territoriales soient amenées à répondre seules aux enjeux posés par le développement des Pôles de compétitivité, d'autant moins que la co-construction de cette politique a fait l'objet, jusqu'à présent, d'une coopération efficace entre l'État et les collectivités territoriales.

Enfin, la réduction de l'effort financier de l'État au profit des collectivités territoriales pourrait également affecter le financement des pôles puisque ces dernières ont récemment acquis la compétence de distribuer les fonds européens directement. Il est donc nécessaire de rétablir une stratégie de long terme au profit des pôles de compétitivité.

3. Une stabilisation du FISAC à un niveau faible

Le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (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 19,5 millions d'euros en AE et seulement 9 millions d'euros en CP en PLF 2015, contre 32,3 millions d'euros en 2013, soit une baisse de 38 % depuis cette date.

L'État a adopté une position ambiguë à l'égard de ce dispositif depuis 2008. En effet, si 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, tout en élargissant ses critères d'entrée, celui-ci n'a pas bénéficié des moyens correspondants.

Au contraire, ses dotations budgétaires ont été réduites année après année, tandis que le stock de dossiers en attente explosait. Ainsi, le nombre de dossiers pouvant répondre aux conditions posées par la nouvelle réglementation a augmenté de plus d'un tiers (783 dossiers reçus en 2008, 1 218 en 2012) alors que les crédits affectés au FISAC ont diminué : 60 millions d'euros en 2008, 27 millions d'euros en 2014. Cela a conduit à différer des décisions ministérielles d'attribution d'un nombre croissant de dossiers instruits par la DGCIS. Un apurement a donc été nécessaire en fin d'année 2013, ce qui a nécessité de mobiliser 35 millions d'euros.

Dès lors, il devenait essentiel de réformer son fonctionnement et de le diriger sur un mode d'appel à projets, visant à sélectionner les dossiers les plus adéquats par rapport aux possibilités financières du fonds.

Cette réforme a nécessité une modification de l'article L.750-1-1 du code de commerce, intervenue dans la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (article 61). Les meilleurs projets seront financés dans la limite d'une enveloppe budgétaire préalablement arrêtée.

Le Rapporteur spécial prend acte de cette évolution mais s'interroge sur le maintien de dispositifs d'envergure nationale qui ne sont dotés que de moins de 20 millions d'euros, ce qui en limite très fortement la capacité, même sur un mode d'appel à projets. Il est nécessaire que l'État fasse un choix : soit les dispositifs nationaux disposent de suffisamment de moyens pour être efficaces et répondre aux besoins, soit il convient de les transférer aux collectivités territoriales, à défaut de quoi se multiplient et s'empilent des dispositifs sans envergure pour un coût de gestion qui devient prohibitif.

Si le FISAC avait pour vocation de redevenir un outil puissant de l'État, il pourrait être utile de s'interroger sur la solidarité financière entre les petites et moyennes entreprises commerciales et artisanales et la grande distribution en assurant l'abondement du FISAC par la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), comme cela fonctionnait à l'origine.

4. La nécessité de maintenir les moyens d'intervention des DIRECCTE et de la DGE

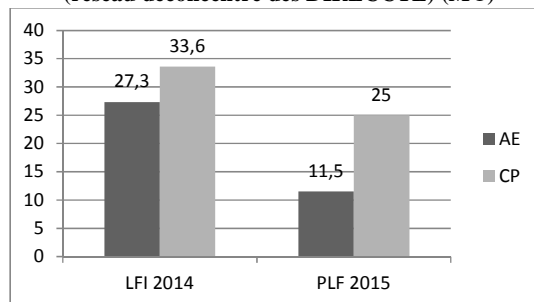
Le réseau déconcentré des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) conçoit et pilote au niveau local des plans d'actions découlant des orientations stratégiques nationales pour favoriser le développement des entreprises françaises.

Ces actions concernent principalement le soutien aux pôles de compétitivité, l'accompagnement des filières pour favoriser leur meilleure structuration locale et l'anticipation des mutations économiques. Elles associent d'autres partenaires financiers, notamment les collectivités locales, afin de rechercher un effet de levier pertinent.

Il convient donc de faire attention aux moyens alloués aux DIRECCTE, dont l'utilité sur les territoires est précieuse. Un État fort n'est pas incompatible avec le développement des régions : il doit en être complémentaire à condition d'éviter les doublons et de clarifier les compétences. Le Rapporteur spécial souligne ainsi que la conjugaison des moyens de l'Etat et des collectivités territoriales peut permettre des avancées significatives. Or, la perspective de la décentralisation et d'une nouvelle carte des régions a provoqué de l'inquiétude dans les administrations déconcentrées.

Au niveau du programme 134, le Rapporteur spécial regrette l'affaiblissement des moyens qui pourront être mobilisés pour l'aide aux petites et moyennes entreprises (PME). En effet, les actions collectives menées en faveur des PME par le réseau déconcentré des DIRECCTE sont en baisse entre la LFI 2014 (27,3 millions d'euros en AE et 33,6 millions d'euros en CP) et le PLF 2015 (11,5 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP).

**Actions collectives en faveur des PME
(réseau déconcentré des DIRECCTE) (M€)**



Source : ministère de l'Économie et des finances.

L'attention portée aux capacités des administrations déconcentrées de soutenir la compétitivité des entreprises doit également prévaloir au niveau central. La direction générale des entreprises (DGE), qui remplace l'ex DGCIS, mène ainsi des « actions de politique industrielle » qui visent prioritairement à améliorer la compétitivité hors prix des entreprises participantes en ciblant des approches précises : performance interne, diversification commerciale, qualification des salariés, développement de la R&D et innovation, stratégie, certification, etc.

Si la dotation reste stable, à hauteur de 10,8 millions d'euros en crédits de paiement, celle-ci reste modérée au regard des enjeux et de la diversité des actions menées. Or, certains projets tels que les *Mesures d'accompagnement des PME des pôles de compétitivité pour favoriser l'accès aux financements européens*, qui visent à soutenir l'émergence de projets collaboratifs d'innovation impliquant des PME des pôles de compétitivité avec des partenaires européens (entreprises, centres de recherche et laboratoires), sont essentiels pour mieux insérer nos entreprises dans le cadre européen.

Enfin, la préservation des crédits des DIRECCTE doit également se penser conjointement avec le déploiement des commissaires au redressement productif (CRP) qui ont permis la mise en place au plus près des territoires d'une force de veille stratégique et de négociation capable de dénouer des situations complexes.

C. UN BUDGET STABLE CONSACRÉ AUX ACTIONS DES AUTORITÉS DE RÉGULATION (CRE, ARCEP, AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE)

1. Les priorités des autorités de régulation pour l'année 2015

Les interventions prises en charge sur le programme 134 en matière de régulation des marchés relèvent de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), au niveau déconcentré, des DIRECCTE et des directions départementales interministérielles, ainsi que de plusieurs autorités administratives indépendantes (Commission de régulation de

l'énergie – CRE –, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes – ARCEP –, Autorité de la concurrence – AC) qui contribuent également au développement économique en visant à garantir une concurrence saine entre les acteurs.

a. L'action de l'État en matière de régulation commerciale

Les relations commerciales en 2015 seront marquées par l'entrée en vigueur de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation. Compte tenu de l'entrée en vigueur différée de certaines des dispositions de cette loi et de la nécessité de décrets d'application, elle devrait avoir un impact sur la politique de contrôle en matière de délais de paiement et sur les négociations commerciales 2014-2015 ainsi que le contenu des conventions annuelles 2015.

Quant aux actions de contrôle, l'enquête portant sur les règles de transparence et d'équilibre des relations commerciales, notamment dans le secteur de la grande distribution et dans le domaine de la sous-traitance devrait être reconduite, ainsi que l'enquête portant sur le respect des règles relatives aux délais de paiement. Le nouveau pouvoir d'injonction et de sanction administrative dont dispose l'administration devrait permettre de lutter plus efficacement contre les pratiques illicites constatées.

b. La lutte contre les pratiques anti-concurrentielles

Dans le domaine de la lutte contre les pratiques anti-concurrentielles, l'Autorité de la concurrence (AC) poursuivra en 2015 ses actions de contrôle des concentrations (201 décisions rendues à ce titre en 2013), avec une activité appelée à croître en raison de la reprise des opérations de croissance externe en France et en Europe (96 opérations notifiées au premier semestre 2014 par rapport à 78 opérations notifiées au premier semestre 2013).

Plusieurs opérations significatives notifiées à l'Autorité de la concurrence en 2014 étaient relatives à des secteurs-clés pour les consommateurs, notamment le commerce de détail (Kingfisher/Mr Bricolage ; Douglas/Nocibé ; Carrefour/Dia France) et les télécommunications (Altice/Numericable ; Canal + Overseas/Mediaserv ; Numericable/SFR ; Numericable/Virgin Telecom).

L'AC maintiendra une vigilance ferme à l'égard des pratiques anticoncurrentielles et utilisera la totalité des outils à sa disposition. Ceux-ci se traduisent notamment par le recours aux mesures d'urgence (dernièrement dans les secteurs de la fourniture du gaz et de l'acquisition des droits sportifs), par des solutions négociées lorsque les entreprises proposent des engagements crédibles à même de remédier efficacement aux distorsions de concurrence (*cf.* les engagements soumis en 2014 par le PMU dans le secteur du jeu en ligne ou par Nespresso sur le marché des capsules de café) ou par des sanctions pécuniaires pour faire échec, en particulier, aux cartels de prix et aux abus de position dominante (l'Autorité de la concurrence et le Conseil de la concurrence auquel elle a succédé ont imposé en moyenne 300 millions d'euros d'amendes par an depuis 2005).

c. L'accès aux réseaux dans le domaine de l'énergie

La CRE veille au bon fonctionnement des marchés de gros et de détail de l'électricité et du gaz, en application de l'article L. 131-1 du code de l'énergie. Elle s'assure en particulier à ce que les producteurs et les fournisseurs aient accès aux réseaux sans discrimination. À ce titre en 2015 :

– elle veillera à ce que les conditions d'accès aux réseaux d'électricité et de gaz naturel n'entravent pas le développement de la concurrence ;

– elle exercera une mission de surveillance continue de ces marchés, publiera des observatoires trimestriels sur le développement de la concurrence, procédera à des analyses approfondies et à des enquêtes sur les pratiques des opérateurs ;

– elle émettra des avis et publiera des rapports sur les coûts qui sont pris en compte pour l'élaboration des tarifs réglementés de vente d'électricité et de gaz. Elle veillera en particulier à l'amélioration de la « contestabilité » de ces tarifs réglementés de vente d'électricité par les fournisseurs alternatifs ;

– elle contribuera à garantir l'effectivité des mesures de protection des consommateurs et à ce titre, exerce une mission générale d'information. En collaboration avec le médiateur national de l'énergie, elle leur donnera notamment accès à un comparateur de prix et les informera des modalités de changement de fournisseurs d'énergie.

Enfin, elle collabore activement avec l'Autorité de la concurrence dans les domaines relevant de sa compétence. Elle a notamment formulé des propositions qui ont été prises en compte par cette autorité dans sa décision du 9 septembre 2014 concernant les mesures conservatoires imposées à GDF Suez sur l'accès des fournisseurs alternatifs au fichier clients des tarifs réglementés de gaz.

d. La surveillance de la concurrence dans les réseaux de communications électroniques

L'action de l'ARCEP vise à favoriser une concurrence équilibrée fondée sur l'innovation et l'investissement des opérateurs dans les réseaux de communications électroniques. Les enjeux auxquels l'ARCEP sera confrontée dans les dix prochaines années portent en particulier sur le déploiement du très haut débit fixe et mobile dans un contexte d'attentes fortes de la part des utilisateurs en matière de couverture et de qualité de service des opérateurs.

L'Autorité aura à jouer un rôle-clé dans le projet industriel majeur que constitue le déploiement d'infrastructures de communications en fibre optique sur l'ensemble du territoire, facteur déterminant de compétitivité pour notre économie. Or, ce déploiement suppose, en appui et en complément du pilotage dévolu notamment à la mission très haut débit, et en sus de la régulation classique d'Orange, l'accompagnement et la régulation d'un nombre croissant d'opérateurs,

notamment publics, sur le marché du très haut débit fixe. Cette régulation va engendrer un surcroît d'activité durable dès 2015 pour l'ARCEP, le nombre d'opérateurs à réguler passant de quatre, jusqu'en 2013, à plusieurs dizaines à l'avenir.

Sur le marché mobile, l'ARCEP devra, au quatrième trimestre 2014 et au cours des années 2015 et 2016, élaborer et conduire, deux lourdes procédures d'attributions de fréquences qui constituent des enjeux stratégiques non seulement pour le déploiement du très haut débit mobile et la couverture des territoires, mais également pour les recettes du budget de l'État (fréquences 4G dans les départements d'outre-mer et attribution de la bande 700 MHz sur l'ensemble du territoire métropolitain). Le Rapporteur spécial souligne que la cession de cette « bande des 700 MHz » revêt une importance majeure pour nos armées puisque son produit doit alimenter près de 3,5 milliards d'euros de recettes exceptionnelles au profit du ministère de la Défense. À cet égard, il est essentiel que le lancement et le suivi de la procédure soient parfaitement planifiés.

2. Une stabilisation des crédits de l'AFNOR compensée par la prise en charge des cotisations

L'État et les pouvoirs publics sont à la fois utilisateurs et régulateurs des normes, notamment au regard de leur conformité aux directives et règlements européens. Ils exercent la tutelle de l'Association française de normalisation (AFNOR), à laquelle est confiée une mission de service public.

En 2014, 9,7 millions d'euros devraient être consacrés par la DGE, au titre du programme 134, aux actions de pilotage du système et la promotion de la normalisation menées par l'AFNOR. En 2015, la subvention revient à son niveau de 2013 (10,6 millions d'euros). À cette subvention s'ajoute la prise en charge à hauteur de 50 % des cotisations de l'AFNOR aux organismes de normalisation européens (CENELEC) et internationaux (ISO et, depuis 2014, CEI), pour un montant de 1,3 million d'euros en 2014. La contribution de l'État a sensiblement augmenté en 2014 en intégrant la prise en charge, à hauteur de 50 %, de la cotisation aux organisations de normalisation du secteur de l'électrotechnique (CENELEC et CEI).

Il convient de souligner que la déléguée interministérielle aux normes, placée sous l'autorité du ministre en charge de l'industrie, est chargée de la définition et de la mise en œuvre la politique française de normalisation. En janvier 2014, elle s'est vue confier la mission d'analyser le système français de normalisation et de proposer une stratégie de normalisation au service de la politique industrielle française. Cette réflexion, qui a été menée à la lumière des grands projets industriels structurants pour le pays, a conduit à formuler des propositions, dans un rapport finalisé en juillet 2014, qui intègrent également l'objectif de simplification de l'environnement réglementaire et normatif français.

3. La contribution de l'État au titre du transport de presse

La mission de transport et distribution de la presse confiée à La Poste permet aux éditeurs de presse de bénéficier de tarifs préférentiels, ne couvrant pas l'ensemble des coûts encourus par La Poste. L'État compense en partie, sous forme d'une participation financière annuelle, les surcoûts de cette mission de service public.

En 2014, la contribution de l'État atteindra 150 millions d'euros et non pas 200 millions d'euros comme prévu dans les accords tripartites entre l'État, la presse et La Poste, dits « accords Schwartz », et dans le contrat d'entreprise signé par l'État et La Poste le 1^{er} juillet 2013, au titre de l'abattement de 50 millions d'euros pratiqué en LFI 2014 pour tenir compte de l'impact fortement positif (+ 297 millions d'euros en 2013) du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) sur le résultat d'exploitation de La Poste.

Pour l'année 2015, la dotation de 130 millions d'euros pour le transport de presse est inscrite dans le PLF. Malgré l'impact positif du CICE, il convient d'être attentif à ce que l'ensemble des engagements pris par l'État puissent être respectés.

D. LE FONDS DE GARANTIE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité conclu le 16 juillet 2013 entre l'État et les collectivités locales, le Gouvernement a réaffirmé sa volonté d'apporter une solution pérenne et globale au problème des emprunts structurés les plus sensibles contractés dans le passé par de nombreuses collectivités locales. Il a notamment décidé la création d'un fonds de soutien doté de 100 millions d'euros par an pendant une durée maximale de quinze ans, afin de venir en aide aux collectivités ayant souscrit des emprunts structurés à risque. Ce fonds a été créé par l'article 92 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Ces modalités d'application ont été précisées par le décret n° 2014-444 du 29 avril 2014 relatif au fonds de soutien aux collectivités territoriales et à certains établissements publics ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque.

Celui-ci définit principalement les produits éligibles et le champ des bénéficiaires (les collectivités territoriales, leurs groupements, les établissements publics locaux et les services départementaux d'incendie et de secours ainsi que les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie), la base de calcul du montant de l'aide (45 % maximum de l'indemnité de remboursement anticipé de l'emprunt structuré), la durée d'abondement du fonds (quinze ans maximum) et prévoit la conclusion d'une transaction préalable avec le ou les établissements de crédit concernés. Le soutien aux collectivités se décline sous trois formes :

– une aide étalée sur quinze ans pour désensibiliser définitivement les emprunts structurés à risque éligibles au fonds de soutien ; de manière dérogatoire, l'aide peut être versée en une seule fois avant le 1^{er} juin 2015 pour les dossiers déposés avant le 31 décembre 2014 ;

– une prise en charge partielle des charges financières relatives à ces emprunts et instruments financiers pour une durée limitée à trois ans à compter du dépôt de la demande ; de manière dérogatoire et dans des conditions à fixer par le comité d'orientation et de suivi, cette prise en charge peut être renouvelée jusqu'au terme des emprunts et des instruments financiers ;

– une prise en charge des prestations d'accompagnement destinées à faciliter la gestion de l'encours de dette structurée. Cette aide est restreinte aux collectivités de moins de 10 000 habitants pour les prêts éligibles au fonds de soutien. Elle exclut les prestations juridiques.

Par rapport à la loi de finances pour 2014, il convient de souligner que les crédits précédemment inscrits sur l'action 5 correspondant au fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés sont transférés sur le nouveau programme 344, intitulé « *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* » de la mission *Engagements financiers de l'État*.

E. UNE ÉVOLUTION NOTABLE DANS LA DISTRIBUTION DES TAXES AFFECTÉES

S'agissant des taxes affectées, le plafonnement des taxes suivantes reste inchangé sur 2015-2017 par rapport à 2014 :

– la surtaxe sur l'IFER (imposition forfaitaire des entreprises de réseaux) au profit de l'Agence nationale des fréquences (ANFr), soit 6 millions d'euros ;

– la taxe affectée au Fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat (FNPCA), soit 9,9 millions d'euros ;

– enfin, le PLF 2015 institue un nouveau plafonnement, celui de la taxe affectée au Fonds d'assurance formation des chefs d'entreprises artisanales (FAFCEA), qui s'établit à 54 millions d'euros.

1. Une importante mise à contribution des chambres de commerce compensée en partie par la mobilisation de la trésorerie

En revanche, les taxes affectées aux chambres consulaires connaissent une forte baisse pour faire suite aux recommandations du rapport des inspections générales des finances et de l'administration et du contrôle général économique et financier. Ainsi, le plafond des taxes affectées aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) passe de 1 268 millions d'euros en 2014 à 1 055 millions

d'euros en 2015, 938 millions d'euros en 2016 et 820 millions d'euros en 2017. En outre, les CCI feront l'objet d'un prélèvement de 500 millions d'euros au profit du budget général. L'article 17 du PLF 2015 prévoit ainsi un prélèvement de 500 millions d'euros sur le fonds de roulement des chambres de commerce et d'industrie au profit du fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région mentionné au 2 du III de l'article 1600 du code général des impôts. Ce prélèvement est réparti entre les établissements disposant de plus de 120 jours de fonds de roulement à proportion de cet excédent, à l'exception des régions où il n'existe qu'une seule chambre de commerce et d'industrie territoriale dénommée chambre de commerce et d'industrie de région. Toutefois, la mobilisation de la trésorerie permet de dégager 500 millions d'euros pour amortir cette réduction de crédits.

Le Rapporteur spécial souhaite que cette évolution de la dotation s'accompagne d'une réflexion sur les missions et les modalités de gouvernance des CCI, très inégales sur le territoire, afin de préserver leurs moyens d'actions auprès des entreprises. En particulier, les efforts entrepris en termes d'organisation n'ont pas conduit, à ce jour, à une véritable maîtrise de leur politique salariale. Il convient donc de poursuivre dans la voie de la mutualisation et de la régionalisation. En termes financiers, il importe également que les CCI soient en mesure de présenter une comptabilité analytique plus approfondie, qui permette notamment de distinguer nettement le rapport entre les prestations des CCI et leur coût effectif.

Les chambres des métiers et de l'artisanat (CMA) voient quant à elles leur plafond baisser modérément : il passe de 245 millions d'euros en 2014 à 244 millions d'euros en 2015, 243 millions d'euros en 2016 et 242 millions d'euros en 2017. Le Rapporteur spécial considère également que les CMA doivent poursuivre leurs efforts en termes de régionalisation, et sera attentif aux systèmes de péréquation des ressources entre les chambres.

2. Les taxes affectées aux CTI : une stabilité des moyens qui ne permet pas d'exploiter pleinement les potentialités du réseau

Les centres techniques industriels (CTI) sont des établissements d'intérêt général dont le statut est fixé par la loi et codifié au code de la recherche (articles L.342-1 à L.342-13). Ils ont pour objectifs de :

- contribuer à la modernisation des structures productives de l'industrie et à la diffusion du progrès technologique ;
- favoriser l'adaptation des entreprises aux besoins du marché ;
- encourager les progrès de la normalisation et de la qualité des produits.

Au profit des entreprises industrielles de leur secteur, les CTI organisent des actions « collectives » de recherche et développement industriel et élaborent des projets collaboratifs, des actions de transfert et de diffusion technologiques. Ils

sont aussi les conseillers des entreprises en matière de technologies et des agents actifs de la politique de normalisation. Ces organismes relaient l'action de modernisation menée par les pouvoirs publics dans les secteurs où le nombre des petites et moyennes entreprises qui doivent faire face à des évolutions profondes de leur environnement est particulièrement important. Les centres techniques s'apparentent au modèle des « Fraunhofer », qui sont reconnus comme un des outils particulièrement performant de la valorisation et de la diffusion de la recherche industrielle en Allemagne.

Dans ce cadre, les CTI et les comités professionnels de développement économique (CPDE) qui ont fait l'objet d'un rapport parlementaire de Mme Clotilde Valter remis le 6 octobre au ministre de l'Économie, de l'industrie et du numérique, sont réaffirmés dans leur rôle majeur en tant qu'outils de la politique industrielle. Les TPE et PME industrielles françaises n'ayant pas, seules, les moyens d'innover et de se développer à l'international, les CTI et CPDE leur permettent d'accéder à des outils techniques de pointe, à une expertise innovante et d'assurer leur développement à travers l'innovation, technologique ou non, et la conquête de marchés extérieurs. Le dispositif sera remis à plat en confirmant la mission d'intérêt général qui leur est dévolue et en confortant leurs financements publics sur le long terme *via* des taxes affectées.

À l'heure actuelle, les différentes taxes affectées aux centres techniques industriels (CTI-CPDE) représentent un montant de 134 millions d'euros. À ces taxes s'ajoutent les subventions attribuées par l'État aux CTI et aux organismes assimilés pour un montant de 20 millions d'euros dans le PLF 2015.

Le Rapporteur spécial se réjouit enfin de la création d'un nouveau CTI relatif à la plasturgie mais souligne que celui-ci n'a pas obtenu à ce jour de solutions de financement. La création d'une taxe prélevée sur le chiffre d'affaires des entreprises adhérentes, qui reçoit un accueil favorable de la part des professionnels du secteur, doit ainsi intervenir impérativement avant la fin de l'année.

F. UNE MONTÉE EN PUISSANCE DES DÉPENSES FISCALES ESSENTIELLEMENT LIÉES AU CICE

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 16,86 milliards d'euros, soit plus de 16 fois la dépense budgétaire. La dépense fiscale globale est en hausse de 3,5 milliards d'euros par rapport à 2014, essentiellement en raison de la montée en charge du crédit d'impôt pour l'emploi et la compétitivité (CICE). En dehors du CICE, la dépense fiscale globale demeure stable.

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

(en millions d'euros)

2015	Dépense fiscale
Mesure n° 210324 : Crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi	10 000
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	680
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	468
Mesure n° 140117 : Exonération des dividendes capitalisés sur un plan d'épargne en actions	215

Source : projet annuel de performances 2015.

II. LE FINANCEMENT DE LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES ET LA STRATÉGIE INDUSTRIELLE DE LA FRANCE

A. LE CICE A PERMIS DE LIBÉRER DES MARGES POUR LES ENTREPRISES MAIS PEUT ÊTRE MIEUX CIBLÉ EN FAVEUR DES ENTREPRISES INNOVANTES ET EXPORTATRICES

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* ».

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 proportion sera de 6 %. 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.

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

Peuvent en bénéficier :

– les entreprises employant des salaires 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.

Les évaluations menées à ce jour montrent que les petites entreprises et les entreprises non exportatrices sont plus amplement concernées par le CICE que les grandes et celles qui exportent alors qu'il devait 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. Concernant son utilisation, les entreprises doivent prendre conscience que le CICE a pour objet le financement de l'amélioration de la compétitivité des entreprises mais qu'il ne doit ni financer une hausse de la part des bénéfices distribués, ni augmenter les rémunérations des dirigeants. Ce point est d'autant plus important que l'entreprise devra désormais retracer l'utilisation du crédit d'impôt dans ses comptes annuels afin d'en faciliter le suivi. Le Rapporteur spécial rejoint en cela les recommandations du rapport d'information fait par les députés Olivier Carré et Yves Blein au nom de la mission d'information sur le CICE ⁽¹⁾.

(1) Rapport d'information n° 2239 fait au nom de la mission d'information sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et rendu public le 2 octobre 2014.

B. LA BPI : UN OPÉRATEUR IMPORTANT AU SERVICE DES ENTREPRISES

Les interventions de la Banque publique d'investissement (BPI) se caractérisent par leur capacité d'entraînement sur les acteurs privés du financement des entreprises et de l'innovation, tout en optimisant l'effet de levier des ressources publiques. À ce titre, le programme 134 supporte plusieurs financements permettant d'étoffer la gamme de produit de la BPI.

La banque elle-même est scindée en deux filiales :

– la mission de financement s'opère via l'établissement de crédit Bpifrance Financement ;

– celle d'investissement via un pôle constitué de la société de portefeuille Bpifrance Participations et de la société de gestion Bpifrance Investissement.

1. La mission de financement

Bpifrance Financement partage le risque avec les établissements de crédit ou organismes de fonds propres, grâce à des dispositifs de garantie bénéficiant d'abondements de l'État, des collectivités territoriales, de la Caisse des dépôts et consignations et de l'Union européenne. L'activité a progressé de plus de 5 % en 2013 par rapport à 2012, en montant de concours garantis (+ 5,4 %) comme en risques couverts (+ 5,7 %), pour un nombre de concours garantis en progression de 2,7 %. Les opérations de développement, renforcement des capitaux permanents compris, représentent plus de la moitié de l'activité et sont en progression par rapport à 2012 (55 % contre 51 %).

L'État a accompagné cette montée en régime en augmentant les dotations nettes aux fonds de garantie : 242 millions d'euros en 2013 contre 28 millions d'euros en 2012. L'action de Bpifrance Financement et de ses partenaires a ainsi permis aux entreprises de bénéficier de financements qu'elles n'auraient pas obtenus sans la garantie du plan de relance. Et si 11 % de ces entreprises ont disparu malgré ce soutien, c'est 351 000 emplois qui ont été protégés grâce à l'aide de Bpifrance Financement.

L'action de la BPI repose notamment sur le contrat de développement participatif (CDP), qui permet de financer des entreprises saines et porteuses de croissance et entraîne, par l'intervention publique, des financements des banques ou des investisseurs en capital-risque pour réaliser leurs projets d'investissement. De décembre 2009 à décembre 2011, 1 076 entreprises ont bénéficié de 1,1 milliard d'euros de CDP qui leur ont permis de réaliser 5,5 milliards d'euros d'investissements grâce à des financements externes. L'évaluation de ce dispositif montre que la cible visée par le dispositif a été atteinte. La prise en charge du risque a contribué à la mise en œuvre d'investissements porteurs de croissance au sein d'entreprises financièrement saines, majoritairement industrielles. Souvent, ces entreprises ne disposaient pas d'une offre suffisante sur

le marché du financement privé. L'INSEE a ainsi constaté que les catégories d'entreprises identifiées comme ayant les plus grandes difficultés d'accès aux financements sont également celles qui sont le plus représentées dans la population des bénéficiaires du CDP. Les entreprises industrielles à forte croissance en sont une illustration.

En dehors du CDP, Bpifrance Financement dispose d'une gamme de produits de financement sous forme de crédit à moyen ou long terme, de crédit-bail (mobilier ou immobilier) et de financements mezzanine destinés à partager le risque avec les partenaires bancaires et à accroître le volume de crédits accordés aux entreprises par les banques. L'activité financement a connu en 2013 un nouveau record absolu en cofinancement de l'investissement, et une croissance très soutenue des encours.

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ « FINANCEMENT » DE BPIFRANCE

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

Source : ministère de l'Économie et des finances.

En revanche, les aides à l'innovation, auparavant financées par l'État à travers deux programmes principaux, connaissent une transformation. En effet, le programme « aides à l'innovation » (AI), qui soutient les projets innovants individuels de PME, et le programme « innovation stratégique industrielle » (ISI), qui soutient des projets de recherche collaborative portant sur des innovations de rupture pour des montants d'aide de 3 à 10 millions d'euros par projet, vont s'éteindre après 2014, en raison de la montée en puissance des investissements d'avenir.

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ « INNOVATION » DE BPIFRANCE

INNOVATION	2009	2010	2011	2012	2013
Évolution des dotations de l'État	305	300	268	228	196
Programme AI	168	171	170	137	124
Programme ISI	137	129	98	91	72
Évolution des interventions d'Oséo sur dotation de l'État	454	448	439	437	397
Programme AI	304	307	332	328	295
Programme ISI	150	141	107	109	102

Source : ministère de l'économie et des finances.

2. Le financement en fonds propres des PME et des ETI

Dans le strict cadre du programme 134, 30 millions d'euros vont bénéficier à la BPI à travers l'action 20 *Financement des entreprises*. Cette action contribue au développement des PME et des ETI grâce à des interventions en garantie et cofinancement permettant de soutenir leur financement.

Les interventions financières de l'État visent notamment à :

– faciliter l'accès au financement des PME : à cette fin, Bpifrance Financement gère des fonds de garantie qui permettent de répondre aux défaillances de marché en facilitant l'accès au crédit des entreprises lorsqu'il fait l'objet d'un rationnement et en permettant à des entreprises moins bien cotées d'accéder à la bancarisation. Cette action peut être renforcée par une intervention en cofinancement avec les banques ;

– encourager l'investissement en fonds propres : dans ce but, Bpifrance investissement intervient en couverture des investissements réalisés par certains fonds de capital-risque ;

– faciliter l'accès aux crédits des TPE-PME d'outre-mer en déployant l'ensemble de la gamme Bpifrance financement dans les départements d'outre-mer (DOM) et notamment en garantissant les prêts accordés par les banques à ces entreprises territorialement.

Par ailleurs, depuis sa création en 2009, le Fonds stratégique d'investissement (FSI) et ses fonds partenaires, puis Bpifrance Participations, ont investi près de 3 milliards d'euros dans des PME et des ETI, dont deux tiers en direct et un tiers en indirect via des fonds de fonds. Au premier semestre 2014, plus de 300 millions d'euros ont été investis en direct par Bpifrance Participations dans des PME et des ETI. Bpifrance Participations intervient principalement en capital développement. Toutefois sa capacité d'intervention en capital-risque a été renforcée avec la création de « *Large Venture* », une enveloppe dotée de 500 millions d'euros, spécifiquement destinée à accompagner les PME et les ETI à fort besoin capitalistique dans l'accélération de leur développement commercial, leur déploiement à l'international ou l'industrialisation de leur technologie.

Bpifrance Investissement intervient quant à elle également en fonds propres, seule ou aux côtés de fonds privés ou publics, au niveau national et dans les régions, dans les entreprises de croissance, de l'amorçage à la transmission. Elle fédère l'ensemble des anciennes structures publiques d'investissement en fonds propres (FSI, FSI Régions, CDC Entreprises). En 2012, une PME sur deux financée par le marché l'a été par Bpifrance ou l'un de ses fonds partenaires et 41 % des entreprises investies étaient en phase d'amorçage ou de capital-risque.

Le plan stratégique à moyen terme de Bpifrance Groupe prévoit une croissance de 128 % des engagements d'investissement entre 2013 et 2017 pour atteindre un rythme annuel d'investissement direct et indirect d'environ 1,4 milliard d'euros par an dans les PME et les ETI.

Enfin, il convient de souligner que le Fonds national pour la société numérique FSN-PME, créé en juin 2011 et doté de 300 millions d'euros, a pour mission d'investir en fonds propres dans les PME innovantes du secteur du numérique.

3. Une dotation en faveur de l'industrie insuffisante

Le Rapporteur spécial constate qu'en termes budgétaires la BPI ne reçoit que 30 millions d'euros au titre du programme 134 et 175 millions d'euros au titre du programme 192. Or, la plupart des grands pays consacrent des montants bien plus importants pour la politique industrielle. À titre d'exemple, la Finlande consacre 250 millions d'euros de crédits budgétaires pour le développement des entreprises industrielles alors que le pays ne compte que 5,4 millions d'habitants. Les dotations actuelles sont ainsi largement inférieures aux besoins.

Par ailleurs, il convient de réfléchir à des mécanismes de protection des investissements de l'État. En France, une entreprise qui perçoit un soutien financier public, en provenance d'un grand programme de soutien par exemple, et qui se fait par la suite racheter par un investisseur étranger ne remboursera rien sur les aides publiques perçues, même en cas de délocalisation. En Israël, le remboursement des aides atteint au contraire jusqu'à 150 %. Sans aller jusque-là la plupart des grands pays industriels (États-Unis, Japon, Finlande) ont mis en place des dispositifs de ce genre. Il serait temps d'y réfléchir en France.

C. LE DÉVELOPPEMENT DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR ET DES 34 PLANS INDUSTRIELS : UNE ÉTAPE IMPORTANTE POUR REDYNAMISER L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

1. Le déploiement du 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'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. L'avancement du programme peut être apprécié à travers les chiffres-clés suivants (au 31 mars 2014) :

- 47 milliards d'euros de crédits (dont 35 du PIA 1 et 12 du PIA 2) ;
- 30,5 milliards d'euros engagés ;
- Plus de 27 milliards d'euros contractualisés ;

- Plus de 7,4 milliards d'euros décaissés.

Sur le deuxième PIA, on note cependant qu'à ce jour seul 1,5 milliard a été engagé et 0,78 milliard effectivement versé.

Avec l'émergence des trente-quatre plans pour une nouvelle France industrielle, le Gouvernement a dégagé trois grandes priorités et trente-quatre secteurs de pointe qui devraient permettre, à horizon de dix années, de préserver, renforcer ou créer 480 000 emplois ⁽¹⁾. Les investissements d'avenir bénéficieront majoritairement, mais pas exclusivement, au financement de ces plans. Les trois axes de développement sont les suivants :

– **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 2 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-Éducation ;

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

Le Rapporteur spécial note cependant que les appels à projets ainsi que les appels à manifestations d'intérêt incluent souvent des objectifs, des cahiers des charges et des montants qui ne permettent pas en pratique aux petites entreprises de candidater. Il serait souhaitable qu'une partie des investissements d'avenir puisse bénéficier directement aux PME à travers un allègement ciblé du processus de sélection et une adaptation du montant de certains appels à projets. En particulier, en matière de transition numérique, il pourrait être utile de dédier une aide spécifique aux PME/TPE pour favoriser leur entrée dans l'ère numérique.

2. Le lancement des appels à projets doit bientôt se concrétiser

On note également, dans le PLF 2015, la disparition des trois programmes budgétaires, mis en œuvre l'an dernier par la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), relatifs aux investissements d'avenir. Pour mémoire, les financements accordés dans le cadre des programmes 405 *Projets industriels*, doté de 420 millions d'euros, 406 *Innovation*, doté de 690 millions d'euros, et 407 *Économie numérique*, doté de 565 millions d'euros, sont désormais gérés par les opérateurs en charge des appels à projets, dont Bpifrance.

(1) Estimation du cabinet McKinsey.

Ces programmes ont fait ou feront l'objet en 2014 de la signature de conventions entre l'État et l'opérateur. Les appels à projet seront lancés au plus vite et les premiers « décaissements » débiteront généralement en 2015.

Concernant le programme 405, une enveloppe de 330 millions d'euros (dont 200 millions d'euros de prise de participation et 130 millions d'euros de subventions ou avances remboursables) est prévue pour le financement des projets industriels les plus porteurs de perspectives d'activité et d'emplois pour les filières industrielles françaises. Dans le cadre des travaux des plans de la Nouvelle France Industrielle, les entreprises participantes ont déjà été sensibilisées par l'administration et Bpifrance de cette action du PIA. Des projets identifiés dans les feuilles de route des trente-quatre plans de la Nouvelle France Industrielle, sont en cours de préparation avant le lancement effectif de cette action, qui a vocation à être un des véhicules de financement privilégié pour la démarche des trente-quatre plans.

Le programme 405 porte également l'action « prêt robotique ». Ces prêts s'inscrivent dans la démarche Usine du Futur du ministère chargé de l'Industrie pour la modernisation de l'outil productif des PME. La convention entre l'État et Bpifrance sera signée très prochainement et permettra la diffusion du « prêt Robotique », sans garantie et à taux bonifiés, dès 2014. Les prêts pour l'industrialisation, prévus dans le programme 405, vont prochainement faire l'objet de travaux pour répondre au mieux au besoin des PME pour les dépenses pour l'industrialisation et la commercialisation d'un produit au procédé innovant.

Concernant le programme 406, qui vise à renforcer la compétitivité de notre économie en favorisant la croissance des entreprises innovantes pour permettre l'émergence de nouveaux leaders industriels mondiaux, une enveloppe de 150 millions d'euros permettra le financement en fonds propres des projets les plus prometteurs du Concours mondial d'innovation. 58 projets ont déjà été retenus dans le cadre de la phase d'amorçage. La phase de levée de risque sera adressée par le Concours au cours du quatrième trimestre 2014 et pourra aboutir à des interventions en prise de participation.

Par ailleurs, les actions du Fonds national d'innovation sont en cours de mise en œuvre ; un appel à manifestation d'intérêt « culture de l'innovation et de l'entrepreneuriat » a notamment été lancé en juin 2014. Une enveloppe de 20 millions d'euros y est dédiée. Le programme 406 prévoit également le prolongement de l'action PSPC (projets structurants des pôles de compétitivité), lancée dans le PIA 1 et dotée de 300 millions d'euros. Les projets PSPC du PIA 1 concernaient des innovations majeures sur des thématiques aussi larges que la cuisine intelligente (projet « *open food system* », porté par l'entreprise SEB), le développement de traitements par neurostimulation de l'obésité ou d'affections cardiaques (projets « *Intense* », portée par Sorin) ou la roue motorisée (projet « *FIVIME* » porté par Michelin).

Enfin, le programme 407, qui a pour objet de renforcer l'économie numérique, sera structuré par le soutien des écosystèmes les plus dynamiques au sein de Quartiers numériques ou écosystèmes « French Tech ». En effet, l'État, s'appuyant sur l'action des collectivités, souhaite créer un environnement stimulant le développement des écosystèmes d'entreprises de croissance innovantes (*start-up*). L'initiative « French Tech » vise à encourager la mise en réseau et la concentration d'acteurs et d'entreprises qui concourent au développement des *start-up* dans les métropoles les plus dynamiques. Les enjeux de cette action sont de créer un environnement d'excellence reconnu à l'international et d'accompagner les *start-up* à fort potentiel pour en faire des champions mondiaux, à même de créer de la valeur et des emplois en France. La convention entre l'État et l'opérateur sera signée prochainement et proposera deux axes : « attractivité » (15 millions d'euros) et « accélération » (200 millions d'euros). L'action *Usages et technologies numériques* mobilisera globalement 400 millions d'euros, dont 350 millions d'euros inscrits sur le programme 407 et 50 millions d'euros apportés sous formes de prêts ouverts sur le programme *Prêts aux petites et moyennes entreprises* du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*, autour de deux axes.

L'axe « développement des usages numériques » permettra notamment de financer des démonstrateurs de service innovants du numérique, en phase expérimentale ou de pré-généralisation, ainsi que des infrastructures mutualisées visant à faciliter ces usages, ou d'investir en tant qu'investisseur avisé dans des entreprises du numérique qui proposent des services innovants. Les appels à projets de l'axe « Développement des technologies du numérique » qui seront lancés permettront de financer des partenariats public-privé de R&D autour des technologies numériques, ainsi que des actions de diffusion de ces technologies auprès des secteurs utilisateurs.

3. Une mise en œuvre supervisée par le CGI qui doit conduire à une simplification des démarches au profit des PME

Le Commissariat général à l'investissement (CGI) relève d'une mission pérenne par le décret n° 2010-80 du 22 janvier 2010. D'une manière générale, le CGI veille à la cohérence des politiques d'investissement de l'État. Il est chargé plus spécifiquement, de :

– préparer les décisions du Gouvernement relatives aux contrats passés entre l'État et les opérateurs chargés de la gestion des fonds et de l'exécution des investissements du programme des investissements d'avenir ;

– coordonner la préparation des cahiers des charges accompagnant les appels à projets et vérifier leur cohérence avec l'action du Gouvernement en matière d'investissement et de réforme des politiques publiques ;

– coordonner l'instruction des projets d'investissement ;

– formuler des avis et propositions à l’arbitrage du Président de la République et du Premier ministre ;

– veiller à l’évaluation, *a priori* et *a posteriori*, des investissements, et notamment de leur rentabilité ;

– dresser un bilan annuel de l’exécution des programmes d’investissement.

L’efficacité du PIA passe en effet par une sélectivité rigoureuse des projets qui y sont éligibles. C’est pourquoi les principes mis en place dès 2010 ont été conservés pour le nouveau programme d’investissements d’avenir. Ainsi, celui-ci continue à reposer sur des opérateurs, qui ont recours à des appels à projets (AAP) ou à des appels à manifestations d’intérêt (AMI) pour sélectionner des projets innovants et exemplaires. Ces projets, sélectionnés au terme d’une analyse indépendante, doivent rechercher le co-investissement avec effet de levier sur l’investissement privé, pour permettre l’optimisation du retour sur investissement pour l’État et la collectivité en termes d’activité, d’environnement, d’emplois.

Le Rapporteur spécial estime néanmoins qu’il convient de poursuivre la réflexion sur la simplification et la performance des procédures qui sont engagées, notamment par le biais d’évaluations externes, afin de ne pas réserver les projets à des grands groupes industriels qui tendent parfois à monopoliser les financements accordés à chaque plan. Le PIA doit aussi avoir pour effet de permettre l’émergence de PME innovantes.

Dans cet esprit, le CGI a remodelé, à l’issue d’un travail mené avec Bpifrance, la procédure d’instruction des projets structurants pour la compétitivité (PSPC, projets collaboratifs innovants) afin d’offrir aux porteurs de projets la possibilité dans le cadre d’un dossier standardisé de voir leur dossier traité en trois mois du dépôt du dossier complet jusqu’au premier versement. De même, une évaluation approfondie des procédures du PIA dans le domaine des énergies renouvelables, de la chimie verte, des réseaux intelligents, de l’économie circulaire et des transports a été engagée en décembre 2013.

4. Accompagner la création d’entreprise et les entreprises innovantes

En matière de création d’entreprise, les dépenses de l’État (par le biais du programme 134) sont ciblées sur le financement des réseaux nationaux d’aide à la création. Ces associations sont en effet constituées, sauf l’Association pour le droit à l’initiative économique, d’antennes locales qu’il est important de structurer selon des normes de performance communes. L’ensemble des grands réseaux comme Fédération nationale France Initiative, Réseau Entreprendre, Réseau boutiques de gestion (devenu BGE), ADIE et France Active ont ainsi bénéficié d’un soutien significatif et d’un label de l’État à leur tête de réseau.

Ce volet a pris une nouvelle importance depuis les Assises de l'entrepreneuriat et dans le cadre de la priorité donnée depuis 2012 à l'insertion des jeunes et de la refondation de l'école, le Président de la République ayant annoncé en clôture des Assises de l'entrepreneuriat que seraient mis en place un programme sur l'entrepreneuriat dans l'enseignement secondaire et une formation spécifique pour les étudiants. Un Fonds national pour l'innovation doté de 20 millions d'euros a été mis en place dans le cadre du nouveau programme d'investissements d'avenir pour soutenir des démarches visant un changement d'échelle des actions de sensibilisation à l'entrepreneuriat et à l'innovation.

Un plan « Jeunesse » a également été lancé par le Gouvernement en mars 2014, avec un volet entrepreneuriat ciblant notamment les jeunes sortant du système scolaire sans diplôme. Pour les étudiants, un appel à projets « Pôles étudiants pour l'innovation, le transfert et l'entrepreneuriat » a conduit à la labellisation de vingt-neuf pôles couvrant la quasi-totalité des établissements d'enseignement supérieur, qui bénéficieront d'un financement de l'État, à hauteur de 600 millions d'euros, et de la Caisse des dépôts et consignations de 2,8 millions d'euros sur trois ans, et de la création de postes en universités affectés à l'animation des pôles. Un statut d'étudiant entrepreneur a été créé dans ce cadre, qui reconnaît, sous certaines conditions, un projet de création d'entreprise comme une formation diplômante.

D. LE SOUTIEN DIRECT AUX ENTREPRISES : UN ENJEU MAJEUR POUR ÉVITER LA DISPARITION DU TISSU INDUSTRIEL

1. Les compétences des collectivités en matière économique : un enjeu de la réforme territoriale à venir

En matière d'aides aux entreprises, l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales, dispose que *« le conseil régional définit le régime et décide de l'octroi des aides aux entreprises dans la région qui revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Il peut déléguer la gestion de ces avances à des établissements publics. Les départements, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la région. etc. »*. Par ailleurs, l'article L. 3231-1 du même code, prévoit que : *« L'État a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi »*.

Il est à noter que la loi du 16 décembre 2010 qui avait supprimé la clause de compétence générale des collectivités a été modifiée par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles qui a rétabli cette clause et définit des collectivités chefs de file.

Au regard de ces éléments, il ressort que c'est la région qui définit le régime et décide de l'octroi des aides aux entreprises, mais que le principe de la clause de compétence générale permet aux autres collectivités infrarégionales d'intervenir aussi en dehors de leurs missions principales.

Dans le cadre du projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République, il est prévu de supprimer à nouveau cette clause de compétence générale et de fixer des compétences précises à chaque niveau de collectivité. Ainsi l'article L. 1511-1 serait modifié en ce sens : « *La région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique.* »

D'autre part, la région serait chargée d'adopter un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation pour définir les orientations en matière d'aide aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises. Ce schéma sera rendu prescriptif vis-à-vis des autres collectivités en prenant en compte la situation particulière des métropoles dans une logique d'intégration.

Cette évolution, par rapport au rôle actuel de coordination des actions sur le territoire régional, donnerait à la région tous les leviers nécessaires pour assurer, aux côtés de l'État, la responsabilité du développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation des entreprises.

Le Rapporteur spécial remarque par ailleurs que la prochaine génération de contrats de plan État-régions 2015-2020 ne pourra compter que sur des investissements d'avenir. En termes budgétaires, le ministère chargé de l'industrie ne contribuera pas à la prochaine génération de CPER 2015-2020 et le programme 134 ne sera pas mis à contribution. La ligne budgétaire de ce programme n'est ainsi plus dotée pour les CPER pour le prochain triennal.

Enfin, les régions seront désormais chargées de la gestion des fonds structurels européens, en remplacement de l'État. La montée en puissance du rôle des régions, échelon par excellence de la planification économique au niveau européen, doit ainsi s'accompagner d'une clarification des compétences et des financements entre l'État et les régions pour permettre une aide plus efficace aux entreprises innovantes comme aux entreprises en difficulté.

2. Une politique européenne qui doit veiller à ne pas freiner le développement économique et l'innovation

Il convient également de faire attention à la transcription de règles européennes qui tendent parfois à restreindre les capacités des États à aider au développement économique. Ainsi, la Commission européenne permet l'apport de capital-risque aux entreprises en création mais elle l'interdit dès lors qu'il vise l'expansion de sociétés de plus de 50 salariés situées hors du périmètre particulier des territoires réputés fragiles, éligibles aux « aides à finalité régionale ».

Or, ces règles ne sont pas appliquées avec la même rigueur outre-Rhin qu'en France, qui tend parfois à aller au-delà des attentes réelles de la Commission. À titre d'exemple, les Länder allemands, qui détiennent des parts conséquentes dans des groupes puissants comme Volkswagen ou EADS, ont la capacité d'investir directement dans le capital des entreprises. À l'inverse, les régions françaises doivent solliciter l'intermédiaire d'une société de capital-risque, ce qui entraîne des différences d'application dans les régimes d'aide. À l'avenir, le recours au capital-risque pourrait cependant être facilité, la Commission ayant accepté de déverrouiller un peu le système actuel avec un règlement d'exemption en cours de discussion.

Le Rapporteur spécial juge nécessaire d'augmenter le plafond autorisé des aides tout en assouplissant les critères définissant les entreprises éligibles. Le seuil des entreprises de plus de 250 salariés est ainsi un critère pénalisant qui devrait être assoupli. De la même manière, le seuil *de minimis*, porté à 500 000 euros pendant trois ans, a de nouveau été ramené à 200 000 euros, malgré l'absence de reprise économique tangible.

3. Le repérage et le traitement des entreprises en difficulté

Pour les entreprises en difficulté, surtout en ce qui concerne les grandes entreprises, les dispositifs nationaux voient leurs moyens confortés à travers la mission *Économie*. Ainsi, le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), qui a pour mission d'aider les entreprises en difficulté à élaborer et à mettre en œuvre des solutions permettant d'assurer leur pérennité et leur développement, actionne désormais le Fonds de développement économique et social (FDES), doté de 300 millions d'euros en 2014 et de 200 millions d'euros en 2015 (*cf. infra*).

En revanche, pour les entreprises de moins de 400 salariés, l'aide relève des comités départementaux d'examen des difficultés de financement des entreprises (CODEFI), équivalents locaux du CIRI, placés sous l'autorité du préfet. Peuvent également intervenir les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et les commission des chefs de services financiers et des organismes de sécurité sociale et de l'assurance chômage (CCSF). Le Rapporteur spécial se réjouit que les CODEFI puissent également accéder aux fonds prévus dans le cadre du FDES.

Il remarque néanmoins que, pour les TPE/PME, le soutien public est principalement le fait des collectivités territoriales. Ceci s'explique notamment car les défaillances de TPE ont principalement un impact local. À cet égard, il faudrait aider davantage à la mise en place des cellules de veille économiques créées conjointement par les préfets et par certaines collectivités territoriales. Le maintien ou la réactivation de ces cellules de veille économique pourrait être un moyen d'atteindre une meilleure efficacité dans les politiques publiques menées en matière d'accompagnement des entreprises en difficultés.

4. La réforme des procédures collectives

Le Rapporteur spécial se réjouit qu'une réforme des procédures collectives soit intervenue en 2014. Celle-ci a accru les droits des créanciers (par exemple en leur donnant la possibilité de présenter des plans de sauvegarde alternatifs, le privilège de « *new money* » est étendu ou encore les déclarations de créances facilitées...). Il convient cependant de demeurer prudent si l'on continue à aller dans ce sens. Il ne faut en effet pas sacrifier les créanciers chirographaires, qui sont souvent des TPE ou des PME, et qui sont les premières victimes des faillites en chaîne.

5. La réorganisation du soutien aux entreprises exportatrices

Le programme 134 connaît une mesure de périmètre liée à l'optimisation du dispositif français de soutien à l'export pour les entreprises françaises. Désormais, une bannière commune, France International, résultera de la fusion entre Ubifrance et l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII). Le budget de la nouvelle structure sera de 108 millions d'euros en PLF 2015.

Sa mise en place s'accompagnera d'un nouveau portail internet, « France International », destiné aux entreprises exportatrices, qui constituera un point d'accès unique à l'ensemble des informations publiques (services économiques à l'étranger, douanes, Ubifrance, chambres de commerce et d'industrie) et détaillera la palette des prestations et des financements à l'export. La version définitive du site, dont la première version est en ligne depuis le 16 décembre 2013, sera portée par le GIP France International.

Le Rapporteur spécial considère que la fusion de deux organismes dont la mission consiste pour l'un à aider les entreprises exportatrices ou potentiellement exportatrices et pour l'autre à promouvoir le territoire français pour attirer des investisseurs étrangers potentiels constitue une simplification non négligeable. Les deux démarches sont complémentaires et les deux organismes ont les mêmes interlocuteurs et les mêmes partenaires.

Il note que ce type de rapprochement a déjà été réalisé avec succès dans certains pays comme en Allemagne, au Royaume-Uni et en Irlande. Au Japon également, le JETRO regroupe à la fois les missions de développement des entreprises japonaises à l'étranger et de promotion de l'investissement étranger au Japon. Il dispose tout à la fois d'un maillage territorial avec des bureaux situés dans les plus grandes villes japonaises et des maisons de commerce, sans rivalité avec les autres instances, consulaires notamment.

Ainsi, le regroupement Ubifrance-AFII permettra dote de renforcer les synergies entre les deux entités tout en permettant des économies d'échelle.

III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS » : UN RENFORCEMENT DE L'AIDE AUX ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ

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 2015, le programme est doté de 500 000 euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit la même dotation qu'en 2014. 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 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 étaient prévus en PLF 2014, lesquels ont été abondés par amendement gouvernemental de 300 millions d'euros destinés au Fonds pour le développement économique et social (FDES), dont la vocation est de proposer des prêts aux entreprises en difficulté, ce que ne fait pas suffisamment la BPI. La dotation de ce programme en PLF 2015 a néanmoins été réduite à 200 millions d'euros (– 110 millions d'euros par rapport à la LFI 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 décarbonés ». 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 d'investissements d'avenir, le programme 866 *Prêts aux petites et moyennes entreprises* porte 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). Ce programme disparaît dans le PLF 2015 puisque les sommes ont été versées à l'opérateur BPI qui est en charge de la contractualisation avec l'État dans ce domaine.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS POUR LES DIFFÉRENTS PROGRAMMES.

(en millions d'euros)

Programmes	LFI 2014		PLF 2015		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
861	0,5	0,5	0,5	0,5	0	0
862	310	310	200	200	- 110	- 110
863	0	0	0	0	0	0
Total	310,5	310,5	200,5	200,5	- 110	- 110

Source : ministère de l'Économie et des finances.

A. LE PROGRAMME 861

Ce programme a pour finalité de retracer l'octroi d'avances ou de prêts à des agents de l'État en fonction à l'étranger, afin de permettre à ces agents de prendre leurs fonctions au plus tôt et dans des conditions satisfaisantes, conformément à l'article 65 de la loi de finances pour 1979.

Cette procédure s'applique lorsque les propriétaires demandent le paiement anticipé du loyer portant sur un minimum de six mois et un maximum de trois ans. Le montant de l'avance est alors fonction du montant des loyers versés de façon anticipée (60 % pour une demande d'avance de 6 à 11 mois, 70 % pour une avance de 12 à 23 mois, et 80 % pour une avance de 24 à 36 mois). Ces avances portent intérêt à un taux de 1 % et sont remboursables par mensualités, calculées selon la durée de l'avance. Lorsque le montant annuel de loyer des agents est supérieur à 18 000 euros, un avis de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME), qui dépend du ministère des Affaires étrangères et du développement international, est nécessaire avant l'octroi d'une avance.

500 000 euros de crédits ont été ouverts en LFI 2014 (en AE et CP) ce qui permet de couvrir environ 20 dossiers dans l'hypothèse d'un montant moyen de 25 000 euros. La consommation arrêtée au 31 juillet 2014 s'établit à 340 000 euros en AE et 280 000 euros en CP. La dotation prévue pour 2015 s'élève à 500 000 euros.

B. LE PROGRAMME 862 : UN PROGRAMME RENOUELÉ À TRAVERS LE FDES

L'État s'est doté de moyens d'intervention supplémentaires pour faire face aux défaillances d'entreprises lorsque celles-ci peuvent être évitées. À cet égard, le « plan de résistance économique », lancé en septembre 2013 par le ministre du Redressement productif, a notamment comporté l'affectation de 300 millions d'euros supplémentaires au Fonds de développement économique et social (initialement doté de 80 millions d'euros), qui a vocation à intervenir de manière

avisée sous forme de prêts, en cofinancement avec le secteur privé et dans des conditions identiques à celui-ci, pour financer des projets de reprise industriels ou de retournement et aider temporairement des entreprises viables à passer le cap de difficultés passagères.

La réactivation de cet outil financier répond ainsi aux propositions formulées par la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale dans un rapport rendu public en octobre 2013 ⁽¹⁾, laquelle recommandait de mettre en place un dispositif public d'aide au retournement d'entreprises en difficulté mais économiquement viables.

La doctrine d'emploi du FDES, actuellement fixée par une circulaire du 26 novembre 2004, a ainsi été modernisée de façon à pouvoir répondre aux situations d'entreprises viables offrant des perspectives de rebond, mais nécessitant des efforts de restructuration. Ces situations impliqueront, le plus souvent, un nouvel actionnaire et de nouveaux dirigeants. Le FDES interviendra sous forme de prêts, limités aux cas d'entreprises dont les perspectives de rebond sont crédibles, et dont la disparition emporterait parfois des conséquences majeures sur l'ensemble d'une filière ou d'une région.

Dans tous les cas, l'État interviendra en cofinancement avec le secteur privé. Les entreprises relevant de grands groupes ne pourront bénéficier de ce dispositif. Les modalités détaillées d'intervention du FDES, notamment les conditions des prêts, seront fixées dans une nouvelle circulaire. L'ensemble du dispositif fera l'objet d'un dialogue étroit avec la Commission européenne pour s'assurer sa compatibilité avec les règles européennes.

L'équipe en charge du FDES est placée auprès du comité interministériel des restructurations industrielles (CIRI).

S'agissant des résultats, il convient de souligner que la forte augmentation des crédits en 2014 a permis d'aider depuis le début de l'année six entreprises, pour un montant cumulé de 114,5 millions d'euros. Les secteurs d'activité des entreprises sont variés : industrie manufacturière, transport, nouvelles technologies (fabrication de semi-conducteurs et de panneaux solaires). Ce prêt a ainsi été mobilisé dans l'accompagnement à la reprise relatif aux dossiers Fagor, Ascometal, Mory-Ducros et Kem-One. De nouveaux prêts FDES potentiellement importants sont également en préparation.

Les prêts sont remboursables et rémunérés dans des conditions identiques à celles du marché. Les recettes du compte de commerce correspondent au remboursement en capital des prêts antérieurs. Au 31 août 2014, les recettes constatées étaient de 14,49 millions d'euros (contre une prévision de recette sur 2014 de 15,24 millions d'euros en PLF 2014). Les intérêts perçus sur les prêts consentis constituent une recette du budget général de l'État.

(1) *Rapport d'information présenté par M. Christophe Castaner et Mme Véronique Louwagie en conclusion des travaux de la MEC sur le thème « Prévention et accompagnement par la puissance publique des plans de sauvegarde de l'emploi » (2 octobre 2013).*

D'ici la fin de l'année 2014, il est difficile de prévoir les actions qui seront menées, l'utilisation de prêts FDES étant exceptionnelle mais correspondant à des montants unitaires parfois très élevés (jusqu'à 47,5 millions d'euros pour un prêt réalisé cette année). Néanmoins, plusieurs éléments laissent penser que l'activité devrait se poursuivre à un niveau élevé jusqu'à la fin de l'année. En effet, le nombre de dossiers suivis par le CIRI est élevé depuis le début de l'année (la consommation d'AE et de CP au 30 avril, puis au 31 août, est en forte progression par rapport aux précédents exercices), et d'autres dossiers importants sont attendus pour le dernier trimestre.

Le Rapporteur spécial estime important que la baisse des crédits s'accompagne d'un report des crédits non consommés, faute de quoi le caractère cyclique des dépenses sur ce Fonds pourrait poser un problème de solvabilité en cas de demandes simultanées d'aide provenant d'entreprises en difficulté.

C. LE PROGRAMME 863

Le programme 863 est constitué de deux actions encore actives bien que non dotées de crédits en PLF 2015.

L'action 2 correspond à des prêts pour le développement de véhicules à faibles émissions de CO₂ (électriques) et de leurs composants (batteries). L'appel à propositions lancé auprès des entreprises a été clos en 2011 et il n'est donc prévu aucun engagement budgétaire en 2014 ou en 2015. L'action est maintenue pour retracer les recettes tirées des paiements des intérêts et des remboursements de ces prêts.

L'action 3, créée en 2013 dans le cadre du plan automobile de juillet 2012 et dotée de 15 millions d'euros en LFI 2013, est destinée à accompagner les actions de modernisation de la filière automobile (essentiellement les sous-traitants, PME et ETI). Les délais de mise en place du fonds, de communication auprès des industriels, et d'instruction des dossiers n'ont pas permis de finaliser des prêts en 2013. Un dossier (prêt de 600 000 euros, concernant Vehixel, carrossier transformant des véhicules de série de véhicules spécialisés – minibus, fourgons etc. – situé dans l'Ain) a été décidé en septembre 2014. Un projet est en cours d'instruction et devrait être engagé en 2014 (prêt envisagé de 3 millions d'euros). Les crédits non consommés auront vocation à être reportés sur 2015.

En termes de bilan, on constate qu'après le remboursement de l'intégralité des prêts aux constructeurs automobiles versés dans le cadre du plan auto de 2009, le programme a été recentré sur les prêts pour le soutien à l'innovation de la filière et dédiés au financement du développement de véhicules « décarbonés », c'est-à-dire émettant peu ou pas de CO₂. Ces prêts, dits « prêts verts », ont fait l'objet d'un appel à propositions clos en décembre 2011 et il n'est donc pas prévu d'engagements budgétaires en 2014 ou 2015 au titre de ces « prêts verts » (action 2).

Le Rapporteur spécial remarque qu'un prêt de 100 millions d'euros à Renault, pour l'industrialisation de la Zoé et de la Kangoo ZE, a dû être annulé compte tenu des difficultés rencontrées avec la Commission européenne, qui considérait qu'il constituait une aide d'État.

D. L'ANCIEN PROGRAMME 866 : DES CRÉDITS POUR ENCOURAGER L'AVENIR INDUSTRIEL DE LA FRANCE

Le programme 866 a été doté de 1 milliard d'euros en AE et CP en LFI 2014. Il vise à accorder des prêts aux PME dans le cadre du programme d'investissements d'avenir. La mise en œuvre de prêts est nécessaire à l'atteinte des objectifs du programme pour compléter les enveloppes de subvention, d'avances remboursables et de fonds propres.

Un montant de 300 millions d'euros a été engagé au 19 septembre 2014 au titre de l'action 3 *Prêts à la robotisation*. S'agissant de la prévision de dépenses pour 2014, il est prévu de consommer la totalité des AE et des CP pour 2014 sur ce programme.

Aucune ouverture de crédits n'interviendra désormais sur ce programme, qui est supprimé en PLF 2015.

E. LA CRÉATION DU PROGRAMME 343 POUR LE FINANCEMENT DU HAUT DÉBIT

Le Rapporteur spécial se réjouit enfin de la création d'un nouveau programme qui s'inscrit dans la stratégie gouvernementale pour le déploiement du très haut débit et appuie le financement du plan « France Très haut débit ».

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

Ce soutien était jusqu'à présent entièrement financé par les crédits du Fonds national pour la société numérique (FSN). Toutefois, le montant d'aide découlant des projets qui ont fait l'objet d'une décision favorable du Premier ministre (environ 1 milliard d'euros, au 30 août 2014 pour vingt-sept projets de RIP) dépassant les crédits disponibles dans le cadre du FSN (900 millions d'euros), le projet de loi de finances pour 2015 prévoit la création d'un nouveau programme intitulé « Plan France Très haut débit » (programme 343) destiné à prendre le relais des crédits du FSN, d'abord, dès 2015, pour ce qui est des autorisations d'engagement, puis, après 2017, pour les crédits de paiement.

Concrètement, le programme 343 permettra d'ouvrir des autorisations d'engagement puis, dans une seconde phase, des crédits de paiement, au bénéfice de la Caisse des dépôts et consignations, qui est également l'opérateur du volet très haut débit du FSN. Ce dispositif permettra d'assurer une continuité totale entre les deux modes de financement du soutien de l'État aux projets de RIP.

Au vu des projets de RIP en cours d'instruction dans le cadre du plan « France Très haut débit », les autorisations d'engagement sur le programme 343 ont été fixées à 1 412 millions d'euros en PLF 2015. Des crédits de paiement seront prévus sur le programme au fur et à mesure des besoins, à partir de 2018 ou 2019.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après les auditions de M. Emmanuel Macron, ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du Budget, Mme Carole Delga, secrétaire d'État chargée du Commerce, de l'Artisanat, de la Consommation et de l'Économie sociale et solidaire et Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique (voir le compte rendu de la commission élargie du 30 octobre 2014 à 9 heures ⁽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 privés, et Accords monétaires internationaux.

*Suivant l'avis favorable de M. Jean-Louis Gagnaire, Mme Monique Rabin et M. Thierry Robert, rapporteurs spéciaux, la Commission **adopte** les crédits de la mission Économie.*

*Elle **adopte** ensuite, suivant l'avis favorable de M. Jean-Louis Gagnaire, rapporteur spécial, le compte spécial Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/

Article 51

**Suppression de l'aide en faveur des artisans et commerçants instituée
par l'article 106 de la loi de finances pour 1982**

Texte du projet de loi :

L'article 106 de la loi de finances pour 1982 (n° 81-1160 du 30 décembre 1981) est abrogé le 1^{er} janvier 2015.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article vise à supprimer l'indemnité de départ destinée aux chefs d'entreprises artisanales ou commerciales qui arrivent à l'âge de la retraite et dont l'entreprise dépréciée est devenue difficilement transmissible. Cette disposition avait été instaurée par l'article 106 de la loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981 de finances pour 1982.

En effet, de nombreux artisans et commerçants possédant de faibles revenus comptent sur la revente de leur fonds de commerce afin de financer leurs années de retraite. Mais les modalités complexes de gestion de cette aide et ses faiblesses intrinsèques (effet désincitatif sur l'activité en fin de carrière, prise en compte des revenus non professionnels mais pas de ceux des cessions d'actifs ou de licence), ainsi que son public restreint (moins de 2 % des artisans et commerçants partant en retraite) et l'existence d'aides ayant le même objectif par le biais du fonds d'action sociale du Régime social des indépendants (RSI), plaident aujourd'hui pour une réforme de ce dispositif.

En 2013, cette indemnité a été versée à 1 330 indépendants pour un montant global de 12,66 millions d'euros. Sa suppression devrait ainsi entraîner, selon le Gouvernement, une économie de 7 millions d'euros en 2015 puis d'environ 12 millions d'euros à partir de 2017, date de l'extinction complète du dispositif.

I. L'ÉTAT DU DROIT : LA FORME ACTUELLE DE L'INDEMNITÉ DE DÉPART

L'article 106 de la loi de finances pour 1982, modifié par l'ordonnance n° 2005-1528 du 8 décembre 2005, dispose que les commerçants et artisans affiliés pendant quinze ans au moins au Régime social des indépendants (RSI) peuvent bénéficier sur leur demande d'une aide versée par la caisse de régime précitée. Ceux-ci doivent être en activité à la date de la demande.

Cette loi a fait l'objet du décret d'application n° 82-307 du 2 avril 1982 qui fixe les conditions d'attribution de l'aide. Ce décret crée auprès de chaque caisse de base du RSI une commission chargée de vérifier l'éligibilité de la demande d'aide et de déterminer le montant attribué de l'indemnité de départ, dans la limite d'un plafond et d'un crédit moyen, précisés par arrêté. Le décret précise que des conventions conclues entre l'État et la Caisse nationale du RSI déterminent les conditions dans lesquelles la Caisse nationale assure la gestion de cette aide.

Par ailleurs, l'arrêté du 30 décembre 2004 relatif aux règles générales d'attribution de l'aide instituée en faveur des commerçants et artisans précise, dans son article 9, que le montant de l'indemnité qui peut être attribuée au demandeur est arrêté par une commission placée auprès de la caisse de base du RSI.

Pour déterminer le montant de l'aide, la commission doit tenir compte de l'ensemble des éléments qui caractérisent la situation de chaque demandeur, en particulier, de l'état actuel de ses ressources et de ses charges ainsi que de la valeur du fonds et de son emplacement, quel que soit le mode de cession (vente, donation, abandon, suppression...).

Conformément à l'article 10 de cet arrêté, l'aide accordée aux demandeurs doit être comprise entre 3 140 euros et 18 820 euros pour un ménage et 2 020 euros et 12 100 euros pour une personne isolée. En outre, les caisses du RSI ne doivent pas dépasser, annuellement, un crédit moyen, établi à 12 550 euros pour un ménage et à 8 070 euros pour une personne isolée. Le montant moyen attribué en 2013 est de 10 765 euros pour les artisans et de 10 700 euros pour les commerçants.

Le droit à cette indemnité est ouvert :

- à partir de 60 ans révolus ;
- sans condition d'âge si une inaptitude définitive à l'exercice de la profession est déclarée par le médecin conseil de la caisse de retraite ;
- dès 55 ans pour les personnes handicapées avec une incapacité permanente d'au moins 80 % et justifiant d'une certaine durée d'assurance validée et cotisée ;
- à partir de 56 ans dans le cadre d'un départ à la retraite anticipée de longue carrière pour les personnes ayant commencé à travailler à 16 ans ;
- à partir de 57 ans si le fonds de commerce est situé dans le périmètre et pendant la réalisation d'une opération collective de restructuration du commerce et de l'artisanat financée par l'État.

En outre, les demandeurs doivent répondre aux conditions de plafonds de ressources (la moyenne annuelle des revenus est établie à partir des cinq dernières années d'activité). Le décret n° 82-307 du 2 avril 1982 modifié en fixe les montants, pour un ménage, à 21 210 euros de ressources globales dont 10 490 euros au plus de ressources non professionnelles et pour une personne seule à 11 940 euros de ressources globales dont 5 780 euros au plus de ressources non professionnelles. Ces seuils, revalorisés en 2007, sont restés inchangés depuis.

Enfin, en cas d'obtention de l'aide, le bénéficiaire doit cesser toute activité professionnelle de manière définitive.

Cette indemnité de départ a ainsi pour objectif de compenser la dépréciation de la valeur du fonds de commerce des professions indépendantes, due notamment au développement de la concurrence issue de la grande distribution et à la désertification des petites villes et des campagnes. De nombreux professionnels éprouvent ainsi des difficultés à céder leurs fonds, ou à trouver un repreneur au moment de la cessation de leurs activités, les privant ainsi d'une source de revenus importante pour leur retraite. En compensant partiellement cette perte, ce dispositif fonctionne ainsi comme une indemnité.

1 330 aides ont été attribuées en 2013, pour un montant global de 14,27 millions d'euros (1 263 en 2012, 1 461 en 2011, 1 800 en 2010 et 1 789 en 2009). Du fait de l'application de la condition de ressources prévue par la réglementation et de l'absence de revalorisation des plafonds depuis 2007, le nombre d'aides accordées diminue régulièrement depuis plusieurs années, avec toutefois une très légère augmentation entre 2012 et 2013.

La dotation budgétaire allouée au financement de l'indemnité de départ a progressivement diminué au fil des ans (cf. tableaux ci-dessous) :

DOTATION BUDGÉTAIRE ALLOUÉE À L'INDEMNITÉ DE DÉPART EN MILLIONS D'EUROS (AE=CP)

LFI 2011	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014 ⁽¹⁾
18	15,90	11,69	8,92

(1) La dotation pour 2014 a été réduite de 2,1 M€ lors de la dernière LFR (Exécution budgétaire 2014 : 6,20 millions d'euros)

MONTANT DES AIDES VERSÉES PAR LE RSI EN MILLIONS D'EUROS (DÉPENSE RÉELLE)

2010	2011	2012	2013
21,06	18,50	15,84	12,66

MONTANT DES AIDES ACCORDÉES AU TITRE DE L'ANNÉE PAR LES CAISSES DU RSI EN MILLIONS D'EUROS (UNE PARTIE DE CES MONTANTS FAIT L'OBJET DE REPORTS DE PAIEMENT SUR L'ANNÉE SUIVANTE)

2010	2011	2012	2013
19,5	15,8	13,71	14,27

Le montant de dépense annuel, supérieur à la dotation budgétaire consacrée à l'indemnité de départ, était jusque-là rendu possible grâce aux ressources de trésorerie dont bénéficiait le RSI (excédent constitué lors de la première année de prise en charge du dispositif par le RSI). Du fait de l'épuisement de cette trésorerie (estimée à 1,83 million d'euros fin 2014) et de la baisse constante de la dotation budgétaire, un fort risque d'impasse budgétaire était à prévoir pour 2015 s'il avait été prévu de maintenir le dispositif.

Il convient enfin de noter que le nombre d'aides accordées est devenu très faible au regard de la population concernée (travailleurs indépendants partant en retraite) : moins de 2 % des commerçants et artisans partant à la retraite, et ce depuis plusieurs années.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : SUPPRIMER L'AIDE DE DÉPART

Le présent article prévoit la suppression de ce dispositif à compter du 1^{er} janvier 2015, ce qui permettrait de réaliser une économie de 7 millions d'euros dès l'année prochaine, compte tenu du fait qu'une dotation de fin de gestion a été prévue pour assurer le versement des aides octroyées les années antérieures, qui feront l'objet de paiements en 2015, voire jusqu'en 2017 pour les demandes émanant des indépendants bénéficiant d'un départ anticipé à la retraite et pour lesquelles le versement de l'aide ne sera effectif qu'à l'âge de 60 ans. Cette dotation de fin de gestion a été répartie entre 2015 (5 millions d'euros) et 2016 (3 millions d'euros).

a. Les motifs pouvant conduire à la suppression de cette aide

En premier lieu, ce dispositif peut exclure des personnes en réelle difficulté du fait de la rigidité des effets de seuil de revenus. Un dépassement des seuils, même minime, entraîne nécessairement le rejet de la demande. 80 % des demandes sont ainsi rejetées pour ce seul motif. Ce plafond de revenus global ⁽¹⁾ est d'autant moins bien compris qu'il intègre les revenus non-professionnels, lesquels sont plafonnés à l'intérieur du plafond global. Ainsi, un artisan ou commerçant qui retire des revenus négatifs de son activité professionnelle et n'atteint pas le plafond global des ressources peut être exclu de l'aide parce que ses revenus non professionnels, revenus de la location d'un bien ou revenus du conjoint par exemple, excèdent la limite autorisée (pour mémoire, 5 700 euros par an pour une personne isolée et 10 490 euros par an pour un ménage).

(1) Pour mémoire, 21 210 euros pour un ménage et 11 940 euros pour une personne isolée.

À l’opposé, des personnes dont la situation est plus confortable peuvent bénéficier de l’aide, dès lors qu’ils remplissent les critères relatifs aux revenus. Il convient de noter que la valeur du patrimoine, comme la valeur des cessions d’actifs, ne font pas partie des critères d’attribution. Ainsi, un artisan-taxi isolé qui dispose de revenus inférieurs à 11 940 euros lors des cinq dernières années d’exercice de son activité est éligible à l’aide alors même qu’il retirerait 200 000 euros ⁽¹⁾ de la revente de sa licence, disposant ainsi d’un capital de départ en retraite. Si le montant de l’aide doit être modulé pour tenir compte de la valeur du fonds de commerce, il n’est en revanche pas tenu compte de la valeur du patrimoine. L’attribution de l’aide étant déconnectée de la dépréciation effective des fonds, son effet correctif n’est pas prouvé, ce qui va à l’encontre de l’objectif originel du dispositif.

Par ailleurs, cette aide avait aussi été mise en place, à l’origine, pour compenser le caractère défavorable des régimes de retraite des artisans et commerçants. Cette justification a disparu du fait de l’alignement de ces régimes, depuis 1973, sur le régime général des salariés, qui a été complété par l’alignement ultérieur des régimes complémentaires. Désormais, les commerçants et artisans bénéficient, à cotisations égales, de pensions de retraite équivalentes à celles des salariés. Il convient par ailleurs de relever que les artisans et les commerçants ont bénéficié, au cours des dernières années, de dispositifs de rachat de trimestres à des conditions avantageuses afin de compléter leurs années manquantes. Ainsi le dispositif « rachat RSI », créé pour une période limitée en avril 2012 a permis le rachat de trimestres à des conditions particulièrement avantageuses (614 euros de coût de rachat d’un trimestre contre 2 993 euros pour un trimestre dans le dispositif de droit commun dit « rachat Fillon »). Ce dispositif a bénéficié à 4 600 cotisants entre avril 2012 et décembre 2013. Les commerçants peuvent encore bénéficier du rachat « Madelin » qui offre des conditions plus favorables que le droit commun (833 euros pour un trimestre).

Enfin, l’indemnité de départ a un effet structurellement désincitatif à la transmission des entreprises, qu’aucune modification des paramètres ne peut supprimer. Ce mécanisme n’incite pas au développement de l’activité, les commerçants et artisans ayant intérêt à réduire leur activité pour diminuer leur revenu et être ainsi éligibles à l’aide, contribuant par là (perte de clientèle, non-renouvellement des équipements, etc.) à déprécier la valeur de leur fonds. La recherche de l’obtention de l’aide, d’autant plus aisée à obtenir que l’entreprise est moins profitable, réduit la recherche de valorisation de l’entreprise et de préparation à sa transmission. En outre, ce dispositif décourage l’activité des seniors, puisque le cumul emploi-retraite n’est pas compatible avec le versement de l’aide, qui implique une cessation totale et définitive de toute activité. En cas de reprise d’activité après le versement de l’aide, le retraité doit rembourser la somme perçue.

(1) Prix moyen de revente d’une licence de taxi en région Ile-de-France.

Plus globalement, s'agissant des faiblesses du dispositif, il faut rappeler que, dans son rapport du 21 mai 2011 sur l'indemnité de départ des commerçants et artisans, le contrôle général économique et Financier avait constaté la faible portée du dispositif, sa justification incertaine et sa gestion complexe, ce qui l'avait déjà conduit à préconiser sa suppression.

b. La capacité de prise en charge de situations similaires par le fonds d'action sociale du RSI

Le Gouvernement souligne que le fonds d'action sociale du RSI soutient, sur la base d'une évaluation individualisée de leurs besoins, les commerçants et artisans en situation difficile pendant toute leur période d'activité et après leur départ à la retraite. La pertinence d'une aide complémentaire ne serait ainsi pas établie.

L'action sanitaire et sociale (ASS) du RSI bénéficie en effet de budgets conséquents : 119,5 millions d'euros en 2013, 128,9 millions d'euros pour 2014. En outre, l'action sanitaire et sociale du RSI bénéficie d'ores et déjà essentiellement aux retraités du RSI. La Cour des comptes estime, dans son rapport d'observation sur les retraites des indépendants daté d'avril 2014, que sur 104 millions d'euros de dépenses effectives en 2012, au moins la moitié bénéficiait directement à des retraités du régime et au moins 15 % aux futurs retraités du RSI.

De par les montants qui peuvent y être consacrés et la personnalisation des aides qui peuvent être octroyées à ses bénéficiaires, l'action sanitaire et sociale du RSI constitue un outil plus adapté que l'aide au départ pour répondre aux problématiques rencontrées par les artisans et commerçants retraités en difficulté financière. En effet, l'aide est fournie au moment de la survenance des besoins, sur la base d'une évaluation concrète de la situation des personnes concernées, ce qui n'est pas le cas de l'aide au départ, aide ponctuelle versée en une seule fois sur la base de critères rigides.

On remarque néanmoins que le conseil d'administration de la Caisse nationale du RSI s'est exprimé à l'encontre de la suppression du dispositif d'indemnité de départ. Les administrateurs du RSI perçoivent cette mesure comme une méconnaissance des difficultés économiques de certains indépendants en fin de carrière. Ainsi, M. Gérard Quevillon, président national du RSI, s'est vivement opposé à la suppression sans concertation de cette indemnité représentant « *un soutien individuel important alors qu'il ne s'agit que d'un effort modeste de la solidarité nationale à l'égard de personnes qui ont joué un rôle économique et social majeur, dans les centres-villes et les villages* ».

Une solution alternative à la suppression de l'aide aurait pu consister à réformer les critères d'éligibilité à cette aide afin de mieux prendre en compte la situation réelle des personnes concernées. Par ailleurs, l'alignement de l'âge d'éligibilité au dispositif sur l'âge légal de départ à la retraite, soit 62 ans, pourrait constituer une solution alternative pour remédier aux insuffisances du dispositif.

En tout état de cause, une solution de suppression nette de cette aide comporte un risque élevé par rapport à une situation difficile sur le plan de l'activité des artisans et commerçants.

*

* *

*Sur l'avis favorable de M. Jean-Louis Gagnaire, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** l'article 51, rattaché, **sans modification**.*

*

* *

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR
SPÉCIAL

Ministère de l'Économie, de l'industrie et du numérique

– M. Laurent de Jekhowsky, secrétaire général, haut fonctionnaire de défense et de sécurité et administrateur général des finances publiques

– M. Roland Sparfel, chef de service aux services des affaires financières (SAFI) ;

– M. Pascal Faure, directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS)

– M. Jean-Denis Forget, sous-directeur des ressources humaines à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ;

– M. Sébastien Andrieux, chef de bureau à la direction générale du Trésor.

Commissariat général à l'investissement

– M. Thierry Francq, commissaire général adjoint ;

– M. François Rosenfeld, directeur stratégique et financier.

Direction générale du Trésor

– M. Sébastien Raspiller, sous-directeur « Financement des entreprises et marché financier », pour le programme 862 ;

– M. Alban Galland, chef du bureau « Filières industrielles de l'automobile du ferroviaire de l'aéronautique et de la construction navale » à la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), pour le programme 863.

Centres techniques industriels (CTI)

– M. Christophe Mathieu, président du réseau des CTI ;

– Mme Marie-Sabine Gavois, déléguée générale du réseau des CTI ;

– M. Ginés Martinez, précédent délégué général du réseau.

Bpifrance

- M. Nicolas Dufourcq, directeur général ;
- M. Paul-François Fournier, directeur exécutif de la division Innovation ;
- M. Antoine Boulay, directeur des relations institutionnelles et médias.

Association des régions de France (ARF)

- M. Erwann Salmon, conseiller pour le développement.

Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGMPE)

- M. Jean-François Roubaud, président
- M. Jean-Eudes du Mesnil du Buisson, secrétaire général,
- M. Pascal Labet, directeur des Affaires économiques, juridiques et fiscales
- Mme Sandrine Bourgogne, secrétaire générale adjointe

CFE-CGC

- M. Alain Giffard, secrétaire National
- M. Kevin Gaillardet, chargé d'études économiques et fiscales

CGT

- M. Alexandre Derigny, secrétaire général adjoint de la Fédération CGT

MEDEF

- M. Guillaume Ressot, directeur des affaires publiques