



N° 4127

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2017** (n° 4061)

TOME VI

ÉCONOMIE

ENTREPRISES

PAR M. LIONEL TARDY

Député

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	5
I. PRÉSENTATION DES PRINCIPALES DISPOSITIONS FINANCIÈRES RELATIVES AUX ENTREPRISES	7
A. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DE LA MISSION « ÉCONOMIE »	7
B. UN SOUTIEN AUX ENTREPRISES QUI PASSE SURTOUT PAR LA VOIE FISCALE	8
C. UN BUDGET STABLE, DONT CERTAINS CHOIX PEUVENT ÊTRE DISCUTÉS	8
II. L'EFFICACITÉ DE L'ENCADREMENT DES DÉLAIS DE PAIEMENT	18
A. L'INTERVENTION DU LÉGISLATEUR A PERMIS D'AMÉLIORER DE MANIÈRE TRÈS SIGNIFICATIVE LA RÉDUCTION DES DÉLAIS DE PAIEMENT	19
1. Le cadre législatif	19
a. L'encadrement des délais de paiement	19
b. Les sanctions applicables en cas de retards de paiement	21
2. Les progrès réalisés	23
B. TOUTEFOIS, FACE À LA PERSISTANCE D'IMPORTANTES RETARDS DE PAIEMENT, DES PROGRÈS DOIVENT ENCORE ÊTRE ACCOMPLIS	24
1. Des progrès inégaux selon le secteur et la taille des entreprises	24
a. Par secteur	24
b. Par taille d'entreprise	25
2. D'importants progrès restent à accomplir dans la sphère publique	25
a. Des performances inégales selon le type de personne publique	25
b. Un manque de transparence vis-à-vis des entreprises	26
c. Une information plus complète est nécessaire s'agissant des collectivités territoriales et des établissements publics	26
d. Des signaux positifs	27

3. Propositions.....	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	33

INTRODUCTION

Les crédits de la mission « Économie » affichent dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2017 un niveau stable, après avoir lourdement contribué à l'effort de maîtrise budgétaire ces dernières années : après une baisse de 5,0 % dans le PLF pour 2015 puis de 5,6 % dans le PLF pour 2016, ils sont, cette année, en hausse de 0,5 %. S'agissant plus précisément du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme », ses crédits connaissent une nette augmentation : les dépenses de fonctionnement y augmentent de 38,9 %, celles d'intervention de 39,8 %, quand celles de personnel diminuent de 1,3 %. Cette nette hausse s'explique essentiellement par des modifications apportées au périmètre des actions engagées dans le cadre de ce programme. Y fait notamment son apparition le financement de la compensation carbone des sites électro-intensifs, dont on peut se demander ce qui justifiait leur transfert si urgent à ce programme. Ces modifications, d'ailleurs récurrentes, ne facilitent pas la comparaison des dépenses année après année, et nuisent ainsi à la transparence du budget. Votre rapporteur ne peut que le déplorer.

Au-delà de ce constat général, votre rapporteur relève la stabilisation des moyens du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), mais à un niveau très inférieur à ceux qu'il a connus par le passé. Des garanties devront également être apportées quant à la pérennité des montants naguère alloués au Comité professionnel de la distribution des carburants, désormais versés au FISAC.

Sur le plan fiscal, votre rapporteur perçoit positivement le passage du taux du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) de 6 % à 7 %, ainsi que le démarrage d'une réduction progressive de l'impôt sur les sociétés qui permettra à nos entreprises de lutter à armes plus égales avec leurs concurrents étrangers. Il s'interroge toutefois sur le devenir de certaines annonces prometteuses qui avaient été faites par le Gouvernement, comme la transformation du CICE en un allègement de charges sociales, ou l'extinction de la contribution sociale de solidarité des sociétés. L'effort total prévu en faveur des entreprises dans le cadre du Pacte de responsabilité, qui devait être de 40 milliards d'euros (Md €), ne devrait donc s'élever, pour 2017, qu'à 34,2 Md €.

Pour ces raisons, l'avis de votre rapporteur sur les crédits du programme 134 consacrés aux entreprises est défavorable.

Par ailleurs, votre rapporteur a choisi de dresser cette année, dans la seconde partie de cet avis, un bilan des mesures d'encadrement des délais de paiement prises depuis la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Le respect des délais de paiement constitue en effet un facteur fondamental de solidité d'une économie. Si de nets progrès ont été réalisés en ce domaine tant de la part des entreprises que dans le secteur public, la France continue d'afficher des retards de paiement trop fréquents.

I. PRÉSENTATION DES PRINCIPALES DISPOSITIONS FINANCIÈRES RELATIVES AUX ENTREPRISES

A. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DE LA MISSION « ÉCONOMIE »

Comme l’an dernier et comme sous la précédente législature, les crédits de la mission « Économie » sont cette année répartis en quatre programmes :

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

Votre rapporteur salue le maintien de cette maquette, qui facilite la comparaison du montant des crédits année après année.

En termes d’évolution globale, les crédits de la mission enregistrent une hausse de 0,5 % entre la loi de finances pour 2016 retraitée des transferts et des mesures de périmètre et le PLF 2017, après une baisse de 5,6 % dans le PLF pour 2016 et de 5 % dans le PLF pour 2015. La chute importante des moyens dévolus à cette mission constatée lors des précédents exercices est donc interrompue. La masse salariale demeure stable puisqu’elle affiche une progression de 0,1 % seulement. L’apparente augmentation des crédits, hors personnel, de 23,1 %, s’explique surtout par le transfert, au programme 134, de la compensation carbone pour les entreprises électro-intensives et des frais de gestion des dispositifs de soutien au commerce extérieur. Si l’on neutralise ces transferts, les crédits, hors personnel, présentent une diminution de 0,7 % par rapport à la précédente loi de finances.

Les principales réformes annoncées pour l’année 2017 consistent en la poursuite, par les services du ministère de l’économie et des finances, de l’ouverture de leurs données au public et de la dématérialisation de leurs relations avec les usagers, en l’approfondissement du programme de simplification engagé par les administrations, et en la modernisation des méthodes de travail du ministère.

En termes d’évaluation, votre rapporteur se félicite du maintien des mêmes indicateurs de performance que l’an dernier, tout en s’étonnant du manque de précision ou d’ambition de certains d’entre eux. Ainsi, l’indicateur mesurant l’écart entre le taux de croissance des entreprises soutenues par BPIFrance financement et les entreprises comparables, s’il est conforme, pour les années 2015 et 2016, aux objectifs qui avaient été fixés, ne progresse pas depuis 2015. Celui ciblant le rang de la France dans l’étude « *Doing Business* » de la Banque

mondiale ne fixe pas l'objectif d'une progression au sein de ce classement depuis 2014. On peut donc à bon droit s'interroger sur l'utilité de tels indicateurs.

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

Le soutien de l'État aux entreprises passe davantage par la voie de dispositifs fiscaux que par le versement de crédits. Aussi votre rapporteur estime-t-il utile de rappeler ici les principales évolutions fiscales concernant les entreprises.

D'après le projet annuel de performance (PAP), les dépenses fiscales rattachées au programme 134 se sont élevées, pour 2016, à 20,51 Md €, montant proche de la prévision de 20,55 Md € figurant dans le PLF pour 2016. En 2017, ces dépenses seraient portées à 23,9 Md €, soit une augmentation de 16,5 %, qui s'explique presque intégralement par le passage du taux du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) à 7 %, ce qui devrait alléger la charge fiscale des entreprises de plus de 3 Md €. Ce montant représente 26,6 % de la dépense fiscale totale de l'État. Votre rapporteur s'étonne, toutefois, que l'annonce faite en janvier 2016 d'une transformation du CICE en un allègement de charges sociales ait été abandonnée par le Gouvernement. Elle s'inscrirait pourtant pleinement dans la démarche de simplification de la vie des entreprises que celui-ci a engagée.

Ce projet de loi de finances est également marqué par la première étape de réduction du taux de l'impôt sur les sociétés, qui doit être progressivement abaissé pour atteindre 28 % en 2020. En 2017, il est prévu qu'il soit porté à ce taux pour toutes les PME, jusqu'à 75 000 € de bénéfice. Cette mesure doit permettre de ramener, à terme, le taux nominal d'impôt sur les sociétés en France à un niveau plus proche de celui de nos voisins européens. Ce taux est en effet de 30,18 % en Allemagne, en moyenne, de 20 % au Royaume-Uni et de 23,2 % pour l'Union européenne. Ce PLF ne revient toutefois pas sur la contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés de 10,7 %, qui s'appliquera donc au titre des exercices clos jusqu'au 30 décembre 2016.

Si votre rapporteur se félicite de cette évolution nécessaire, il déplore, en revanche, que le Gouvernement ait renoncé à procéder à l'extinction de la contribution sociale de solidarité des sociétés, qui avait été annoncée à l'occasion de la dernière loi de finances, et met à nouveau en garde contre les conséquences des annonces finalement non réalisées, qui risquent d'instiller de la méfiance chez les entreprises et d'amoindrir l'effet escompté des réformes.

C. UN BUDGET STABLE, DONT CERTAINS CHOIX PEUVENT ÊTRE DISCUTÉS

Au sein de la mission « Économie », seul le programme 134 intéresse directement les entreprises. Plus précisément, seules les actions n° 2 « Commerce, artisanat, services » (qui représente 6,2 % des crédits du programme), n° 3

« Actions en faveur des entreprises industrielles » (26,7 % des crédits), n° 7 « Développement international des entreprises et attractivité du territoire » (17,1 % des crédits), n° 8 « Expertise, conseil et inspection » (2,0 % des crédits), n° 20 « Financement des entreprises » (2,5 % des crédits) et n° 22 « Économie sociale et solidaire » (0,4 %), les concernent directement. Elles constituent néanmoins l'essentiel du budget du programme 134 puisque ces six actions représentent 55,0 % de ses crédits, soit 549 348 378 euros (€) en autorisations d'engagement.

Sur l'ensemble du programme, les dépenses de personnel représentent, en crédits de paiement, 408 655 183 €, soit un montant en diminution de 1,3 % par rapport au montant ouvert en loi de finances pour 2016. Les dépenses de fonctionnement augmentent de 38,9 % pour atteindre 237 352 039 €. Les dépenses d'intervention augmentent de 39,8 %, pour s'élever à 353 016 871 €. Ces fortes augmentations s'expliquent essentiellement par des changements de périmètre.

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

**PROGRAMME 134 (MISSION « ÉCONOMIE »)
VARIATIONS BUDGÉTAIRES (CRÉDITS DEMANDÉS, EN AE) 2015 / 2016 / 2017**

Numéro et intitulé de l'action concernée (nomenclature 2017)	PLF 2015 (en euros)	PLF 2016 (en euros)	PLF 2017 (en euros)	Observations (sur les principales variations constatées entre 2015 et 2016)	Observations (sur les principales variations constatées entre 2016 et 2017)
02 - Commerce, artisanat et services	77 262 608	68 065 681	62 110 957	- 11,90 % : baisse essentiellement due à la réduction de la capacité d'engagement du FISAC	- 8,75 % : réduction liée notamment à une baisse des aides au développement des PME
03 – Actions en faveur des entreprises industrielles	151 240 887	150 501 131	266 970 225	- 0,49 % : chiffre stable qui masque une forte augmentation des dépenses de personnel et une nette réduction du soutien à la compétitivité des PME	+ 77,39 % : forte hausse due au transfert à cette action du financement de la compensation carbone des sites très électro-intensifs
04 – Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	173 083 402	162 140 346	162 329 451	- 6,32 % : diminution liée à la baisse des crédits de fonctionnement de l'ANFR ⁽¹⁾	+ 0,12 %
07 – Développement international des entreprises et attractivité du territoire	108 770 209	103 848 129	170 723 239	- 4,53 % : baisse probablement due aux économies permises par la fusion de l'AFII ⁽²⁾ et d'Ubifrance au sein de Business France	+ 64,40 % : hausse due à la création de la filiale « BPIfrance Assurance Export », désormais chargée des garanties publiques à l'export en lieu et place de Coface
08 – Expertise, conseil et inspection	18 930 127	18 966 725	19 942 514	+ 0,19 %	+ 5,14 %
13 – Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	22 700 239	21 552 772	23 214 090	- 5,05 % : réduction due à un effort de maîtrise des dépenses de l'ARCEP	+ 7,71 % : augmentation liée à la présidence par l'ARCEP, en 2017, de l'ORECE ⁽³⁾ et aux nouvelles missions de l'ARCEP

(1) Agence nationale des fréquences

(2) Agence française pour les investissements internationaux

(3) Organe des régulateurs européens des communications électroniques

Numéro et intitulé de l'action concernée (nomenclature 2017)	PLF 2015 (en euros)	PLF 2016 (en euros)	PLF 2017 (en euros)	Observations (sur les principales variations constatées entre 2015 et 2016)	Observations (sur les principales variations constatées entre 2016 et 2017)
14 – Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	19 043 410	18 881 324	-	- 0,85 %	Cette action est transférée au programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».
15 – Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	20 244 535	32 219 805	21 556 329	+ 59,15 % : très forte augmentation liée à des recrutements à venir au sein de l'Autorité de la concurrence, à la suite de l'élargissement de ses missions décidée par le législateur.	- 33,10% : réduction liée à la budgétisation sur neuf ans, en 2016, du bail d'un immeuble loué par l'Autorité de la concurrence
16 – Régulation concurrentielle des marchés	73 951 609	73 908 315	75 240 867	- 0,06 %	+ 1,80 %
17 – Protection économique du consommateur	123 101 087	120 107 333	121 206 577	- 2,43 %	+ 0,92 %
18 – Sécurité du consommateur	45 580 237	43 704 298	45 424 053	- 4,12 %	+ 3,93 %
20 – Financement des entreprises	30 098 673	26 427 295	25 098 673	- 12,20 % : baisse liée à la diminution des moyens de BPFrance pour des opérations de garantie et de cofinancement	- 5,03 %
21 – Développement du tourisme	3 594 760	7 020 749	2 380 376	+ 95,31 % : hausse spectaculaire due à l'engagement pour 3 ans des enquêtes sur l'évolution du secteur	- 66,10 % : baisse mécanique liée à l'engagement, en 2016, des crédits à destination des enquêtes
22 – Économie sociale et solidaire	-	4 369 347	4 502 770	-	+ 3,05 %
Total du Programme 134	867 601 783	851 713 250	1 000 700 121	- 1,83 %	+ 17,49 %

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

– **l’action n° 2 « Commerce, artisanat, services »** vise à soutenir le développement du commerce de proximité, de l’artisanat et des services à la personne. Elle est dotée pour 2017 de 62 110 957 € en autorisations d’engagement (AE) et de 55 610 957 € en crédits de paiement (CP). Ces montants sont en baisse, par rapport au PLF pour 2016, de 8,75 % et de 15,09 % respectivement. Comme l’an dernier, cette baisse est supportée surtout par les dépenses d’intervention (14 931 274 € contre 22 271 993 € dans le PLF pour 2016, en CP, soit une baisse de 33,0 %). Les dépenses de fonctionnement, quant à elles, demeurent stables.

Le service dit du « Guichet entreprises », rattaché à la direction générale des entreprises et chargé de la mise en œuvre d’un portail unique de la création d’entreprises, voit sa dotation de 4 millions d’euros (M€) demeurer stable ; l’ensemble des fonctionnalités du site a été étendu à l’ensemble du cycle de vie de l’entreprise depuis le 1^{er} janvier 2016. En 2017, doit être entreprise une extension des formalités mises à disposition, et la mise en place d’un site internet spécifique à la reconnaissance de la qualification professionnelle. La dotation de l’établissement public d’aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) connaît une légère diminution, passant de 6,27 M€ à 5,98 M€, en AE comme en CP. Un nouveau contrat d’objectifs et de performance a été signé le 13 juillet dernier pour la période 2016-2020, comprenant un objectif de 80 M€ d’investissements sur la période. Il conviendra de veiller à ce que les moyens octroyés à l’EPARECA soient suffisants pour permettre ces investissements.

S’agissant du **Fonds d’intervention pour les services, l’artisanat et le commerce** (FISAC), ses crédits connaissent une légère hausse en autorisations d’engagement, puisqu’ils passent de 15 M€ à 16,5 M€, les crédits de paiement demeurent stables à 10 M€. Ce PLF marque donc un arrêt dans la chute semble-t-il inexorable des crédits du FISAC observée dans les lois de finances des années passées, ce dont votre rapporteur ne peut que se féliciter. Il relève toutefois que la très forte réduction des crédits enregistrée les années passées n’est qu’arrêtée, et non compensée. Pour mémoire, la loi de finances pour 2015 attribuait au FISAC une capacité d’engagement de 19,31 M€ et des crédits de paiement à hauteur de 17 M€. La stabilité observée cette année peut s’expliquer par la mise en œuvre effective de la réforme du Fonds, engagée par la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l’artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, qui a fait passer le FISAC d’une logique de guichet à une logique d’appel à projets, avec l’objectif affiché de recentrer son action sur le commerce et l’artisanat des zones rurales et des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Le projet annuel de performance (PAP) précise que le premier appel à projets a eu lieu en juin 2016, et qu’il a conduit au financement de 105 opérations au titre des opérations individuelles en milieu rural. Les dossiers d’opérations collectives devraient être examinés au cours du dernier trimestre 2016. Tenant compte des critiques exprimées par la Cour des comptes, dans un référé en date du

31 juillet 2014, le FISAC est désormais piloté en dissociant le montant des AE et celui des CP, afin de tenir compte du caractère pluriannuel des opérations subventionnées. Le PAP indique que la suppression de la dotation annuelle au Comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC) en loi de finances pour 2015 aurait conduit à l'installation d'un nouveau dispositif de soutien adossé au FISAC. Il aurait été souhaitable de disposer d'éléments plus précis sur ce nouveau dispositif, en particulier les montants qui lui sont alloués.

La catégorie des aides au développement des PME regroupe plusieurs actions de soutien en matière de formation : financement de l'Institut supérieur des métiers, soutien à l'Institut national des métiers d'art, et aides aux groupements professionnels de commerçants et d'artisans à compétence nationale. La dotation de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) ne paraît plus figurer dans cette catégorie, sans que sa suppression soit non plus explicite. L'aide au départ des commerçants, supprimée par la loi de finances pour 2015, et toujours présente de manière résiduelle dans la loi de finances pour 2016, disparaît comme prévu. Les crédits destinés aux services à la personne connaissent une baisse de près d'1 M€, passant d'1,82 M€ à 0,83 M€ en AE et en CP. Au total, les aides au développement des PME voient leurs crédits diminuer de 36,5 %, passant de 6,44 M€ à 4,09 M€, en AE comme en CP. Votre rapporteur souhaite rappeler que cette baisse était déjà de 17 % en 2015 ;

– **l'action n° 3 « Actions en faveur des entreprises industrielles »** voit ses moyens passer de 150 501 131 € à 266 970 225 € en AE, et de 157 587 478 € à 269 858 637 € en CP, soit une hausse très importante de 77,39 % et de 71,24 % respectivement. Elle devient l'action la plus importante du programme, représentant 26,7 % de son montant. Cette hausse s'explique intégralement par le transfert du financement de la compensation carbone des sites très électro-intensifs depuis le programme 345 « Service public de l'énergie », pour un montant de 116,7 M€ en AE comme en CP. Ce dispositif bénéficie aux entreprises électro-intensives exposées à la concurrence internationale et vise à compenser en partie le coût du carbone lié au système européen d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre. Au-delà de ce transfert, le financement de l'action demeure stable. Les dépenses de fonctionnement connaissent une baisse de 18,2 %, passant de 5,5 M€ à 4,5 M€ en AE et en CP, ce que votre rapporteur salue. Parmi les dépenses d'intervention, votre rapporteur relève la légère diminution des subventions octroyées aux centres techniques industriels, qui passent de 17,01 M€ à 15,1 M€ en AE et en CP ; cette réduction s'explique toutefois par le financement intégral, cette année, de l'Institut des corps gras (ITERG) par une taxe affectée, et par la réduction de la subvention au Centre technique des industries de la fonderie (CTIF) en raison du remplacement progressif de celle-ci par une taxe affectée. Votre rapporteur s'étonne de la disparition de la subvention à l'Agence France Entrepreneur : d'un montant de 3,2 M€ en AE et en CP, cette subvention était explicite dans le précédent PAP. Enfin, les actions de soutien à la compétitivité hors prix des PME affichent une diminution sensible de leurs moyens, qui passent de 19 M€ à 17,3 M€ en AE et de 23,9 M€ à 20,1 M€ en CP. Cette réduction est regrettable, dans la mesure où ces actions visent à améliorer la performance des

filières professionnelles à travers un soutien au renforcement des compétences et à l'aide à l'organisation. Les crédits attribués aux pôles de compétitivité demeurent toutefois stables, ce dont votre rapporteur se réjouit ⁽¹⁾ ;

– **l'action n° 4 « Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information »** concentre désormais 16,2 % des crédits du programme. Sa dotation reste stable, passant de 162 140 346 € à 162 329 451 € en AE, et de 161 576 113 € à 162 329 451 € en CP, soit une hausse de 0,12 % et de 0,47 % respectivement. Mise en œuvre par la direction générale des entreprises, elle vise à favoriser le développement des services de communications électroniques par une politique d'ouverture à la concurrence et à l'innovation, ainsi que par le maintien de prestations de service public.

Les dépenses de fonctionnement diminuent légèrement, passant de 32,1 M€ à 31,5 M€ ; 0,24 M€ sont consacrés à l'amélioration des sites internet gérés par l'Agence du numérique, et la dotation de l'Agence nationale des fréquences connaît une légère réduction, passant de 31,8 M€ à 31,3 M€ en AE comme en CP. Parmi les dépenses d'intervention, relevons la légère hausse des crédits finançant des actions en faveur du numérique et des télécommunications, qui passent de 9,6 M€ à 10,27 M€, en AE et en CP. Toutefois, cette hausse s'explique surtout par l'augmentation des subventions versées aux organismes internationaux de télécommunications (Union internationale des télécommunications, Union postale universelle, organisations internationales de satellites et structures assurant la gouvernance d'internet) ;

– **l'action n° 7 « Développement international des entreprises et attractivité du territoire »** voit ses crédits passer de 103 848 129 € à 170 723 239 € en AE et de 101 348 129 € à 170 723 39 € en CP, soit une hausse de 64,4 % et de 68,45 % respectivement. Cette hausse s'explique par la création d'une nouvelle filiale de BPI France, BPI France Assurance Export, chargée de la gestion des garanties publiques à l'export pour le compte de l'État, auparavant gérées par Coface. Cette création a été décidée en loi de finances pour 2016, et entrera en vigueur le 31 décembre 2016. Figure donc désormais au programme 134 la rémunération de BPI France Assurance Export au titre de la gestion des garanties ; les flux liés aux garanties octroyées devant être retracés, quant à eux, sur un nouveau compte de commerce. Les crédits de cette nouvelle filiale s'élèvent à 72,6 M€ en AE et en CP. L'économie estimée du transfert de cette activité au groupe BPI France est évaluée à 20 % des coûts de gestion de l'opérateur par le PAP.

La subvention pour charges de service public de Business France passe, quant à elle, 103,8 M€ à 98,1 M€ en AE comme en CP. Cette réduction s'explique probablement en partie par la fusion de l'Agence française des investissements internationaux (AFII) avec Ubifrance, prévue par la loi n° 2014-1545 du

(1) Les crédits de l'action n° 3 sont plus précisément analysés dans l'avis « Industrie » de notre collègue M. Jean Grellier.

20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises. Il aurait toutefois été utile de connaître précisément ses motifs ⁽¹⁾ ;

– **l’action n° 8 « Expertise, conseil et inspection »**, qui représente 2,0 % du programme, voit ses moyens passer de 18 966 725 € à 19 942 514 € en AE et de 18 974 656 € à 19 942 514 € en CP, soit une hausse de 5,14 % et de 5,10 % respectivement. Mise en œuvre par le Conseil général de l’économie, de l’industrie, de l’énergie et des technologies (CGEJET), elle finance des études, des audits et des inspections dans le domaine économique, notamment sur le développement économique, l’industrie, les technologies de l’information et les ressources minières et minérales et l’utilisation du sous-sol ;

– **l’action n° 13 « Régulation des communications électroniques et des postes »** finance la dotation de l’Agence de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Ses crédits passent de 21 552 772 € à 23 214 090 € en AE et de 21 195 824 € à 23 214 090 €, soit une augmentation de 7,71 % et de 9,52 % respectivement. Cette hausse est liée à la présidence par l’ARCEP, en 2017, de l’organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE), ainsi qu’aux nouvelles missions confiées à l’ARCEP concernant la neutralité de l’internet, l’amélioration de la couverture mobile et l’accompagnement des réseaux d’initiative publique ⁽²⁾ ;

– **l’action n° 14 « Régulation et contrôle des marchés de l’énergie »**, qui contenait la dotation de la Commission de régulation de l’énergie (CRÉ), est transférée au programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l’écologie, du développement et de la mobilité durables » du ministère de l’environnement, de l’énergie et de la mer, et disparaît en conséquence du programme 134 ⁽³⁾ ;

– **l’action n° 15 « Mise en œuvre du droit de la concurrence »**, qui représente 2,2 % des crédits du programme, contre 3,8 % l’an passé, correspond au budget de l’Autorité de la concurrence. Elle permet donc d’assurer le respect du droit de la concurrence, le bon fonctionnement des marchés ainsi que le contrôle des opérations de concentration. Sa dotation passe de 32 219 805 € à 21 556 329 € en AE et de 21 195 824 € à 23 214 090 € en CP, soit une baisse de 33,1 % et une hausse de 4,2 %. La diminution des autorisations d’engagement s’explique par la budgétisation sur neuf ans, dans la loi de finances pour 2016, du bail d’un immeuble loué par l’Autorité de la concurrence ;

– **l’action n° 16 « Régulation concurrentielle des marchés »** concentre 7,5 % des crédits du programme. Elle vise à assurer le respect des règles de concurrence, à travers l’action de la direction générale de la concurrence, de la

(1) *Les crédits affectés au soutien du commerce extérieur font l’objet d’un avis budgétaire de notre collègue Jeanine Dubié.*

(2) *La dotation de l’ARCEP est plus précisément commentée dans l’avis « Communications électroniques et économie numérique » de notre collègue Corinne Erhel.*

(3) *Le budget du secteur de l’énergie, pour l’essentiel rangé sous le programme 174 au sein de la mission « Écologie, développement et aménagement durables », fait l’objet d’un avis de notre collègue Béatrice Santais.*

consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et celle du réseau déconcentré des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Ses moyens restent à un niveau stable, passant de 73 908 315 € à 75 240 867 € en AE et de 73 871 046 € à 75 212 099 € en CP, soit une hausse de 1,8 % dans les deux cas. Votre rapporteur s'interroge sur cette stabilité des moyens. En effet, les missions de la DGCCRF ont été nettement accrues au cours des dernières années, notamment à travers la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation. Il serait, à tout le moins, souhaitable de disposer d'une évaluation de l'adéquation des moyens humains et financiers mis à la disposition de cette direction par rapport à ses missions, afin de pouvoir déterminer si une augmentation de ceux-ci ne serait pas nécessaire. Un amendement en ce sens, co-signé par votre rapporteur, a d'ailleurs été adopté à l'article 36 du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ;

– **l'action n° 17 « Protection économique du consommateur »**, représente 12,1 % des crédits du programme. Elle vise à fournir aux consommateurs la garantie d'une information claire et loyale dans leurs actes d'achat. Son montant demeure stable, puisqu'il passe de 120 107 333 € à 121 206 577 € en AE et de 120 077 338 à 121 163 647 € en CP, soit une baisse de 0,9 % dans les deux cas. Les dépenses d'intervention de cette action participent au financement de l'Institut national de la consommation, des organisations de consommateurs, et du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) ;

– **l'action n° 18 « Sécurité du consommateur »**, mise en œuvre par la DGCCRF, vise à assurer la sécurité physique et la santé des consommateurs. Elle voit ses crédits augmenter de 3,9 %, pour s'établir à 45 424 053 € en AE et à 45 406 685 € en CP. Cette hausse est également répartie entre les dépenses du titre 2 et les dépenses de fonctionnement ;

– **l'action n° 20 « Financement des entreprises »** vise à fournir un appui au développement des PME et des entreprises de taille intermédiaire (ETI), à travers l'action de BPIFrance. Elle comprend le financement de fonds de garantie permettant de faciliter l'accès des entreprises au crédit, des opérations de cofinancement, et la couverture d'investissements en fonds propres par des fonds de capital-risque. Elle finance également des garanties de prêts bancaires octroyés à des entreprises implantées dans les départements d'outre-mer. Ses crédits passent de 26 427 295 € à 25 098 673 € en AE, soit une baisse de 5,0 %, et de 25 089 513 € à 25 098 673 € en CP, soit une hausse de 0,04 %. Votre rapporteur ne peut que déplorer cette diminution, puisque BPIFrance, en octroyant la qualité de sa signature, permet d'attirer d'importants financements d'origine privée pour les entreprises ;

– **l'action n° 21 « Développement du tourisme »** vise à promouvoir l'image de la France en tant que destination touristique, à structurer l'offre et les filières de ce secteur, et à faciliter le départ en vacances de tous. Ses crédits

passent de 7 020 749 € à 2 380 376 € en AE, soit une baisse de 66,1 %, et de 3 849 798 € à 4 256 460 € en CP, soit une hausse de 10,56 % ⁽¹⁾. Ces évolutions ne donnent pas lieu à des explications spécifiques dans le PAP, ce qu'on ne peut que regretter. On peut toutefois déduire, à la lecture du PAP 2016, que la diminution des autorisations d'engagement découle de l'engagement pour trois ans, en loi de finances pour 2016, des fonds finançant les enquêtes sur la demande touristique des Français et sur les visiteurs venant de l'étranger ;

– l'action n° 22 « **Économie sociale et solidaire** », qui a fait son apparition dans le programme 134 à l'occasion de la loi de finances pour 2016, vise à soutenir le développement de l'économie sociale et solidaire dans l'objectif de parvenir à un changement d'échelle de ce secteur. Elle soutient notamment les acteurs du secteur (centres de ressources, organismes de recherche, chambres régionales de l'économie sociale et solidaire et Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire). Ses moyens passent de 4 369 347 € à 4 502 770 € en AE, soit une hausse de 3,05 %, et de 4 873 747 € à 4 311 312 € en CP, soit une baisse de 11,54 % par rapport à l'an dernier. Les variations constatées sont essentiellement supportées par les dépenses d'intervention en faveur des organismes du secteur.

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

II. L'EFFICACITÉ DE L'ENCADREMENT DES DÉLAIS DE PAIEMENT

L'existence de délais de paiement relativement brefs est un facteur essentiel de solidité des entreprises, en particulier les plus petites d'entre elles. Le crédit interentreprises, compris comme le montant des crédits fournisseurs, représente un volume de 600 Md €. Un jour de retard supplémentaire dans les délais globaux moyens représente environ 1 Md € de créance, pour les petites et moyennes entreprises. Selon la Banque de France, un strict respect des règles en matière de délais de paiement permettrait de restituer 14,9 Md € aux petites et moyennes entreprises, et 3,8 Md € aux entreprises de taille intermédiaire. Le rapport 2015 de l'Observatoire des délais de paiement avance des chiffres proches : un strict respect de la loi dégagerait une trésorerie de 12 Mds €, et conduirait au transfert de 16 Md € en faveur des PME et de 4 Md € en faveur des ETI.

Les retards de paiement ont des conséquences en cascade, puisque les entreprises payées en retard ont tendance à reporter ce manque de trésorerie sur leurs propres fournisseurs. De plus, le fait qu'une entreprise ait, parmi ses clients, des entreprises au profil risqué tend à accroître le coût du financement bancaire de ses créances, voire à restreindre l'offre de financement. Le dépôt de bilan d'une entreprise fragilisée par des retards de paiement peut en outre provoquer des pertes sèches pour ses fournisseurs. Un cercle vicieux peut s'enclencher, conduisant à des faillites en cascade. Selon le cabinet Altares, la probabilité de défaillance augmente de manière exponentielle à partir de 30 jours de retard ⁽¹⁾ : à partir de 30 jours de retard, la probabilité de défaillance serait multipliée par six, et serait onze fois plus forte à partir de 69 jours de retard. La solidarité de fait entre les entreprises peut conduire à des effets de contagion. Les retards de paiement accroissent la vulnérabilité globale d'un secteur, voire d'une économie.

En 2008, la loi de modernisation de l'économie a instauré des règles plus claires et plus contraignantes en matière de délais de paiement. Son œuvre a été poursuivie par d'autres textes législatifs. Quel bilan peut-on dresser de cette action ?

(1) « Comportements de paiement des entreprises en France et en Europe 3^{ème} trimestre 2015 », Data Altares, décembre 2015 : <http://www.altares.com/fr/actualites/nos-publications/comportements-de-paiement-183/article/comportements-de-paiement-des-entreprises-en-france-et-en-europe-3eme-trimestre-2015>.

A. L'INTERVENTION DU LÉGISLATEUR A PERMIS D'AMÉLIORER DE MANIÈRE TRÈS SIGNIFICATIVE LA RÉDUCTION DES DÉLAIS DE PAIEMENT

1. Le cadre normatif

a. L'encadrement des délais de paiement

En matière de délais de paiement entre les entreprises, la liberté contractuelle est longtemps demeurée la règle. La loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, dite loi « NRE », a institué un délai légal de paiement de principe de 30 jours, qui court à compter de la date de réception des marchandises ou d'exécution de la prestation. Toutefois, cette règle demeurait supplétive de volonté, c'est-à-dire qu'elle s'appliquait à défaut de stipulation contractuelle contraire : les partenaires économiques pouvaient déroger à cette règle en insérant des délais plus courts, mais aussi plus longs, dans leurs conditions de vente ou par un accord convenu entre les parties.

Afin de lutter contre les abus constatés, qui mettaient en difficulté certaines entreprises, la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a introduit un plafonnement strict des délais de paiement contractuels entre les entreprises. Ces règles, applicables depuis le 1^{er} janvier 2009, sont fixées à l'article L. 441-6 du code de commerce. Elles prévoient que, sauf dispositions contraires figurant aux conditions de vente ou convenues entre les parties, le délai de règlement des sommes est fixé au trentième jour suivant la date de réception des marchandises ou d'exécution de la prestation demandée. S'agissant du délai différent éventuellement convenu entre les parties, il ne peut dépasser 45 jours fin de mois ou 60 jours à compter de la date d'émission de la facture.

Le choix entre ces deux plafonds relève de la liberté contractuelle des parties. Pour calculer le délai de 45 jours fin de mois, la pratique la plus usuelle consiste à partir de la date d'émission de la facture, la date limite de paiement intervenant à la fin du mois au cours duquel expirent ces 45 jours. Il est, toutefois, également admis de comptabiliser le délai en ajoutant 45 jours à la fin du mois d'émission de la facture ⁽¹⁾.

Ces dispositions ont récemment été modifiées par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dont l'article 46 a fait de la possibilité de convenir d'un délai de 45 jours fin de mois à compter de la date d'émission de la facture une dérogation au plafond de 60 jours, applicable uniquement sous réserve que ce délai soit expressément stipulé par contrat et qu'il ne constitue pas un abus manifeste à l'égard du créancier. Cette modification était justifiée par la nécessité de transposer les prescriptions de la directive 2011/7/UE du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les relations commerciales.

(1) Note d'information n° 2009-28 de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/04/cir_2598.pdf.

En outre, l'article L. 443-1 du code de commerce, issu pour l'essentiel de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence et de la loi n° 92-1442 du 31 décembre 1992 relative aux délais de paiement entre les entreprises, prévoit des délais de paiement maximaux particuliers à certains produits : 30 jours après la fin de la décade de livraison pour les achats de produits alimentaires périssables ou 20 jours après le jour de livraison pour les achats de bétail sur pied destiné à la consommation.

Rappelons également que la loi de modernisation de l'économie avait autorisé des délais de paiement plus longs pour certains secteurs, pour une durée n'excédant pas trois ans, sous réserve de la conclusion d'un accord interprofessionnel, et à la condition que le dépassement du délai légal soit motivé par des raisons économiques objectives et spécifiques au secteur. L'article 121 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives a autorisé la reconduction pour trois années supplémentaires des accords interprofessionnels conclus sous l'empire de la loi de modernisation de l'économie, pour autant que trois conditions soient réunies : le secteur devait avoir été couvert par un accord dérogatoire dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie ; le nouvel accord devait porter sur des produits ou services au caractère saisonnier particulièrement marqué ; le nouvel accord ne devait pas prévoir des délais de paiement supérieurs à ceux prévus sous le régime de la loi de modernisation de l'économie. En conséquence, cinq secteurs bénéficiaient d'accords dérogatoires : le secteur des articles de sport, celui du jouet, celui du cuir, celui des matériels d'agroéquipement et celui de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie et orfèvrerie. La loi du 6 août 2015 précitée a permis la pérennisation de ces accords.

Enfin, afin de lutter contre les retards de paiement dans l'exécution des contrats de la commande publique, l'article 37 de la loi n° 2013-100 du 23 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière a prévu que les sommes dues en principal par un pouvoir adjudicateur en exécution d'un contrat ayant pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures ou la prestation de services, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation, ou la délégation d'un service public, sont payées, en l'absence de délai prévu au contrat, dans un délai fixé par décret qui peut être différent selon les catégories de pouvoirs adjudicateurs ; le délai de paiement prévu au contrat ne pouvant, dans tous les cas, excéder le délai fixé par décret. Le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique a fixé ce délai à :

– trente jours pour l'État et ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial, les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, et certains pouvoirs adjudicateurs ;

– cinquante jours pour les établissements publics de santé et les établissements du service de santé des armées ;

– soixante jours pour les entreprises publiques.

Un régime global existe donc aujourd’hui en matière de délais de paiement, qui s’applique à toutes les entreprises et à tous les types d’acheteurs. Les dérogations à ce régime sont strictement circonscrites à des secteurs particuliers.

b. Les sanctions applicables en cas de retard de paiement

L’article 121 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l’allègement des démarches administratives a procédé à la transposition de la directive 2011/7/UE du 16 février 2011 précitée. En conséquence, il a créé une indemnité forfaitaire due en cas de retard de paiement, dont la mention et le montant doivent obligatoirement figurer dans les conditions générales de vente et dans les factures. Le décret n° 2012-1115 du 2 octobre 2012 a précisé ces dispositions, en fixant le montant de l’indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement à 40 €. Cette indemnité vise à compenser les frais de recouvrement exposés par les créanciers en cas de retard de paiement, et à indemniser le créancier pour les coûts administratifs et les coûts internes liés au retard de paiement.

De plus, il a introduit des pénalités de retard dues en cas de paiement tardif. À défaut de stipulation contractuelle sur ce point, le taux de ces pénalités correspond au taux directeur (taux de refinancement ou Refi) semestriel de la Banque centrale européenne (BCE), en vigueur au 1^{er} janvier ou au 1^{er} juillet, majoré de 10 points. Ces pénalités sont exigibles sans qu’un rappel soit nécessaire.

La loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation a créé, à l’article L. 441-6 du code de commerce, un mécanisme d’amendes administratives en cas de manquement à ces dispositions, dont le montant ne peut excéder 75 000 € pour une personne physique et 375 000 € pour une personne morale. Le montant de l’amende est doublé en cas de réitération du manquement dans un délai de deux ans à compter de la date à laquelle la première décision de sanction est devenue définitive.

Elle a également complété l’article L. 443-1 du même code, prévoyant des amendes administratives en cas de manquement aux dispositions relatives aux délais de paiement maximaux particuliers aux produits alimentaires périssables. Le régime est identique à celui de l’article L. 441-6.

Les règles relatives à ces amendes administratives ont été fixées par la même loi du 17 mars 2014 à l’article L. 465-2 du même code. Elles prévoient notamment que l’autorité compétente pour les prononcer est la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et, à son V, que la décision peut être publiée. La loi du 6 août 2015 précitée a précisé que cette publication pouvait être effectuée aux frais de la personne sanctionnée, sous réserve de l’information préalable de cette dernière. En outre, le VII de l’article L. 465-2 prévoit que lorsque, à l’occasion d’une même procédure

ou de procédures séparées, plusieurs sanctions administratives ont été prononcées à l'encontre d'un même auteur pour des manquements en concours, ces sanctions s'exécutent cumulativement, dans la limite du maximum légal le plus élevé.

La loi relative à la consommation a également modifié l'article L. 441-6-1 du code de commerce, afin de prévoir que les sociétés dont les comptes annuels sont certifiés par un commissaire aux comptes publient des informations sur les délais de paiement de leurs fournisseurs et de leurs clients, qui font l'objet d'une attestation du commissaire aux comptes. Pour les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire, si cette attestation démontre, de façon répétée, des manquements significatifs aux règles relatives aux délais de paiement, le commissaire aux comptes l'adresse au ministre de l'économie.

S'agissant de la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, les articles 39 et 40 de la loi n° 2013-100 du 23 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière ont prévu que des retards de paiement entraînaient de plein droit et sans autre formalité le versement au créancier, par le pouvoir adjudicateur, d'une indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement et d'intérêts moratoires à compter du jour suivant l'expiration du délai de paiement ou l'échéance prévue au contrat. De plus, la loi du 6 août 2015 précitée a inséré dans la loi du 23 janvier 2013 un article 40-1, créant une amende administrative d'un montant maximal de 375 000 € pour les entreprises publiques manquant aux délais de paiement fixés par décret. Le montant de l'amende encourue est doublé en cas de réitération du manquement dans un délai de deux ans à compter de la date à laquelle la première décision de sanction est devenue définitive. L'amende est prononcée dans les conditions prévues à l'article L. 465-2 du code de commerce.

L'article 36 du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique contient des dispositions renforçant les sanctions en cas de manquement aux dispositions relatives aux délais de paiement. Il modifie les articles L. 441-6 et L. 443-1 du code de commerce, afin de porter le plafond de l'amende administrative applicable en cas de manquement de 375 000 € à 2 M€, ainsi que l'article L. 465-2 du même code, afin de prévoir une publication systématique des sanctions en cas de manquement aux règles relatives aux délais de paiement. Il supprime également la règle limitant l'exécution des amendes administratives en cas de cumul de celles-ci au maximum légal le plus élevé. Enfin, il modifie l'article 40-1 de la loi n° 2013-100 du 23 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, pour porter de 375 000 € à 2 M€ le plafond de l'amende administrative applicable aux entreprises publiques en cas de manquement aux délais de paiement auxquels elles sont soumises.

Un amendement adopté en commission en première lecture de ce projet de loi prévoit d'instaurer une dérogation aux délais de paiement interentreprises pour

les activités de « grand export ». Cet amendement vise à tenir compte, s'agissant des délais de paiement, de la situation particulière des entreprises de négoce tournées vers la « grande exportation ». Il introduit, pour ces entreprises, une possibilité de déroger aux délais de paiement de droit commun, dans la limite des volumes de biens achetés en franchise de taxe sur la valeur ajoutée et revendus en l'état, afin de ne pas pénaliser les entreprises de négoce installées en France, qui font face à la concurrence de négociants implantés à l'étranger et bénéficiant de délais plus longs pour le règlement de leurs fournisseurs. Sur le fondement de cette dérogation, les délais de paiement seraient convenus librement, sans toutefois pouvoir constituer des abus manifestes à l'égard du créancier, ainsi que le prévoit le droit de l'Union européenne. Des pénalités de retard seraient exigibles dans le cas où le bien ne serait finalement pas exporté.

2. Les progrès réalisés

L'entrée en vigueur de la loi de modernisation de l'économie le 1^{er} janvier 2009 a contribué à la baisse historique des délais de paiement que l'on observe sur les quinze dernières années. Entre 2000 et 2014, le délai de règlement moyen de leurs fournisseurs par les entreprises a diminué de 17 jours, et celui de règlement de leurs clients de 11 jours ⁽¹⁾. Si cette réduction différenciée entre le délai dans lequel les entreprises payent et celui dans lequel elles sont payées a entraîné une dégradation du solde commercial global entre les entreprises, celle-ci ne doit pas masquer les très importants progrès réalisés.

Cette tendance positive s'est confirmée en 2014 : les délais de paiement ont diminué d'une journée s'agissant tant des fournisseurs que des clients : les délais clients atteignent 44 jours de chiffre d'affaires, quand les délais fournisseurs s'élèvent à 50 jours d'achats.

Dans le secteur public, les efforts de réduction des délais de paiement ont également entraîné des progrès considérables : le délai global moyen de paiement de l'État aux fournisseurs est ainsi passé de 41 jours en 2006 à 20 jours en 2009. Des réorganisations internes, ainsi que le lancement du logiciel « Chorus » ont entraîné une augmentation de ce délai, jusqu'à 36 jours en 2011. Toutefois, cette période d'ajustement passée, le délai global moyen de paiement aux fournisseurs est retombé à 18,3 jours fin 2014.

Les années 2014 et 2015 ont été marquées par une hausse des retards de paiement : alors que le retard de paiement global avait baissé jusqu'à atteindre 11,8 jours au deuxième trimestre 2014, il a atteint 13,6 jours au deuxième trimestre 2015, soit sa pire valeur depuis dix ans. Un retour à la tendance baissière paraît toutefois s'amorcer, puisque ce chiffre est tombé à 12,6 jours au premier trimestre 2016, puis à 12,2 jours au deuxième trimestre 2016. On peut souhaiter que ce retournement de tendance marque un retour durable vers de meilleures pratiques commerciales.

(1) Rapport 2015 de l'Observatoire des délais de paiement, p. 13.

La politique de réduction des délais et des retards de paiement est donc un succès. Cette réussite n'a pas été rendue possible par la seule force de la loi, mais également par une réelle mobilisation de l'administration, notamment par la mise en place du logiciel Chorus et les efforts fournis par la DGCCRF. À cet égard, votre rapporteur rappelle qu'il juge indispensable qu'une évaluation soit conduite sur les moyens dont celle-ci dispose pour accomplir ses missions.

On remarquera que la France se distingue par une prévalence particulièrement importante des petits retards de paiement. Selon l'étude du cabinet Altares sur les comportements de paiement au deuxième trimestre 2016⁽¹⁾, si 38,7 % des entreprises ont payé sans retard sur cette période, 33,7 % d'entre elles ont eu entre 1 et 15 jours de retard. Il s'agit de la plus mauvaise performance, parmi nos principaux partenaires européens, pour ce type de retards. Par comparaison, l'Allemagne et les Pays-Bas affichent la plus forte proportion d'entreprises payant sans retard : 71,7 % et 49,5 % respectivement, contre 38,7 % pour la France, 30,9 % pour le Royaume-Uni et 20,8 % pour le Portugal.

B. TOUTEFOIS, FACE À LA PERSISTANCE D'IMPORTANTES RETARDS DE PAIEMENT, DES PROGRÈS DOIVENT ENCORE ÊTRE ACCOMPLIS

1. Des progrès inégaux selon le secteur et la taille des entreprises

a. Par secteur

Certains secteurs connaissent une situation structurellement favorisée pour leurs délais de paiement. C'est le cas du commerce et plus encore de l'hôtellerie-restauration, dont la clientèle est essentiellement composée de particuliers réglant leurs achats immédiatement.

Si le secteur de la construction est marqué par d'excellents délais de règlement des fournisseurs, à 55 jours d'achats en moyenne en 2014, les délais de règlement de ses clients sont moins satisfaisants, à 63 jours d'achats pour la même année. De manière globale, les délais de paiement clients comme fournisseurs tendent à baisser, mais de manière décalée et moins rapide pour les délais clients. Il en résulte une augmentation du solde du crédit interentreprises dans ce secteur.

Le secteur des services aux entreprises connaît également une situation difficile au regard des délais de paiement car ces entreprises ne sont pas des fournisseurs critiques dans la chaîne de valeur. Le secteur des transports affiche des résultats hétérogènes.

De manière générale, les prestations de services donnent lieu à des paiements plus tardifs.

(1) « Comportements de paiement des entreprises en France et en Europe – 2^{ème} trimestre 2016 », <http://www.altares.com/fr/actualites/nos-publications/comportements-de-paiement-183/article/comportements-de-paiement-des-entreprises-en-france-et-en-europe-2e-trimestre-2016>

b. Par taille d'entreprise

Il est communément admis que les grandes entreprises se trouvent dans une position de force par rapport à leurs fournisseurs, ce qui leur permettrait de faire prévaloir leurs conditions de paiement sans rétorsion. Les données agrégées paraissent, à première vue, infirmer cette intuition : les délais clients pour les PME étaient de 44 jours en 2014, contre 48 jours pour les grandes entreprises et 53 jours pour les ETI. Toutefois, comme le précise le rapport 2015 de l'Observatoire des délais de paiement, ces délais moyens sont surtout liés à des effets de structure, puisque les secteurs affichant les meilleurs délais de paiement, le commerce et l'hôtellerie-restauration, comptent une forte proportion de PME.

En réalité, des écarts marqués existent selon la taille de l'entreprise : plus de la moitié des grandes entreprises effectuent certains de leurs paiements en retard, contre un tiers des PME. Les retards de plus de deux mois sont plus fréquents chez les grandes entreprises.

L'étude Altares sur les retards de paiement au deuxième trimestre 2016 permet d'affiner ce constat. Elle révèle que les plus petites entreprises, de moins de trois salariés, affichent des retards de paiement plus importants que les entreprises employant entre 3 et 10 salariés : les sociétés commerciales de moins de trois salariés affichaient un retard moyen de 13,2 jours, contre 12,0 jours pour les entreprises de 3 à 5 salariés, et 11,6 jours pour celles comprenant entre 6 et 9 salariés. Au-delà de ce seuil, le retard de paiement augmente de manière linéaire en fonction du nombre de salariés : les entreprises comprenant entre 20 et 49 salariés affichent un retard de 12,4 jours, celles entre 100 et 199 salariés un retard de 13,4 jours, celles de 500 salariés et plus un retard de 15,1 jours. Si, sur le long terme, la réduction des délais concerne toutes les tailles d'entreprises, la longueur des retards suit toutefois une courbe en « U » en fonction de leur taille : les meilleures performances sont réalisées par les entreprises comprises entre 3 et 10 salariés.

L'inégalité entre partenaires commerciaux conduit à une relative inefficacité de certains des mécanismes créés pour lutter contre les retards de paiement. L'indemnité forfaitaire et les indemnités moratoires pourtant prévues par la loi sont rarement réclamées, et sont recouvrées dans une proportion encore moindre.

2. D'importants progrès restent à accomplir dans la sphère publique

a. Des performances inégales selon le type de personne publique

D'importants progrès ont été réalisés dans le secteur public. Cependant, les performances au regard des délais de paiement varient selon le type d'acheteur. On a vu que l'État était désormais un excellent payeur, avec un délai moyen de 19 jours, soit très en deçà du délai de 30 jours qui s'impose à lui. Même si les performances ministère par ministère ne sont pas, pour l'heure, publiées, les deux

ministères qui afficheraient les plus mauvais résultats au regard des délais de paiement seraient ceux de la Défense et de la Justice. Selon le rapport 2015 de l'Observatoire des délais de paiement, toutes catégories de collectivités territoriales et d'établissements publics locaux confondues, le délai global de paiement est passé de 28,6 jours en 2014 à 28,2 jours fin novembre 2015.

Les départements affichent un délai de règlement moyen à 23 jours. En revanche, les régions présentent un délai moyen retardataire de 33 jours. Celui-ci a cependant beaucoup diminué, puisqu'il était de 39 jours en 2013 et de 37,4 jours en 2014. S'agissant des communes, il convient de distinguer selon leur taille : celles de moins de 10 000 habitants payent dans un délai moyen de 21 jours, quand celles de plus de 10 000 habitants excèdent leur délai légal, à 31 jours.

Les délais pratiqués par les établissements publics de santé, s'ils demeurent inférieurs à leur maximum légal de 50 jours, tendent à s'allonger : de 39,8 jours en moyenne en 2013, ils sont passés à 43 jours en 2014. En 2015, il s'élevait à 47,1 jours pour les grands établissements de santé et à 40,4 jours pour les autres établissements de santé.

L'effet de taille relevé pour les entreprises au regard des retards de paiement se retrouve pour les personnes publiques : par exemple, les collectivités territoriales comptant moins de 3 employés affichent, au deuxième trimestre 2016, un retard de paiement de 7,8 jours, quand celui-ci est de 7,0 jours pour celles comptant entre 10 et 19 employés et de 12,5 jours pour celles comptant entre 250 et 499 employés.

b. Un manque de transparence vis-à-vis des entreprises

Par ailleurs, les délais de paiement des personnes publiques sont souvent mal compris par les entreprises : d'une part, parce que les délais maximaux sont différents de ceux qui prévalent dans le secteur privé et, d'autre part, parce qu'un mode de computation différent leur est appliqué. Lorsque l'acheteur est une personne publique, le délai démarre à la date de réception de la facture par l'ordonnateur, et non à la date d'émission de celle-ci, ce que la plupart des entreprises ignorent. Des délais cachés existent également : une commune peut ainsi mettre un certain temps avant de réceptionner des travaux. Enfin, la séparation de la chaîne d'ordonnancement et de paiement impose une double computation de la part de l'ordonnateur et du comptable.

c. Une information plus complète est nécessaire s'agissant des collectivités territoriales et des établissements publics

Les délais et les retards de paiement de l'État et des autres personnes publiques doivent faire l'objet d'une publicité plus précise. S'agissant de l'État, la publicité des délais ministère par ministère devrait être assurée. Lors de son audition, l'Observatoire des délais de paiement a indiqué que ces chiffres étaient d'ores et déjà disponibles et que leur publication devrait être effective à compter de son prochain rapport. En revanche, la publication des délais de paiement des

collectivités territoriales et des établissements publics demanderait encore un travail important de recueil et de traitement de données. Votre rapporteur estime qu'un travail devrait être engagé en ce sens.

d. Des signaux positifs

Il est, toutefois, prévisible que les progrès enregistrés se poursuivent dans les prochaines années. Le développement de la facturation électronique dans les marchés publics offre en effet des perspectives encourageantes à cet égard : l'ordonnance du 26 juin 2014 a défini un calendrier rendant progressivement obligatoire la facturation électronique pour les titulaires de marchés et les sous-traitants admis au paiement direct de la sphère publique. Près d'un million d'entreprises et 80 000 entités publiques sont concernées. La facturation électronique deviendra ainsi obligatoire :

- le 1^{er} janvier 2017 pour les entreprises de plus de 5 000 salariés ;
- le 1^{er} janvier 2018 pour les entreprises de 250 à 5 000 salariés ;
- le 1^{er} janvier 2019 pour les entreprises de 10 à 250 salariés ;
- le 1^{er} janvier 2020 pour les entreprises de moins de 10 salariés.

Cette ordonnance a également étendu à toutes les personnes publiques l'obligation, qui ne pesait que sur l'État depuis 2012, d'accepter les factures électroniques.

Ces mesures devraient entraîner une diminution des temps de traitement et une plus grande fluidité des échanges pour les entreprises. De plus, le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics a annoncé le 20 septembre 2016 que les entreprises concernées bénéficieraient d'un accusé de réception automatique et du suivi en ligne de l'état de traitement de leurs factures. Il est à prévoir que les retards de paiement en seront sensiblement réduits.

3. Propositions

De ces constats découlent les sept propositions suivantes :

1) Stabiliser le cadre législatif. Les acteurs entendus en audition ont tous fait état de la qualité de l'encadrement juridique des délais de paiement. Leur préoccupation commune est, désormais, que ces règles ne soient plus modifiées afin de permettre leur parfaite appropriation par les entreprises et d'éviter de nouveaux coûts d'adaptation. À cet égard, votre rapporteur déplore l'adoption, en première lecture puis en nouvelle lecture, par l'Assemblée nationale, d'une disposition introduisant une dérogation aux délais communs de paiement pour les entreprises de « grand export » à l'article 36 du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Ce nouveau régime dérogatoire creuse une brèche dans le droit

commun des délais de paiement, et introduit une complexité pour les entreprises, alors que les délais actuels de paiement sont déjà nombreux et qu'il apparaît qu'ils ne sont pas encore totalement assimilés. Si cette mesure est définitivement adoptée, il n'est pas douteux qu'elle provoquera un allongement des délais dans certains secteurs et des incompréhensions ;

2) Mobiliser les fédérations professionnelles et les organisations patronales afin qu'elles relayent davantage l'importance du respect des délais de paiement auprès de leurs membres. Votre rapporteur est conscient que des efforts sont déjà entrepris par ces acteurs, notamment par le recueil et la diffusion de bonnes pratiques, et l'incitation faite aux entreprises de s'engager dans une démarche de labellisation. Il juge toutefois qu'il conviendrait de les intensifier afin que chacun prenne conscience des enjeux globaux qui s'attachent au respect des délais de paiement ;

3) Rendre automatique la facturation de l'indemnité forfaitaire et des intérêts moratoires en cas de retard de paiement ;

4) Harmoniser l'événement déclencheur des délais de paiement entre le secteur public et le secteur privé. Pour que les modalités de computation de ces délais soient comprises par les entreprises, il conviendrait de faire démarrer les délais de paiement au secteur public à la date d'émission de la facture, comme c'est le cas pour les entreprises ;

5) Favoriser le recours à la médiation, qui a démontré son efficacité dans le règlement des différends entre entreprises en matière de délais de paiement ;

6) Encourager le développement d'une notation en matière de respect des délais de paiement par les entreprises, à travers une communication généralisée des retards par les commissaires aux comptes et les experts-comptables ;

7) Renforcer la transparence sur les délais de paiement des personnes publiques, notamment des collectivités territoriales et des établissements publics de santé.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur les rapports de M. Lionel Tardy (Entreprises), Mme Jeanine Dubié (Commerce extérieur), Mme Corinne Erhel (Communications électroniques et économie numérique), M. Jean Grellier (Industrie) et Mme Annick Le Loch (Postes), les crédits de la mission « **Économie** » (voir le *compte rendu officiel de la commission élargie du 4 novembre 2016, sur le [site internet](#) de l'Assemblée nationale* ⁽¹⁾).

*

* *

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

*

La commission examine l'amendement II-CE 47.

Mme Frédérique Massat. Je demande à M. Jean Grellier de bien vouloir présenter son amendement.

M. Jean Grellier. C'est un amendement que j'ai déposé avec M. Jean-René Marsac, co-président du groupe d'études sur l'économie sociale et solidaire. Cet amendement vise à rétablir une dotation de 500 000 euros en faveur du Conseil national des chambres françaises de l'économie sociale et solidaire (CNEES), comme cela avait été fait dans le projet de loi de finances pour 2016, puisque la même « punition » leur avait été infligée. Mme Karine Berger proposera une rectification de cet amendement.

Mme Frédérique Massat. Je donne la parole au rapporteur pour avis sur les crédits des « Entreprises », M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy, rapporteur pour avis. Les crédits de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) augmentent cette année de 21,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE), soit de 4,8 %, et de 16,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit de 3,6 %. Cette hausse vise à compenser les moindres attributions de produits qui résulteront de l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2017, du principe de gratuité des données publiques prévu par la loi pour une République numérique.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/cr/

Les crédits consacrés à l'économie sociale et solidaire (ESS) connaissent une hausse des autorisations d'engagement de 130 000 euros, soit de 3 %, mais une baisse en crédits de paiement d'environ 500 000 euros. Votre amendement, qui augmente de 500 000 euros les AE comme les CP, me paraît donc justifiable pour l'augmentation des CP, puisqu'il s'agit de préserver le même budget que l'an dernier, mais moins pour les AE, qui, eux, augmentent.

Plus largement, on observe depuis 2012 une forte redirection des crédits vers l'économie sociale et solidaire. Contrairement à d'autres actions comme l'artisanat, l'économie sociale et solidaire me paraît être bien lotie. J'émetts donc un avis défavorable.

Mme Frédérique Massat. Mme Karine Berger, vous aviez une rectification ?

Mme Karine Berger. Je pense que la démarche de notre collègue Jean Grellier est la bonne car il faut que nous maintenions en AE et en CP les moyens de l'économie sociale et solidaire. Toutefois, la ponction du budget déjà très tendu de l'Insee est problématique. Le rapporteur spécial, M. Joël Giraud, me l'a confirmé. Ma proposition de rectification, sur la suggestion de MM. Jean Grellier et Jean-René Marsac, est de prendre ces 500 000 euros non pas sur le programme « Statistiques » mais sur le programme « Stratégie économique et fiscale ». Je vais être tout à fait franche avec vous Mme la présidente, si la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) nous donnait plus de possibilités, j'irai chercher ces 500 000 euros sur le programme que je présenterai cet après-midi dans le cadre de l'examen de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », notamment sur la ligne relative aux cabinets ministériels de Bercy. Cette possibilité n'est malheureusement pas possible, sauf si le Gouvernement s'y rallie dans l'hémicycle.

Mme Frédérique Massat. Je propose que cet amendement soit redéposé en séance par les mêmes signataires. Mme Karine Berger, vous pourrez vous y associer.

M. Jean Grellier. Je vais le retirer et le redéposer en séance.

L'amendement II-CE 47 est retiré.

La commission examine l'amendement II-CE82.

Mme Corinne Erhel, rapporteure pour avis. Les opérateurs de télécommunications font aujourd'hui l'objet d'une injonction contradictoire. D'une part, l'ambition du Gouvernement et des collectivités territoriales dans la couverture du territoire en haut débit mobile (3G, 4G) se traduit par une forte pression exercée sur ces opérateurs pour qu'ils accélèrent leur effort d'investissement dans les infrastructures. D'autre part, l'imposition des stations radioélectriques est calculée de façon proportionnelle : plus un opérateur fait l'effort d'investir, plus sont taux de pression fiscale augmente. Ainsi,

74 000 nouvelles stations radioélectriques devraient être déployées sur le territoire entre 2016 et 2024. Avec le maintien du système actuel, les charges d'IFER augmenteraient sensiblement.

Cet amendement propose non pas de réduire l'IFER payé par les opérateurs télécoms, mais de prévoir un mécanisme de plafonnement fixé au plus à 200 millions d'euros. Cette somme représentant la recette attendue pour 2016 : il n'y aurait donc pas de perte de matière fiscale.

L'amendement II-CE82 est accepté.

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

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Observatoire des délais de paiement

Mme Jeanne-Marie Prost, déléguée nationale à la lutte contre la fraude, présidente de l'Observatoire des délais de paiement

M. Jean-Pierre Villetelle, chef de l'Observatoire des entreprises à la direction des entreprises de la Banque de France

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

M. Thibault Lanxade, vice-président en charge des TPE-PME

M. François Gonord, rapporteur de la commission Croissance des TPE et PME

Mme Solène Quéré, chargée de mission à la direction des affaires publiques

Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

M. Frédéric Grivot, vice-président en charge de l'industrie

Mme Jennifer Bastard, juriste à la direction des affaires économiques, juridiques et fiscales

Médiation des entreprises

M. Pierre Pelouzet, médiateur des relations inter-entreprise

M. Nicolas Mohr, directeur général de la médiation des entreprises

M. Joseph Bert

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

Mme Cécile Pendaries, sous-directrice « affaires juridiques, politiques de la concurrence et de la consommation »

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

M. Alain Griset, président

Mme Valérie Chaumanet, directrice de la direction des relations institutionnelles

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

M. Samuel-Frédéric Servièrre, chercheur

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