



N° 2262

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

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

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET  
DE **loi de finances pour 2015** (n° 2234)

TOME IV

## ÉCONOMIE

## ENTREPRISES

PAR M. LIONEL TARDY

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. PRÉSENTATION DES PRINCIPALES DISPOSITIONS FINANCIÈRES RELATIVES AUX ENTREPRISES</b> .....	7
A. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DE LA MISSION « ÉCONOMIE » .....	7
B. UN SOUTIEN AUX ENTREPRISES QUI PASSE SURTOUT PAR LA VOIE FISCALE .....	8
C. UN BUDGET EN BAISSSE QUI TRADUIT LA VOLONTÉ DE RESPECTER LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DE LA FRANCE, MAIS DONT LES CHOIX SONT DISCUTABLES .....	9
<b>II. LA SIMPLIFICATION AU SERVICE DES ENTREPRISES</b> .....	19
A. LA SIMPLIFICATION DE LA VIE DES ENTREPRISES EST UN ENJEU MAJEUR, DONT LES POUVOIRS PUBLICS ONT COMMENCÉ A SE SAISIR. ....	19
1. Dans un contexte économique et financier dégradé, la simplification de la vie des entreprises représente une nécessité absolue. ....	19
a. L'absence de marges de manœuvre financières .....	19
b. La situation des entreprises françaises appelle un soutien urgent. ....	19
2. La simplification pour les entreprises est devenue une préoccupation majeure des pouvoirs publics. ....	20
B. TOUTEFOIS, LES EFFORTS CONSENTIS DEMEURENT TRÈS INCOMPLETS. AU-DELÀ DES EFFETS D'ANNONCE, IL CONVIENT D'ÊTRE PLUS ACTIFS. ....	22
1. Une simplification en trompe-l'œil .....	22
a. Malgré l'ambition affichée, des résultats décevants, voire contre-productifs .....	22
b. Le souci de la simplification n'a pas été intégré dans le processus de production des normes. ....	23
2. Certaines mesures, réclamées par les entreprises, ne sont pas véritablement entendues. ....	25
a. La simplification du bulletin de paie .....	25
b. La simplification fiscale. ....	26
c. Une simplification sociale ? .....	28
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	29
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	31



## INTRODUCTION

La politique menée en faveur de nos entreprises est un facteur essentiel de notre compétitivité.

Mais une double contrainte pèse aujourd'hui sur les pouvoirs publics : la situation très dégradée de nos finances publiques ne permet plus d'envisager de soutien fiscal d'envergure au secteur productif ; et les faibles perspectives de croissance de notre économie réduisent la possibilité, pour l'État, de retrouver des marges de manœuvre budgétaires pour relancer l'investissement.

Sur le versant fiscal, les possibilités d'amélioration paraissent épuisées : les mesures substantielles récemment consenties en faveur des entreprises, à travers le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), mais aussi la réforme de la contribution sociale de solidarité des entreprises, et le dispositif « zéro charges » au niveau du SMIC, rendent difficile d'aller plus loin dans cette voie.

En termes budgétaires, les crédits demandés par le Gouvernement pour 2015 sur le programme « *Développement des entreprises et du tourisme* » affichent une baisse de 14,7 % par rapport au projet de loi de finances pour 2014, et de 11,1 % pour les cinq actions qui concernent très directement les entreprises. Votre rapporteur comprend l'effort de sobriété qui a conduit le Gouvernement à proposer cette baisse, même s'il considère que la crise que nous connaissons aurait dû justifier une sanctuarisation des crédits affectés aux entreprises.

Dans ce contexte contraint, votre rapporteur juge qu'un chantier crucial mérite d'être considéré avec attention, celui de la simplification de la vie des entreprises. Nous le savons, la lourdeur des charges administratives décourage l'esprit d'entreprise et obère nos performances économiques. Le coût pour la France en a été chiffré à 60 Mds€. Les petites et moyennes entreprises, principaux moteurs de l'innovation, en sont les premières victimes.

Certes, le Gouvernement a entrepris de poursuivre le mouvement amorcé sous la précédente majorité, à travers, notamment, la création du Conseil de la simplification pour les entreprises. Votre rapporteur salue d'ailleurs certaines des initiatives prises, ainsi le développement de la facturation électronique par les personnes publiques, ou la simplification annoncée du bulletin de paie.

Il considère toutefois que les demandes des entreprises sur ce sujet ne sont pas suffisamment entendues, et que certaines initiatives prises reçoivent d'ores et déjà un résultat décevant. Il déplore également que le mouvement vers la simplification soit contrecarré par l'adoption de dispositifs d'une grande complexité. En conséquence, il propose, dans la seconde partie du présent avis, un bref état des lieux des mesures de simplification engagées, et suggère des pistes d'amélioration.

\*

\* \*

Bien qu'il comprenne que la réduction de l'enveloppe affectée au programme témoigne d'une indispensable maîtrise de la dépense publique, votre rapporteur estime que les crédits affectés aux entreprises constituent des dépenses éminemment productives qui doivent permettre à la France de renouer avec la croissance, et considère donc la baisse demandée comme excessive. De plus, il regrette certains des arbitrages rendus au sein du programme « *Développement des entreprises et du tourisme* », ainsi que le manque de lisibilité des évolutions par rapport au projet de loi de finances pour 2014. Ces raisons le conduisent à vous demander de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits des entreprises de la mission « *Économie* » pour 2015.

## I. PRÉSENTATION DES PRINCIPALES DISPOSITIONS FINANCIÈRES RELATIVES AUX ENTREPRISES

### A. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DE LA MISSION « ÉCONOMIE »

La présentation des crédits de la mission « *Économie* » comporte, cette année encore, de nouveaux changements. Alors qu'elle comptait trois programmes dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2013, puis six dans le PLF 2014, le PLF 2015 revient à la présentation en quatre programmes retenue sous l'ancienne majorité.

Dans le PLF 2015, les quatre programmes que comporte la mission « *Économie* » sont donc :

- Le programme 134 « *Développement des entreprises et du tourisme* » ;
- Le programme 220 « *Statistiques et études économiques* » ;
- Le programme 305 « *Stratégie économique et fiscale* » ;
- Le programme 343 « *Plan "France Très haut débit"* ».

Les programmes 405 « *Projets industriels* », 406 « *Innovation* » et 407 « *Économie numérique* », qui avaient fait leur apparition dans le PLF 2014, disparaissent. Ils constituaient la traduction budgétaire du second programme d'investissements d'avenir (PIA) annoncé le 9 juillet 2013 par le Premier ministre. Si leur existence était solidaire du lancement des investissements du PIA, votre rapporteur regrette que le projet annuel de performances (PAP) ne rappelle pas expressément les raisons de cette disparition.

Votre rapporteur souhaite également souligner que ces changements annuels de nomenclature nuisent fortement à la transparence des comptes publics et à la lisibilité de l'effort financier de l'État en faveur de l'économie. L'opacité ainsi créée devrait, à tout le moins trouver des justifications appropriées dans les documents budgétaires.

En termes d'évolution globale, les crédits de paiement de la mission connaissent une baisse globale de 5 % entre la LFI 2014 retraitée et le PLF 2015. Mais sur cette baisse, c'est surtout l'effort financier bénéficiant directement aux entreprises qui sert de variable d'ajustement : la masse salariale de la mission, hors cotisations au titre des pensions de l'État, diminue de 0,9 % seulement, quand les crédits hors personnel chutent de près de 8 % (de 931,3 M€ à 858,7 M€). Si, dans le contexte actuel des finances publiques, votre rapporteur estime qu'il est de la responsabilité du Gouvernement de faire contribuer tous les secteurs de l'action de l'État à la réduction du déficit public, il juge regrettable que ce soient, dans cette mission, les dépenses les plus productives qui soient les plus sacrifiées.

Votre rapporteur déplore également le manque d'ambition qui ressort du choix de certains indicateurs de performance. C'est le cas de l'objectif MDB.2, qui vise à « *développer un environnement juridique et administratif favorable à la création et à la croissance des entreprises* », et dont la réalisation est mesurée à partir du classement de la France dans l'étude *Doing Business* de la Banque mondiale. Rappelons que la France a chuté dans ce classement de la 18<sup>ème</sup> à la 24<sup>ème</sup> place entre 2012 et 2013, et que cette place devrait demeurer la même en 2014. Or la cible fixée par le PAP est de parvenir en dessous de la 24<sup>ème</sup> place à l'horizon... 2017. Votre rapporteur considère que le Pacte de responsabilité et de solidarité et le programme de simplification de la vie des entreprises lancés par le Gouvernement auraient dû conduire à retenir un objectif plus ambitieux.

## **B. UN SOUTIEN AUX ENTREPRISES QUI PASSE SURTOUT PAR LA VOIE FISCALE**

L'action publique en faveur des entreprises passe, pour sa plus grande partie, par le vecteur fiscal. Aussi votre rapporteur souhaite-t-il revenir sur certaines évolutions récentes en matière de fiscalité des entreprises, car elles lui paraissent indissociables des mesures de la seconde partie.

Les dépenses fiscales rattachables au programme 134 sont, cette année, plus de 19 fois supérieures au volume de ses crédits. Leur montant anticipé pour 2015 atteint 16,89 Mds €, soit une hausse de 27,1 % par rapport à 2014, année pour laquelle leur niveau est évalué à 13,28 Mds €. Toutefois, il convient de rappeler que la dépense fiscale prévue pour 2014 dans le PLF précédent s'est révélée inférieure de 19,9 % aux prévisions, en raison surtout d'une mobilisation du CICE décevante.

Votre rapporteur ne peut que saluer les efforts financiers réalisés par le Gouvernement en faveur des entreprises à travers le Pacte de responsabilité et de solidarité. Le programme fiscal engagé par le Gouvernement, à travers la mise en place du CICE et la réforme de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) notamment, représente un véritable ballon d'oxygène pour les entreprises françaises.

Toutefois, il souhaite souligner que les efforts entrepris ne lui paraissent pas toujours suffisants ou adaptés. Le CICE, malgré son montant global très important, ne représente un soutien décisif pour aucune entreprise. Faute d'avoir reçu un ciblage approprié, son effet risque d'être dilué à travers l'ensemble de l'économie. Il représente, de plus, un facteur de complexité : calculé sur la masse salariale rémunérée en dessous de 2,5 SMIC, il s'impute sur l'impôt sur les sociétés – alors qu'il aurait été bien plus simple de procéder directement à un allègement de cotisations sociales. Enfin, le mécanisme du crédit d'impôt implique que les entreprises n'en bénéficient qu'avec un retard d'au mieux un an, voire de trois années lorsque le montant d'impôt ne permet pas d'imputer le crédit. D'où à la fois un manque de clarté de la mesure, et un décalage inévitable entre son instauration et ses effets.

S'agissant de la deuxième mesure phare du Pacte de responsabilité et de solidarité, à savoir l'abaissement du taux de l'impôt sur les sociétés de 33,3 % à 28 %, elle doit être réalisée de manière progressive entre 2017 et 2020. On sait pourtant que ce taux, nettement supérieur à ceux pratiqués par nos voisins européens, constitue l'une des causes majeures de la moindre compétitivité des entreprises françaises. Outre qu'il est étonnant que le Gouvernement s'engage sur une telle mesure à un horizon relativement éloigné, il convient de remarquer que cette évolution aurait dû être entreprise de façon plus précoce.

### **C. UN BUDGET EN BAISSÉ QUI TRADUIT LA VOLONTÉ DE RESPECTER LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DE LA FRANCE, MAIS DONT LES CHOIX SONT DISCUTABLES**

Au sein de la mission « *Économie* », seul le programme 134 intéresse directement les entreprises. Plus précisément, seules les actions n° 2 « *Commerce, artisanat, services* » (qui représente 8,9 % des crédits du programme), n° 3 « *Actions en faveur des entreprises industrielles* » (17,4 % des crédits), n° 7 « *Développement international des entreprises et attractivité du territoire* » (12,5 % des crédits), n° 8 « *Expertise, conseil et inspection* » (2,2 % des crédits) et n° 20 « *Financement des entreprises* » (3,5 % des crédits), les concernent directement. Elles constituent néanmoins l'essentiel du budget du programme 134 puisque ces cinq actions représentent 44,5 % des crédits du programme, soit 386 302 504 M€ en autorisations d'engagement.

Sur l'ensemble du programme, les dépenses de personnel représentent, en crédits de paiement, 411 888 414 M€, soit un montant en baisse de 0,5 % seulement par rapport aux montants ouverts en loi de finances pour 2014. Les dépenses de fonctionnement connaissent une baisse de 20,4 % pour atteindre 177 842 635 €. Enfin, les dépenses d'intervention diminuent de 14,6 % et s'élèvent à 284 774 126 €.

Sur les trois derniers projets de loi de finances, les crédits du programme 134 « *Développement des entreprises et de l'emploi* » peuvent être retracés de la manière suivante :

PROGRAMME N° 134 (MISSION « ÉCONOMIE »)

VARIATIONS BUDGÉTAIRES (crédits demandés, en AE) 2013 / 2014 / 2015

Numéro et intitulé de l'action concernée (nomenclature 2015)	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	Observations (sur les principales variations constatées entre 2013 et 2014)	Observations (sur les principales variations constatées entre 2014 et 2015)
02 - Commerce, artisanat et services	101 298 341	88 141 381	77 262 608	- 12,99 % : baisse due à une forte diminution des dépenses hors Titre 2 (- 19,98 %) qui passent de 65 783 672 € (AE, PLF 2013) à 52 638 084 € (AE, PLF 2014)	- 12,34 % : nette réduction due à la suppression de l'aide au départ des commerçants au 1/1/2015 et à la diminution des contributions à l'APCMA et à des organismes de formation
03 – Actions en faveur des entreprises industrielles	203 067 186	186 119 668	151 240 887	- 8,35 % : baisse principalement due à une forte diminution des dépenses hors Titre 2 (- 16,64 %)	- 18,74 % : diminution liée principalement à une chute des dépenses de fonctionnement (- 66,4 %) et des dépenses de soutien à la compétitivité hors prix des PME (-45,3 %)
04 – Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	44 905 000	194 832 213	173 083 402	+ 333,88 % : hausse spectaculaire due à basculement des aides apportées la Poste dans son rôle d'acheminement de la presse qui passe donc du programme « Presse » (Mission « Médias ») au programme « Entreprises » (Mission « Économie »)	- 11,16 % : réduction due à la diminution du montant de la compensation par l'État des surcoûts de la mission de service public de La Poste (- 14,3 %)
07 – Développement international des entreprises et attractivité du territoire [avant 2015 : « Développement international des entreprises »]	104 200 000	97 800 000	108 770 209	- 6,14 %	+ 11,22 % : nette hausse due au transfert du budget de l'AFII depuis l'action n° 20
08 – Expertise, conseil et inspection	17 905 986	18 640 511	18 930 127	+ 4,10 %	+ 1,55 %
13 – Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	22 884 064	22 855 385	22 700 239	- 0,13 %	- 0,68 %

<b>14 – Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)</b>	19 351 869	18 939 304	19 043 410	<b>- 2,13 %</b> : baisse due à une forte diminution des dépenses de fonctionnement courant	<b>+ 0,55 %</b>
<b>15 – Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)</b>	20 646 141	20 751 901	20 244 535	<b>+ 0,51 %</b>	<b>- 2,44 %</b>
<b>16 – Régulation concurrentielle des marchés</b>	70 484 600	72 097 518	73 951 609	<b>+ 2,29 %</b> : hausse des moyens de fonctionnement dévolus à la DGCCRF	<b>+ 2,57 %</b>
<b>17 – Protection économique du consommateur</b>	121 086 013	122 182 981	123 101 087	<b>+ 0,91 %</b> : hausse des effectifs de la DGCCRF	<b>+ 0,75 %</b>
<b>18 – Sécurité du consommateur</b>	42 715 905	45 268 419	45 580 237	<b>+ 5,96 %</b> : hausse des moyens de fonctionnement dévolus à la DGCCRF	<b>+ 0,69 %</b>
<b>20 – Financement des entreprises [avant 2015 : « Financement des entreprises et attractivité du territoire »]</b>	19 700 000	43 712 807	30 098 673	<b>+ 121,89 %</b> : instauration de moyens supplémentaires destinés à permettre à Bpifrance de garantir ses prêts à l'avenir	<b>- 31,14 %</b> : forte diminution due au transfert du budget de l'AFII à l'action n° 7, elle-même liée à sa fusion à venir avec Ubifrance
<b>21 – Développement du tourisme</b>	44 569 064	35 135 314	3 594 760	<b>- 21,17 %</b>	<b>- 89,77 %</b> : diminution très importante liée au transfert au programme 185 de la subvention pour charges de service public versée à Atout France, dans le cadre de la nouvelle compétence du Ministère des Affaires étrangères en matière de tourisme
<b>Total du Programme 134</b>	<b>832 814 169</b>	<b>1 016 477 402</b>	<b>867 601 783</b>	<b>+ 22,05 %</b>	<b>- 14,65 %</b>

Les crédits demandés au titre du programme 134 se répartissent de la manière suivante :

– l’**action n° 2 « Commerce, artisanat, services »** vise à soutenir le développement du commerce de proximité, de l’artisanat et des services à la personne. Elle est dotée pour 2015 de 77 262 608 € en autorisations d’engagement (AE) et de 66 804 440 € en crédits de paiement (CP). Ces montants sont en baisse par rapport au PLF 2014, de 12,3 % et de 24,2 % respectivement. Cette baisse est supportée surtout par les dépenses d’intervention, en particulier les transferts aux entreprises (23 254 756 € contre 41 838 084 € dans le PLF 2014, en CP, soit une baisse de 44,4 %). En comparaison, les dépenses de fonctionnement connaissent une baisse de 9,0 %, en AE comme en CP. Ce sont donc les dépenses les plus productives qui expliquent pour la plus grande part la diminution des crédits affectés à cette action.

Le Fonds d’intervention pour les services, l’artisanat et le commerce (FISAC), en particulier, est très touché : les subventions du budget de l’État passent de 20 M€ à 8,85 M€ en CP. Si la capacité d’engagement demeure presque identique (19,31 M€ contre 20 M€ en 2014), il est néanmoins à prévoir que le Fonds ne remplira plus ses missions avec la même ampleur : la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l’artisanat, au commerce et aux très petites entreprises a, en effet, fait passer le FISAC d’une logique de guichet à une logique d’appel à projets. De ce fait, il sera désormais piloté en fonction des disponibilités budgétaires. Votre rapporteur rappelle le rôle essentiel de ce Fonds dans le maintien d’une offre commerciale de proximité, en particulier dans les territoires ruraux. Il conviendra de veiller au maintien de crédits suffisants pour le FISAC, autant qu’à sa bonne gestion <sup>(1)</sup>.

Autre poste dont la dotation diminue fortement, l’aide au départ des commerçants passe de 8,93 M€ à 5 M€, en AE comme en CP. De fait, la suppression de cette aide est programmée pour le 1<sup>er</sup> janvier 2015, à l’article 51 du PLF 2015. Les crédits subsistants doivent permettre d’achever le paiement des aides déjà accordées. Votre rapporteur désapprouve la suppression de ces indemnités, qui conservent une réelle utilité sociale. Instituées par la loi de finances pour 1982, elles permettent de compenser les difficultés rencontrées par certains artisans et commerçants pour valoriser leur fonds de commerce lors de leur départ en retraite. Il est très dommageable de les voir disparaître dans un contexte économique aussi difficile, et alors que la contribution de ces entrepreneurs à la vie des territoires, notamment ruraux, demeure fondamentale. En conséquence, votre rapporteur a co-signé un amendement tendant à garantir leur maintien.

---

(1) La Cour des comptes a rendu public, le 20 octobre dernier, un référé en date du 31 juillet 2014, qui pointe une gestion budgétaire déficiente du FISAC, des délais d’instruction excessifs et un manque d’évaluation des projets soutenus.

Par ailleurs, il s'interroge sur le devenir des aides versées en 2014 au Comité professionnel de la distribution de carburants, qui n'apparaissent plus de manière distincte dans le PAP.

Il s'étonne également de la diminution des crédits d'intervention versés au secteur des services à la personne, dont on connaît pourtant le potentiel de croissance, et qui constituent un réservoir d'emplois essentiel : leur montant diminue de 8,6 %, pour atteindre 2,55 M€ en AE=CP, contre 2,79 M€ l'année précédente.

Enfin, on ne peut que déplorer la réduction importante des « transferts aux autres collectivités », dont les crédits diminuent de 13,17 % : ils regroupent pourtant certaines actions essentielles, dont les moyens alloués à l'Assemblée permanente des chambres de métiers et d'artisanat, et la contribution au financement de certains organismes de formation spécialisés, dont l'Institut supérieur des métiers, l'Institut de formation commerciale permanente et l'Institut national des métiers d'art. Il est particulièrement dommageable que des dépenses orientées vers la formation soient réduites, plus encore dans des domaines où elle permet la transmission de savoir-faire séculaires, qui, dans certains cas, n'existent pas hors de France. Dans cette catégorie, il convient également de remarquer que les moyens auparavant consacrés à l'Assemblée des chambres françaises du commerce et de l'industrie pour le financement d'actions de formation innovantes paraissent, en l'absence d'indication contraire du PAP, avoir disparu ;

– l'action n° 3 « *Actions en faveur des entreprises industrielles* » voit ses moyens passer de 186 119 668 € à 151 240 887 € en AE, et de 195 819 816 € à 167 314 562 € en CP, soit une baisse de 18,7 % et de 14,6 % respectivement. Les dépenses de fonctionnement absorbent une forte part de cette baisse, puisqu'elles diminuent de 66,8 %. En comparaison, les dépenses d'intervention baissent de 22,3 % en AE et de 11,6 % en CP. On ne peut que se féliciter de constater que, sur cette action, les dépenses de fonctionnement diminuent davantage que celles d'intervention. Toutefois, cette baisse provient surtout de la disparition des subventions pour charges de service public versées au Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE). Cette dotation, auparavant répartie entre le programme 134 et le programme 192 « *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* », lui-même inclus dans la mission « *Recherche et enseignement supérieur* », figure désormais dans son intégralité dans le programme 192. Il est regrettable que le PAP ne rappelle pas ce transfert et ne fournisse aucune explication à son sujet.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, votre rapporteur salue la maîtrise des crédits consacrés au fonctionnement du réseau déconcentré (-6,8 %) et des crédits de communication (-7,4 %), mais constate que le PAP ne précise plus les thèmes à propos desquels il est recouru à des prestataires extérieurs pour la réalisation d'études économiques, comme c'était le cas dans le PLF 2014. Il serait bon de disposer de davantage de précisions, l'administration possédant déjà d'évidentes capacités d'expertise dans ce domaine.

Sur les dépenses d'intervention, il convient de saluer la diminution des crédits versés aux organismes internationaux (-18,2 %), même si l'on souhaiterait savoir si elle marque un désengagement français de ces organisations, ou bien une baisse générale de leur budget.

La subvention au Comité français d'accréditation (COFRAC) est maintenue à un niveau équivalent (200 000 € en AE=CP, contre 209 079 € dans le PLF 2014), de même que celles versées à l'Association française de normalisation (AFNOR) (10,58 M€ en AE=CP, contre 10,82 M€ dans le PLF 2014), et aux centres techniques industriels (20 M€ en AE=CP). Il est vrai également que ces subventions avaient connu une baisse de 14,6 % de leur dotation en 2014.

En revanche, votre rapporteur déplore la baisse des crédits affectés au soutien à la compétitivité hors prix des PME, qui diminuent de 45,3 % en AE et de 21,4 % en CP. Ces subventions avaient déjà baissé de 16,4 % en 2014. Il s'agit pourtant de financements essentiels pour soutenir les exportations des PME. En outre, les actions précisément entreprises dans ce cadre sont moins détaillées que par le passé. Ainsi, faute d'indications contraires, il semble que la subvention à l'Agence pour la promotion de la création industrielle (APCI) ait disparu. Ce sont les actions pilotées par le réseau déconcentré des DIRECCTE qui souffrent le plus de la baisse des crédits : -58,9 % en AE, -26,6 % en CP. Elles comprennent pourtant l'animation et la gouvernance des pôles de compétitivité, axe fondamental de notre politique industrielle <sup>(1)</sup> ;

— l'action n° 4 « *Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information* » demeure la plus importante action du programme, puisqu'elle concentre 19,9 % des crédits. Son montant diminue néanmoins de 11,2 %, passant de 194,80 M€ à 173,10 M€ en AE=CP. Mise en œuvre par la Direction générale des entreprises, elle vise à accompagner l'essor des communications électroniques et des technologies de l'information. Parmi les dépenses de fonctionnement, la dotation de l'Agence nationale des fréquences (ANFr) diminue légèrement, pour atteindre 32,49 M€ (-3,8 %). La franchise postale, correspondant aux remboursements à La Poste des courriers des particuliers adressés en franchise postale, demeure stable (-1,3 %).

S'agissant des dépenses d'intervention, les crédits visant à compenser les surcoûts de la mission de service public de transport postal de La Poste s'élèvent à 130 M€ en AE et en CP, soit une baisse de 14,3 % par rapport au PLF 2014. Il s'agit des aides versées par l'État à La Poste afin de compenser les tarifs préférentiels qu'elle accorde au transport de la presse, qui constitue une mission de service public. Conformément au protocole d'accord État – Presse – La Poste, signé le 23 juillet 2008, la contribution de l'État pour 2015 devait s'élever à 180 M€. Le différentiel observé s'explique par le choix de déduire le CICE dont bénéficie La Poste du montant de cette aide. Votre rapporteur rappelle qu'avant le PLF 2013, ces crédits étaient répartis entre le programme 134 et le

---

(1) Les crédits en direction de l'industrie font l'objet d'un avis budgétaire de notre collègue M. Jean Grellier.

programme 180 « *Presse* » de la mission « *Médias* ». Si l'intégration de l'ensemble de ces crédits au sein d'un même programme s'imposait pour faciliter leur gestion, votre rapporteur regrette que les observations formulées par plusieurs de ses collègues l'an dernier sur le choix de les inclure dans le programme 134 n'aient pas été suivies d'effets. Ce choix risque, en effet, de faire passer cette dotation pour une subvention d'équilibre à La Poste plutôt que comme un soutien à la diffusion de la presse <sup>(1)</sup>.

Les subventions aux organismes internationaux (Union internationale des télécommunications, Union postale universelle, organisations internationales de satellites notamment) diminuent de 9,6 % pour s'établir à 8,50 M€, celles aux associations accompagnant le développement des télécommunications et de la société de l'information de 8,3 % (55 000 €).

Enfin, les dépenses d'intervention de la Délégation aux usages de l'Internet (DUI), d'un montant de 540 000 €, font leur apparition dans cette action. La DUI est chargée de proposer et de coordonner des mesures permettant la diffusion des technologies de l'Internet sur le territoire. Ses crédits étaient auparavant rattachés au programme 218 « *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* », au sein de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* ». Leur rattachement au programme 134 se justifie par la fusion à venir de la DUI, de Mission France Très Haut Débit et de la French Tech dans l'Agence du numérique, qui sera chargée d'assurer l'animation et la mise en œuvre du plan « France très haut débit ». Si l'inclusion des crédits dans cette action paraît tout à fait justifiée, il aurait été utile de rappeler leur emplacement précédent ;

– l'action n° 5 « *Fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés* » a été déplacée dans le nouveau programme 344 intitulé « *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risques* », dans la mission « *Engagements financiers de l'État* », où elle a davantage sa place ;

– l'action n° 7 « *Développement international des entreprises et attractivité du territoire* » voit ses crédits passer de 97 800 000 € à 108 770 209 € en AE et en CP, soit une hausse de 11,2 %. Cette hausse est due à un changement de périmètre, justifié par la fusion de l'Agence française des investissements internationaux (AFII) avec Ubifrance, prévue pour 2015 <sup>(2)</sup>. En conséquence, les crédits de l'AFII sont transférés de l'action n° 20 à cette action. Si votre rapporteur se réjouit de la fusion prochaine de ces deux entités qui assurent des missions très complémentaires, il regrette que les économies

---

(1) Les crédits relatifs aux postes, retracés dans les actions n° 4 et 13, font l'objet d'un avis de notre collègue Mme Michèle Bonneton ; ceux relatifs aux communications électroniques et à l'économie numérique sont plus précisément commentés dans l'avis de notre collègue Mme Corinne Erhel.

(2) Le projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises, déposé le 25 juin 2014, contient, à son article 19, une habilitation du Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des mesures législatives ayant pour objet la création d'un établissement public unique fusionnant Ubifrance et l'AFII.

attendues de cette fusion ne soient pas expressément indiquées. On peut néanmoins déduire de la comparaison avec le PAP annexé au PLF 2014 qu'elles seront minimales, du moins pour l'année 2015 : si l'on ajoute la subvention pour charges de service public à l'AFII prévue pour 2014, d'un montant de 13,95 M€, aux moyens affectés à l'action n° 7 en 2014, d'un montant de 97,8 M€, on obtient un chiffre de 111,75 M€, très proche du montant des crédits demandés pour 2015 pour cette action. Tout en estimant qu'il est fondamental d'accompagner les PME et les ETI dans leurs stratégies d'exportation comme de renforcer l'attractivité du territoire français pour les investisseurs étrangers, votre rapporteur estime que cette fusion devrait déboucher sur des économies plus substantielles. Il souhaite que le prochain projet de loi de finances fasse apparaître de façon nette les économies que la fusion aura permis de réaliser.

Votre rapporteur s'étonne également qu'aucun élément n'apparaisse sur la réalisation du contrat d'objectifs et de performances (COP) 2012-2014 d'Ubifrance, qui arrive à échéance à la fin de cette année. Le PAP précise certes qu'un avenant ajouté au COP en 2014 modifie substantiellement celui-ci, mais ne précise pas ce qui l'a justifié ni l'état de réalisation des objectifs du COP adopté en 2012. Il en va de même de l'AFII, dont le COP arrive aussi à échéance fin 2014. Il regrette, par ailleurs, que les dépenses de fonctionnement d'Ubifrance et de l'AFII ne fassent pas l'objet d'un suivi aussi détaillé que celles d'autres opérateurs financés par le programme, ainsi l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), à l'action n° 13, la Commission de régulation de l'énergie (CRÉ), à l'action n° 14, ou l'Autorité de la concurrence (action n° 15) <sup>(1)</sup> ;

– l'**action n° 8 « Expertise, conseil et inspection »**, qui représente 2,2 % du programme (contre 1,8 % l'année précédente), reçoit 18 930 127 €, en AE comme en CP, soit une hausse de 1,6 %. Mise en œuvre par le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEJET), elle finance des études, des audits et des inspections dans le domaine économique ;

– l'**action n° 13 « Régulation des communications électroniques et des postes »** finance la dotation de l'ARCEP. Elle subit une légère baisse de ses crédits, qui passent de 22 855 385 € en 2014 à 22 700 239 € pour 2015, en AE et en CP, soit une baisse de 0,68 %. Ce sont surtout les dépenses de fonctionnement qui supportent cette baisse (-1,42 %), quand les dépenses de personnel sont moins touchées (-0,4 %) ;

– l'**action n° 14 « Régulation et contrôle des marchés de l'énergie »** représente 2,2 % des crédits du programme. Elle contient la dotation de la CRÉ, dont l'action vise à garantir la liberté de choix de leur fournisseur d'électricité et de gaz aux consommateurs, ainsi que l'accès aux réseaux de transport et de

---

(1) Les crédits affectés au soutien de notre commerce extérieur font l'objet d'un avis budgétaire à part entière de notre collègue de M. Joël Giraud.

distribution d'énergie. Ses crédits passent de 18 939 304 € à 19 043 410 €, en AE comme en CP, soit une hausse modérée de 0,55 % ;

– l'**action n° 15** « *Mise en œuvre du droit de la concurrence* », qui représente 2,3 % des crédits du programme, correspond au budget de l'Autorité de la concurrence. Elle permet donc d'assurer le respect du droit de la concurrence, le bon fonctionnement des marchés ainsi que le contrôle des opérations de concentration. Ses crédits affichent une réduction maîtrisée (-2,4 %), passant de 20 751 901 € dans le PLF 2014 à 20 244 535 en 2015. Ce sont les dépenses du titre 2, c'est-à-dire les dépenses de personnel, qui enregistrent la baisse la plus forte (-2,7 %), celle des dépenses hors titre 2 étant plus modérée (-1,5 %) ;

– l'**action n° 16** « *Régulation concurrentielle des marchés* » concentre 8,5 % des crédits du programme. Elle vise à assurer le respect des règles de concurrence, à travers l'action de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et celle du réseau déconcentré des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Ses moyens passent de 72 097 518 € à 73 951 609 €, en AE comme en CP, soit une augmentation de 2,6 %. Elle comprend également une contribution aux travaux de l'Observatoire des prix et des marges. Votre rapporteur salue tant l'effort de réduction des dépenses de fonctionnement (- 5,6 %) que la hausse des dépenses du titre 2, qui correspond au renforcement récent des moyens de contrôle et de sanction de la DGCCRF, notamment à travers la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation. Si l'on analyse conjointement les crédits affectés à la DGCCRF au titre des actions n° 16, 17 et 18, les dépenses du titre 2 augmentent de 2,6 % par rapport au PLF 2014, quand les dépenses de fonctionnement sont réduites de 5,9 % ;

– l'**action n° 17** « *Protection économique du consommateur* », représente cette année 14,2 % des crédits du programme, contre 12 % dans le PLF 2014. Elle vise à garantir que les consommateurs bénéficient d'une information suffisante et appropriée sur les produits qu'ils achètent. Ses moyens connaissent une hausse très modérée (+0,8 %) en AE, mais plus significative en CP (+1,9 %). Ceux-ci passent de 120 816 081 € à 123 101 087 €. Les crédits de fonctionnement, qui diminuent de 5,5 %, sont versés à la DGCCRF. Les crédits d'intervention servent au financement de l'Institut national de la consommation, des organisations de consommateurs, et du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC). Ils diminuent de 17,3 % en AE et de 6,8 % en CP, pour s'élever à 10 080 700 €, en AE comme en CP ;

– l'**action n° 18** « *Sécurité du consommateur* » vise à assurer la sécurité physique et la santé des consommateurs. Elle voit ses crédits augmenter de 0,7 %, pour s'établir à 45 580 237 €, tant en AE qu'en CP. En conséquence, sa part dans le programme passe de 4,5 % à 5,3 %. La hausse des dépenses du titre 2 engagée

en 2014 se poursuit avec modération (+ 1,0 %). Les dépenses de fonctionnement, en revanche, connaissent une baisse de 7,3 % ;

– l’**action n° 20 « *Financement des entreprises* »** a vu son périmètre restreint en raison du transfert du budget de l’AFII à l’action n° 7, où elle figurait d’ailleurs déjà jusqu’au projet de loi de finances pour 2013. Ses objectifs sont donc recentrés vers l’appui au développement des PME et des ETI, à travers les garanties octroyées par Bpifrance afin de faciliter leur financement et le renforcement de leurs fonds propres. De manière cohérente, ses crédits diminuent de 31,1 %, tant en AE qu’en CP. Il est prévu qu’une partie de la dotation de la branche Financement de Bpifrance soit fléchée vers les entreprises des départements d’outre-mer ;

– Enfin, l’**action n° 21 « *Développement du tourisme* »** connaît une forte réduction de ses crédits, qui diminuent de 89,8 % en AE et de 86,9 % en CP, en raison du transfert de la subvention pour charges de service public d’Atout France au Ministère des Affaires étrangères et du développement international. Ses crédits figurent donc désormais au sein du programme 185 « *Diplomatie culturelle et d’influence* » contenu dans la mission « *Action extérieure de la France* ». En conséquence, ce sont surtout les dépenses de fonctionnement qui sont impactées par la diminution des crédits, mais les dépenses d’intervention, dont le périmètre est inchangé, voient également leurs moyens baisser <sup>(1)</sup>.

---

(1) L’action n° 21 relève spécifiquement de l’avis budgétaire « Tourisme » : elle est donc détaillée dans le cadre du rapport de notre collègue M. Philippe Le Ray.

## II. LA SIMPLIFICATION AU SERVICE DES ENTREPRISES

### A. LA SIMPLIFICATION DE LA VIE DES ENTREPRISES EST UN ENJEU MAJEUR, DONT LES POUVOIRS PUBLICS ONT COMMENCÉ A SE SAISIR.

#### 1. Dans un contexte économique et financier dégradé, la simplification de la vie des entreprises représente une nécessité absolue.

##### *a. L'absence de marges de manœuvre financières*

Pour soutenir l'activité de nos entreprises, les marges de manœuvre budgétaires et fiscales sont désormais limitées. L'ampleur de notre déficit public, qui place la France en dehors des règles du Pacte de stabilité et de croissance, interdit d'envisager des mesures fiscales ou des investissements de grande ampleur. De plus, le Gouvernement actuel a d'ores et déjà consenti un effort fiscal considérable à travers le CICE, qui doit atteindre un montant de 20 Mds € par an en régime de croisière – soit à partir de l'année 2015. Si ses résultats sont pour l'heure décevants par rapport aux annonces, la responsabilité budgétaire interdit d'engager des dépenses supplémentaires. Une évaluation des effets du CICE est, en outre, nécessaire, avant d'envisager de nouvelles mesures de soutien financier.

##### *b. La situation des entreprises françaises appelle un soutien urgent.*

Il y a pourtant urgence à poursuivre l'effort en faveur des entreprises françaises. Le taux de marge des entreprises poursuit sa dégradation, malgré les prévisions. Son niveau, de 30,5 % en 2012, avait atteint 29,8 % en 2013, soit son minimum depuis 1985. Le redressement de cet indicateur à son niveau de 2012, soit 30,5 %, sous l'effet du CICE, anticipé par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) en juin 2014 <sup>(1)</sup>, ne se réalisera probablement pas : c'est désormais une nouvelle dégradation du taux de marge, à 29,4 %, qui est envisagée, soit un niveau inférieur de 3,3 points à sa moyenne sur les années 1988-2007 <sup>(2)</sup>.

S'agissant de la compétitivité des entreprises françaises, le déficit global de notre commerce extérieur paraît désormais enrayé : après une décennie de dégradation, il affiche désormais un niveau stable. Le constat reste cependant en demi-teinte, dans la mesure où la réduction du déficit demeure très modeste : 29,2 Mds € au premier semestre de 2014, contre 30,7 Mds€ au premier semestre 2013 et 31,9 Mds € au second semestre de la même année. Parallèlement, le déficit du commerce extérieur hors énergie et matériel militaire poursuit sa dégradation, puisqu'il est passé de 5,4 Mds € au second semestre 2012 à 8,9 Mds € au premier

---

(1) [http://www.insee.fr/fr/indicateurs/analys\\_conj/archives/F2bis\\_062014.pdf](http://www.insee.fr/fr/indicateurs/analys_conj/archives/F2bis_062014.pdf), page 98.

(2) [http://www.insee.fr/fr/indicateurs/analys\\_conj/archives/ca\\_2014\\_vf1.pdf](http://www.insee.fr/fr/indicateurs/analys_conj/archives/ca_2014_vf1.pdf), page 2.

semestre 2014 <sup>(1)</sup>. De manière générale, la performance française à l'export continue d'être grevée par un positionnement en gamme inadapté, qui la handicape tant par rapport à l'Allemagne, dont le positionnement haut de gamme lui permet d'être compétitive malgré des prix élevés, que par rapport aux pays dont les coûts de production sont bas.

Dans ce contexte, il est des mesures propres à faciliter la vie de nos entreprises, qui peuvent être mises en œuvre à moyens constants, voire en réduisant la dépense publique. Il s'agit du chantier de la simplification.

Les entreprises sont les premières à souffrir de l'empilement des procédures et des obligations d'information, qui constituent ce que l'on a justement nommé un « impôt papier ». La complexité qui leur est imposée compromet gravement leurs chances de développement, voire, dans les cas les plus préoccupants, va jusqu'à les dissuader d'accroître leur activité. Le rapport mondial sur la compétitivité 2014-2015 du *World Economic Forum*, qui classe la France au 23<sup>ème</sup> rang pour la compétitivité globale, lui attribue le 121<sup>ème</sup> rang s'agissant de la lourdeur des réglementations encadrant les entreprises – sur 144 pays ! À titre de comparaison, le Royaume-Uni se classe 37<sup>ème</sup> et l'Allemagne 55<sup>ème</sup> sur cet indicateur <sup>(2)</sup>.

Cet « impôt papier » a un coût, que la Direction générale de la modernisation de l'État avait chiffré, en 2008, à 60 Mds € <sup>(3)</sup>. Il ne s'agit pas seulement de profits diminués pour les entreprises, mais bien d'une perte sociale sèche, d'un prélèvement improductif sur notre potentiel de croissance et de création d'emplois.

Les petites et moyennes entreprises, qui constituent le vivier des forces productives françaises, en sont les premières victimes. Sans possibilité de délocaliser, elles subissent de plein fouet le poids des réglementations abusives.

## **2. La simplification pour les entreprises est devenue une préoccupation majeure des pouvoirs publics.**

Le Gouvernement a fait écho à ces préoccupations, en annonçant un « choc de simplification » au début de l'année 2013.

La mise en place du Conseil de la simplification pour les entreprises par le décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014 a permis de disposer d'une plateforme de concertation et de proposition sur cette question. Placé auprès du Premier ministre pour une durée de trois ans, il est chargé de proposer au Gouvernement les orientations stratégiques de la politique de simplification à l'égard des entreprises.

---

(1) [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Le\\_commerce\\_exterieur\\_de\\_la\\_France\\_-\\_1er\\_semestre\\_2014\\_cle861ee.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Le_commerce_exterieur_de_la_France_-_1er_semestre_2014_cle861ee.pdf), p. 4.

(2) [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf), p. 182-183.

(3) Cité par l'Organisation de coopération et de développement économiques : <http://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/45269061.pdf>, p. 134.

Ce Conseil a formulé 50 propositions le 14 avril 2014, parmi lesquelles on peut relever :

– une garantie « zéro charge supplémentaire » pour toute nouvelle mesure : chaque nouveau coût devra être compensé par une réduction au moins équivalente ;

– le développement des rescrits en matière fiscale, et des « réponses-garanties », permettant à une entreprise d’interroger l’administration sur l’application d’une norme, l’administration étant tenue de fournir une prise de position formelle et juridiquement opposable ;

– l’application d’un principe de non-rétroactivité fiscale pour les entreprises : les règles affectant l’imposition des revenus perçus par les entreprises au cours d’une année devront être adoptées avant cette même année, sauf force majeure ;

– l’application d’un principe de confiance *a priori* dans le domaine fiscal se traduisant par la suppression de certaines obligations déclaratives ;

– l’harmonisation de la définition du « jour » en matière sociale.

Certaines de ces mesures ont d’ores et déjà été transcrites dans notre droit :

– la circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation a instauré un moratoire sur les réglementations nouvelles, hors textes de transposition ou d’application de la loi. Elle prévoit que l’adoption de tout projet de texte réglementaire créant des charges pour les entreprises ne pourra intervenir que s’il est gagé sur une simplification équivalente.

– la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l’administration et les citoyens, a institué le principe selon lequel le silence de l’administration vaut décision implicite d’acceptation ;

– la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et à sécuriser la vie des entreprises, a prévu le développement de la facturation électronique dans les relations des personnes publiques avec leurs fournisseurs, et la mise en place du certificat de projet.

– enfin, le projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises, adopté par l’Assemblée nationale en première lecture le 22 juillet 2014, et en cours d’examen au Sénat, prévoit la simplification de plusieurs obligations déclaratives des entreprises en matière fiscale, l’harmonisation des notions de jour dans la législation du travail et de la sécurité sociale, et une habilitation du Gouvernement à simplifier ou supprimer des régimes d’autorisation préalable et de déclaration applicables aux entreprises.

## **B. TOUTEFOIS, LES EFFORTS CONSENTIS DEMEURENT TRÈS INCOMPLETS. AU-DELÀ DES EFFETS D'ANNONCE, IL CONVIENT D'ÊTRE PLUS ACTIFS.**

Le Gouvernement s'est donc attelé au chantier de la simplification, à grand renfort de communication. On ne peut que se féliciter d'entendre les déclarations d'attachement à la contribution des entrepreneurs à la vie de notre pays. Pour autant, quels en sont les résultats pour les entreprises, dans leur fonctionnement quotidien ? Leurs demandes sont-elles réellement entendues ? Quelle est l'effectivité de l'agenda promu par la majorité ? Votre rapporteur souhaite dresser ici un bref état des lieux de la campagne de simplification lancée par le Gouvernement.

### **1. Une simplification en trompe-l'œil**

#### ***a. Malgré l'ambition affichée, des résultats décevants, voire contre-productifs***

La simplification engagée débouche sur des résultats modestes, voire inverses à ses objectifs. Votre rapporteur souhaite prendre l'exemple d'une mesure emblématique du choc de simplification, dont l'application devrait conduire, en réalité, à une complexité accrue, à savoir la mise en œuvre du principe « *le silence de l'administration vaut accord* ».

La loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens a opéré un renversement de la charge de la preuve s'agissant des demandes adressées par les citoyens à l'administration : là où le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative valait décision de rejet, il vaut désormais décision d'acceptation <sup>(1)</sup>. Votre rapporteur s'est félicité de ce changement, qui signale la volonté d'instaurer un rééquilibrage des relations entre l'administration et les citoyens, et qui doit se traduire, pour les entreprises, par des gains de temps décisifs dans la conduite de leurs projets.

Toutefois, la loi comprend de très nombreuses exceptions à ce principe. Si certaines sont aisément compréhensibles – comme celles excluant de son champ les demandes présentant un caractère financier, ainsi que celles où une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France –, d'autres amoindrissent considérablement la portée de la « révolution » annoncée : en particulier, il est prévu que des décrets pourront écarter l'application de ce principe « eu égard à l'objet de la décision ou pour des motifs de bonne administration ». On voit que le caractère très général de ces motifs laisse, en réalité, une marge immense à l'administration pour se soustraire à la règle énoncée par le législateur.

---

(1) Ce principe figure désormais à l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

La lecture des projets de décrets d'application mis en consultation publique confirme ces craintes : l'application par l'administration s'avère opposée aux intentions du législateur, allant jusqu'à littéralement vider le principe de sa substance.

Pour le seul ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, trois projets de décrets ont été publiés : l'un prévoit une multitude de délais différents pour l'acceptation implicite d'une demande ; les deux autres maintiennent le principe de rejet implicite d'une demande, dans un grand nombre de procédures.

Lorsque le délai de deux mois cesse de valoir décision implicite de rejet, la décision d'acceptation serait considérée comme acquise au terme de délais de longueur très variée : selon la procédure, les délais applicables pourraient être de trois semaines, d'un mois, de 45 jours, de 3, 4, 6, 8, 9 mois, d'un an, voire de 15 mois.

Les décisions implicites de rejet seraient, quant à elles, acquises au terme de délais tout aussi variables : d'une durée de deux mois dans la plupart des cas, le délai atteindrait 3, 4, 6 ou 12 mois dans d'autres, voire 330 ou 345 jours pour certaines procédures d'autorisation en matière d'organismes génétiquement modifiés.

Au total, ce sont plus de 450 procédures qui feraient l'objet d'exceptions, au titre d'un seul ministère.

Le résultat de ces dispositions est une opacité renforcée pour les citoyens, puisqu'on a substitué, à une règle unique, une multitude d'exceptions et de délais différents. On mesure combien la complexité s'en trouve accrue pour les entreprises : celles-ci devront désormais déterminer, pour chaque demande adressée à l'administration, si celle-ci fait l'objet d'une décision implicite de rejet ou d'acceptation, ainsi que le délai au terme duquel cette décision est acquise.

***b. Le souci de la simplification n'a pas été intégré dans le processus de production des normes.***

L'effort de simplification peut même se révéler vain s'il ne s'accompagne pas d'une maîtrise de la production de normes nouvelles. Or, depuis 2012, de nouveaux dispositifs ont été adoptés, qui contrecarrent, voire annulent, le mouvement entrepris vers la simplification.

*Le dispositif d'information des salariés en cas de cession dans les PME*

Un exemple de cette tendance a été donné par l'adoption, au titre II de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, d'un dispositif devant faciliter la transmission des entreprises à leurs salariés. Il

instaure, dans les petites et moyennes entreprises <sup>(1)</sup>, une obligation d'information des salariés, au plus tard deux mois avant la cession, afin de permettre aux salariés de présenter une offre. La méconnaissance de cette obligation peut entraîner l'annulation de la cession. Les mêmes obligations s'appliquent en cas de cession de parts sociales donnant accès à la majorité du capital.

Ce dispositif pose de réelles difficultés d'application, et fera sans aucun doute peser une complexité supplémentaire sur les dirigeants de petites et moyennes entreprises. On sait que la période de transmission d'une petite entreprise est une étape délicate, souvent longue et complexe, et qui réclame une certaine confidentialité. Or les garanties en la matière demeurent très réduites : les salariés sont tenus à une obligation de discrétion, là où une obligation de confidentialité aurait été nécessaire. En outre, le décret d'application de ces dispositions <sup>(2)</sup> prévoit que cette obligation de discrétion s'applique également aux personnes dont le concours est nécessaire pour permettre aux salariés de présenter au cédant une offre de rachat – mais on est en droit de s'interroger sur les sanctions qu'elles encourraient réellement en cas de divulgation d'informations. Au total, ce dispositif crée donc une forte insécurité pour les cédants et les repreneurs, et, partant, pour leurs salariés.

De plus, des difficultés d'application demeurent : le dispositif s'applique-t-il aux cessions de sociétés *holdings*, qui n'emploient pas de salariés, mais dont les filiales en emploient ? Les cessions de droits sociaux au sein d'un même groupe sont-elles concernées ? Les cas de cessions consécutives de participations unitairement inférieures à 50 % mais représentant conjointement 50 % entrent-elles dans le champ de ce dispositif <sup>(3)</sup> ? Le projet de décret ne fait pas la lumière sur ces questions, accroissant ainsi l'incertitude et le risque de contentieux.

### *Le compte pénibilité*

Autre exemple de dispositif récemment adopté qui contribuera, sans aucun doute, à accroître les charges administratives pesant sur les entreprises, la création du compte pénibilité. Institué par la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, il entrera en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour quatre facteurs de pénibilité (travail de nuit, travail en équipes successives alternantes, travail répétitif, activités exercées en milieu hyperbare), et à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour six autres facteurs (manutention manuelle de charges, postures pénibles, exposition à des vibrations mécaniques, à des agents chimiques dangereux, à des températures extrêmes, et au bruit). Ce

---

(1) Cette obligation s'applique plus précisément aux entreprises comptant moins de 50 salariés et aux petites et moyennes entreprises telles que définies par le décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique, à savoir celles qui occupent moins de 250 personnes et qui ont un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 50 M€, ou un total de bilan n'excédant pas 43 M€.

(2) Décret n° 2014-1254 du 28 octobre 2014 relatif à l'information des salariés en cas de cession de leur entreprise.

(3) Ces difficultés d'application ont fait l'objet de plusieurs questions écrites de votre rapporteur (voir les questions n° 67 403 à 67 407).

dispositif a fait l'objet de pas moins de six décrets d'application, publiés le 9 octobre 2014 <sup>(1)</sup>.

Selon leur exposition à des risques professionnels, les salariés voient leur compte pénibilité être abondé de 4 à 8 points annuels pour un travail à temps plein, dans la limite de 100 points sur l'ensemble d'une carrière. Ces points sont utilisables prioritairement pour l'acquisition de droits à la formation, devant permettre une reconversion vers une activité moins pénible, mais aussi pour l'obtention de réductions du temps de travail à salaire inchangé, ou pour un départ anticipé à la retraite, dans la limite de deux années.

Le dispositif devrait concerner 1 million de salariés en 2015, puis 3 millions à partir de 2016.

A-t-on mesuré la charge administrative que représentera, pour les employeurs, la mise en place et la gestion du compte pénibilité ? Le calcul de l'exposition de chaque salarié aux facteurs de pénibilité va réclamer des calculs longs et complexes. En effet, les règles d'abondement de ces comptes prévoient que le compte soit crédité à partir de certains seuils et d'une durée d'exposition. Ainsi, l'exposition au risque « postures pénibles » ouvre droit à des points dès lors que le salarié doit, dans l'exercice de son travail, maintenir les bras en l'air à une hauteur située au-dessus des épaules, ou opérer une torsion du torse à 30 degrés au moins, pendant au moins 900 heures par an.

On voit que le dispositif risque d'être inapplicable dans les plus petites entreprises, et qu'il fait peser sur elles un risque contentieux considérable. Rappelons que la France est le seul pays en Europe à avoir adopté un tel système, ce qui contribue à obérer sa compétitivité.

Au total, alors que l'efficacité commanderait qu'au-delà d'une réduction du stock d'obligations administratives incombant aux entreprises, leur flux soit également modéré, c'est le contraire que l'on constate : le mouvement de complexification se poursuit. Votre rapporteur estime qu'il serait grand temps d'assécher le tonneau des Danaïdes par une rationalisation de la production normative, à laquelle le législateur devrait prendre toute sa part.

## **2. Certaines mesures, réclamées par les entreprises, ne sont pas véritablement entendues.**

### ***a. La simplification du bulletin de paie***

Dans son avis sur les crédits concernant les entreprises dans le projet de loi de finances pour 2012 <sup>(2)</sup>, notre collègue Mme Laure de La Raudière avait préconisé une simplification du bulletin de paie. Elle soulignait que la complexité qu'il avait atteinte le rendait souvent difficilement compréhensible pour les

---

(1) Décrets n° 2014-1155 à 2014-1160 du 9 octobre 2014.

(2) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2012/a3807-III.asp>

salariés, mais aussi pour les organismes gestionnaires, et proposait, en conséquence, d'en supprimer certaines lignes, et d'en regrouper d'autres.

Votre rapporteur salue l'initiative du Conseil de la simplification pour les entreprises, qui a inscrit cette mesure au nombre de ses 50 propositions pour la simplification. Sa mise en œuvre devrait concerner des entreprises volontaires dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015, avant une généralisation en 2016. Des économies substantielles en sont attendues pour les entreprises.

Toutefois, il convient de souligner que la simplification prévue, qui consiste à faire passer d'une trentaine à 15 le nombre de lignes du bulletin de paie, n'est pas à la hauteur de ce qu'il serait possible d'envisager. Votre rapporteur rappelle que l'article 6 de la proposition de loi relative à la simplification et au développement du travail, de la formation et de l'emploi <sup>(1)</sup>, qu'il avait cosignée, proposait de porter ce nombre à quatre seulement : cotisations patronales, cotisations salariales, cotisations liées aux accidents du travail et maladies professionnelles, et cotisations retraites. Elle prévoyait également que chaque salarié pourrait obtenir auprès de son organisme centralisateur, une fois par semestre, le détail de l'ensemble des cotisations déduites.

La lisibilité pour les salariés en serait encore accrue, et les coûts pour les entreprises réduits d'autant. Rappelons qu'au Royaume-Uni, le bulletin de paie comprend entre 5 et 8 lignes seulement.

### ***b. La simplification fiscale***

À l'initiative du Gouvernement, les Assises de la fiscalité des entreprises ont réuni, de janvier à mars 2014, des parlementaires, des représentants des entreprises, des syndicats et de l'administration, et des experts. L'objectif était de disposer d'un constat partagé sur les conséquences des dispositifs fiscaux existants sur la vie des entreprises et leur compétitivité, et de formuler des propositions de réforme. Celles-ci ont inclus plusieurs recommandations devant simplifier la fiscalité des entreprises.

Certaines ont reçu un commencement de mise en œuvre, ou ont été incluses dans l'agenda du Gouvernement. Citons par exemple la non-rétroactivité des mesures fiscales, qui fait partie des propositions du Conseil de la simplification pour les entreprises, et qui a fait l'objet d'engagements du ministre des finances et des comptes publics au mois d'août 2014 : la circulaire annoncée à cette occasion devrait mettre fin aux « *suppléments d'impôts applicables à des exercices déjà clos* [et aux] *majorations après la fin de l'année d'imposition* ». Celle-ci n'a toutefois toujours pas été publiée, et il conviendra de contrôler son application avec la plus grande vigilance.

Toutefois, votre rapporteur regrette que d'autres propositions issues de ces Assises paraissent, pour l'heure, avoir été abandonnées. C'est le cas de la création,

---

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion2165.asp>

auprès du ministre, d'une structure de résolution amiable des litiges, qui pourrait être saisie par une entreprise lorsque le dialogue avec l'administration n'a pas permis de déboucher sur une solution consensuelle. Il y a là, pourtant, un puissant facteur de simplification pour les entreprises, dans la mesure où une telle instance permettrait de faire l'économie de procédures longues et coûteuses. Elle contribuerait également à instituer des relations plus confiantes entre l'administration et les entreprises.

Votre rapporteur voudrait revenir plus précisément sur une mesure qui a fait l'objet de débats récents dans le cadre de la discussion de la première partie du projet de loi de finances, à savoir la suppression de taxes à faible rendement. Les Assises de la fiscalité des entreprises avaient conclu à la nécessité de réduire très significativement le nombre de ces petites taxes, qui font peser une lourde charge administrative et fiscale sur les entreprises, pour un rendement modeste pour les finances publiques.

Le Gouvernement a relayé cette préoccupation en prévoyant la suppression de certaines de ces taxes à l'article 8 du projet de loi de finances. Mais les débats à l'Assemblée nationale, en première lecture, ont d'ores et déjà réduit considérablement le champ des taxes concernées, en abandonnant la suppression de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pesant sur les installations classées pour la protection de l'environnement. Les taxes qu'il est envisagé de supprimer dans le PLF sont donc, à ce stade, au nombre de sept : la taxe dite « Grenelle II » (taxe sur les plus-values immobilières liées à la réalisation d'infrastructures de transports), la cotisation de solidarité sur les graines oléagineuses, la taxe sur les appareils automatiques, la redevance due par les titulaires de concessions de stockage souterrains d'hydrocarbures, la taxe sur les trottoirs, la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines, et les droits d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux de meubles corporels. Le montant concerné représente, au total, 2 à 4 M€, contre 1 Md€ annoncé par M. Christian Eckert, lors de la séance de questions au Gouvernement du 10 avril 2014 au Sénat.

Pourtant, le rapport de l'Inspection générale des finances de mars 2014 avait pointé 192 taxes dont le rendement était inférieur à 150 M€, et préconisait d'en supprimer au moins 90, et jusqu'à 160 ! À titre de comparaison, L'Italie ne connaît que 24 taxes dont le rendement est inférieur à 100 M€, l'Allemagne 3, et le Royaume-Uni aucune.

La réforme annoncée s'avère donc très décevante, tant au regard des annonces que de la simplification fiscale appelée de leurs vœux par les entreprises.

Il convient également de noter qu'un versant de cette simplification ne paraît pas avoir été suffisamment exploré : il s'agit du regroupement de taxes portant sur des assiettes fiscales voisines, qui pourraient faire l'objet de procédures unifiées de déclaration et de paiement.

*c. Une simplification sociale ?*

Les négociations en cours avec les partenaires sociaux doivent aborder la question des seuils sociaux. Sans entrer dans le détail de ce débat, qui réclamerait de longs développements qui excèdent le cadre de cet avis, votre rapporteur souhaite souligner que la qualité du dialogue social tend à être confondue, en France, avec le nombre d'obligations d'information, de consultation et de réunion figurant dans le code du travail. Or ces obligations ont, bien souvent, un effet contre-productif, car leur quantité excessive conduit de nombreux chefs d'entreprise à les respecter de façon formelle, sans que le dialogue au sein de l'entreprise s'en trouve renforcé.

Il souligne également la difficulté qui existe, à l'heure actuelle, à parvenir à un diagnostic partagé de l'effet de ces seuils sur la croissance des entreprises en raison de la difficulté d'accéder aux données publiques sur les entreprises. S'il comprend la nécessité de préserver certaines informations secrètes, il déplore que l'administration ne verse pas au débat public, avec toutes les précautions nécessaires, des données dont elle est seule à disposer et qui permettraient d'éclairer puissamment les protagonistes de ce débat.

## EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur les rapports de MM. Lionel Tardy (Entreprises), Joël Giraud (Commerce extérieur), Mme Corinne Erhel (Communications électroniques et économie numérique), M. Jean Grellier (Industrie) et Mme Michèle Bonneton (Postes), les crédits de la mission « **Économie** » (voir le compte rendu officiel de la commission élargie du 30 octobre 2014, sur [le site internet](#) <sup>(1)</sup> de l'Assemblée nationale).

\*

À l'issue de la commission élargie, la commission des affaires économiques a délibéré sur les crédits de la mission « **Économie** ».

Conformément aux avis favorables de **M. Joël Giraud**, rapporteur pour avis sur les crédits du *Commerce extérieur*, **Mme Corinne Erhel**, rapporteure pour avis sur les crédits des *Communications électroniques*, **M. Jean Grellier**, rapporteur pour avis sur les crédits de l'*Industrie*, **Mme Michèle Bonneton**, rapporteure pour avis sur les crédits des *Postes* et contrairement à l'avis défavorable de **M. Lionel Tardy**, rapporteur pour avis sur les crédits des *Entreprises*, la commission a donné un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « **Économie** » pour 2015.

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions\\_elargies/cr/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/cr/)



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

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

M. Alain Griset, président

M. François Moutot, directeur général

Mme Béatrice Saillard, directrice des relations institutionnelles

### **Association française des entreprises privées (AFEP) \***

Mme Stéphanie Robert, directeur

Mme France Henry-Labordère, directeur des affaires sociales

### **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)**

Mme Geneviève Roy, vice-présidente en charge des affaires sociales

M. Georges Tissié, directeur des affaires sociales

### **Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (iFRAP) \***

Mme Agnès Verdier-Molinié, directrice

### **Syndicat des entreprises de taille intermédiaire et des entreprises patrimoniales (Asmep-ETI) \***

M. Bruno Grandjean, président de Redex et membre d'ASMEP-ETI

M. Alexandre Montay, délégué général

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*