



N° 3110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

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 2016** (n° 3096),

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 PARTICIPATION DU PROGRAMME À LA MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES MAIS QUI PORTE L'ESSENTIEL DE L'EFFORT FISCAL EN FAVEUR DE LA COMPÉTITIVITÉ ET DE L'EMPLOI	9
A. UN EFFORT DE RATIONALISATION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE QUI TOUCHE LE PROGRAMME 134	9
1. Une diminution des crédits par rapport à 2016	9
2. Évolution de la dotation budgétaire des treize actions composant le programme 134	10
a. Aides en faveur du commerce et de l'artisanat	10
b. Actions en faveur des entreprises industrielles	11
B. UNE PRIORITÉ À ACCORDER AUX DISPOSITIFS D'AVENIR	12
1. Une baisse sensible des crédits d'intervention directe en faveur des entreprises ..	12
2. Une dotation qui ne permet pas une pleine exploitation de l'effet de levier des pôles de compétitivité	13
3. Une redéfinition du FISAC qui doit conduire à réfléchir sur sa territorialisation ..	14
4. L'impact de la réforme territoriale sur les services déconcentrés.....	15
C. UN BUDGET STABLE CONSACRÉ AUX ACTIONS DES AUTORITÉS DE RÉGULATION	16
1. Les priorités des autorités de régulation pour l'année 2016	16
a. L'action de l'État en matière de régulation commerciale	17
b. La lutte contre les pratiques anti-concurrentielles	18
c. L'accès aux réseaux dans le domaine de l'énergie	18
d. Des moyens faibles pour remplir la mission surveillance de la concurrence dans les réseaux de communications électroniques	19
2. Un faible niveau de dotation pour l'AFNOR.....	20
3. La contribution de l'État au titre du transport de presse	21

D. UNE ÉVOLUTION NOTABLE DANS LA DISTRIBUTION DES TAXES AFFECTÉES	22
1. La création d'un fonds de compensation pour les chambres de commerce et d'industrie	22
2. La baisse des plafonds des taxes affectées aux centres techniques industriels doit veiller à ne pas handicaper leur action	23
E. UN NIVEAU ÉLEVÉ DE DÉPENSES FISCALES ESSENTIELLEMENT LIÉ AU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI	24
II. LE FINANCEMENT DE LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES ET LA STRATÉGIE INDUSTRIELLE DE LA FRANCE	25
A. LE CICE REMPLIT SON OBJECTIF DE « BOL D'AIR » FINANCIER POUR LES ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ DEPUIS LA CRISE	25
B. BPIFRANCE : UN OPÉRATEUR QUI MONTE EN PUISSANCE MAIS QUI POURRAIT PRENDRE D'AVANTAGE DE RISQUES	26
1. La mission de financement et d'investissement	27
2. Le renforcement nécessaire des aides individuelles à l'innovation	28
3. La création d'une capacité de retournement associant État, Régions, BPI et investisseurs privés : un grand pas en faveur de l'aide aux entreprises en difficulté	29
C. LE MAINTIEN D'UN EFFORT MASSIF D'INVESTISSEMENT À TRAVERS LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENT D'AVENIR ET LE RECENTRAGE DES PLANS INDUSTRIELS SUR DES THÉMATIQUES FORTES	31
1. Une promotion de l'excellence française via les investissements d'avenir	31
2. Une méthode efficace de sélection : l'appel à projet, mais une attribution parfois complexe de l'aide du fait d'une gestion duale	32
3. La rationalisation des plans industriels : le passage de 34 plans à 9 plans industriels	33
D. LE SOUTIEN DIRECT AUX ENTREPRISES : UN ENJEU MAJEUR POUR ÉVITER LA DISPARITION DU TISSU INDUSTRIEL	33
1. Les compétences des collectivités confortées en matière économique par la réforme territoriale	33
2. Une politique européenne qui doit veiller à ne pas freiner le développement économique et l'innovation	35
3. Le repérage et le traitement des entreprises en difficulté	35
4. Business France : un nouvel établissement en soutien des entreprises exportatrices	36
5. Une action renouvelée en faveur de l'économie sociale et solidaire	37

III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS ET AVANCÉS À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS : UN RENFORCEMENT DE L'AIDE AUX ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ.....	38
A. LE PROGRAMME 861.....	39
B. LE PROGRAMME 862 : UN PROGRAMME RENOUVELÉ À TRAVERS LE FDES.....	39
C. LE PROGRAMME 863.....	40
EXAMEN EN COMMISSION	43
<i>Article 52</i> : Création d'un fonds de péréquation entre les chambres de commerce et d'industrie.....	45
<i>Article 53</i> : Création de trois taxes affectées au financement de centres techniques industriels et harmonisation de l'ensemble des taxes affectées à ces derniers et aux comités professionnels du développement économique.....	51
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	59

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, 89 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

L'année 2015 a été marquée par la volonté du Gouvernement de poursuivre ses efforts en faveur d'une croissance durable et équilibrée de l'économie française. C'est en accord avec cet objectif que les politiques menées dans le cadre de la mission *Économie* tendent à favoriser l'emploi, la compétitivité des entreprises ainsi que le développement des exportations.

En effet, les entreprises bénéficieront d'une réduction supplémentaire de prélèvements de 9 milliards d'euros l'an prochain, pour un total de 33 milliards d'euros en 2016, si l'on additionne les effets de la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) (18 milliards d'euros), le pacte de responsabilité (13 milliards d'euros) et les aides aux PME/TPE (1 milliard d'euros). Le projet de loi de finances pour 2016 (PLF 2016) prévoit également la mise en œuvre du plan PME/TPE qui avait été annoncé le 9 juin dernier par le Premier ministre Manuel Valls. Ce plan prévoit notamment d'encourager l'embauche des salariés supplémentaires en limitant les effets du franchissement des seuils d'effectifs applicables à certains prélèvements fiscaux et sociaux et en favorisant les dispositifs de groupements d'employeurs qui permettent aux TPE/PME de recourir à des salariés en contrat à durée déterminée (CDI) qu'elles n'auraient pas été en mesure d'embaucher et en augmentant le plafond de provision déductible pour faire face aux impayés.

Pour financer cet effort fiscal en faveur de la compétitivité des entreprises, les dépenses budgétaires sont en légère diminution : les crédits du programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* passent ainsi de 852 millions d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2015 à 838 en crédits de paiement (CP) en PLF 2016. Le Rapporteur spécial souligne cependant que le programme 134 avait déjà contribué en 2014 à l'effort de réduction des dépenses publiques. À cet égard, et notamment dans la perspective de la réforme territoriale, il rappelle que certains dispositifs mériteraient d'être davantage appuyés. Il est par ailleurs nécessaire de repenser l'articulation entre les dispositifs pilotés en administration centrale et dans les services déconcentrés d'une part, et ceux conduits par les régions d'autre part. Les moyens d'action des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) doivent ainsi être cohérents avec leurs missions redéfinies. La priorité doit être clairement donnée aux interventions en faveur de l'investissement, de l'innovation, de l'industrie et de l'international, ce qui recouvre notamment l'ensemble des dotations à Bpifrance et aux pôles de compétitivité.

Au-delà du soutien direct aux entreprises, la mission *Économie* comporte également des crédits à destination des structures en charge de la régulation et de la surveillance du marché, telle que la commission de régulation de l'énergie (CRE) ou l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

I. UNE PARTICIPATION DU PROGRAMME À LA MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES MAIS QUI PORTE L'ESSENTIEL DE L'EFFORT FISCAL EN FAVEUR DE LA COMPÉTITIVITÉ ET DE L'EMPLOI

La mission *Économie* regroupe 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 : *Développement des entreprises et du tourisme* (n° 134), *Statistiques et études économiques* (n° 220), *Stratégie économique et fiscale* (n° 305)⁽¹⁾. 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. UN EFFORT DE RATIONALISATION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE QUI TOUCHE LE PROGRAMME 134

1. Une diminution des crédits par rapport à 2016

Les crédits du programme 134 évoluent, à structure constante, de 874,54 millions d'euros en CP (859,54 en AE) en 2015 à 831,13 millions d'euros (844,49 en AE) dans le PLF 2016, soit une diminution de 5 % en CP et de 1,75 % en AE.

La masse salariale du programme à structure constante (hors transferts) diminue de 0,3 % dans le PLF 2016, après une réduction de 0,5 % entre la LFI 2014 et la LFI 2015. Cette quasi-stabilité pour 2016 s'explique par un glissement-vieillesse technicité (GVT) solde qui compense en partie l'impact du schéma d'emplois négatif.

Après une diminution de 10,5 % entre la LFI 2014 et la LFI 2015, les dotations hors titre 2 en CP passent, à périmètre constant, de 462,7 millions d'euros en LFI 2015 à 421,3 en PLF 2016, soit une diminution de près de 9 %. L'évolution des AE est en revanche de moindre ampleur avec une baisse de près de 3 % en 2016 qui intervient après une diminution de 12 % en 2015 par rapport à 2014.

Les principales évolutions portent sur les dotations de la direction générale des entreprises (DGE) (action 02, 03, 04 et 21), de la direction générale du Trésor (actions 07 et 20) et de la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) (actions 16 à 18).

(1) S'y ajoutent les financements mobilisés au titre des programmes d'investissement d'avenir.

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

Par rapport à la loi de finances pour 2015, les principales évolutions constatées sont les suivantes.

a. Aides en faveur du commerce et de l'artisanat

L'indemnité de départ des commerçants et artisans (IDD), créée par la loi de finances pour 1982, s'est substituée à l'aide spéciale compensatrice (ASC) mise en place en 1972, afin de compenser, au moment du départ en retraite des indépendants, la dépréciation des fonds de commerce et l'érosion des repreneurs potentiels liés au développement de la grande distribution. Cette aide a été supprimée à compter du 1^{er} janvier 2015 par l'article 92 de la loi de finances pour 2015, dans la mesure où elle ne répondait plus à ses objectifs originels. Les dotations prévues en 2015 et 2016 visent à assurer le paiement des aides accordées avant cette suppression.

Afin d'atténuer les conséquences de la suppression de l'indemnité de départ, le régime social des indépendants (RSI) a mis en œuvre un dispositif de substitution dénommé « accompagnement au départ en retraite » (ADR) dès le 1^{er} janvier 2015 et qui n'est plus financé par le programme 134. Il s'agit d'une aide sociale, extra-légale, attribuée par les caisses régionales du régime qui est complémentaire des aides accordées aux assurés actifs ou retraités au titre de l'action sanitaire et sociale du RSI. Des critères sociaux et médico-sociaux, en plus des critères de revenus, sont pris en considération pour l'attribution de cette aide. Les personnes remplissant les critères d'éligibilité peuvent obtenir une aide d'un montant moyen qui varie, selon leur situation, de 7 500 à 10 000 euros.

La dotation prévue pour le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) est fixée à 15 millions d'euros en AE et à 10 en CP en 2016. En effet, à la suite de la réforme introduite par la loi relative au commerce à l'artisanat et aux très petites entreprises du 18 juin 2014 (mise en place d'un appel à projets pour les opérations territoriales), ce dispositif est désormais géré en autorisation d'engagement, afin de tenir compte des décaissements effectifs des fonds par le RSI, qui s'étendent sur plusieurs années. Les crédits 2015, qui avaient été augmentés en CP par amendement du Gouvernement, ont permis de financer la plus grande partie du stock de dossiers résultant de l'ancien dispositif. Les crédits 2016 peuvent donc être concentrés sur le dispositif réformé : le FISAC a été recentré sur les communes rurales et les quartiers prioritaires de la politique de la ville pour les aider à maintenir et à développer leurs activités commerciales et artisanales.

La baisse des crédits des services à la personne, qui correspondent aux moyens de l'ancienne Agence nationale des services à la personne, supprimée en 2014, est le résultat de la rationalisation de ces dépenses effectuée depuis un an et demi par la direction générale des entreprises.

Les crédits de soutien au développement des PME, ainsi que la subvention pour charges de service public versée à l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (l'EPARECA), traduisent la contribution à l'effort de maîtrise des dépenses publiques.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 2 COMMERCE ET ARTISANANT ENTRE LA LFI 2015 ET LE PLF 2016

(en euros)

Action	Cat	LFI 2015		PLF 2016		Évolution 2016/2015 en %	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
02 Commerce Artisanat							
Services à la personne	31/64	3 807 260	3 807 260	3 000 000	3 000 000	-21	-21
EPARECA	32	6 700 000	6 700 000	6 272 406	6 272 406	-6	-6
Aide au départ	62	5 000 000	5 000 000	4 000 000	4 000 000	-20	-20
FISAC	62	19 305 000	16 946 830	15 000 000	10 000 000	-22	-41
Développement des PME (hors réserve parlementaire)	31/64	7 336 075	7 336 075	6 533 993	6 533 993	-11	-11
TOTAL		42 148 335	39 790 165	34 806 399	29 806 399	-18	-26

Source : ministère de l'économie et des finances.

b. Actions en faveur des entreprises industrielles

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ENTRE LA LFI 2015 ET LE PLF 2016

Actions	Cat.	LFI 2015	PLF 2016	Évolution en %
		AE/CP	AE/CP	
03 Action en faveur des entreprises industrielles		6 374 317	5 454 215	-14,43
Actions d'accompagnement des entreprises - fonctionnement	31	6 374 317	5 454 215	-14,43
04 Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information		32 266 801	32 089 910	-0,5
Actions en faveur du numérique et des télécom	31	277 750	295 710	6,47
Agence nationale des fréquences (A.N.Fr.)	32	31 989 051	31 794 200	-0,61

Source : ministère de l'économie et des finances.

Par rapport à la loi de finances pour 2015, la principale évolution concerne les dépenses de fonctionnement relatives aux actions d'accompagnement des entreprises (-14,4 %). Ces crédits concernent les études et expertises industrielles (-18 %) ; la communication, le remboursement des personnels mis à disposition et le fonctionnement du réseau déconcentré (-14,3 %).

Le Rapporteur spécial est préoccupé par la baisse continue des moyens mis à disposition des Direccte sur le champ du développement économique. Celles-ci, animées par des personnels compétents, voient leurs marges d'action réduites année après année, ce qui nécessite de clarifier les

compétences territoriales dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe » à compter du 1^{er} janvier 2016.

B. UNE PRIORITÉ À ACCORDER AUX DISPOSITIFS D'AVENIR

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

Dans le cadre de la maîtrise des dépenses publiques, les crédits de politique industrielle – actions collectives pilotées en administration centrale – ont fortement diminué (– 32 %) par rapport à la LFI 2015.

Les actions collectives pilotées par les services déconcentrés (Directe) ont été interrompues dans le PLF 2015. Le Rapporteur spécial regrette la baisse effective – tant en crédits de paiements qu'en autorisations d'engagement – des moyens alloués aux actions collectives menées par les Direccte en faveur des PME. En effet, en LFI 2014 figuraient 27,3 millions d'euros en AE et 33,6 en CP, tandis qu'en PLF 2015 ne sont plus ouverts que 11,5 millions d'euros en AE et 25 en CP. Au PLF 2016 la dotation s'élève à 14 millions d'euros en AE et 18,3 en CP.

De la même manière, le niveau de dotation en CP pour les contrats de plan État-région (CPER) et contractualisations régionales assimilées est en forte baisse (– 37,71 %) entre la LFI 2015 et le PLF 2016, car l'apurement des restes à payer arrive à son terme.

S'agissant des centres techniques et organismes assimilés, la baisse des crédits (– 9,88 %) par rapport à la LFI 2015 est due au basculement progressif, à compter de 2016, vers un financement par taxes affectées pour le Centre technique des industries de la fonderie (CTIF) et l'institut des corps gras (ITERG). En raison du délai entre la mise en place de la taxe et la perception effective de son produit, une dotation budgétaire transitoire est maintenue en 2016 (4,7 millions d'euros pour le CTIF et 200 000 euros pour l'ITERG). Par ailleurs, d'autres centres techniques (CTI) pour d'autres filières professionnelles sont financés par des taxes affectées à hauteur de 136,4 millions d'euros.

En revanche, les crédits destinés au soutien à la gouvernance des pôles de compétitivité, ont été maintenus au PLF 2016 à hauteur de 14 millions d'euros, soit le même niveau qu'en 2015 à la suite de l'engagement du Ministre de maintenir une dotation conséquente pour la gouvernance des pôles de compétitivité comme l'y avait invité le Rapporteur spécial.

2. Une dotation qui ne permet pas une pleine exploitation de l'effet de levier des pôles de compétitivité

La participation de l'État au financement du fonctionnement des pôles de compétitivité dépend principalement des crédits du ministère de l'Économie et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. L'enveloppe globale pour le financement et le fonctionnement des structures de gouvernance des pôles de compétitivité (programme 134, action 3) a été en LFI 2015 de 10 millions d'euros (mais rehaussée à 14 millions d'euros en gestion) contre 16,5 en LFI 2014. Conformément à l'engagement du ministre, le PLF 2016 prévoit un montant identique de 14 millions d'euros en AE pour la gouvernance des pôles sur le programme 134, soit une stabilité par rapport à l'exécution budgétaire 2015.

Le Rapporteur spécial note cependant que le PLF 2016 prévoit également 85 millions d'euros en autorisations d'engagement pour le financement des projets du fonds unique interministériel – FUI – dans le cadre du programme 192 (mission *Recherche et enseignement supérieur*) : cette dotation est en baisse constante depuis plusieurs années, sans compter la mise en réserve de crédits à hauteur de 8 %, qui réduit encore la dotation initiale. Il note qu'en deçà d'un certain seuil, la politique industrielle française pourrait s'en trouver fortement affectée.

En effet, la deuxième évaluation de la politique des pôles de compétitivité, rendue publique en juin 2012, a confirmé la pertinence de cette politique et le dynamisme des pôles et permis de fixer les principaux axes stratégiques de sa troisième phase (2013-2018). Dans le cadre de celle-ci, l'État et les régions exercent désormais un copilotage rénové. L'objectif est d'accroître l'efficacité de l'action publique en instaurant un partenariat plus étroit entre les échelons nationaux et territoriaux. Les résultats des appels à projets du FUI rendent compte d'une implication croissante des PME. La majorité des projets retenus au vingtième appel à projets du FUI sont portés par des PME ou des ETI (78 % contre 22 % par des grands groupes). Par ailleurs, 46 % des partenaires des projets retenus sont des PME ou des entreprises de taille intermédiaire (ETI), 17 % des grands groupes et 37 % des organismes publics de recherche ou de formation. Cette forte implication des PME et des ETI dans les projets des pôles tend à s'accroître.

Le Rapporteur spécial souligne que les écosystèmes d'innovation qui se sont constitués grâce aux pôles de compétitivité doivent être préservés. Toutefois la recherche d'efficacité optimale implique que les pôles de compétitivité soient rigoureusement évalués selon des critères partagés avec l'ensemble des financeurs portant par exemple sur la cohérence avec l'ensemble des structures, l'efficience, l'impact sur l'écosystème d'innovation, la viabilité par l'engagement des entreprises. À cet égard, le rapprochement de certains pôles doit être envisagé.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial rappelle qu'il est nécessaire d'encourager les pôles à se « tourner davantage » vers les financements européens accordés dans le cadre de la stratégie H2020. En effet, 70 milliards d'euros sont mobilisables, ne le sont pas suffisamment par des entreprises françaises en raison d'un défaut d'accompagnement de nos pôles à l'échelle européenne. Il s'agit là d'un enjeu d'autant plus prégnant compte tenu de la réforme territoriale effective au 1^{er} janvier prochain qui sera susceptible d'impacter le financement des pôles de compétitivité.

3. Une redéfinition du FISAC qui doit conduire à réfléchir sur sa territorialisation

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 les zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociales.

Le FISAC dans le PLF 2015 était doté en CP de 9 millions d'euros contre 32,3 en 2013. Ses crédits remontent légèrement dans le PLF 2016 puisqu'ils s'élèvent à hauteur de 10 millions d'euros en crédit de paiement. S'agissant des autorisations d'engagement, les crédits passent de 19,5 millions dans le LFI 2015 à 15 en PLF 2016.

Les contraintes budgétaires qui se sont imposées au FISAC depuis plusieurs années, ainsi que les divers dysfonctionnements constatés, ont induit une refonte nécessaire du dispositif afin de le redynamiser. Dorénavant, selon l'article L. 750-1-1 du code de commerce modifié par la loi du 18 juin 2014 précitée, la logique de guichet a été remplacée par un pilotage du FISAC en fonction des priorités du Gouvernement et des disponibilités budgétaires. En ce sens, un décret d'application du 15 mai 2015 rend éligible au dispositif deux types d'opérations :

- les opérations collectives concernant les entreprises commerciales, artisanales et de services de proximité installées dans les pays, dans les groupements de communes rurales, ainsi que dans les centres-villes et dans les quartiers des communes de plus de 3 000 habitants ;

- les opérations individuelles en milieu rural qui concernent les entreprises de proximité ayant le projet soit de s'implanter soit de se moderniser dans les centres-bourg des communes dont la population est inférieure à 3 000 habitants.

La réforme se traduit d'une part, par la mise en place de nouvelles modalités de sélection des dossiers (appels à projet) et d'autre part, par un engagement prioritaire aux côtés des communes rurales et des quartiers prioritaires de la politique de la ville, pour les aider à maintenir et à développer leur activité commerciale et artisanale. Le décret d'application de la loi de 2014 fixe les taux maxima de subvention, soit 30 % pour les dépenses de fonctionnement et 20 %

pour les dépenses d'investissement. Toutefois le financement est subordonné à la condition que les actions du FISAC ne bénéficient pas d'une autre forme de financement de l'État. Enfin, le ministre chargé du commerce peut décider de mettre en place au niveau national des actions spécifiques. C'est le cas par exemple, du dispositif d'aide des stations-services indépendantes faisant suite à la dissolution du Comité professionnelle de distribution des carburants (CPDC) mettant à disposition une enveloppe de 2,5 millions d'euros en 2015.

Le Rapporteur spécial prend acte de cette évolution mais s'interroge sur le maintien de ce dispositif d'envergure nationale qui n'est doté que de 10 millions d'euros en crédits de paiement, 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 avec le budget correspondant, à défaut de quoi se multiplient et s'empilent des dispositifs sans véritable impact pour des coûts de gestion devenus prohibitifs.

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.

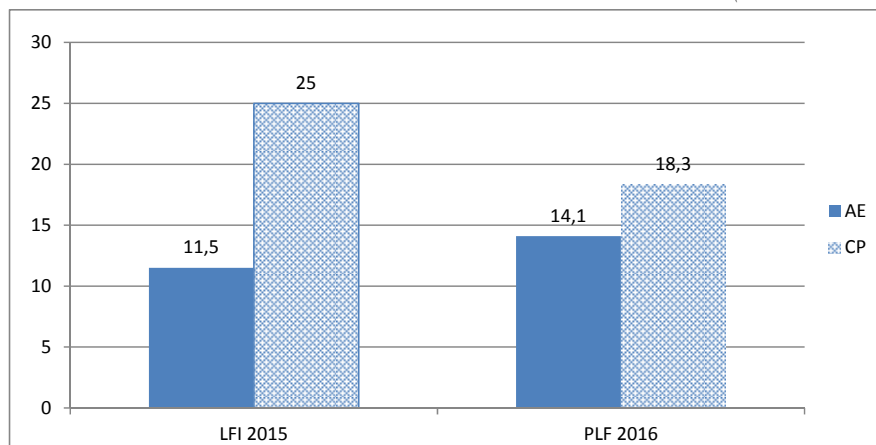
4. L'impact de la réforme territoriale sur les services déconcentrés

Au 1^{er} janvier 2016, la France comptera treize régions au lieu des vingt-deux actuelles donnant la priorité au renforcement des responsabilités régionales. Dès lors, l'année à venir est une année de transition importante. Les conseils départementaux ne pourront maintenir leurs financements à l'égard des organismes concourant au développement de l'économie – créés antérieurement – que jusqu'au 31 décembre 2016. À terme, c'est bien les régions qui compenseront le retrait des départements dans le domaine de la politique économique.

Il convient donc de faire attention aux moyens alloués aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) qui conçoivent et pilotent au niveau local des plans d'actions découlant des orientations stratégiques nationales pour favoriser le développement des entreprises françaises. Ainsi, la direction générale des entreprises (DGE) qui œuvre dans le domaine de la politique industrielle en cherchant principalement à améliorer la compétitivité hors-prix des entreprises doit impérativement coordonner ses actions avec les Direccte afin que tout doublon soit évité et que soient clarifiées les compétences en vue de permettre un accès direct des PME aux financements aidés.

Au niveau du programme 134, le Rapporteur spécial regrette l'affaiblissement des moyens qui pourront être mobilisés pour l'aide aux PME. En effet, les crédits consacrés aux actions collectives menées en leur faveur par le réseau déconcentré des Direccte sont en baisse entre la LFI 2015 (11,5 millions d'euros en AE et 25 en CP) et le PLF 2016 (14,1 millions d'euros en AE et 18,3 en CP).

ACTIONS COLLECTIVES EN FAVEUR DES PME (RÉSEAU DÉCONCENTRÉ DES DIRECCTE)
(en millions d'euros)



Source : ministère de l'Économie et des finances.

La capacité des administrations déconcentrées à soutenir la compétitivité des entreprises doit également prévaloir au niveau central. Or, la dotation qui était stable en 2015 (à hauteur de 10,8 millions d'euros en crédits de paiement) baisse de moitié pour atteindre seulement 5,6 millions d'euros en crédits de paiement dans le PLF pour 2016. Ces très faibles moyens ne permettent évidemment pas de développer certains projets tels que les mesures d'accompagnement des PME dans les pôles de compétitivité pour favoriser l'accès aux financements européens, qui visent à soutenir l'émergence de projets collaboratifs d'innovation. Pour autant, ces projets qui impliquent des PME dans les pôles de compétitivité avec des partenaires européens (entreprises, centres de recherche et laboratoires), sont essentiels pour mieux insérer nos entreprises dans le cadre européen.

C. UN BUDGET STABLE CONSACRÉ AUX ACTIONS DES AUTORITÉS DE RÉGULATION

1. Les priorités des autorités de régulation pour l'année 2016

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) et, 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) 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

La DGCCRF est un acteur important de la surveillance du marché national. Elle vérifie, à tous les stades de commercialisation (depuis la première mise sur le marché jusqu'au stade du commerce de détail), les moyens mis en œuvre par les entreprises pour garantir la sécurité des produits et des services proposés au consommateur ainsi que les produits ou services eux-mêmes, y compris dans l'information transmise au consommateur *via* la publicité et l'étiquetage réalisé par les professionnels, qui doit contribuer à un usage sûr du produit.

Elle s'appuie sur l'expertise du service commun des laboratoires pour s'assurer que les exigences de sécurité prévues par les réglementations nationales ou communautaires – ou par l'obligation générale de sécurité pour les produits non réglementés – sont bien respectées. Dans le cas contraire, ses agents mettent en œuvre leurs pouvoirs de police judiciaire ou de police administrative ou bien encore proposent aux ministres ou aux préfets de prendre des mesures (injonctions ministérielles, arrêtés d'urgence ministériels et préfectoraux de cessation de fabrication et de commercialisation de produits dangereux ou susceptibles de l'être).

Les contrôles réalisés par la DGCCRF font l'objet d'une programmation nationale qui fixe chaque année des thèmes de contrôle prioritaires et établit la liste et les modalités de réalisation de l'ensemble des enquêtes programmées - ou régionale.

Le PLF 2016 prévoit un renforcement des relations dématérialisées avec les services de la DGCCRF en matière d'information des consommateurs et des professionnels afin de permettre au grand public d'accéder en deux clics à un formulaire en ligne permettant de poser une question ou d'exposer un litige auprès des services compétents sur le territoire en matière de consommation, de qualité, de sécurité des produits et des services de la consommation.

En effet, au PLF 2016, les crédits sont en augmentation de 7 %, soit plus de 120 millions d'euros. Cette augmentation bénéficie au programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* à hauteur de 60,40 millions d'euros, dont plus de 93 % au profit des actions 16, 17, et 18 (*Régulation concurrentielle des marchés, Protection économique des consommateurs et Sécurité des consommateurs*) de la DGCCRF.

b. La lutte contre les pratiques anti-concurrentielles

Dans le domaine de la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles, l'Autorité de la concurrence poursuivra en 2016 ses actions de contrôle des concentrations. Au cours de l'année 2014, 200 décisions ont été rendues : 190 autorisations et dix autorisations sous réserve d'engagements. Au 30 juin 2015, elle a rendu 81 décisions d'autorisation dont trois sous réserve d'engagements.

Les services d'enquête des Direccte luttent également contre les pratiques anticoncurrentielles : à ce titre ils poursuivront en 2016 la recherche d'indices de nature à mettre à jour des pratiques anticoncurrentielles dans des secteurs économiques à enjeu du fait soit de leur progression, soit de leur part dans les dépenses contraintes des ménages. Entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} août 2015, la DGCCRF a transmis 59 indices à l'Autorité de la concurrence et quinze rapports concluant à des pratiques anticoncurrentielles.

Le projet de loi de finance pour 2016 prévoit, pour l'action *Régulation concurrentielle des marchés*, une dotation de 71,36 millions d'euros en crédits de masse salariale pour 975 équivalent temps plein travaillé (ETPT).

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

La Commission de régulation de l'énergie (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 observations trimestrielles 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.

DOTATION BUDGÉTAIRE DE LA COMMISSION DE RÉGULATION DE L’ÉNERGIE

(en millions d’euros)

	2014		2015		2016
	LFI***	exécution AE après gel et surgel	LFI***	Prévision exécution AE après réserve (hors rabot)	LFI***
Dépenses de personnel	12,182	12,182	12,445	12,383	12,581
Dépenses de fonctionnement					
Immobilier	4,224	3,909	3,500	3,500	3,500
fonctionnement courant	0,726	1,089	0,810	0,640	0,810
Informatique	0,171	0,224	0,300	0,250	0,170
dépenses spécifiques liées à l’activité	1,987	1,427	3,017	2,463	2,850
services partagés avec le MNE (**)	0,000				0,000
Fonctionnement courant CRE total	7,108	6,649	7,627	6,853	7,330
Budget total de la CRE (DP et DF)	19,956	18,908	20,072	19,236	19,911

(**) MNE = médiateur national de l’énergie.

(***) y compris rétablissements de crédits estimé à 1,030 million d’euros pour le remboursement du loyer et charges annexes du MNE.

Source : ministère de l’économie.

d. Des moyens faibles pour remplir la mission surveillance de la concurrence dans les réseaux de communications électroniques

L’action de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (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.

Au PLF 2016, les crédits en AE et en CP sont de 21,6 millions d’euros. S’agissant du fonctionnement, les crédits votés en loi de finances initiale s’élèvent à 6,6 millions d’euros pour 2014 et à 6,2 pour 2015, en forte réduction. Le PLF 2016 prévoit la reconduction du montant LFI 2015, soit 6,2 millions d’euros.

Après deux années difficiles, la trajectoire budgétaire du titre 2 des crédits de l'ARCEP a été revue à la hausse dans le cadre des travaux préparatoires à la loi de finances initiale pour 2016. Ainsi, après une baisse du plafond de 174 ETPT à 171 en 2014, puis d'une baisse de 171 à 166 ETPT en LFI 2015, le projet annuel de performance annexé au PLF restaure un plafond d'emplois à hauteur de 171 ETPT pour 2016 ce qui a pour effet de renforcer les crédits de titre 2 (15,4 millions d'euros). Un effort très significatif a été consenti par le responsable de programme, pour parvenir à une solution de stabilité satisfaisante pour le titre 2, en termes d'emplois et de crédits. Cette stabilisation a été rendue possible pour partie par l'engagement de l'ARCEP d'un redéploiement interne de ses emplois. Un suivi régulier de la situation sera nécessaire et, en tout état de cause, l'Autorité ne pourra pas continuer à assumer de nouvelles missions à moyens constants.

Or, l'ARCEP 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. 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 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 des 700 MHz sur l'ensemble du territoire métropolitain).

Si le risque de crise en termes d'effectif est ainsi écarté à court terme, l'ARCEP reste fragilisée. Depuis 2009, elle subit une réduction de ses crédits de fonctionnement dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint. Au-delà de l'exercice 2016, elle devra mettre en œuvre les dispositions de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, ainsi que les dispositions du futur règlement européen sur la neutralité de l'Internet et l'itinérance mobile européenne, qui devrait être adopté avant la fin de l'année.

2. Un faible niveau de dotation pour l'AFNOR

La normalisation est une activité d'intérêt général qui a pour objet de fournir des documents de référence élaborés de manière consensuelle par toutes les parties intéressées, portant sur des règles, des caractéristiques, des recommandations ou des exemples de bonnes pratiques, relatives à des produits, à des services, à des méthodes, à des processus ou à des organisations. Elle vise à

encourager le développement économique et l'innovation tout en prenant en compte des objectifs de développement durable. L'État et les pouvoirs publics sont à la fois utilisateurs et régulateurs de normes, notamment au regard de leur conformité aux directives et règlements européens. À cet égard, la direction générale des entreprises exerce une tutelle sur l'AFNOR.

En 2015, la subvention au titre du programme 134 consacrée aux actions de pilotage du système et aux actions de promotion de la normalisation menées par l'AFNOR, était revenue à son niveau de 2013, soit 10,6 millions d'euros. En 2014, la contribution de l'État avait sensiblement augmentée en intégrant la prise en charge à hauteur de 50 % de la cotisation aux organisations de normalisation du secteur de l'électrotechnique. Au PLF 2016 la dotation diminue à nouveau, elle n'est que de 9,5 millions d'euros en AE et en CP.

En 2014, il a été demandé par le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique de procéder à une analyse du fonctionnement du système français de normalisation ainsi qu'une stratégie de normalisation au service de la politique industrielle de la France⁽¹⁾. Le rapport a vu ses propositions validées en février 2015, au sein desquelles figure la création d'un Comité d'orientation de la politique de normalisation. Cette nouvelle instance a vocation à développer une vision élargie de la normalisation afin d'accroître son rôle de levier de compétitivité et d'influence stratégique pour les entreprises françaises et d'améliorer l'intégration de la normalisation dans le processus qui mène de l'innovation à l'accès au marché.

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 elle. L'État compense en partie, sous forme d'une participation financière annuelle, les surcoûts de cette mission de service public.

Pour 2016, la contribution de l'État atteint 119 millions d'euros. En 2014, elle était de 150 millions d'euros et non pas 200 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. Toutefois, cette moindre dotation est compensée par 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 2016, une dotation de 119 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.

(1) *Lydie Evrard*, Politique nationale de normalisation et stratégie pour la compétitivité de notre économie, décembre 2014.

D. UNE ÉVOLUTION NOTABLE DANS LA DISTRIBUTION DES TAXES AFFECTÉES

Le PLF 2016 précise plusieurs opérations budgétaires mises en œuvre dans le domaine des taxes affectées.

En premier lieu, l'Agence nationale des fréquences (ANFR) bénéficie d'une dotation budgétaire de 27,3 millions d'euros par an de 2016 à 2018 et d'une partie du produit des recettes des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences comprises entre 694 et 790 MHz (dite bande des 700 MHz) afin de financer un dispositif d'accompagnement des téléspectateurs (aide financière et technique aux téléspectateurs et campagne de communication) et des utilisateurs d'équipements radio sans fils comme des microphones sans fil et des oreillettes (professionnels du secteur culturel, universités, salles de conférence, etc.)

Le PLF 2016 prévoit également une baisse de la fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques affectée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Par ailleurs 90 millions d'euros seront prélevés sur le fond de roulement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Un fonds de péréquation est également créé pour réguler les déséquilibres entre les chambres de commerce et d'industrie (CCI) sur le territoire national.

Enfin, l'article 53 du PLF 2016 crée trois taxes affectées au financement de centres techniques industriels (CTI) et procède à une harmonisation de l'ensemble de ces taxes ainsi que de celles affectées aux comités professionnels du développement économique (CPDE).

1. La création d'un fonds de compensation pour les chambres de commerce et d'industrie

Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) connaissent une réduction de 150 millions d'euros de leurs recettes en PLF 2016, s'ajoutant aux 213 millions d'euros prévus par la LFI 2015. Le plafond de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE) fléchée vers les Chambres devrait ainsi passer de 506 à 356 millions, selon l'article 14 du PLF, dans le cadre de la contribution des organismes chargés de missions de service public au redressement des finances publiques. Cette baisse du plafond se traduira par une baisse équivalente de la fiscalité des entreprises.

En revanche, le fonds de roulement des Chambres, amputé de 500 millions d'euros en 2015, est préservé cette année. Par ailleurs, l'article 52 du PLF prévoit la création d'un fonds de péréquation entre les CCI doté de 20 millions d'euros. Placé au sein du fonds de financement des chambres de régions, il a pour objet de soutenir les CCI en difficultés financières ou des projets d'investissements sur la base des décisions prises par la tête du réseau CCI France. Ce fonds constitue une modalité particulière d'affectation de la TCVAE.

Les autres réseaux consulaires sont préservés. Le plafond de taxe affectée aux chambres des métiers et de l'artisanat passe ainsi de 244 à 243 millions d'euros. Quant aux chambres d'agriculture, en raison de la crise de l'élevage, la baisse du plafond de leur taxe pour frais de chambre est reportée d'un an. Cette mesure est destinée à leur permettre d'apporter leur concours au développement des circuits courts de commercialisation et de contribuer à la démarche de simplification des normes environnementales.

2. La baisse des plafonds des taxes affectées aux centres techniques industriels doit veiller à ne pas handicaper leur action

Les centres techniques industriels (CTI) sont des établissements d'intérêt général dont le statut est fixé par la loi (articles L. 342-1 à L. 342-13) du code de la recherche. 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 technologie 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.

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 2014 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, ces structures leur permettent d'accéder à des outils techniques de pointe et à une expertise innovante à travers l'innovation, technologique ou non, et la conquête de marchés extérieurs.

Les centres sont financés par des ressources propres – 50 % en moyenne – d'un niveau très variable selon les centres et par financement public (taxe affectée et/ou dotation budgétaire) afin de financer leur mission d'intérêt général. Les 17 structures ont ainsi reçu au titre de l'année 2015 (taxe affectée + dotations)

164,4 millions d'euros. 88 % de cette somme, soit 145,5 millions d'euros correspond aux taxes affectées, ce qui représente une baisse de 6 % par rapport à 2014.

Le plafonnement de la taxe affectée à partir de la loi de finances initiale pour 2011, a marqué le début d'une baisse tendancielle régulière. Le renversement qu'entraîne le mécanisme de plafonnement équivaut pour certaine structure à une mesure confiscatoire. En effet, ces reversements pour le périmètre du réseau des CTI se sont élevés à 2,3 millions d'euros en 2015 et, depuis 2012, ce sont près de 6,3 millions d'euros qui ont été versés au budget de l'État. Or, la taxe est identifiée et reconnue par les professions qui s'en acquittent avec pour objectif de financer le CTI de leur profession. Les plafonds pour le PLF 2016 baissent de 1,6 % mais de façon non homogène selon les centres.

Par ailleurs, l'article 53 du PLF 2016 propose la création de trois nouvelles taxes affectées respectivement au profit de l'Institut des corps gras (ITERG), du Centre technique des industries de la fonderie (CTIF) et du nouveau Centre technique industriel de la plasturgie et des composites (CTIPC). S'agissant de la taxe affectée à ce dernier, un nouveau modèle de financement est expérimenté puisqu'il s'agit de mettre en place un taux dégressif (système que ne connaît encore aucune autre taxe affectée).

Le Rapporteur spécial estime qu'un système de taxe affecté à taux dégressif n'est acceptable que dans la mesure où celui-ci est transitoire et donc par définition temporaire. En effet, il souligne le caractère dangereux du taux dégressif pour les ressources à long terme de l'ensemble des CTI. En effet, ce dernier ne doit avoir qu'une visée incitative à destination des grandes entreprises et ne doit pas entraîner un effet de contagion. Ce nouveau système de financement devra donc faire l'objet d'une évaluation afin de décider de son extension, de sa modification ou de sa suppression.

E. UN NIVEAU ÉLEVÉ DE DÉPENSES FISCALES ESSENTIELLEMENT LIÉ AU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI

Le nombre des dépenses fiscales inscrites sur le programme 134 *Développement des entreprises* s'élève à 65 dans le PLF pour 2016 pour une dépense totale de 20 milliards d'euros. Cela représente une large part de la totalité des dépenses fiscales affectant le budget de l'État, dont le montant global représentait 84,4 milliards d'euros en 2015 (83,4 pour 2016).

Sur le programme 134, l'essentiel de l'écart qui a pu être constaté entre les cibles pour 2015 et 2016 s'explique par une montée en charge plus rapide qu'anticipée du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dont le rythme de consommation s'accélère du fait de sa meilleure appropriation par les entreprises. Cette montée en charge n'impacte pas le coût à terme du dispositif. Hors CICE, la dépense fiscale 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	13 010
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	2 350
Mesure n° 730205 : Taux de 7 % (10 % à compter du 1 ^{er} janvier 2014) pour la fourniture de logement dans les hôtels	670
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	620
Mesure n° 400202 : Réduction d'impôt au titre des investissements au capital des PME	500
Mesure n° 140117 : Exonération des dividendes capitalisés sur un plan d'épargne en actions	500

Source : projet annuel de performances 2016.

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

A. LE CICE REMPLIT SON OBJECTIF DE « BOL D'AIR » FINANCIER POUR LES ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ DEPUIS LA CRISE

Institué par l'article 66 de la loi de finances rectificative pour 2012, le 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.

Depuis 2014, le taux applicable aux salaires ne dépassant pas 2,5 fois le SMIC est de 6 %, contre 4 % en 2013. Selon le rapport du comité de suivi du CICE publié à la fois du mois de septembre dernier, 521 782 entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ont déclaré une créance au titre des salaires 2014 alors qu'elles n'étaient que 407 559 l'année dernière.

(1) Louis Gallois, Pacte pour la compétitivité de l'industrie française, novembre 2012.

Peuvent en bénéficier :

– les entreprises employant des salariés et soumises à l’impôt sur les sociétés ou à l’impôt sur le revenu 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.

Le PLF pour 2016 évalue les prévisions de créances effectives du CICE à hauteur de 18,6 milliards d’euros contre 11,3 en 2014 et 17,9 milliards d’euros en 2015.

Au premier semestre 2015, le montant du préfinancement a chuté significativement sous l’effet de l’amélioration des conditions de financement et de trésorerie des entreprises et de l’adoption par Bpifrance d’une politique plus stricte. S’agissant du CICE lié aux salaires versés en 2014, plus de 16 300 dossiers de préfinancement ont été comptabilisés à la fin de juin 2015 pour un montant total de créance approchant les 3 milliards d’euros. Bpifrance est le principal opérateur du préfinancement du CICE en France : entre février 2013 et décembre 2014, près de 30 500 dossiers de préfinancement ont été mis en place par l’établissement. Le Rapporteur spécial estime nécessaire de poursuivre cet effort, notamment en faveur des PME.

PRÉVISIONS DES EFFETS BUDGÉTAIRES DU CICE, PLF 2016

(en milliards d’euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Prévisions de l’effet budgétaire du CICE	6,4	12,5	13,0	16,5	18,6	19,6
<i>dont IR</i>	<i>0,3</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>
<i>dont IS (total des consommations)</i>	<i>6,1</i>	<i>11,8</i>	<i>12,3</i>	<i>15,7</i>	<i>17,8</i>	<i>18,8</i>

Source : PLF 2016.

B. BPIFRANCE : UN OPÉRATEUR QUI MONTE EN PUISSANCE MAIS QUI POURRAIT PRENDRE D’AVANTAGE DE RISQUES

Les interventions de la Banque publique d’investissement (Bpifrance) 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’élargir la gamme de ses produits.

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 et d’investissement

Aux termes de la loi, les missions confiées à Bpifrance sont très larges : de l’amorçage à l’internationalisation des entreprises, en particulier des PME et des ETI, en passant par le soutien en fonds propres des entreprises, de manière directe ou *via* des fonds de fonds, Bpifrance possède un large éventail d’outils, qui lui permettent d’agir simultanément comme société de financement et comme investisseur institutionnel. La structure de Bpifrance, à travers ses deux branches (Bpifrance Financement et Bpifrance Participations), correspond à cette nature hybride.

Plus précisément, Bpifrance couvre six domaines d’intervention. Deux concernent spécifiquement la branche financement :

- la garantie (des crédits des banques privées faits aux PME)
- le prêt (prêts de trésorerie et prêts d’investissement).

Trois concernent la branche investissement :

– les fonds de fonds (ces fonds de fonds permettent d’alimenter des fonds privés de capital développement, capital d’amorçage, capital-risque ou encore de capital-retournement) ;

– l’investissement direct dans les PME (afin d’alimenter celles-ci en fonds propres) ;

– l’investissement direct dans les ETI et les grandes entreprises (notamment pour contribuer à stabiliser leur capital ou pour contribuer au développement de secteurs stratégiques).

Enfin, le domaine du soutien à l’innovation (subventions, prêts, avances remboursables, investissement) emprunte à chacun des modes d’action.

Son action s’inscrit dans un contexte économique difficile. En 2014, l’investissement a continué de reculer (– 1,6 %, après – 0,8 % en 2013). Dans le sillage de ce repli, la demande de financement est restée limitée. La production de nouveaux crédits aux entreprises a atteint 168 milliards d’euros entre janvier et novembre 2014, soit une baisse de 12 % par rapport à 2013. Pour les plus petits crédits (inférieurs à 1 million d’euros, essentiellement à destination des PME), la baisse a été plus modeste mais significative (59 milliards d’euros de nouveaux crédits entre janvier et novembre 2014, en baisse de 6 %).

Le total du bilan consolidé de Bpifrance Financement s'élève à 40,2 milliards d'euros au 31 décembre 2014, contre 34,7 au 31 décembre 2013, soit une augmentation de 5,5 milliards d'euros. Avec une progression comparable à celle de 2012 à 2013 (+ 16 %), le total du bilan a ainsi augmenté de 10,3 milliards d'euros en deux ans. Pour la période 2014-2017, le plan stratégique prévoit encore près de 12 milliards d'euros de financement et 850 millions d'euros d'investissements directs dans les PME. Les crédits accordés aux entreprises par Bpifrance représentent désormais environ 4,3 % des nouveaux crédits annuels aux entreprises.

Concernant l'investissement, le Rapporteur spécial constate cependant une lenteur de l'utilisation des fonds disponibles qui pose la question complexe des critères d'investissement, notamment dans le cadre du programme d'investissement d'avenir (PIA). En effet, plusieurs années après leur mise en place, certains fonds peinent à consommer leurs crédits. À titre d'exemple, le fonds Écotechnologies, lancé en juin 2012, dispose de 150 millions d'euros, mais n'en a investi que 31,7 au 31 décembre 2014. Le fonds Ambition numérique, lancé en juin 2011, dispose ainsi de 300 millions d'euros mais n'en a investi que 82 à la fin avril 2015. Or, ces fonds ne sont pas réellement fongibles, ce qui signifie qu'en l'absence d'investissements, les capitaux demeurent immobilisés.

2. Le renforcement nécessaire des aides individuelles à l'innovation

Entre 2009 et 2015, le budget Innovation inscrit sur le programme 192, et qui permet à Bpifrance de financer des aides individuelles aux entreprises innovantes, a été réduit de plus de 50 %. En PLF 2016, les dotations au titre des aides individuelles sont maintenues à un niveau trop faible de 170 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement, alors que la plupart des acteurs concernés par la recherche, l'innovation et le développement industriel s'accordent à dire que le socle minimum pour promouvoir et faire fonctionner le modèle économique en faveur de l'innovation et des *start-up* est de 200 millions d'euros. Le Rapporteur spécial rappelle que ce budget était proche de 300 millions d'euros en 2009.

Une des justifications parfois avancées pour légitimer cette baisse de la dotation initiale serait la montée en puissance parallèle des crédits consacrés à l'innovation dans le cadre du PIA. En effet, ce dernier a permis de débloquer des montants tels que l'effort global en faveur de l'innovation a indéniablement progressé au cours des dernières années. Cependant, ce raisonnement est contredit par le fait que les crédits accordés dans ce cadre ont essentiellement pour vocation de financer les grands programmes collaboratifs alors que les dotations budgétaires du programme 192 contribuent exclusivement au financement des aides individuelles. Ces crédits ne sont donc pas substituables.

Dans ce cadre, le Rapporteur spécial a déposé un amendement, qui rejoint les recommandations exprimées par la mission d'information sur Bpifrance ⁽¹⁾, pour majorer de 25 millions d'euros en AE et CP les crédits de Bpifrance financement en faveur de l'innovation. Il estime cet effort nécessaire pour sauvegarder le dynamisme de l'économie française en favorisant l'émergence de nouvelles entreprises innovantes sur notre territoire.

3. La création d'une capacité de retournement associant État, Régions, BPI et investisseurs privés : un grand pas en faveur de l'aide aux entreprises en difficulté

La question spécifique de l'aide directe aux entreprises en difficulté, a suscité de nombreux débats sur le rôle et la spécificité d'une banque publique d'investissement. En effet, à l'heure où les défaillances d'entreprises ont connu un record en 2014, notamment pour les ETI, la prévention de Bpifrance à agir directement en retournement d'entreprises en difficulté a ainsi pu être pointée comme une faiblesse par de nombreux interlocuteurs, tant au niveau national qu'en région. Il convient en effet de rappeler que Bpifrance n'intervient que très rarement en « haut de bilan ». Par ailleurs, la doctrine d'intervention précise que l'ensemble des interventions de la banque doivent être financièrement soutenables conformément à la règle européenne de l'investisseur avisé ce qui implique la réalisation d'un retour global sur capitaux investis permettant d'assurer la pérennité de la société et de ses missions.

En investissement, Bpifrance peut néanmoins intervenir exceptionnellement sur le segment du capital retournement qui vise au redressement des entreprises en difficulté. Elle privilégie pour cela des investissements minoritaires aux côtés d'investisseurs privés dans des fonds gérés par des équipes indépendantes spécialisées. Ce mode d'action est justifié par les équipes de Bpifrance par son incapacité à investir de façon majoritaire dans des entreprises et à la présomption d'aide d'État en cas d'investissement dans des entreprises en difficulté (nécessité de notification aux autorités de la concurrence).

L'activité de retournement est, en effet, très sensible : elle donne lieu à une restructuration importante de la société (restructuration de sa dette, changement du *management*, cession partielle d'actifs, licenciements, fermetures de sites voire délocalisations, *etc.*), que certains jugent incompatible avec la notion d'investisseur d'intérêt général inhérente à l'activité d'un opérateur public. Elle soulève également un problème juridique, dans la mesure où le retournement requiert la détention de la majorité du capital de l'entreprise et est donc difficilement praticable par une structure publique soumise au droit des aides d'État d'une part et aux autres règles s'appliquant à raison de l'appartenance au secteur public d'autre part.

(1) Laurent Grandguillaume, rapport d'information au nom de la Mission commune d'information sur la Banque publique d'investissement Bpifrance, n° 3097, septembre 2015.

Néanmoins, une telle capacité manque actuellement dans le paysage économique français, ce qui fragilise sa capacité de mutation et de résilience aux chocs économiques, en particulier dans le domaine industriel. De nombreuses entreprises se voient acculées à la faillite par effet systémique dû à l'atonie de la croissance, alors même que ne sont en cause ni la solidité de leur modèle ni leurs perspectives de croissance à l'avenir. Des commissaires au redressement productif ont notamment évoqué l'absence de cet outil – à l'exception du Fonds de développement économique et social –FDES–, dont la capacité d'intervention est limitée à 150 millions d'euros dans le PLF 2016).

Les modalités peuvent cependant être discutées et l'idée avancée par le ministre de l'Économie, Emmanuel Macron lors de son audition du 15 septembre 2015 par la mission d'information commune précitée. Ainsi, celui-ci indiquait : *« Quant au fond de retournement, j'y suis, pour être clair, favorable (...) Actuellement, nous utilisons le FDES et l'aide à la réindustrialisation (ARI), qui sont des mécanismes discrétionnaires, à notre main, pour accompagner des retournements. Par ailleurs, certaines expériences sont concluantes. Deux régions, Rhône-Alpes et Franche-Comté – et j'ai écrit à leurs présidents pour que l'on puisse étudier la manière dont nous pourrions développer et généraliser leurs initiatives – sont parvenues à mettre en place des fonds régionaux de retournement. Nous réfléchissons donc – et mon engagement sur ce point est plein et entier, car je veux que nous aboutissions – à la création d'un fonds de retournement qui pourrait être détenu à 49 % par l'État, Bpifrance et les régions, et à 51 % par le privé. Nous ne développons pas suffisamment cette action, dont nous avons pourtant besoin ».*

Le Rapporteur spécial soutient également cette idée car l'association de partenaires privés, qui peut également se penser dans le cadre des filières lorsque certains grands groupes souhaitent apporter leur expertise et leur soutien financier à une entreprise sous-traitante en difficulté, apparaît comme un moyen pragmatique pour pousser à une réelle structuration du secteur du capital-retournement en France.

La création d'une telle capacité de retournement doit s'accompagner d'une action au niveau européen, afin que les règles européennes en matière d'appréciation des aides d'État soient assouplies, comme cela est déjà le cas en matière d'innovation. Pour rappel, le régime *de minimis* avait été grandement assoupli entre 2009 et 2012 avant d'être à nouveau resserré en 2013, alors même que la situation économique ne s'était pas améliorée et que les faillites étaient toujours en progression.

C. LE MAINTIEN D'UN EFFORT MASSIF D'INVESTISSEMENT À TRAVERS LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENT D'AVENIR ET LE RECENTRAGE DES PLANS INDUSTRIELS SUR DES THEMATIQUES FORTES

1. Une promotion de l'excellence française via les investissements d'avenir

Pour relever le défi de la compétitivité et faire émerger un nouveau modèle de croissance, a été lancée l'idée d'un « Grand Emprunt » en 2009, qui a été nommé peu après « programme d'investissements d'avenir » (PIA) par la loi du 9 mars 2010. Une commission présidée par deux anciens Premiers ministres, Alain Juppé et Michel Rocard, a identifié six axes stratégiques pour l'avenir. Ces investissements ont vocation à promouvoir l'excellence française en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Ils financent un *continuum* d'actions allant de la recherche fondamentale à l'innovation industrielle, en passant par la formation, le transfert de technologie, la maturation, *etc.*

Plusieurs axes sont privilégiés :

– l'enseignement supérieur et la formation, afin de faire émerger des pôles universitaires d'excellence capables d'affronter la concurrence mondiale ;

– la recherche fondamentale et sa valorisation économique, pour donner à nos laboratoires les moyens d'atteindre l'excellence et pour accélérer le transfert de technologie ;

– les filières industrielles, pour soutenir le développement des PME et des ETI innovantes et consolider les filières stratégiques de demain ;

– le développement durable, afin de contribuer fortement à la transition énergétique et écologique, source d'un nouveau modèle de croissance, plus durable ;

– l'économie numérique, afin de déployer des infrastructures très haut débit sur l'ensemble du territoire et permettre le développement de nouveaux usages destinés aux entreprises comme aux ménages ;

– la santé et les biotechnologies, afin de progresser dans le domaine de la connaissance et de développer des solutions nouvelles et pour permettre d'anticiper, d'améliorer, de développer et de valider de nouvelles approches en médecine et en agronomie fondées sur l'utilisation des capacités du vivant.

47 milliards d'euros ont été alloués à ce programme : un premier volet de 35 milliards d'euros a été voté en 2010, un second volet de 12 milliards en 2013.

Le rythme d'engagement du PIA s'est accéléré en 2013 grâce au premier appel à projets sectoriel national réservé à l'auto-construction et l'habitat participatif, la santé et les services sociaux, la mobilité durable et le numérique.

L'action *Projets structurants des pôles de compétitivité* (PSPC), dotée de 250 millions d'euros, permet de financer des projets de recherche collaborative laissant espérer des retombées industrielles significatives. Une nouvelle procédure, dite « accélérée », a été mise en place depuis début 2014. Ce programme a déjà permis de soutenir des innovations majeures et développées en France sur des thématiques aussi larges que la cuisine intelligente, le véhicule du futur ou la santé, que ce soit avec le développement de l'usage du lin dans les composites vers l'automobile ou l'aéronautique (fiabilin), le soutien aux thérapies cellulaires pour traiter certains types de diabètes ou de cancer (C4C), ou le développement d'un procédé automatisé de fabrication de cellules photovoltaïques à haut rendement (supérieur à 21 %) sur silicium monocristallin (projet Monoxen). Les retombées économiques sont chiffrées pour les projets contractualisés à 10 milliards d'euros en chiffres d'affaires cumulés à horizon 2025.

2. Une méthode efficace de sélection : l'appel à projet, mais une attribution parfois complexe de l'aide du fait d'une gestion duale

Le programme d'investissements d'avenir se traduit par des appels à projets nationaux autour de thématiques d'avenir destinés à sélectionner des équipes d'excellence (biotechnologies, recherche fondamentale, réseaux électriques intelligents, etc.), préparés par le Commissariat général à l'investissement (CGI) et ses opérateurs. Les projets sont évalués par un jury d'experts indépendants, parfois internationaux et réunissant des compétences de haut niveau chargé de sélectionner les projets innovants, à fort potentiel de croissance.

Le programme soutient également des projets innovants sur un plan industriel, et en particulier les projets collaboratifs, dans des thématiques aussi variées que le *cloud computing*, le *big data*, les réseaux électriques intelligents, les biotechnologies, la chimie verte, les énergies marines etc. À ce titre, il est partie prenante des 34 plans (dorénavant neuf plans) mis en place par le ministère du redressement productif pour construire la « *nouvelle France industrielle* »

Toutefois, le Rapporteur spécial constate que les procédures d'attribution des aides, dont la gouvernance est partagée entre la direction générale des entreprises, la Caisse des dépôts et consignations, le CGI et Bpifrance (qui agit souvent en tant qu'opérateur des PIA), se heurtent parfois à une complexité excessive. À cet égard, les engagements dédiés à l'économie sociale et solidaire, notamment à travers le Fonds d'innovation sociale (FISO), nécessitent de recueillir la validation de multiples acteurs, ce qui conduit parfois à bloquer le processus de décision. Une rationalisation de ces mécanismes d'intervention semble aujourd'hui nécessaire.

3. La rationalisation des plans industriels : le passage de 34 plans à 9 plans industriels

Le 18 mai 2015, M. Emmanuel Macron a lancé une deuxième phase du programme de plans industriels avec le projet « Industrie du futur », dont l'ambition est de forger une industrie plus connectée et plus compétitive.

Capitalisant sur le travail accompli par les équipes des 34 plans industriels au cours des dix-huit derniers mois et sur les enseignements de la revue stratégique des plans initiée par le ministre, la phase 2 de la « *nouvelle France industrielle* » se forge autour de neuf solutions industrielles pour se positionner sur les grands marchés d'avenir. Cette deuxième phase passe par :

– **une nouvelle dynamique** : en organisant la mobilisation nationale pour l'industrie du futur. Il s'agira concrètement d'investir mieux en amenant chaque entreprise à moderniser son outil industriel et à transformer son modèle d'affaire par le numérique. L'enjeu est de forger une industrie plus connectée, plus compétitive, plus réactive aux besoins de ses clients, plus respectueuse de son environnement et de ses travailleurs ;

– **le développement en France de nouvelles solutions au quotidien** : il faut proposer des solutions qui regroupent les produits et les services et apportent ainsi des réponses concrètes et cohérentes aux grands défis d'avenir. Il s'agit donc de mettre en place une nouvelle logique dirigée par trois objectifs principaux, d'une part analyser plus directement les besoins et les marchés, d'autre part d'acquérir une dimension internationale plus forte et enfin de piloter plus efficacement le dispositif.

Les neuf marchés prioritaires sont : nouvelles ressources, ville durable, mobilité écologique, transports de demain, médecine du futur, économie des données, objets intelligents, confiance numérique, alimentation intelligente

Sur la seconde phase de la « *Nouvelle France industrielle* », l'État intensifie son soutien de manière « inédite » avec 3,4 milliards d'euros d'investissements publics sur le projet industrie du futur et les neuf solutions industrielles, *via* le PIA.

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

1. Les compétences des collectivités confortées en matière économique par la réforme territoriale

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. »

La loi du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe ») confie de nouvelles compétences aux régions.

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. La « loi NOTRe » supprime de nouveau la clause générale de compétence pour les départements et les régions. Ainsi l'article L. 1511-1 affirme que « *la région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique.* »

La loi renforce le rôle de la région en matière de développement économique. Elle sera notamment responsable de la politique de soutien aux petites et moyennes entreprises et aux entreprises de taille intermédiaire. Elle devra présenter un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), qui fixera les orientations régionales pour une durée de cinq ans. 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, donnera 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.

Toutefois comme le souligne le Rapporteur spécial, une telle évolution nécessite une coordination et un dialogue continu entre l'État et les régions, afin d'assurer l'efficacité de la réforme.

Il 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 programme 134 ne contribuera pas à la prochaine génération de contrats. La ligne budgétaire de ce programme n'est ainsi plus dotée pour les contrats de plan 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 et 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 seulement de 150 millions au PLF 2016 (alors qu'il était doté 300 millions d'euros en 2014 et de 200 en 2015).

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 commissions 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. Sur la période 2012-2014, le taux de succès des interventions du CIRI, mesuré comme le nombre de dossiers ayant connu une issue positive sur le nombre de dossiers sortis, est de 87 %.

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 économique créées conjointement par les préfets et par certaines collectivités territoriales. Le maintien ou la réactivation de ces cellules pourrait être un moyen d'atteindre une meilleure efficacité dans les politiques publiques menées en matière d'accompagnement des entreprises en difficultés.

4. Business France : un nouvel établissement en soutien des entreprises exportatrices

Ubifrance et l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) ont fusionné le 1^{er} janvier 2015 pour créer Business France. Ce nouvel opérateur public national est mis au service de l'internationalisation de l'économie française. Il a, en effet, pour but de valoriser et promouvoir l'attractivité de l'offre de la France, de ses entreprises et de ses territoires. Il s'agit donc d'un levier opérationnel au service de la compétitivité, de la croissance et de l'emploi. Qu'il s'agisse d'exportation, d'investissement ou de partenariats internationaux, Business France se charge d'accompagner les entreprises françaises et internationales du début jusqu'à l'aboutissement de leurs projets.

La création de Business France vise donc une meilleure efficacité des services d'accompagnement à l'étranger. Elle prend toute sa part dans les efforts pour générer plus d'échanges et d'investissements durables, au service de la relance de l'économie française, du développement économique des territoires et de la création d'emplois. C'est une des grandes actions conduites par le Gouvernement en vue du redressement de la compétitivité des entreprises françaises qui passe notamment par le soutien à l'innovation. Le plan d'action « Renforcer l'internationalisation des entreprises » témoigne de la volonté politique forte de faire du soutien à l'internationalisation des PME un axe majeur de la stratégie de redressement du commerce extérieur de la France.

Au PLF 2015, le budget de la nouvelle structure était de 108 millions d'euros. Au titre du PLF 2016 il est de 103,85 millions d'euros en AE et en CP. Business France reçoit également une subvention pour charges de services public de 6,33 millions d'euros à partir du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'Aménagement du territoire*, de la mission *Politique des territoires* piloté par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Une convention stratégique entre Business France, CCI international et CCI France international a été signée afin de définir et d'articuler les rôles de chaque organisme dans l'accompagnement des PME à l'international. La campagne « Creative France » a permis au cours du premier semestre 2015 de valoriser des PME et des ETI innovantes.

Il est prévu de mettre en place un guichet unique national d'ici à 2016, afin de simplifier les procédures douanières. Ce guichet unique national permettra aux systèmes de dédouanement de communiquer avec les systèmes d'information des administrations partenaires pour permettre l'autorisation des contrôles douaniers. Est mis en œuvre plus globalement un chantier de simplification de l'export pour les PME.

5. Une action renouvelée en faveur de l'économie sociale et solidaire

En 2016, le programme 134 voit son périmètre élargi avec la création de l'action 22 regroupant les crédits de l'économie sociale et solidaire qui étaient précédemment inscrits sur l'action 12 du programme 304 *Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

La nouvelle action 22 du programme 134 porte les crédits destinés à soutenir le développement et la structuration du secteur de l'économie sociale et solidaire (tant par ses instances nationales que dans son rôle d'accompagnateur des initiatives territoriales), à favoriser l'émergence de nouveaux modèles économiques de développement (notamment par le recours à des appels à projets, tel celui réalisé en 2015 en faveur des pôles territoriaux de coopération économique, PTCE), à appuyer les capacités d'innovation des entreprises associatives, coopératives et mutualistes et à favoriser l'expérimentation dans le cadre des orientations européennes pour l'entrepreneuriat social.

Le concept d'économie sociale et solidaire (ESS) désigne un ensemble d'entreprises organisées sous forme de coopératives, mutuelles, associations, ou fondations, dont le fonctionnement interne et les activités sont fondés sur un principe de solidarité et d'utilité sociale.

Ces entreprises adoptent des modes de gestion démocratiques et participatifs. Elles encadrent strictement l'utilisation des bénéfices qu'elles réalisent : le profit individuel est proscrit et les résultats sont réinvestis. Leurs ressources financières sont généralement en partie publiques.

Elles bénéficient d'un cadre juridique renforcé par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. En effet, entrée en vigueur le 2 août 2014, la loi a pour objectif de soutenir et développer le secteur : sécurisation du cadre juridique, définition des outils d'aide et de financement, renforcement des capacités d'action des salariés, afin de faciliter la reprise de leur entreprise.

Dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'investissements d'avenir, le groupe Caisse des Dépôts s'est vu confier par l'État la gestion d'une dotation de 100 millions d'euros en faveur de l'économie sociale et solidaire, afin de renforcer les fonds propres d'entreprises du secteur et de consolider les emplois. Au PLF 2016, l'action est dotée de 4,2 millions d'euros.

Le rattachement des crédits de l'économie sociale et solidaire au programme 134 en 2016 permettra :

- une plus grande visibilité par les acteurs ;
- une structuration plus cohérente et plus efficace de l'accompagnement économique, financier, réglementaire et institutionnel nécessaire à l'investissement et à la croissance en emplois des différents secteurs ;
- la consolidation du dialogue permanent mené entre l'État, les institutions publiques et les entreprises, organismes et autres structures qui concourent à l'économie sociale et solidaire.

Par ailleurs, des outils de financement de l'économie sociale et solidaire sont mis en place par la Bpifrance, comme annoncé dans le rapport Bpifrance du 31 mai 2013. Dans ce cadre, Bpifrance propose un prêt « économie sociale et solidaire », ouvert aux entreprises du secteur de plus de trois ans.

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* ne regroupe plus que trois programmes en 2016.

- 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.

- 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.

- 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.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS POUR LES DIFFÉRENTS PROGRAMMES.

(en millions d'euros)

Programmes	LFI 2015		PLF 2016		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
861	0,5	0,5	0,48	0,48	- 0,02	- 0,02
862	200	200	150	150	- 50	- 50
863	0	0	0	0	0	0
Total	200,5	200,5	150,48	150,48	- 50,02	- 50,02

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 six à onze mois, 70 % pour une avance de douze à vingt-trois mois, et 80 % pour une avance de vingt-quatre à trente-six 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.

Alors que le nombre de dossiers gérés par ce dispositif tendait à se réduire, leur nombre s'est fortement accéléré entre 2012 et 2014. Compte tenu de l'inversion de la situation en 2015, la programmation des crédits pour l'exercice 2016 a été revue à la baisse et s'élève à 485 000 euros en autorisation d'engagement comme en crédits de paiement.

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

Les prêts du Fonds de développement économique et social (ou prêts FDES) sont accordés par le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) ou par les comités départementaux d'examen des difficultés de

financement des entreprises (CODEFI) à des entreprises en difficulté. Ils sont utilisés pour crédibiliser un plan d'affaires et boucler un financement avec les partenaires privés de l'entreprise.

La doctrine d'emploi des prêts du FDES, fixée par la circulaire du 9 juin 2015 relative aux modalités d'accueil et de traitement des dossiers des entreprises confrontées à des problèmes de financement, prévoit qu'ils doivent « *permettre de compléter un tour de table après des négociations financières avec l'ensemble des partenaires privés exposés* ». Le recours à ces prêts est « *exceptionnel, subsidiaire et suppose un effet de levier sur d'autres sources de financement* ».

Le montant des crédits budgétaires (en AE et en CP) affectés au FDES a fortement augmenté en 2013 et 2014, avant de refluer en 2015. Pour l'année 2016, le retour progressif à des capacités d'intervention du FDES plus conformes au niveau antérieur à 2013 est engagé. Afin de gérer au mieux la sortie de la crise économique, le Gouvernement souhaite maintenir son outil d'accompagnement de la restructuration financière et commerciale d'entreprises en difficultés. La demande du Gouvernement est ainsi de 150 millions d'euros de crédits en autorisation d'engagement et en crédits de paiement, sans reports de crédits antérieurs.

Si l'utilité du FDES n'est pas contestable, la compatibilité de certains prêts au regard des règles communautaires sur les aides d'État doit encore être confirmée par la Commission européenne. En effet, dans le cas d'un prêt du FDES, une notification a été réalisée à la Commission européenne au titre des aides d'État compatibles avec le traité (aides à la restructuration). Dans d'autres prêts du FDES, la Commission a été informée de la réalisation de prêts et des procédures ont pu être ouvertes par elle (aujourd'hui en cours d'instruction).

C. LE PROGRAMME 863

Le programme 863 est constitué de deux actions encore actives, bien que non dotées de crédits en PLF 2016.

L'action 2 correspond à des prêts pour le soutien à l'innovation de la filière automobile. Ces prêts visaient à accompagner et à soutenir les acteurs de la filière automobile dans le développement de produits innovants. Ils permettaient de renforcer leur capacité à financer les phases plus aval du développement de ces produits. Cette action ne fait plus l'objet d'engagement, mais est conservée pour comptabiliser les remboursements des prêts octroyés.

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 accepté en septembre 2014.

En termes de bilan, on constate qu’après le remboursement de l’intégralité des prêts aux constructeurs automobiles versés dans le cadre du plan 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’a donc pas été prévu d’engagements budgétaires en 2014 ou 2015 au titre de ces prêts (action 2). Pour améliorer la lisibilité budgétaire, à compter de 2016 aucun report de crédits ne sera réalisé ; une dotation budgétaire annuelle de 5 millions d’euros est ouverte en 2016.

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.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après les auditions de M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, et Mme Martine Pinville, secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'Économie sociale et solidaire (voir le compte rendu de la commission élargie du 29 octobre 2015 à 15 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.

La commission examine d'abord l'amendement n° II-237 du Gouvernement.

M. Jean-Louis Gagnaire, rapporteur spécial. Je suis favorable à cet amendement. Toutefois, il conviendra que le Gouvernement précise comment il compte financer cette augmentation des crédits de la mission *Économie*.

La commission adopte l'amendement n° II-237, puis adopte les crédits de la mission Économie, modifiés.

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

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/

Article 52
**Création d'un fonds de péréquation
entre les chambres de commerce et d'industrie**

Le présent article crée un fonds doté de 20 millions d'euros, au sein du fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région (CCIR), destiné à soutenir des chambres de commerce et d'industrie (CCI) en difficultés financières ou des projets d'investissements, sur la base de décisions prises par la tête du réseau des chambres, CCI France. Ce fonds constitue une modalité particulière d'affectation de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE).

I. LE SCHÉMA DE FINANCEMENT DES CHAMBRES AU MOYEN DE TAXES AFFECTÉES

À la suite de la réforme de la taxe professionnelle sur laquelle était assise la taxe pour frais de chambre (taxe additionnelle à la taxe professionnelle - TATP), l'article 1600 du code général des impôts a été modifié pour asseoir les ressources fiscales affectées aux CCI sur deux nouvelles contributions dont le rendement devait garantir un produit global équivalent. En 2010, ce produit devait ainsi atteindre :

– 40 % du produit antérieur pour la nouvelle taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TA-CFE) ;

– 60 % du produit antérieur pour la nouvelle taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE).

Le produit de la TA-CFE est réparti, après déduction du prélèvement France Télécom (représentant 30 millions d'euros⁽¹⁾), et dans les limites du plafonnement de cette taxe prévu par l'article 46 de la loi de finances pour 2012⁽²⁾, entre les chambres par les CCIR *au prorata* de l'assiette de cotisation foncière constatée sur leur territoire.

Le produit de la TA-CVAE est, quant à lui, affecté au fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région également dans la limite de son plafonnement. La répartition de son produit entre les chambres de région est par la suite déterminée conformément à l'article 1600 du code général des impôts (en fonction d'un coefficient d'équilibrage et proportionnellement à la valeur ajoutée imposée dans les communes de leur circonscription retenue pour la détermination de la CVAE).

(1) Le prélèvement France Télécom correspondait initialement à un remboursement à l'État du montant de TATP acquitté par cette entreprise à compter de 2003. Actuellement, le prélèvement effectué sur la TA-CVAE n'est plus directement lié au montant de TA-CVAE due par cette entreprise et représente 30 millions d'euros.

(2) Loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Ces réformes visaient une stabilisation des ressources des chambres mais cet objectif n'a pas été tenu, notamment du fait de l'important dynamisme de l'assiette de la TA-CVAE. Ainsi, la taxe pour frais de chambre (TFC) versée aux CCI a augmenté de 19 % entre 2002 et 2012 en euros constants (soit + 22,5 millions d'euros en moyenne par an). Elle est ainsi passée, au cours de ces dix années, de 1 185 millions d'euros par an à 1 413 tandis que le niveau nécessaire pour couvrir les besoins du réseau à activité inchangée entre 2007 et 2012 représentait 1 120 millions d'euros annuels, soit un montant inférieur de 200 millions d'euros à celui effectivement versé au cours de cette période. Cette augmentation a permis aux CCI de bénéficier d'une situation financière confortable, de diminuer leur niveau d'endettement (- 45 % entre 2002 et 2014), tout en poursuivant un programme d'investissement ambitieux (fin 2013, 1,6 milliard d'euros d'investissement étaient projetés pour la période 2014-2017).

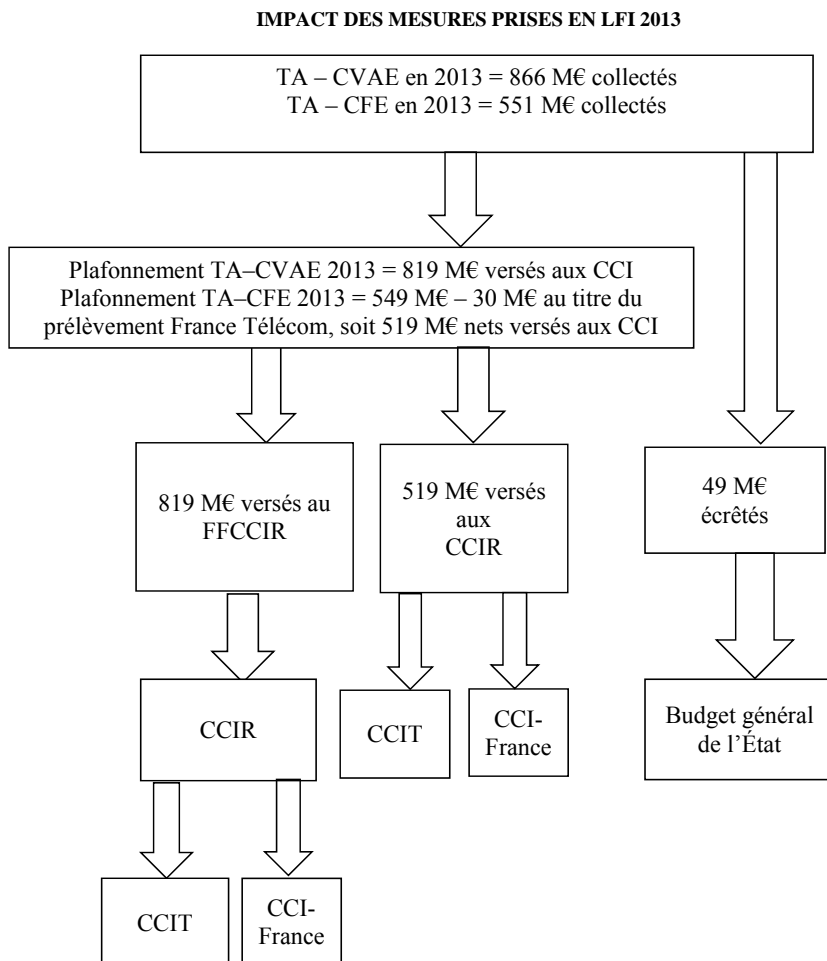
Cette tendance a toutefois été remise en cause entre 2013 et 2014 par les premières mesures de plafonnement des taxes affectées et de prélèvement sur les fonds de roulement des chambres. La TFC collectée en 2014 a en effet été ramenée à 1 295 millions d'euros pour 1 268 millions d'euros versés aux CCI après écrêtement au profit du budget de l'État. L'article 39 de la loi de finances initiale pour 2013 a plafonné les deux taxes additionnelles constitutives de la TFC à hauteur de :

- 819 millions d'euros pour la TA-CVAE ;
- 549 millions d'euros pour la TA-CFE.

Cette baisse a été amplifiée en LFI pour 2014 (baisse du plafond de la TA-CVAE de 170 millions d'euros), en LFI pour 2015 (prélèvement de 500 millions d'euros sur les fonds de roulement et baisse de 213 millions d'euros du plafond de la TA-CVAE) et dans l'actuel PLF pour 2016 (baisse de 130 millions d'euros du plafond de la TA-CVAE). Les CCI ne s'attendaient pas à une baisse de TA-CVAE de cette ampleur (même si elle est beaucoup plus modérée que celle adoptée en LFI pour 2015).

Dans ce contexte de diminution globale des ressources, qui vise entre autres à inciter les CCI à se moderniser et à se recentrer sur les missions d'intérêt général qui justifient la perception de cette taxe, la création d'un fonds de péréquation et de modernisation est devenue nécessaire et est bien perçue par le réseau pour aider les chambres les plus fragiles. À noter que cette baisse aurait dû être de 150 millions d'euros mais la création du fonds de péréquation est finalement venue l'atténuer. Si cette baisse permet de réaliser les économies prévues en 2016, elle remet toutefois en question la trajectoire de la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 et la visibilité du financement des opérateurs concernés.

Le schéma suivant récapitule ces mouvements.



II. LA CRÉATION D'UN FONDS DE PÉRÉQUATION ET D'INVESTISSEMENT AU SEIN DU FONDS DE FINANCEMENT DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE RÉGION

Plus précisément, le présent article prévoit que 20 millions d'euros seront prélevés sur le fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région (FFCCIR) pour permettre de soutenir les chambres rencontrant des difficultés financières ou financer des projets d'investissement structurants, sur la base de décisions prises par l'Assemblée générale de CCI France avant le 30 juin. Si la totalité des 20 millions d'euros n'a pas été affectée à cette même date, les sommes restantes sont reversées au budget de l'État.

Cette mesure représente donc une part relativement faible de la TA-CVAE affectée aux chambres et ne remet pas en cause les équilibres de leur financement. Elle s'inscrit cependant dans un renforcement du rôle de CCI France, conforme aux recommandations de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) ⁽¹⁾.

III. UNE RÉFORME QUI S'INSCRIT DANS LA VOLONTÉ DE RENFORCEMENT DE LA TÊTE DE RÉSEAU

Les CCI sont engagées dans un ensemble de réformes visant, d'une part, à rationaliser l'organisation de leur réseau en application des lois du 2 août 2005 et du 23 juillet 2010 et, d'autre part, à adapter leurs services aux besoins des entreprises par le biais de réformes internes. Cette démarche s'inscrit dans le contexte d'un effort financier massif demandé aux chambres depuis 2013, après une période d'évolution continue de leurs ressources. L'avenir des chambres dépend désormais de la définition d'un avenir commun, notamment au travers de la mise en œuvre du projet « CCI de demain ».

Aux termes de l'article L. 710-1 du code de commerce, le réseau des CCI est composé de CCI France, des chambres de commerce et d'industrie de région (CCIR), des chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT), des chambres de commerce et d'industrie départementales d'Île-de-France, ainsi que des groupements inter-consulaires que peuvent former plusieurs chambres entre elles. Au total, le réseau national se compose ainsi de 162 chambres et d'une tête de réseau.

Au-delà de ses missions de représentation du réseau auprès des instances nationales et internationales, le rôle d'animation confié à CCI France la conduit à :

- élaborer une stratégie nationale pour le réseau ;
- adopter des normes d'intervention et garantir leur respect ;
- conduire des projets de portée nationale ;
- apporter un soutien technique aux chambres, notamment en matière de communication institutionnelle ;
- passer des marchés publics pour le compte du réseau sous la forme de centrale d'achat.

*

* *

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

La commission examine l'amendement n° II-CF101 de Mme Monique Rabin.

Mme Monique Rabin. Il s'agit d'un amendement très important pour le réseau des chambres de commerce et d'industrie qui s'inscrit dans la droite ligne des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle que j'ai conduite avec Mme Catherine Vautrin. Il vise en premier lieu à conférer une autonomie financière à CCI France pour qu'elle puisse jouer le même rôle que les autres têtes de réseaux consulaires. Je précise que cette autonomie financière est neutre pour l'État comme pour les chambres puisque le prélèvement direct sur le fonds de financement qu'il met en place vient simplement se substituer à la contribution des CCIR à la tête de réseau. Il a pour avantage de pallier le manque de visibilité de CCI France sur ses moyens. Renforcer le rôle de la tête de réseau va dans le sens de ce que souhaite la grande majorité des chambres régionales et territoriales qui, interrogées dans le cadre des travaux de la mission, se sont montrées favorables à cette réforme. Cet amendement vise ensuite à préciser les contours du fonds de péréquation qui est l'objet de l'article 52 pour en faire un fonds de modernisation, de rationalisation et de solidarité financière qui permettra aux chambres d'être encore plus innovantes et jouer le rôle de véritables « incubateurs du futur ».

Mme Marie-Christine Dalloz. Je tiens à préciser que si Mme Vautrin a conduit avec Mme Rabin les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle, elle ne fait pas la même analyse que la rapporteure sur cet amendement auquel elle est opposée. Plus généralement, je me demande s'il appartient à la loi de régler le problème interne des chambres de commerce par ce fléchage de crédits vers CCI France et si nous ne devrions pas plutôt faire confiance aux chambres pour s'organiser.

Mme Monique Rabin. Il est exact que Mme Vautrin ne souscrit pas au fait de conférer des ressources directes à CCI France, proposition que j'ai défendue pendant les travaux de la mission. Par ailleurs, je précise que l'autonomie financière de CCI France serait indolore pour le réseau des CCI puisque la ressource qui lui est dédiée est indexée sur l'évolution de la taxe pour frais de chambre affectée au réseau. Ainsi, la ressource de CCI France pour 2016 passera de 23 à 20 millions d'euros, compte tenu de la baisse du plafond de la taxe affectée.

M. Jean-Louis Gagnaire, rapporteur spécial. Le législateur doit être un facilitateur. Je vous invite à vous rapprocher de vos chambres locales pour recueillir leur opinion sur cette proposition.

M. Dominique Lefebvre, Président. Conforter CCI France va effectivement dans le sens de l'intérêt général.

La commission adopte l'amendement n° II-CF101.

La commission examine ensuite les amendements n° II-CF88 et n° II-CF87 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Le premier amendement vise à cibler le fonds de péréquation vers des projets de formation dans les territoires ruraux. Le second à permettre au fonds d'octroyer une aide exceptionnelle aux chambres en grande difficulté financière.

Mme Monique Rabin. Ce sont deux amendements très intéressants sur le fond qui s'inscrivent dans l'esprit de la mission d'évaluation et de contrôle.

M. Jean-Louis Gagnaire. Bien que je sois plutôt favorable à cette initiative, je souhaite cependant le retrait de ces amendements dans la mesure où il convient de vérifier si leur objectif n'est pas déjà rendu possible par l'amendement que nous venons d'adopter.

Les amendements n° II-CF88 et n° II-CF87 sont retirés.

*La Commission **adopte** ensuite l'article 52, **modifié**.*

*

* *

Article 53

Création de trois taxes affectées au financement de centres techniques industriels et harmonisation de l'ensemble des taxes affectées à ces derniers et aux comités professionnels du développement économique

Le présent article propose la création de trois taxes fiscales affectées respectivement au profit de l'Institut des corps gras (ITERG), du Centre technique des industries de la fonderie (CTIF) et du nouveau Centre technique industriel de la plasturgie et des composites (CTIPC) et redéfinit les règles relatives à la gouvernance et au droit de regard des centres techniques industriels (CTI) dans la collecte des taxes affectées.

L'article vise enfin des modifications de précision concernant les taxes affectées au Centre technique des industries mécaniques (CETIM) et au Centre technique des matériaux et composants pour la construction (CTMCC).

I. UN PROCESSUS DE GOUVERNANCE DONT L'EFFICACITÉ ET LES SPÉCIFICITÉS DOIVENT ÊTRE PRÉSERVÉS

L'efficacité du processus de gouvernance tient pour partie à distinction des missions des CTI et CPDE ainsi qu'à une gouvernance qui implique industriels, État et CTI. Ces spécificités qui ont démontré leur efficacité doivent être préservées.

A. LE STATUT DES CENTRES TECHNIQUES INDUSTRIELS ET DES COMITÉS PROFESSIONNELS DU DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Les CTI et les CPDE constituent des établissements d'utilité publique investis d'une mission de service publique consistant à apporter leur soutien à certaines filières professionnelles. Il en existe aujourd'hui dix-sept représentant le premier réseau de transferts technologique (47 000 contacts directs donc 34 000 sont des PME). Les missions qui leur sont dévolues sont 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 et attentes du marché ;
- encourager les progrès de la normalisation et de la qualité des produits.

Le législateur a dès l'origine introduit une logique de pilotage de l'action des CTI par ses propres bénéficiaires *via* des conseils d'administration composés à la fois de représentants de chefs d'entreprise et de personnalités compétentes au titre des usagers.

L'article 53 comporte une erreur rédactionnelle en rattachant à tort les CPDE au code de la recherche, alors que leur statut découle des dispositions de la loi n° 78-654 du 22 juin 1978, précisées le cas échéant par le décret portant création de chacun d'eux. Le Rapporteur spécial a ainsi déposé un amendement pour distinguer la procédure de définition des missions au sein des CPDE de celle applicable aux CTI, en clarifiant la rédaction de l'article 53 à ce sujet.

B. LA NÉCESSAIRE PRÉSERVATION D'UN SCHÉMA DE GOUVERNANCE QUI ASSOCIE ÉTROITEMENT L'ÉTAT, LES INDUSTRIELS ET LES CENTRES TECHNIQUES INDUSTRIELS

L'article 53 prévoit une modification des règles de gouvernance applicables aux CTI. Le code de la recherche dispose actuellement que leur gouvernance est confiée à un conseil d'administration constitué des parties prenantes du secteur industriel concerné (chefs d'entreprise, représentants des salariés, personnalités particulièrement compétentes). L'État pour sa part assiste aux débats du conseil d'administration et dispose d'un droit d'opposition à caractère suspensif au travers de son commissaire du gouvernement. Par ailleurs, il est convenu par voie contractuelle un contrat de performance triennal entre les représentants de la tutelle professionnelle, de la tutelle étatique et du centre, qui permet un contrôle approfondi par la tutelle.

L'article 53 modifie ces dispositions et précise que « *les opérations qui peuvent être financées au moyen du produit de la taxe affectée sont précisées par décret en Conseil d'État* ». À cet égard, il comporte un risque d'affaiblir le lien entre les CTI et leurs professions en bouleversant la gouvernance des centres, car il ne précise pas le degré de détail du décret en Conseil d'État visant à définir les missions et opérations finançables au moyen de la taxe affectée.

Or, ce mode de gouvernance a permis aux centres de bénéficier d'une prise de décision efficace qu'il semble inutile de remettre en cause. Il est important que leur conseil d'administration puisse décider des opérations mises en œuvre au titre des missions financées par les ressources de la taxe affectée, qui peuvent être précisées par le Conseil d'État selon l'article L.521.13 du code de la recherche. En accord avec le Gouvernement, le Rapporteur spécial a ainsi déposé un amendement pour redonner aux CTI la maîtrise de la définition des missions qui seront financées au moyen de la taxe affectée.

La même procédure s'applique aux CPDE dont les principes de gouvernance sont exposés aux articles 3 et 4 de la loi précitée du 22 juin 1978 précitée. L'article 3 dispose que « *Les comités professionnels de développement économique sont administrés par un conseil dont les membres sont nommés par le ministre compétent dans les conditions qui sont précisées par le décret mentionné à l'article 1^{er} ci-dessus. Les deux tiers au moins des membres du conseil sont des représentants de la ou des professions intéressées, nommés sur proposition des organisations professionnelles représentatives* ». L'article 4 de la loi dispose également qu'« *un commissaire du Gouvernement représente le ministre*

compétent. Il peut suspendre l'exécution des délibérations du conseil jusqu'à décision du ministre ». De la même manière, le Rapporteur spécial entend, à travers plusieurs amendements, conserver le mode de gouvernance ainsi défini et tirer ainsi les conséquences de l'assimilation malheureuse entre CTI et CPDE par l'article 53.

II. LE FINANCEMENT DES CTI ET CONTRÔLE DE LA TAXE AFFECTÉE

A. LE FINANCEMENT

Le financement actuel des CTI est double. Certains bénéficient encore de dotations budgétaires de l'État tandis que d'autres sont financés directement par les acteurs de leur filière *via* le dispositif d'une taxe fiscale affectée. La taxe fiscale affectée est un dispositif de financement décidé par le législateur. Le produit de la taxe est affecté à certains bénéficiaires sans passer par le budget de l'État.

Jusqu'en 1999, le financement des CTI et des CPDE était assuré par des taxes parafiscales. Une réforme de leur financement en 1999 a doté cinq CTI de ressources budgétaires en supprimant les taxes parafiscales correspondantes (fonderie, papier-carton, corps gras, ameublement et textile habillement). En 2001, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a interdit l'usage des taxes parafiscales et a prévu leur remplacement par des taxes affectées à partir du 1^{er} janvier 2004.

À la suite de la mise en œuvre de taxes affectées, les dotations budgétaires de l'État ont considérablement diminué ces dernières années (baisse de 42 % en six ans et de 69 % depuis 2000) tandis que la part des recettes issues des taxes affectées a progressé.

L'objectif poursuivi par le Gouvernement est, en effet, une généralisation des taxes affectées, laquelle se veut progressive en recherchant un consensus avec les secteurs concernés. On constate à ce titre que le choix de créer trois nouvelles taxes affectées plutôt que des contributions volontaires obligatoires correspond à la généralisation de l'existant et à la préconisation du rapport de Mme Clotilde Valter ⁽¹⁾. Ce choix est motivé par les raisons suivantes :

– d'une part, la décision de reversement de la contribution volontaire obligatoire collectée par les fédérations professionnelles vers les CTI ne serait pas automatique. Les fonds pourraient être récupérés par les fédérations pour une utilisation à d'autres fins que le financement des centres sans possibilité d'influer sur cette attribution. La Cour de justice européenne a en effet conclu que les contributions volontaires obligatoires ne constituaient pas une aide d'État en argumentant que les décisions relatives à l'utilisation des fonds ne sont pas imputables à l'État.

(1) Clotilde Valter, *rapport au Premier ministre, Les CTI et CPDE au service du redressement productif, octobre 2014.*

– d’autre part, le refus éventuel d’entreprises de payer cette contribution donnerait lieu à contentieux qui relèveront de la justice commerciale. Le délai de traitement des tribunaux de commerce risquerait de fragiliser le financement des centres qui pourraient voir leur budget durablement amputé dans l’attente de décisions de justice.

Le Rapporteur spécial note cependant que l’article 16 de la loi de programmation des finances publiques précitées et la recommandation du Conseil des prélèvements obligatoires préconisaient de privilégier d’autres systèmes de financement que les taxes affectées (le plafonnement participant de ce mouvement), soit en rebudgétisant ces dépenses soit en recourant au mécanisme de contribution volontaire obligatoire. Toutefois, celle-ci pourrait poser un problème d’acceptabilité de la part des acteurs concernés, qui pousserait les organismes à diminuer drastiquement les taux des taxes, affectant ainsi les ressources des CTI.

Dès lors, la baisse continue du plafond des taxes affectées constitue la meilleure réponse au cap défini par la loi de programmation. En effet, la baisse des plafonds augmente la part de la taxe affectée redistribuée au budget de l’État et réduit simultanément le caractère extra-budgétaire des taxes affectées. Ce principe du plafonnement des taxes affectées a été instauré par l’article 46 de la loi de finances initiale pour 2012, qui a fixé des plafonds de ressources. Lorsque les plafonds sont dépassés, l’excédent du produit de la taxe est reversé au budget général de l’État au titre de la contribution des opérateurs de l’État au besoin de financement de ce dernier. À cet égard, le produit de la taxe affectée bénéficiant aux CTI, qui s’élevait en 2012 et en 2013 à 139 millions d’euros pour les organismes relevant du ministère du Redressement productif, a été de 134 millions d’euros en 2014, soit une baisse de 3,6 %. En 2014 les reversements perçus par l’État au titre du plafonnement des taxes affectées représentaient 2 % du plafond des taxes affectées sur l’ensemble du réseau des CTI.

MONTANT DES REVERSEMENTS À L’ÉTAT DE LA TAXE AFFECTÉE

(en euros)

2012	2 090 000
2013	1 901 000
2014	2 267 000

Source : ministère des finances.

B. LA CRÉATION DE TROIS NOUVELLES TAXES AFFECTÉES

Conformément à cette orientation générale, le présent article prévoit ainsi la création de trois nouvelles taxes affectées. D'une part, il acte la substitution de deux nouvelles taxes affectées aux dotations budgétaires existantes :

– une taxe pour l'Institut des corps gras (ITERG) sur les entreprises commercialisant des huiles végétales vierges, des huiles raffinées, des margarines, des suifs et saindoux (0,25 euro par tonne de produits commercialisés, ce tarif pouvant être révisé chaque année dans la limite de 0,50 euro) ;

– une taxe pour le Centre technique des industries de la fonderie (CTIF) due par les fabricants des produits de fonderie (0,1 % du chiffre d'affaires hors taxes) ;

Il prévoit, d'autre part, le financement d'un nouveau CTI par une taxe affectée le nouveau Centre technique industriel de la plasturgie et des composites (CTIPC) bénéficierait d'une taxe due par les fabricants des secteurs de la transformation des matières plastiques et des composites (selon les produits, le taux de la taxe serait de 0,05 % à 0,01 % du chiffre d'affaires hors taxes).

Il est à noter que ces trois nouvelles taxes donneraient lieu à des frais de perception de 5 % au profit de l'État. Les ressources des centres techniques et industriels déjà existants (ITERG et CTIF) seront ainsi constantes en 2016 et 2017 (3,8 millions d'euros) tandis que le nouveau CTIPC recevrait 3 millions d'euros en 2016 et 6,5 en 2017.

Les dotations pour ces trois centres verront leur montant diminuer de moitié après l'adoption des nouvelles taxes affectées en 2016, puis supprimées en 2017. Cela aura pour effet de permettre la montée en charge progressive des taxes affectées sans diminuer les ressources globales de ces centres.

TITRE

(en millions d'euros)

	2016	2017 et suivantes
Dotations budgétaires :	- 1,6	- 3,8
– destinées à l'ITERG	- 0,5	- 0,7
– destinées à CTIF	- 1,1	- 3,1
Nouvelles taxes affectées :	+ 4,6	+ 10,3
– à l'ITERG	+ 0,5	+ 0,7
– au CTIF	+ 1,1	+ 3,1
– au CTIPC	+ 3	+ 6,5
Écart de ressources	+ 3	+ 6,5

Source : ministère des finances.

Enfin, l'article prévoit des modifications de précision ou de toilettage des taxes affectées au Centre technique des industries mécaniques (CETIM) et au Centre technique des matériaux et composants pour la construction (CTMCC).

L'article précise notamment :

– le champ des produits taxés (soit l'ensemble des produits relevant de ces activités quel que soit leur fabricant ou leur destination) ;

– la possibilité pour le directeur de l'un ou l'autre de ces centres de désigner un représentant pour le suivi des démarches déclaratives des entreprises et le paiement des sommes dues.

Il convient de relever que l'article, dans sa rédaction actuelle, pourrait générer des situations de double imposition pour les entreprises. Les centres techniques industriels concernés sont le CTIM, le CTIF ainsi que le CTIPC. Cela pourrait contribuer à pénaliser, à titre d'exemple, les industriels des secteurs mécaniques qui importent des produits plastiques ou composites pour les intégrer dans leurs produits alors que ceux-ci sont déjà redevables l'égard du CTIM. De la même manière, les mécanismes complexes visant à taxer les produits de fonderie incorporés dans des produits qui sont pour la plupart mécaniciens, ainsi que l'instauration d'une taxe sur les importations sur les produits de fonderie aura pour conséquence de créer des situations de doubles impositions.

Le Gouvernement doit corriger ces erreurs par le dépôt d'amendements qui rendent difficiles un commentaire définitif de l'article à ce stade.

C. LE RÔLE DES CENTRES TECHNIQUES INDUSTRIELS DANS LE CONTRÔLE EFFECTIF DE LA COLLECTE DE LA TAXE APPARAÎT INCONTOURNABLE

Dernière difficulté, l'article 53 prévoit actuellement que les déclarations de chiffre d'affaires seront établies sur la base d'un modèle non plus réalisé par le comité technique mais par arrêté du ministre chargé de l'industrie. En effet, jusqu'à maintenant, le comité contrôlait « *pour son propre compte et pour celui des centres techniques industriels* » les déclarations portant sur le chiffre d'affaires imposable pour les sociétés concernées. En l'état actuel de l'article, et sous réserve de modifications probables d'origine gouvernementale, les CTI n'auraient plus de droit de contrôle sur le recouvrement de la taxe, lequel serait exclusivement du ressort du ministère de l'économie et des finances.

Or, le contrôle des taxes affectées assurées par les CTI et les CPDE repose sur un droit de communication et non pas sur les dispositions propres à la vérification de comptabilité, cadre des diligences de l'administration des impôts. Ce droit de communication s'avère très efficace pour identifier les situations de déclarations inexactes. Le Rapporteur spécial a ainsi déposé un amendement pour éviter de rompre le lien entre les CTI et les CPDE et leurs assujettis, afin d'assurer

un maximum d'efficacité au rendement de l'impôt et d'accroître le consentement à l'impôt tout en restant *in fine* sous le contrôle de l'administration fiscale. En effet, la rédaction de l'article 71 de la loi de finance rectificative pour 2003 dispose au onzième alinéa du A-II que : « *le comité contrôle, pour son propre compte et pour celui des centres techniques industriels mentionnées au I, les déclarations prévues au VIII. À cette fin son directeur ou les agents qu'il a dûment habilités, peuvent demander aux redevables de la taxe tous renseignements, justifications ou éclaircissements relatifs à ces déclarations (...)* ».

L'amendement vise précisément à conserver ce pouvoir propre de contrôle via un droit d'information en précisant que : « *À défaut de réponse dans un délai de trente jours, il peut saisir l'administration des impôts d'une demande de contrôle* ». En ce sens, l'amendement vise à introduire une complémentarité des fonctions de contrôle entre les CTI et les CPDE avec l'administration fiscale, sans modifier le pouvoir effectif de collecte de la taxe qui relève de la direction générale des finances publiques.

*

* *

Suivant l'avis favorable de M. Jean-Louis Gagnaire, la commission adopte les amendements n° II-CF98, n° II-CF96, n° II-CF100, n° II-CF92, n° II-CF91 et n° II-CF94 de M. Christophe Caresche, l'amendement n° II-CF149 de M. Jean-Louis Gagnaire, les amendements n° II-CF97, n° II-CF95 et n° II-CF93 de M. Christophe Caresche, l'amendement n° II-CF150 de M. Jean-Louis Gagnaire et l'amendement n° II-CF99 de M. Christophe Caresche.

La Commission adopte ensuite l'article 53, modifié.

Article additionnel après l'article 53 : Contribution sur les offres de parts sociales et de certificats mutualistes

Suivant l'avis favorable de M. Jean-Louis Gagnaire, la commission adopte l'amendement II-238 du Gouvernement.

*

* *

**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 des entreprises (DGE)

– 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

**Cabinet du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique,
M. Emmanuel Macron**

– Mme Julie Bonamy, conseillère budgétaire

– M. Clément Beaune, conseiller budgétaire

– Mme Maeva Level, conseillère parlementaire

Direction générale du Trésor

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

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. Arnaud Caudoux, directeur exécutif de Bpifrance, en charge des finances et de la garantie (représente M. Nicolas Dufourcq, directeur général)

Association des régions de France (ARF)

– M. Erwann Salmon, conseiller pour le développement