



RAPPORT

N° 2013-M-016-02

POUR DES AIDES SIMPLES ET EFFICACES AU SERVICE DE LA COMPETITIVITE

Établi par

Jean-Philippe DEMAËL
Directeur général de
Somfy Activités

Philippe JURGENSEN
Inspecteur général des finances

Jean-Jack QUEYRANNE
Président de la région
Rhône-Alpes

– JUIN 2013 –

RAPPORT GENERAL

Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité

Rapport sur les interventions économiques en faveur des entreprises dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP)

Le rapporteur général
Jérôme ITTY, Inspecteur des finances

Les rapporteurs

M. Serge CATOIRE, Ingénieur en chef des mines, président suppléant du conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies

M. Victor DAVET, Conseiller technique développement économique, enseignement supérieur, recherche et TIC à l'association des régions de France

M^{me} Karine DEBEAUNE, Chargée de mission au conseil régional de Rhône-Alpes

M. Pierre HAUSSWALT, Inspecteur des finances

M^{me} Marianne LACAZE-DO TRAN, Directrice des finances, du budget et du contrôle de gestion au conseil régional de Rhône-Alpes

M^{me} Héla MRABET, Adjointe au chef du bureau politique industrielle recherche et innovation (Polsec1) à la direction générale du trésor

M. Nicolas RAGACHE, Administrateur de l'Insee, chargé de mission auprès du directeur du budget

M. Stéphane VALOIS, Ingénieur des mines, chargé de mission auprès du directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services

M^{me} Morgane WEILL, Inspectrice des finances

SYNTHESE

La lettre de mission du Premier ministre datée du 11 février 2013 nous fixait un objectif clair : évaluer les interventions économiques de l'État et des collectivités territoriales en faveur des acteurs économiques, avec pour finalité de statuer sur leur efficacité et sur les possibilités de réforme, tant en termes de maîtrise des coûts que de simplification administrative¹.

Dans le temps contraint qui a été imparti à la mission, nous avons cherché à recueillir le plus grand nombre d'avis des entreprises et de leurs représentants. La composition de notre trio de personnalités a permis de croiser les regards et de comprendre un certain nombre d'attentes émanant des entreprises, des collectivités territoriales et de l'administration. Nous avons également consulté, individuellement ou collectivement, au cours d'auditions, des entreprises et leurs représentants. Un comité de suivi de la mission a été instauré, composé de chefs d'entreprises, de représentants syndicaux, d'organismes professionnels, d'économistes et des réseaux consulaires. Il s'est réuni à deux occasions, en mars pour la discussion des constats et en juin pour les propositions. Nous avons également travaillé en étroite coopération avec le conseil national de l'industrie (CNI), en faisant un point d'étape toutes les deux semaines avec son groupe de travail sur les « aides à l'industrie ». Enfin, nous avons animé un site Internet d'échanges avec les entreprises, *via* un questionnaire en ligne, qui a recueilli près d'un millier de réactions.

Le cadrage : des objectifs ambitieux, sur un champ d'évaluation vaste et hétérogène

Selon notre feuille de route, les réformes proposées devaient répondre à deux impératifs, simplifier et économiser : simplifier l'accès des entreprises aux soutiens publics, pour améliorer l'environnement économique des entreprises, et réformer les interventions les moins efficaces, les plus coûteuses et les moins pertinentes, afin de dégager 2 Md€ d'économies en deux ans (1 Md€ en 2014 et 1 Md€ supplémentaire en 2015), pour contribuer au redressement des finances publiques.

Avec 46,5 Md€ de dépenses publiques à évaluer, notre champ d'analyse a été particulièrement vaste. Nous avons en effet été mandatés par la lettre de mission pour analyser un champ représentant 46,5 M€ sur les 110 Md€ de dépenses publiques (budgétaires et fiscales) qui peuvent être considérées, dans un sens très large, comme étant des interventions en faveur des acteurs économiques. Plusieurs dispositifs de montant élevé ont ainsi été exclus de l'analyse : il s'agit des taux réduits de TVA (18 Md€) et des mesures liées à la formation professionnelle (4 Md€), des allègements sur les bas salaires (allègements généraux de cotisations sociales : 21 Md€). D'autres dépenses ont été sanctuarisées, comme celles relatives au handicap (7,5 Md€) ou au logement social (4,4 Md€), les jeunes entreprises innovantes (JEI : 120 M€) ou encore le crédit d'impôt recherche (CIR : 3,5 Md€). Au sein du périmètre d'analyse restant, près de 40 Md€ relevaient de l'État (660 dispositifs) et 6,5 Md€, des collectivités territoriales (plusieurs milliers de dispositifs).

Ce champ d'évaluation est également très hétérogène. D'abord en raison des destinataires des soutiens publics : comme la définition retenue pour cette réforme des interventions économiques a été dès le départ très large, nous avons eu à analyser des aides en faveur des entreprises à proprement parler (de tous les secteurs de l'économie : industrie, services, agriculture et de toutes les tailles : entreprises individuelles, petites et moyennes

¹ Les constats et propositions de ce rapport sont le résultat de quatre mois d'investigations, d'analyses et d'audition par la mission pilotée par Jean-Jack Queyranne, Jean-Philippe Demaël et Philippe Jurgensen. Les analyses présentées n'engagent que leurs auteurs.

entreprises et grandes entreprises), mais aussi des aides aux particuliers qui bénéficient *in fine* aux entreprises (comme les avantages fiscaux liés à l'investissement dans les entreprises) et même des soutiens aux associations (via une fiscalité dérogatoire ou via les réductions d'impôt pour les dons aux organismes sans but lucratif).

Hétérogène aussi en raison de la diversité des instruments mobilisés : sur les 40 Md€ de l'État, près de la moitié (18 Md€) sont constitués de dépenses (ou « niches ») fiscales (crédits d'impôt, réductions d'impôt, exonérations diverses) et près d'un tiers d'interventions financières (prêts, garanties, fonds propres : 12,5 Md€). Le reste se compose de crédits budgétaires (subventions : 6,5 Md€) et de taxes affectées, c'est-à-dire des recettes publiques que perçoivent directement des organismes pour financer des soutiens aux entreprises (3 Md€). Les collectivités quant à elles ont majoritairement recours à des subventions budgétaires. Elles sont versées soit directement aux entreprises, soit à des organismes financés par les collectivités territoriales et qui offrent des prestations d'accompagnement aux entreprises. Les collectivités territoriales recourent toutefois de plus en plus fréquemment à des interventions financières.

Le constat : des interventions fragmentées, sédimentées, qui ne sont pas majoritairement orientées vers les priorités de la compétitivité de demain, et qui demeurent insuffisamment évaluées

Les interventions économiques sont très nombreuses et fragmentées, tant du côté de l'État que des collectivités territoriales. Elles résultent d'une sédimentation progressive, jamais réellement remise en cause et sans clarification réelle des compétences entre acteurs. Parmi les interventions de l'État, seuls douze dispositifs du champ d'évaluation correspondent à un volume d'intervention supérieur à 1 Md€ tandis que près de la moitié des interventions sont d'un montant inférieur à 5 M€ annuels. La pertinence de ces mesures de faible montant peut être remise en cause de plusieurs manières : faible connaissance par les bénéficiaires potentiels, doutes sur l'effet incitatif, ciblage trop fin qui peut générer des coûts de gestion excessifs, obsolescence des objectifs ou existence justifiée par la seule satisfaction d'intérêts catégoriels. Parmi les interventions des collectivités, le constat est le même : tous les niveaux de collectivités territoriales interviennent en matière de développement économique (2,7 Md€ pour les communes et intercommunalités, 2,1 Md€ pour les régions et 1,7 Md€ pour les départements). Il résulte de ces flux des cofinancements, des redondances et des incohérences, provoquées par la juxtaposition de plusieurs milliers d'aides, dans tous les secteurs, parfois avec des montants unitaires très limités et un nombre de bénéficiaires faible.

Les soutiens publics sont insuffisamment orientés vers les enjeux de la compétitivité : ni les secteurs d'avenir, ni ceux soumis à la concurrence internationale ne sont aidés prioritairement. Ainsi, l'industrie est relativement peu aidée (environ 2 Md€ au sens strict), alors que l'agriculture l'est beaucoup plus au regard de son poids dans la richesse nationale (près de 4 Md€, auxquels s'ajoutent les aides européennes de la politique agricole commune et des collectivités). De même, certains secteurs sont surreprésentés par rapport à leur poids dans le PIB, comme les commerçants et artisans (à titre d'exemple, les débitants de tabac perçoivent annuellement, en plus de leur rémunération, 250 M€ d'aides publiques soit deux fois et demi plus que les aides à l'innovation d'Oséo/bpifrance), la culture et le cinéma (pour 1 Md€, soit près de 10 % de l'ensemble des subventions budgétaires et taxes affectées). De plus, des montants élevés sont mobilisés afin de promouvoir certains territoires nationaux via le soutien aux entreprises, comme les Outre-mer (2 Md€) et les différentes zones prioritaires (urbaines ou rurales). Contrairement à ce que l'on serait en droit d'attendre, les aides ne sont pas prioritairement tournées vers les secteurs exposés à la concurrence internationale, puisque c'est le cas pour 20 % seulement des interventions en nombre. Enfin, les aides à l'innovation demeurent largement minoritaires (2,8 Md€ hors CIR), tout comme

les soutiens à des secteurs d'avenir comme le numérique ou la transition énergétique : ils sont pourtant les moteurs de la croissance de demain.

Les coûts de gestion des aides, s'ils sont difficiles à chiffrer pour l'intégralité des soutiens, apparaissent élevés pour certaines structures. Il est impossible d'évaluer le coût de gestion de chaque intervention en l'absence d'informations directement disponibles. Nous avons en revanche priorisé nos investigations sur deux sujets : le bon usage par les réseaux consulaires des moyens financiers significatifs mis à leur disposition et les coûts de gestion des collectivités territoriales. Concernant les réseaux consulaires, force a été de constater que les réformes récentes du réseau qui visaient à dégager des gains d'efficacité (économies chiffrés en 2008 à 400 M€ sur cinq ans) n'ont pas produit les économies escomptées. Le produit de leur taxe affectée a en revanche augmenté à un rythme soutenu (+30 % en dix ans, pour un total de 1,6 Md€), sans que les entreprises rencontrées aient perçu un surcroît de services correspondant. Les données analysées par la mission concernant les collectivités territoriales mettent également en exergue des montants de frais de gestion relativement élevés, avec près de 15 000 agents consacrés au développement économique, soit un équivalent budgétaire en coûts complets de près de 700 M€, c'est-à-dire 11 % du total des interventions.

Au total, le système général des interventions économiques ne sert que très imparfaitement l'objectif de soutien à l'activité car il est fragmenté, insuffisamment orienté vers les défis de demain et faiblement piloté et évalué. Ainsi, le système de suivi de ces interventions nous est apparu très lacunaire : la comptabilité publique ne permet pas de suivre avec précision les montants, le nombre de bénéficiaires et les effets d'aides et de soutiens qui pèsent sur les finances publiques. Cette absence de suivi rend toute approche par grands « écosystème » de soutiens impossible. De même, ces interventions demeurent insuffisamment évaluées ; lorsqu'elles le sont, par des organes de contrôle comme la Cour des comptes, les évaluations restent la plupart du temps sans effet.

Les enjeux : l'urgence d'agir en faveur de la compétitivité implique de faire des choix courageux au service de priorités claires

Face à ces constats, plusieurs raisons militent en faveur d'une réforme du système global des aides et soutiens publics aux acteurs économiques. Premièrement, le système général, pris dans sa globalité, nous apparaît inefficace et inadapté. Trop d'évaluations ont conclu à l'existence d'effets d'aubaine, au manque de ciblage et de pertinence dans de nombreux dispositifs. Deuxièmement, les enjeux de l'économie nous obligent à réformer le système de soutien aux entreprises, face aux besoins de financement des entreprises, à l'impératif d'innover et de se réindustrialiser, tout en partant à la conquête des marchés à l'export. Troisièmement, le contexte des finances publiques rend la réforme impérieuse : le niveau du déficit et de la dette imposent de redresser les comptes publics afin de regagner des marges de manœuvre et d'envisager à terme une réduction des prélèvements obligatoires.

En conséquence, la réforme des interventions économiques doit répondre à trois objectifs : soutenir les priorités économiques nationales ; être plus simple et plus juste au service des entreprises ; tout en affichant une détermination adaptée au contexte actuel des finances publiques.

Les priorités économiques nationales sont les « 4 I » : investissement, innovation, industrie et international. Notre économie a besoin de plus d'investissement pour renforcer la structure financière des entreprises et les aider à se redéployer vers des secteurs porteurs. L'innovation doit être la priorité dans nos économies matures, pour conduire les entreprises à se différencier, monter en gamme et faire face à la concurrence internationale. L'impératif d'une réindustrialisation apparaît aussi clairement, si nous voulons maintenir des emplois durables et qualifiés sur le territoire national. Enfin, il faut soutenir en priorité les

Synthèse

secteurs exposés à la concurrence internationale et conforter les filières d'excellence et des positions fortes de la France dans le monde, à travers un soutien accru en faveur de l'export.

La réforme doit se placer au service des entreprises. Les réponses à notre consultation en ligne et nos échanges avec les entreprises l'ont montré : les chefs d'entreprises attendent avant tout plus de stabilité dans l'action publique, plus de lisibilité et plus d'accessibilité. Parfaitement conscientes du niveau élevé des prélèvements obligatoires, elles attendent aussi une action publique qui soit plus efficace et soucieuse du bon usage des deniers publics.

Enfin, la réforme que nous proposons relève le défi du contexte actuel : l'heure n'est plus aux rabots indiscriminés, mais bien à des choix courageux et déterminés. La réforme préconisée propose de mettre en œuvre les conclusions de nombreuses évaluations qui n'ont jamais été appliquées. Elle assume les contraintes budgétaires, pour proposer des priorités de politique publique claires : face au défi du redressement des finances publiques, les nécessaires économies doivent se faire aux bons endroits : il faut conforter les interventions justifiées, au service de la compétitivité, bien calibrées et bien orientées et réduire les soutiens injustes ou inefficaces.

Notre réponse à la mission qui nous a été confiée s'articule autour de trois priorités :

- ◆ 12 propositions de soutiens à conforter, car ils sont efficaces et bien orientés vers les « 4 I » (investissement, innovation, industrie, international) ;
- ◆ 12 propositions d'économies priorisées sur des mesures injustes et inefficaces ;
- ◆ 12 propositions de simplifications, pour faciliter la vie des entreprises.

Les 12 mesures confortées : cap sur la compétitivité avec les « 4I »

Au sein du périmètre d'analyse de la mission, nous proposons de conforter 12 grandes mesures phares qui étaient incluses dans le champ d'évaluation. Ces 12 grandes mesures reflètent les priorités de soutien à l'investissement, à l'innovation, à l'industrie et à l'international. Elles représentent près de 9 Md€ en volume d'intervention et 2,5 Md€ en coût budgétaire annuel.

Investissement :

- ◆ 1 : Conforter les instruments « bancaires » de bpifrance (5 Md€ de volume d'intervention en prêts et garanties)
- ◆ 2 : Conforter les instruments d'intervention en fonds propres de bpifrance (2,5 Md€ de volume d'intervention)
- ◆ 3 : Conforter les incitations fiscales à l'investissement risqué pour les particuliers (FCPR, FCPI, PEA : 700 M€)

Innovation :

- ◆ 4 : Conforter les interventions en faveur de l'innovation de bpifrance (aides à l'innovation, initiative stratégique industrielle : 220 M€)
- ◆ 5 : Conforter les interventions des régions en faveur de l'innovation (600 M€)
- ◆ 6 : Conforter le régime de la jeune entreprise innovante (JEI : 120 M€)

Industrie :

- ◆ 7 : Conforter les pôles de compétitivité qui structurent les filières et soutiennent des projets innovants (fonds unique interministériel et fonds de compétitivité des entreprises : 350 M€)
- ◆ 8 : Conforter les soutiens aux secteurs de pointe de l'industrie française (avances remboursables dans l'aéronautique : 225 M€)
- ◆ 9 : Conforter les interventions du programme « Investissements d'Avenir » qui soutiennent des projets industriels innovants et orientés vers les filières d'avenir, y compris la transition énergétique (1,2 Md€ de volume d'intervention)

International :

- ◆ 10 : Conforter les soutiens financiers de Coface, en les rapprochant des autres instruments publics au sein du label bpifrance export (138 M€)
- ◆ 11 : Conforter les actions d'Ubifrance, en les rapprochant des autres instruments publics au sein du label bpifrance export (103 M€)
- ◆ 12 : Conforter les interventions des régions en faveur de l'internationalisation des entreprises, en les articulant avec les soutiens de l'État

Les 12 propositions d'économies budgétaires : réformer en priorité les interventions inefficaces et coûteuses

Préserver la compétitivité des entreprises implique de cibler les économies budgétaires sur les mesures qui obéreront le moins la compétitivité. **Nos propositions sont courageuses, elles impliquent des choix politiques claires en faveur de la compétitivité : réduire ces dépenses injustes et inefficaces, c'est préserver les capacités de rebond de notre économie.**

Réduire les coûts de gestion (485 M€ d'économies) :

- ◆ 1 : Réduire le montant de la taxe affectée des réseaux consulaires (400 M€ d'économies budgétaires) et des centres professionnels et techniques (15 M€ d'économies budgétaires) afin d'encourager à l'efficacité et aux regroupements
- ◆ 2 : Rationaliser la carte des 110 agences économiques des collectivités territoriales pour n'en garder qu'une par région (70 M€ d'économies budgétaires)

Réduire ou supprimer les interventions inefficaces (1,1 Md€ d'économies) :

- ◆ 3 : Supprimer prioritairement les dépenses fiscales et niches sociales évaluées comme non efficaces et non efficaces par le comité d'évaluation de 2011 (400 M€ de réduction de dépenses fiscales)
- ◆ 4. Remplacer les zones franches urbaines par des emplois francs (25 M€ de réduction de dépenses fiscales)
- ◆ 5 : Mettre fin au soutien aux biocarburants de première génération pour se concentrer sur la seconde génération (250 M€ de réduction de dépenses fiscales)
- ◆ 6 : Reparamétriser les exonérations de cotisations sociales Outre-mer (qui vont actuellement jusqu'à 4,5 SMIC et dont l'effet sur l'emploi n'est pas démontré) à l'occasion de l'entrée en vigueur du CICE (200 M€ d'économies budgétaires) et supprimer le remboursement de la TVA non perçue Outre-mer (100 M€ d'économies budgétaires)
- ◆ 7 : Réformer les avantages fiscaux en faveur du livret de développement durable (LDD), qui soutiennent de l'épargne liquide, non risquée et qui profitent aux plus aisés (180 M€ de réduction de dépenses fiscales)
- ◆ 8 : Préserver le taux de réduction d'impôt de 75 % pour les dons aux associations qui s'engagent en faveur des plus démunis mais simplifier à un taux unique de 60 % à l'IR, IS et ISF pour les autres associations comme les partis politiques (112 M€ de réduction de dépenses fiscales)

Reconfigurer des interventions dont le poids budgétaire est élevé au regard des enjeux de la compétitivité de demain (330 M€ d'économies) :

- ◆ 9 : Réformer l'avantage fiscal (pas de taxation des bénéfices) dont bénéficient les sociétés immobilières d'investissement cotées (SIIC) en renforçant leurs obligations de distribution de dividendes (180 M€ de réduction de dépenses fiscales)
- ◆ 10 : Reconfigurer les ressources du CNC en préservant les aides au cinéma et à l'audiovisuel, mais en réorientant une partie de la taxe sur les fournisseurs d'accès à Internet (150 M€ d'économies budgétaires)

Reconfigurer des interventions qui pénalisent l'environnement ou la santé publique pour les rendre plus ciblées et plus justes (695 M€ d'économies):

- ◆ 11 : Moduler la baisse du coût du gazole pour le BTP, les agriculteurs, les transporteurs routiers et les taxis pour protéger davantage les exploitants les plus fragiles (485 M€ de réduction de dépenses fiscales)
- ◆ 12 : Simplifier les aides des buralistes (7 régimes d'aides existants pour 250 M€ annuels) de manière le rendre le système plus lisible, plus ciblé et plus solidaire (210 M€ d'économies budgétaires)

Les 12 simplifications proposées : clarifier les compétences et « débureaucratiser » les procédures

Les entreprises rencontrées au cours de la mission nous ont confié deux attentes principales en matière de simplification : savoir « qui fait quoi » dans les aides et simplifier les procédures d'attribution des aides. **Nous sommes convaincus qu'une plus grande clarté dans la répartition des compétences permettra de générer des économies.**

Faire de la région le chef de file complet au sein des collectivités territoriales en matière d'interventions économiques (190 M€ d'économies) :

- ◆ 1 : Transférer toutes les compétences de développement économique des collectivités territoriales aux régions (à l'exception de l'immobilier d'entreprises, qui demeure de la compétence des communes et EPCI), qui pourront déléguer leurs compétences aux autres collectivités (notion de « chef de file complet des collectivités territoriales ») (objectif : 100 M€ de gains d'efficience)
- ◆ 2 : Réunir dans un document stratégique régional unique (SRDEII) et public toutes les interventions des collectivités territoriales pour améliorer la cohérence, clarifier les compétences et accroître la lisibilité des interventions pour les entreprises
- ◆ 3 : Tirer les conséquences de la décentralisation en réduisant les interventions territoriales de l'État dans le domaine du commerce, de l'artisanat et de l'aménagement du territoire (90 M€ d'économies budgétaires)

Réduire le nombre de soutiens pour réduire le « maquis » des aides (330 M€ d'économies) :

- ◆ 4 : Supprimer la moitié des 360 mesures de faible montant de l'État (moins de 5 M€) qui sont obsolètes, inefficaces ou dont les coûts de gestion sont trop élevés au regard des objectifs assignés (objectif de 100 M€ de réductions de dépenses fiscales et budgétaires)
- ◆ 5 : Fusionner et simplifier les aides des collectivités territoriales, prioritairement en matière de création/transmission (plus de 1 100 dispositifs) et de tourisme (près de 500 dispositifs, en plus des comités départementaux et régionaux du tourisme), pour accroître la lisibilité des aides (objectif de 180 M€ d'économies budgétaires)
- ◆ 6 : Redéployer les multiples prestations de conseil et d'accompagnement qui accroissent la complexité de l'offre « d'aides » vers des interventions financières en faveur des entreprises (objectif de 50 M€ d'économies budgétaires)

Améliorer l'accessibilité des informations sur les aides et les soutiens :

- ◆ 7 : Accélérer le déploiement du portail unique renseignant sur l'intégralité des soutiens disponibles sur le territoire national et accroître la transparence sur les financements disponibles dans le cadre des Investissements d'avenir
- ◆ 8 : Développer dans chaque région un guichet unique sur la base de la plateforme commune entre bpifrance et la région, afin de mutualiser dans un même ensemble les interventions économiques
- ◆ 9 : Établir des « référents État » dans les projets complexes, afin d'accélérer les délais et de renforcer le pilotage des services chargés de l'instruction du dossier

« Débureaucratiser les procédures » :

- ◆ 10 : Rendre systématique le dépôt dématérialisé de demandes de soutiens pour toutes les aides en harmonisant leur présentation pour faciliter les procédures et améliorer les échanges avec les organismes gestionnaires
- ◆ 11 : Expérimenter et évaluer le déploiement du programme « Dites-le nous une fois » (passport numérique) afin d'éviter de redemander systématiquement les mêmes pièces justificatives
- ◆ 12 : Demander à chaque organisme gestionnaire d'établir un programme de simplification des procédures (suppression des pièces inutiles, engagement sur les délais de traitement, modalités de contrôle *ex post* des aides par une approche centrée sur les risques) qui sera remis au SGMAP pour janvier 2014

Synthèse

Nous en sommes conscients : la mise en œuvre de ces réformes implique un courage politique à la hauteur des défis auxquels notre pays fait face.

Si nous souhaitons préserver la compétitivité des entreprises tout en réduisant le déficit public, les économies doivent nécessairement être priorisées sur les interventions que nous avons identifiées comme étant injustes, inefficaces ou mal orientées.

Si toutes les réformes proposées sont mises en œuvre, 3 Md€ d'économies pourront être réalisées : 1,6 Md€ de réductions de dépenses fiscales et 1,4 Md€ d'économies budgétaires, ce qui respecte le ratio de répartition entre dépenses fiscales et dépenses budgétaires au sein de notre périmètre d'analyse de départ.

Pourquoi avoir proposé 3 Md€ d'économies ? Parce que nous sommes convaincus que ces 3 Md€ sont légitimes et justifiés. En dégagant 3 Md€ d'économies, le gouvernement peut se réserver la possibilité de redéployer 1 Md€ vers les interventions que nous avons identifiées comme étant au service de la compétitivité de notre pays : les « 4 I ».

Réaliser ces économies implique de prendre des décisions courageuses, au service de priorités claires en faveur de la compétitivité de notre économie. Cela implique également de disposer désormais d'un outil de suivi et d'évaluation des interventions, afin de s'assurer de l'adéquation, de la pertinence et de l'efficacité des aides et soutiens aux besoins des entreprises et de l'économie nationale. Dans le contexte budgétaire qui est le nôtre, c'est désormais un impératif.

Jean-Philippe DEMAËL
Directeur général de
Somfy Activités

Philippe JURGENSEN
Inspecteur général
des finances

Jean-Jack QUEYRANNE
Président de la région
Rhône-Alpes

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
PREMIERE PARTIE : ANALYSES	2
1. CONSTATS : DES INTERVENTIONS NOMBREUSES, FRAGMENTEES ET INSUFFISAMMENT PRIORISEES.....	2
1.1. Un pilotage insuffisant, un manque d'évaluation et de vision d'ensemble	2
1.1.1. <i>Des dispositifs nombreux, aux montants importants, qui mobilisent tous les instruments de l'intervention publique</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Un ensemble fragmenté et sans cohérence, résultat de sédimentations successives.....</i>	<i>4</i>
1.1.3. <i>Un manque de pilotage de la pertinence des interventions et des évaluations dispersées et non suivies d'effet.....</i>	<i>5</i>
1.2. Une priorisation insuffisante sur les enjeux de la croissance de demain	6
1.2.1. <i>Les interventions économiques peuvent cibler différentes parties prenantes pour atteindre in fine l'entreprise</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>Une part minoritaire des interventions dédiée aux enjeux de demain.....</i>	<i>8</i>
1.2.3. <i>Des objectifs multiples, parfois contradictoires.....</i>	<i>9</i>
1.3. Une articulation perfectible entre les intervenants publics	11
1.3.1. <i>Au sein de l'État.....</i>	<i>11</i>
1.3.2. <i>Entre l'État et les collectivités territoriales.....</i>	<i>12</i>
1.3.3. <i>Entre l'État et les autres acteurs</i>	<i>13</i>
1.3.4. <i>Entre collectivités</i>	<i>13</i>
2. ENJEUX : PREPARER LA CROISSANCE DE DEMAIN ET REpondre AUX ATTENTES DES ENTREPRISES DANS UN CONTEXTE CONTRAINT DE FINANCES PUBLIQUES	16
2.1. Une réforme dont l'ambition est de soutenir les priorités économiques nationales	16
2.1.1. <i>Investissement : renforcer l'investissement face à une baisse de l'autofinancement et à l'érosion des marges</i>	<i>16</i>
2.1.2. <i>Innovation : faire le choix de l'innovation face au besoin de réindustrialisation et à la faiblesse de positionnement sur les secteurs d'avenir.....</i>	<i>17</i>
2.1.3. <i>Industrie : s'inscrire dans une logique de développement durable, offrant aux salariés des emplois durables et qualifiés</i>	<i>19</i>
2.1.4. <i>International : s'ouvrir à l'international face à la sous-compétitivité sur les marchés internationaux.....</i>	<i>20</i>
2.2. Une réforme qui répond aux attentes des entreprises.....	21
2.2.1. <i>Simplifier l'environnement des entreprises : stabilité, lisibilité et accessibilité des interventions</i>	<i>21</i>
2.2.2. <i>Permettre la réduction des prélèvements obligatoires par une meilleure efficacité et efficience de l'action publique.....</i>	<i>22</i>

2.3. Une réforme qui affiche une détermination adaptée au contexte actuel des finances publiques	22
2.3.1. <i>Concilier redressement des finances publiques et politique économique ambitieuse face à la dégradation des comptes publics</i>	22
2.3.2. <i>Proposer de vrais choix et de claires priorités de politique publique dans un contexte budgétaire contraint</i>	23
DEUXIEME PARTIE : PROPOSITIONS	25
1. REFORMES : PRIORITE A LA COMPETITIVITE ET REDUCTION DES DISPOSITIFS INEFFICACES	25
1.1. Mesures confortées : les « 4 I », priorités de la compétitivité.....	25
1.1.1. <i>Investissement des entreprises</i>	25
1.1.2. <i>Innovation</i>	26
1.1.3. <i>Industrie</i>	26
1.1.4. <i>International</i>	27
1.2. Mesures d'économies : trois leviers pour réformer les interventions les plus inefficaces et les plus coûteuses.....	27
1.2.1. <i>Réduire les coûts de gestion des interventions en conditionnant les moyens à l'atteinte et au suivi des objectifs des politiques publiques</i>	28
1.2.2. <i>Réduire en priorité les interventions inefficaces et inefficientes</i>	31
1.2.3. <i>Reconfigurer les interventions qui ne contribuent pas directement à la compétitivité de demain, ou dont le poids budgétaire est disproportionné au regard des autres priorités de politique publique</i>	37
2. SIMPLIFICATION : CLARIFIER LES COMPETENCES ET SIMPLIFIER LES INTERVENTIONS.....	41
2.1. Répartir et clarifier les compétences	41
2.1.1. <i>Clarifier les compétences entre collectivités pour plus de lisibilité</i>	41
2.1.2. <i>Clarifier les compétences entre l'État et les collectivités territoriales</i>	44
2.2. Simplification de l'ensemble des dispositifs	45
2.2.1. <i>Supprimer, fusionner et regrouper des interventions pour améliorer l'accessibilité et la lisibilité des interventions</i>	45
2.2.2. <i>Simplifier et uniformiser les procédures d'attribution des soutiens</i>	47
CONCLUSION.....	51

INTRODUCTION

Par une lettre du 11 février 2013, le Premier ministre a confié à Jean-Jack Queyranne, président du conseil régional de la région Rhône-Alpes, à Jean-Philippe Demaël, directeur-général de SOMFY et à Philippe Jurgensen, inspecteur général des finances, la responsabilité de piloter une mission d'évaluation des interventions économiques en faveur des entreprises dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP)².

Le champ de l'évaluation a concerné 46,5 Md€ d'interventions publiques de l'État et des collectivités territoriales, destinés à soutenir la compétitivité des entreprises de toutes tailles (de l'entreprise individuelle au grand groupe), de tous secteurs (industrie, services, agriculture, associations) et à travers des instruments variés (tels que des dépenses fiscales, des crédits budgétaires ou encore des prêts). Ce périmètre correspond à une acception large des « aides aux entreprises » ; c'est pourquoi la mission a préféré retenir la notion « d'interventions économiques en faveur des entreprises », entendue comme un transfert de richesse, direct ou indirect, d'une personne publique vers une entité économique autonome.

L'objectif fixé par le Premier ministre pour cette évaluation était double : proposer des simplifications permettant d'accroître la lisibilité, l'accessibilité et le pilotage des interventions économiques ; préconiser des scénarios de réforme et de rationalisation permettant d'améliorer le solde budgétaire des administrations publiques d'1 Md€ en 2014 et de 1 Md€ supplémentaire en 2015. Ces propositions de réforme devaient s'inscrire dans une logique de renforcement de la compétitivité des entreprises françaises, de réindustrialisation et de préservation et de promotion de l'emploi durable et qualifié.

Afin de répondre à ces objectifs, les trois personnalités missionnées se sont appuyées sur les administrations de l'État et des collectivités territoriales afin d'expertiser et d'analyser les interventions économiques. Les nombreux rapports d'évaluation récents (Parlement, Cour des comptes, Inspection générale des finances, comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales) ont, en particulier, servi de base aux travaux menés par la mission.

Conformément à l'esprit de la MAP, la consultation des parties prenantes a joué un rôle central dans le déroulement de la mission. La composition tripartite du trio de pilotage a été, naturellement, la première garantie de propositions représentant la diversité des parties prenantes (entreprises, État, collectivités territoriales). Le comité de suivi de la mission, composé des acteurs (bénéficiaires et gestionnaires) de cette politique, a été réuni à deux reprises : le 25 mars 2013 pour la présentation du diagnostic partagé et le 18 juin 2013, pour la présentation des propositions de la mission. La mission a par ailleurs largement consulté et reçu les entreprises, leurs représentants et les acteurs du soutien aux entreprises. La coordination avec le groupe de travail du Conseil national de l'industrie (CNI), consacré aux aides à l'industrie et présidé par Philippe Jurgensen, a également permis d'associer ce conseil aux travaux de la mission MAP. Enfin, un questionnaire en ligne à destination des entrepreneurs a permis de recueillir près d'un millier de contributions qui ont éclairé les analyses de la mission.

Le présent rapport regroupe les principaux constats et propositions de la mission. Il propose une analyse des interventions économiques de l'État et des collectivités, rappelle les enjeux de renforcement de la compétitivité des entreprises, de stabilité et de lisibilité des dispositifs pour les entreprises, et de redressement des finances publiques. Les propositions en matière de rationalisation et de simplification sont également développées. Chaque proposition de réforme est détaillée dans une fiche spécifique annexée au rapport (15 fiches). Trois annexes analysant respectivement les interventions de l'État, celles des collectivités territoriales et les comparaisons internationales sont également jointes.

² Les constats et propositions de ce rapport sont le résultat de quatre mois d'investigations, d'analyses et d'audition par la mission pilotée par Jean-Jack Queyranne, Jean-Philippe Demaël et Philippe Jurgensen. Les analyses présentées n'engagent que leurs auteurs.

Première partie : Analyses

1. Constats : des interventions nombreuses, fragmentées et insuffisamment priorisées

L'objectif de cette partie est de présenter l'analyse réalisée sur les interventions économiques en faveur des entreprises dans le cadre de la mission MAP concernant l'État et les collectivités territoriales.

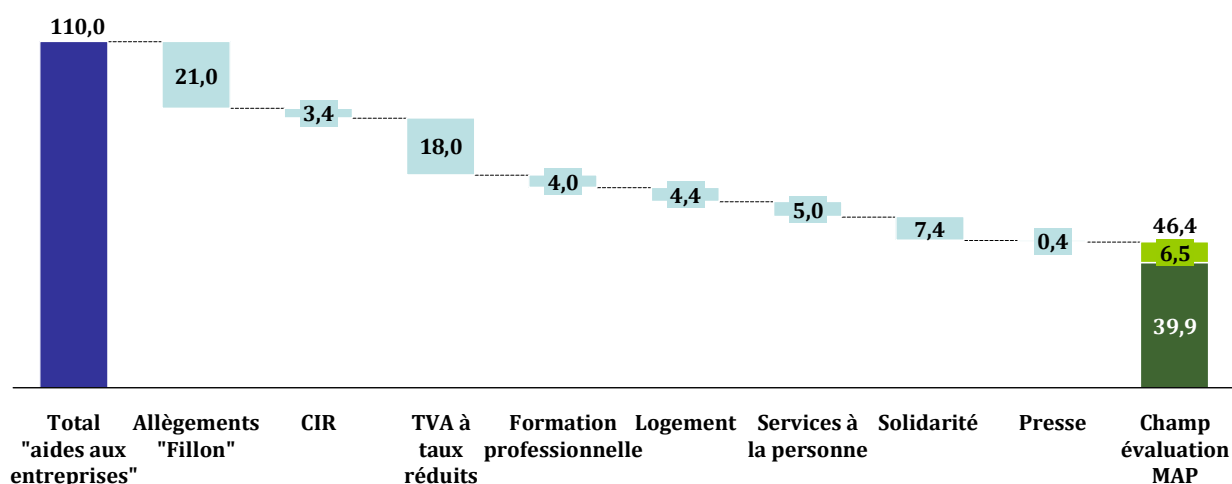
Les principaux constats qui se dégagent sont d'un manque d'évaluation, d'une priorisation insuffisante des interventions et d'une articulation qui demeure perfectible entre les acteurs.

1.1. Un pilotage insuffisant, un manque d'évaluation et de vision d'ensemble

1.1.1. Des dispositifs nombreux, aux montants importants, qui mobilisent tous les instruments de l'intervention publique

Le champ global des interventions économiques de l'État et des collectivités territoriales en faveur des entreprises a pu être estimé à près de 110 Md€ en 2013³, sur la base de sources budgétaires et comptables. Au sein de ce périmètre, la mission d'évaluation a porté, conformément aux instructions du Premier ministre, sur 46,5 Md€ d'interventions, après exclusion du champ d'une centaine de dispositifs de l'État. Il s'agit principalement de mesures dont la pérennité a été annoncée par le gouvernement (notamment les allègements de charges sociales sur les bas salaires, dits « Fillon » : 21 Md€ ; le crédit d'impôt recherche : 3,4 Md€ ; les interventions en faveur du handicap : 7,4 Md€ et du logement social : 4,4 Md€) ou qui font l'objet d'évaluations par ailleurs (taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée : 18 Md€ ; mesures liées à la formation professionnelle : 4 Md€).

Graphique 1 : Interventions exclues du champ d'évaluation de la mission MAP par la lettre de mission (en Md€)



Source : Mission.

³ Sauf précision contraire, les montants des interventions mentionnés dans ce rapport correspondent aux montants pour 2013 tels que renseignés, pour l'État, dans le tableau de suivi des interventions économiques en faveur des entreprises de la direction du budget. Si la mission estime ces chiffrages relativement fiables, une actualisation régulière et une homogénéisation des modes de comptabilisation des interventions seraient impératives.

Un premier constat structurant est celui du très grand nombre d'interventions économiques en faveur des entreprises, tant du côté de l'État que des collectivités territoriales. Ainsi, au sein du périmètre resserré tel que défini par la lettre de mission du Premier ministre, la mission a recensé **660 interventions de l'État**. Ces interventions ont des volumes financiers variés : 12 interventions ont un volume financier supérieur à 1 Md€ ; 69 un volume supérieur à 100 M€ et 238 un volume financier supérieur à 10 M€. Près de deux tiers des interventions ont un montant inférieur à 10 M€ et près de la moitié un montant inférieur ou égal à 5 M€.

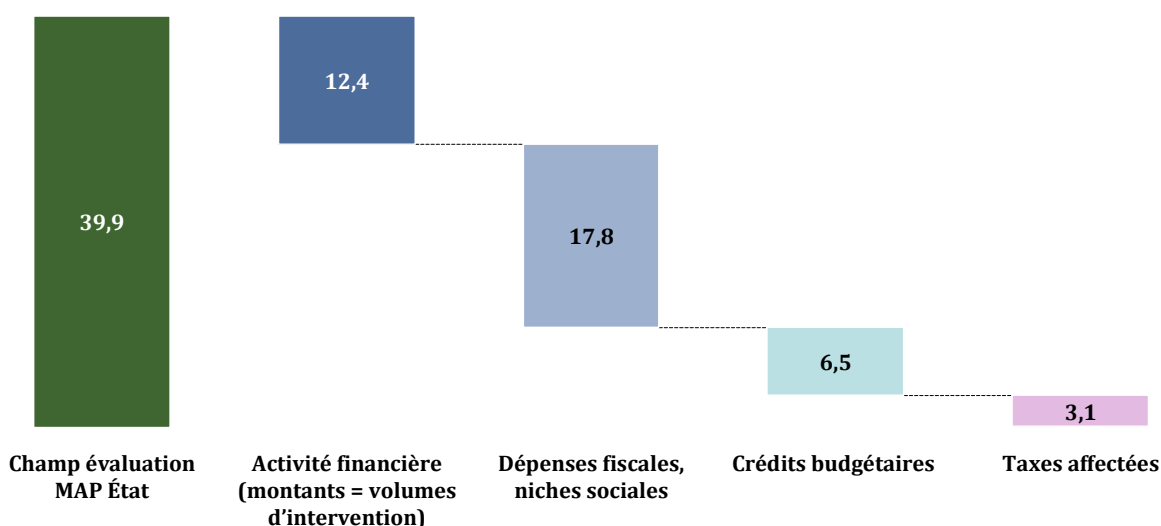
Plus difficiles à recenser de manière exhaustive en l'absence de suivi centralisé ou uniformisé entre collectivités, **les interventions territoriales peuvent être évaluées à plusieurs milliers de dispositifs sur tout le territoire national**, en incluant les prestations non monétisées, sous forme de réduction de prix ou de conseils en accompagnement.

Un deuxième constat structurant est celui d'une grande variété de modalités d'intervention : tous les leviers d'action sont mobilisés, parfois de manière cumulative pour un même objectif.

Quatre grands leviers d'action ont ainsi pu être identifiés : les crédits budgétaires (subventions), les réductions de prélèvements obligatoires (dépenses fiscales et niches sociales⁴), les taxes affectées (affectation de produits de l'État à des organismes chargés de mettre en œuvre certaines mesures) et les interventions financières (fonds propres, prêts, avances remboursables et garanties). Pour l'État, le principal levier d'action mobilisé est celui des réductions de prélèvements obligatoires (45 % du total), les crédits budgétaires étant minoritaires en montant (16 % du total). Pour les collectivités, le principal levier utilisé est celui des subventions, et plus marginalement les interventions financières (5 %).

Dans la mesure où les interventions financières ne donnent pas lieu à des dépenses annuelles récurrentes, **le véritable champ sur lequel la mission est en mesure de proposer des rationalisations conduisant à des économies budgétaires est donc constitué de 27,5 Md€ pour l'État et 6,5 Md€ pour les collectivités territoriales.**

Graphique 2 : Décomposition du périmètre d'évaluation de l'État par leviers d'action (en Md€)



Source : Mission.

⁴ Les « dépenses fiscales » et « niches sociales » représentent des dérogations au droit commun respectivement de la fiscalité et du droit de la sécurité sociale. Leur mise en œuvre entraîne respectivement pour l'État et pour les organismes de base de la sécurité sociale (ou pour l'État si celui-ci les compense) une perte de recettes et donc pour les contribuables, un allègement de leur charge respectivement fiscale et sociale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire respectivement des principes généraux du droit fiscal français et des règles générales applicables en matière de prélèvement social.

La variété des leviers d'action conduit également à s'interroger sur les modalités de comptabilisation des volumes financiers d'intervention. Les documents budgétaires permettent d'évaluer les crédits budgétaires ainsi que le « manque à gagner » associé aux dépenses fiscales et sociales. Ces montants ne peuvent, en l'état, être ajoutés aux volumes des interventions financières (fonds propres, prêts, garanties) : il ne s'agit pas de dépenses budgétaires annuelles, mais le plus souvent du montant des capitaux mobilisés.

Par ailleurs, les montants des interventions financières tels que suivis par l'administration des finances ne sont pas systématiquement homogènes entre eux : dans certains cas, le montant reporté est celui des capitaux mobilisés, dans d'autres cas, il s'agit du volume d'intervention permis par le soutien public (en prenant en compte l'effet de levier sur les financements privés). Dans d'autres cas, les montants renseignés correspondent effectivement à des grandeurs budgétaires, par exemple à la sinistralité d'un fonds de garantie. Il importe donc de distinguer, au sein des différents instruments d'action de l'État et des collectivités, les montants correspondant au coût public (coût budgétaire annuel et récurrent) et celui correspondant au volume d'intervention, afin de disposer de grandeurs comparables entre elles.

Au total, les interventions analysées par la mission sont nombreuses, de montants très variés, et mobilisent tous les instruments budgétaires et financiers. L'absence d'homogénéité dans la comptabilisation des montants des interventions selon les différents leviers d'action empêche également un suivi fin des dispositifs.

1.1.2. Un ensemble fragmenté et sans cohérence, résultat de sédimentations successives

L'absence de vision d'ensemble des interventions économiques en faveur des entreprises a conduit à un foisonnement des dispositifs. Coexistent ainsi des dispositifs qui visent des objectifs similaires, mais d'application générale, sectorielle ou géographique spécifique. Les interventions en faveur de la création d'entreprises font ainsi intervenir tous les leviers d'action (fonds propres, prêts, garanties, exonérations sociales, réductions d'impôt, subventions) tout en visant indistinctement des finalités secondaires différentes comme le soutien aux demandeurs d'emploi. S'ajoutent à ces interventions de l'État et de ses opérateurs celles de chaque niveau de collectivités et des autres acteurs du développement économique dans les territoires, comme les réseaux consulaires.

La multiplication des intervenants dans le soutien aux entreprises, notamment avec l'émergence des collectivités comme acteurs du développement économique, contribue à la fragmentation des interventions. Depuis les lois de décentralisation de 1982, les compétences des collectivités territoriales ont été régulièrement renforcées en matière de soutien au développement économique. Progressivement, la plupart des instruments budgétaires et financiers ont été ouverts à tous les niveaux de collectivités. Si la région a fait figure de « chef de file » dans le domaine du développement économique, les moyens de mettre en œuvre son « chef de filat » sont demeurés incomplets, de sorte que les régions ne peuvent véritablement remédier au foisonnement des dispositifs créés par les autres collectivités.

Il faut toutefois souligner l'existence d'initiatives visant à organiser, à rationaliser et à coordonner ces multiples interventions. Ainsi, le regroupement progressif des instruments financiers au sein de bpifrance, en passe de devenir l'opérateur financier central de l'État (et des régions lorsqu'elles lui confient la mise en œuvre de leurs actions) au service de la croissance des entreprises, permet d'introduire plus de cohérence dans les interventions, y compris en matière d'internationalisation des entreprises, avec la création du label bpifrance export regroupant les produits de soutien à l'exportation d'UbiFrance, de Coface et de bpifrance. De même, les collectivités territoriales, sous l'impulsion de la région, par l'intermédiaire du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) concertés avec les autres collectivités et par les conventionnements, visent à introduire une plus grande cohérence entre leurs actions. Enfin, certains acteurs ont, dans le cadre de leur mission

d'accompagnement des entreprises, cherché à agréger les informations disponibles sur les soutiens aux entreprises (notamment les réseaux consulaires, à travers le site <http://les-aides.fr/>).

1.1.3. Un manque de pilotage de la pertinence des interventions et des évaluations dispersées et non suivies d'effet

L'absence revue régulière des interventions a mené à la création « d'écosystèmes » d'aides dont la remise en cause est rendue plus difficile. La création de nouveaux dispositifs, probablement justifiés au moment de l'adoption de la mesure, puis leur cristallisation sont rendues possibles par l'absence d'évaluation transversale ou sectorielle. Cette sédimentation est source d'obsolescence et donc d'inefficacité. Un levier d'action est particulièrement propice au foisonnement de dispositifs particuliers : les dépenses fiscales. En effet, contrairement aux crédits budgétaires qui doivent être obligatoirement adoptés en loi de finances, une dépense fiscale peut être votée par le Parlement dans tout type de loi, ce qui explique en partie le fort recours à elles pour des mesures sectorielles. Il importe dès lors de l'encadrer et de s'assurer de leur bornage effectif dans le temps et de conduire une évaluation systématique avant toute reconduction, afin d'en examiner régulièrement la pertinence, comme c'est en principe le cas avec les crédits budgétaires à l'occasion du débat sur la loi de finances.

Les difficultés de pilotage de l'ensemble des interventions économiques s'expliquent en partie par les limites des outils qui en permettent le suivi. Les interventions de l'État sont principalement retracées dans une base de données élaborée progressivement au cours des dernières années et mise à jour par la direction du budget. Si cette base a le grand mérite de rassembler la majorité des interventions économiques en faveur des entreprises, son analyse a conduit à s'interroger sur les critères ayant présidé au classement de mesures parmi les interventions économiques en faveur des entreprises, le degré de fiabilité des informations financières et factuelles renseignées dans la base, ainsi que son degré d'actualisation. Ainsi, une clarification du périmètre des interventions recensées, une mise à jour annuelle et partenariale (notamment en lien avec les ministères techniques) des interventions (notamment pour identifier les mesures obsolètes) et la stabilisation de critères de classement (tels que ceux utilisés dans le cadre de cette mission, par exemple) devraient être de nature à améliorer le suivi et l'évaluation des interventions.

La mission a en particulier rencontré des difficultés à estimer le coût de gestion des interventions. Aucun outil disponible n'a permis d'évaluer avec précision les coûts de gestion des dispositifs de l'État et des collectivités territoriales. Pour l'État, ces coûts de gestion sont répartis entre l'administration fiscale (gestion des dépenses fiscales) et les services centraux et déconcentrés des ministères et des opérateurs (gestion des subventions, des interventions financières et des taxes affectées). Pour les collectivités territoriales, les coûts de gestion sont localisés dans les services des collectivités qui instruisent et contrôlent les demandes de soutien, mais aussi dans les multiples opérateurs à qui la gestion des interventions est déléguée. Une démarche d'évaluation de ces coûts a toutefois été menée pour les collectivités territoriales.

Les interventions économiques de l'État font cependant, séparément, l'objet d'évaluations par différentes entités. Ainsi, le Parlement, la Cour des comptes, l'Inspection générale des finances et les ministères ont conduit de nombreuses évaluations sur un ou plusieurs des dispositifs du champ d'évaluation de la mission⁵. Ces rapports ont constitué une source précieuse de la mission, en particulier le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales de 2011, qui a procédé à l'évaluation de 339 dépenses fiscales et 46 niches

⁵ Exemples : Cour des comptes, *La politique d'aide aux biocarburants*, rapport public thématique (janvier 2012),

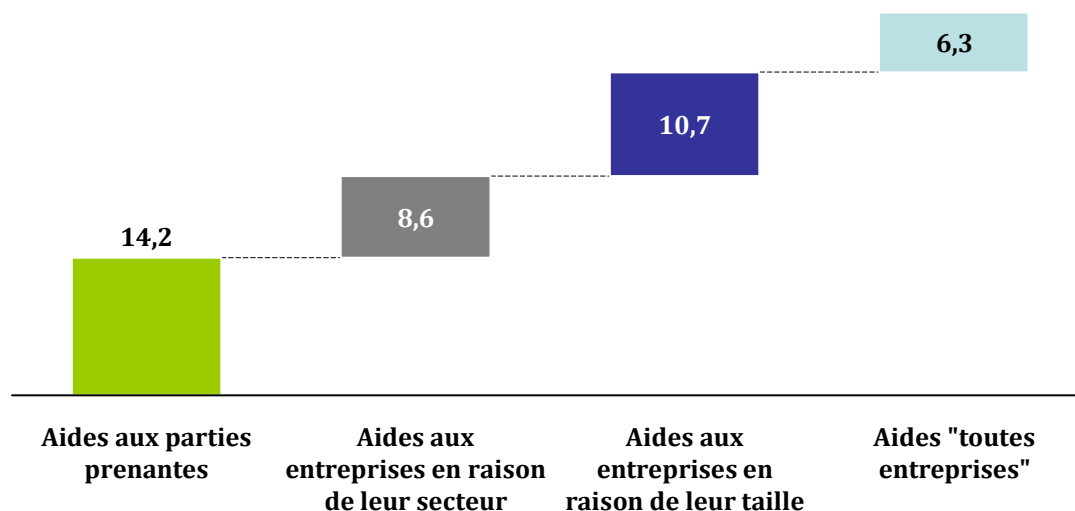
sociales, dispositifs dérogatoires au droit commun des prélèvements obligatoires⁶. Ce rapport conclut à l'inefficacité de 37% des dépenses fiscales évaluées (125 dispositifs pour un total de 11,8 Md€) et de 37 % des niches sociales (17 dispositifs pour un total de 3,3 Md€). Les collectivités locales font également l'objet d'enquêtes de la part des chambres régionales des comptes.

1.2. Une priorisation insuffisante sur les enjeux de la croissance de demain

1.2.1. Les interventions économiques peuvent cibler différentes parties prenantes pour atteindre *in fine* l'entreprise

Au sein du périmètre des interventions de l'État, près d'un tiers du montant (14 Md€) vise de manière indirecte l'entreprise, à travers un soutien aux « parties prenantes » de l'entreprise (par exemple, les salariés, les chefs d'entreprises ou les investisseurs). Ainsi, les avantages fiscaux liés à tous les dispositifs d'incitation à l'investissement par les particuliers dans les entreprises (par exemple, les fonds communs de placement à risque – FCPR) sont des aides directes aux investisseurs, car ils permettent de réduire leurs impôts, mais ciblent bien, *in fine*, les entreprises. De même, le produit de la taxe affectée aux réseaux consulaires (1,3 Md€ pour les chambres de commerce et d'industrie et 0,3 Md€ pour les chambres de métiers et d'artisanat) est utilisé, en principe, pour financer des actions d'accompagnement des chefs d'entreprises, dans la création et le développement de leurs entreprises.

Graphique 3 : Bénéficiaires directs des aides MAP État en montant (2013, en Md€)



Source : Mission.

Les critères d'attribution des interventions dont bénéficient directement les entreprises se répartissent pour l'essentiel entre des soutiens en fonction de leur secteur (9 Md€), puis de leur taille (11 Md€). L'appartenance à un secteur spécifique est le critère premier d'attribution des aides pour près d'un quart du montant total d'interventions. Les principaux secteurs soutenus de manière spécifique sont l'agriculture (près de 4 Md€ en faveur des agriculteurs) et la culture (1 Md€ en faveur du cinéma, de l'art et du livre). Par ailleurs, en raison, d'une part, des règles encadrant les aides d'État au sens de l'Union européenne et, d'autre part, des priorités politiques des dernières années, les interventions ciblent, dès lors qu'elles

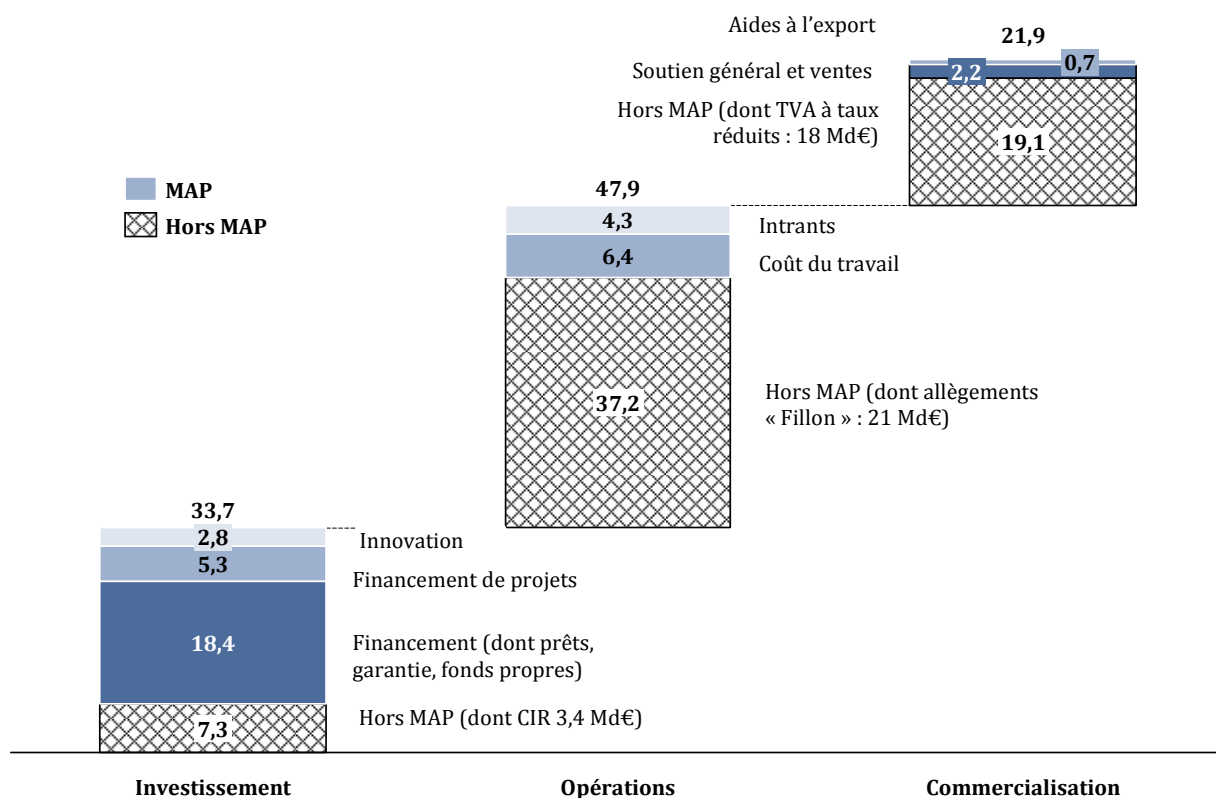
⁶ Parmi les 339 dépenses fiscales évaluées, 154 bénéficient aux entreprises uniquement, 30 aux entreprises et aux ménages et 155 aux ménages seuls. Parmi les 46 dépenses sociales évaluées, 20 bénéficient aux entreprises seulement, 16 aux entreprises et aux salariés et 10 aux salariés uniquement.

Rapport général

définissent la taille comme un critère d'attribution, très largement les petites et moyennes entreprises (PME). C'est notamment le cas de la grande majorité des instruments de financement déployés par bpifrance (garanties, prêts, aides à l'innovation).

Sur le total des interventions de l'État en faveur des entreprises (y compris les mesures exclues du champ d'évaluation), près de la moitié se concentre sur la phase de production/opérations. La mission a réparti les interventions en trois phases du cycle économique de l'entreprise : une phase d'investissement/de financement ; une phase de production/opérations et une phase de commercialisation/exportation. Au sein du périmètre d'évaluation de la mission MAP, l'essentiel des aides se situe sur la phase d'investissement/financement (près de 27 Md€), principalement à travers les aides au financement (renforcement des fonds propres, prêts, garanties), le financement de projets et le soutien à l'innovation, notamment à travers les pôles de compétitivité. Une part plus réduite vise à soutenir la production/les opérations, à travers des mesures pour baisser le coût du travail et des intrants (par exemple, les taux réduits de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques – TICPE – sur certains carburants, dont le carburant diesel pour les conducteurs d'engins de chantier ou agricole, pour 2,1 Md€). Le principal instrument de baisse des coûts du travail (allègements « Fillon » pour 21 Md€) a été exclu du champ d'analyse. Enfin, les montants consacrés aux aides à l'export sont réduits dans le champ d'analyse MAP (650 M€), principalement en raison du mode de comptabilisation des garanties export portées par Coface⁷. Le reste des aides constitue du soutien général, principalement via les ressources publiques affectées aux réseaux consulaires (1,6 Md€).

Graphique 4 : Interventions dans le cycle économique de l'entreprise (en Md€)



Source : Mission.

⁷ Contrairement aux prêts et garanties de bpifrance, qui sont suivis dans la base de données de la direction du budget selon le volume d'intervention permis, les garanties export de Coface sont suivies pour les montants de consommation budgétaire annuels nécessaires à la préservation de l'équilibre des fonds de garantie. L'homogénéisation de la comptabilisation d'interventions de nature similaire serait souhaitable, comme évoqué plus haut.

Les interventions en faveur des entreprises transitent pour une part importante (près de 15 Md€) par des entités financées sur ressources publiques, qui se répartissent en deux grandes catégories : les opérateurs qui versent des prestations financières aux entreprises, et les autres opérateurs, qui leur fournissent des prestations d'accompagnement, non monétisées mais financées sur fonds publics.

En premier lieu, si le paysage des opérateurs « financiers » a été simplifié à l'occasion de la création de bpifrance, qui regroupe Oséo, CDC Entreprises et le fonds stratégique d'investissement (FSI), les organismes gérant des prestations financières sectorielles de toutes natures (prêts, subventions, etc.) demeurent nombreux : le centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et l'institut du financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) pour le cinéma et l'audiovisuel ; l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), pour les aides en faveur de la protection de l'environnement et de la transition énergétique ; FranceAgriMer pour la promotion des produits de l'agriculture et de la mer, etc.

En deuxième lieu, les principaux organismes financés sur fonds publics fournissant des prestations de services aux entreprises sont les réseaux consulaires, qui bénéficient d'une affectation du produit d'une taxe additionnelle à la contribution économique territoriale (CET), pour un total de 1,6 Md€. D'autres entités, les comités professionnels de développement économique (CPDE) et les centres techniques industriels (CTI) interviennent également pour fournir des prestations aux entreprises, pour un total de ressources publiques de 140 M€. Ces entités interviennent dans certains secteurs professionnels spécifiques tels que la soudure (institut de la soudure), l'horlogerie, de la bijouterie, de l'orfèvrerie, les arts de la table et de la joaillerie (Francéclat), ou le cuir, la chaussure et la maroquinerie (CTC).

1.2.2. Une part minoritaire des interventions dédiée aux enjeux de demain

Au sein du champ d'évaluation, les montants d'interventions soutenant l'innovation apparaissent plutôt faibles au regard des enjeux économiques. En prenant en compte le périmètre global des interventions (c'est-à-dire en réintégrant le CIR), l'innovation ne concentre que 5 % des volumes engagés. Au sein du périmètre d'évaluation (2,7 Md€), les principaux instruments de soutien à l'innovation sont des subventions (bpifrance, agence nationale de la recherche, Ademe), des dépenses fiscales (par exemple, concernant les cessions de brevets) et des prêts et garanties (notamment mis en œuvre par bpifrance). Ces montants apparaissent relativement limités au regard du montant total des aides aux entreprises pour des domaines régulièrement présentés comme des priorités de politique économique.

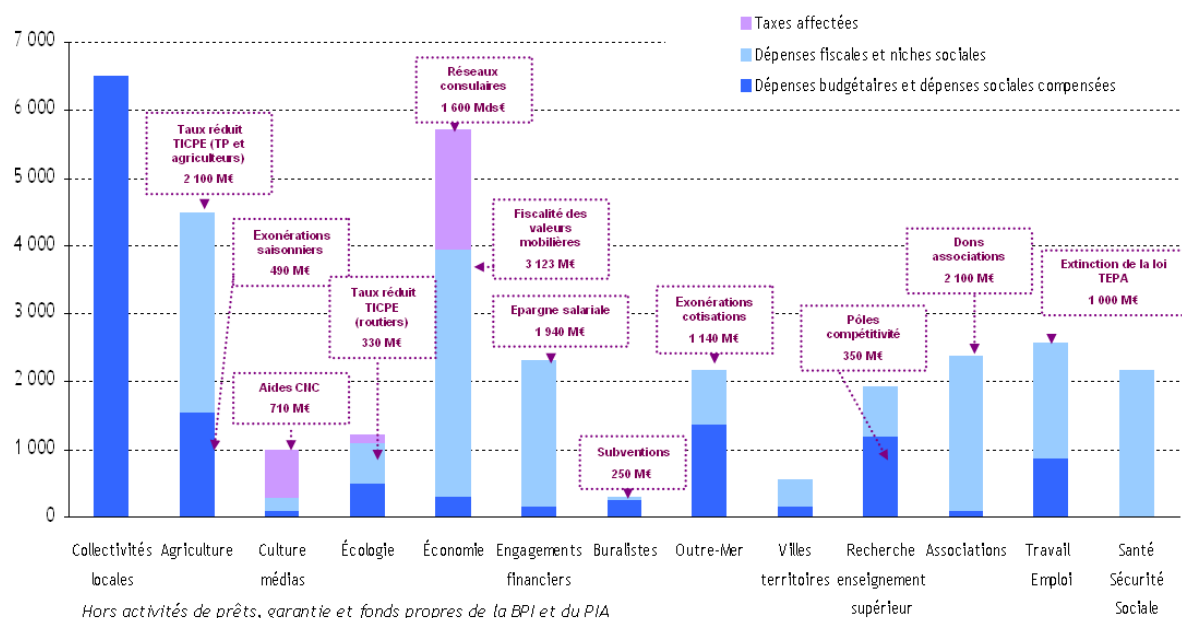
De même, les interventions en faveur de l'industrie se révèlent être largement minoritaires au sein des secteurs soutenus. En réalité, comme il a été souligné dans le groupe de travail du Conseil national d'industrie consacré aux aides à l'industrie, le suivi des interventions en faveur de l'industrie est malaisé, dans la mesure où, hormis les aides qui ciblent précisément l'agriculture (par exemple, les mesures en faveur des jeunes agriculteurs), la majorité des interventions sont susceptibles de bénéficier aussi bien au secteur de l'industrie qu'à celui des services (par exemple, les prestations des CCI bénéficient, en théorie, autant aux petites et moyennes industries – PMI – qu'aux commerçants). Toutefois, un nombre limité d'interventions ont une orientation clairement industrielle : il s'agit principalement des soutiens publics à des grands projets industriels (par exemple, le financement du projet de lanceur de nouvelle génération Ariane 6, financé par le Centre national des études spatiales -CNES), à des secteurs de pointe de l'industrie française (par exemple, les avances remboursables au secteur aéronautique (A350) financées par le Ministère en charge de l'écologie, du développement durable et de l'énergie), et à des filières innovantes (par exemple, à travers les projets financés par le programme investissements d'avenir – PIA).

Enfin, l'analyse du champ d'évaluation a démontré que les soutiens n'étaient pas prioritairement orientés vers les secteurs soumis à la concurrence internationale.⁸ Ainsi, certains secteurs semblent soutenus de manière particulièrement renforcée par rapport à leur poids dans la valeur ajoutée nationale, sans que l'intégralité des professionnels ne soit soumise à une forte concurrence internationale (par exemple, les débiteurs de tabac, qui bénéficient de 250 M€ d'interventions, sous des formes variées).

1.2.3. Des objectifs multiples, parfois contradictoires

La variété des périmètres ministériels auxquels sont rattachées les interventions reflète la diversité des objectifs poursuivis. En excluant les interventions financières mises en œuvre par bpifrance et dans le cadre du PIA, les 33,5 Md€ d'interventions de l'État et des collectivités territoriales sous forme de crédits budgétaires, dépenses fiscales et taxes affectées peuvent être classées en grandes catégories en fonction du périmètre sectoriel dont elles dépendent⁹.

Graphique 5 : Périmètre budgétaire et fiscal des interventions (en M€)



Source : Mission. Les étiquettes de couleur pourpre représentent les mesures dont les montants sont les plus importants au sein de chaque catégorie.

⁸ 122 des 660 aides versées par l'État, soit 18,5 %, sont considérées par la mission comme orientées sur des secteurs exposés à la concurrence internationale.

⁹ Ces périmètres ministériels sont pour l'essentiel liés aux « missions » de rattachement (au sens de la loi organique relative aux lois de finances – LOLF) des crédits budgétaires, dépenses fiscales et taxes affectées, à l'exception des buralistes (qui ne constituent pas une mission au sens de la LOLF).

Les interventions rattachées aux ministères traditionnellement associés au soutien aux entreprises (ministère de l'économie et des finances, ministère du redressement productif) représentent 10 Md€ en dépenses budgétaires et fiscales, soit près d'un tiers des montants budgétaires et fiscaux. Il s'agit en premier lieu des interventions rattachées aux missions « économie » et « engagements financiers ». Ces soutiens sont pour l'essentiel des dispositifs de nature générale, tels que les incitations fiscales en faveur de l'investissement dans les entreprises, la fiscalité des valeurs mobilières, les taxes affectées aux réseaux consulaires ou l'épargne salariale. En deuxième lieu, les interventions de la mission « recherche et enseignement supérieur » pourraient également être rapprochées de la sphère « Bercy », dans la mesure où ces soutiens regroupent notamment les ressources qui transitent par les pôles de compétitivité (fonds unique interministériel, 180 M€, et fonds de compétitivité des entreprises, 170 M€). En troisième lieu, les interventions en faveur des débiteurs de tabac (dont la réglementation relève de la compétence des ministères financiers) s'élèvent à près de 250 M€, à travers un système complexe combinant plusieurs aides.

Les soutiens rattachés aux ministères de l'agriculture, de l'écologie et des transports comptent pour près de 6 Md€ et poursuivent des objectifs parfois difficilement conciliables. Pour un montant total de près de 4 Md€, qui s'ajoutent aux soutiens versés dans le cadre de la politique agricole commune (PAC : près de 10 Md€ en 2012), les dispositifs en faveur des agriculteurs sont nombreux et couvrent tous les leviers d'action. Par exemple, les jeunes agriculteurs peuvent bénéficier notamment de déductions spécifiques à l'investissement, d'abattements sur les bénéfices, de dotations et de prêts bonifiés (pour un total de près de 400 M€). L'instrument dont le montant est le plus important est le taux réduit de TICPE sur le gazole non routier (GNR), qui bénéficie également aux conducteurs d'engins de chantier (2,1 Md€). Dans le périmètre ministériel de l'écologie et des transports, de nombreux taux réduits, exonérations ou remboursement de TICPE visent certaines professions (transport public routier en commun de voyageurs, 42 M€ ; taxis, 22 M€) ou certains carburants (agrocarburants de première génération, 250 M€ ; gaz de pétrole liquéfié – GPL, 50 M€). Dans le soutien aux modes de transport, la cohérence des objectifs n'est pas nécessairement assurée en première analyse. Ainsi, les aides au fret ferroviaire (près de 280 M€) sont d'un montant presque équivalent aux aides aux transporteurs routiers (330 M€).

Dans certains cas, le soutien aux entreprises n'est pas un objectif en soi, mais sert de levier à la politique de l'emploi ou du développement économique de certaines zones géographiques. Près de 2,5 Md€ d'interventions publiques relèvent ainsi du ministère du travail et de l'emploi. Il s'agit principalement des dispositifs qui subsistent en matière d'heures supplémentaires et des mesures de chômage partiel et d'aides aux restructurations. Le soutien à l'activité et à l'emploi vise également certains territoires spécifiques, comme l'Outre-mer, certaines zones urbaines prioritaires ou territoires ruraux. Ainsi, les deux principaux dispositifs ultramarins en montant concernent l'exonération spécifique de cotisations sociales Outre-mer (1,1 Md€) et la défiscalisation des investissements productifs (« Girardin », estimé à 480 M€ en 2012). Au titre de la politique de la ville et de l'égalité des territoires, la géographie prioritaire, c'est-à-dire la définition de zones prioritaires bénéficiant de dépenses fiscales particulières afin de compenser certains handicaps, a conduit à définir plus d'une dizaine de zonages différents, qui emportent chacun des conséquences en termes d'exonérations de cotisations sociales, d'impôt sur les sociétés (IS), de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE). À la complexité du zonage s'ajoute ainsi la complexité des modalités de calcul des avantages fiscaux, qui sont pour partie des exonérations dégressives sur des durées variables selon les dispositifs. La réforme prévue du zonage urbain devrait à ce titre permettre de répondre à certaines des limites identifiées.

Enfin, dans certains secteurs le soutien aux entreprises permet également de poursuivre d'autres objectifs de politique publique, comme c'est le cas concernant le secteur associatif ou la culture. Le soutien aux associations a ainsi été inclus dans le périmètre d'analyse de la mission, dans la mesure où ces entités relèvent du secteur privé et contribuent à l'activité et à l'emploi en France. Les interventions en faveur du secteur associatif s'élèvent à près de 2,2 Md€, principalement à travers des réductions d'impôt pour les particuliers (impôt sur le revenu : 1,3 Md€) et les entreprises (impôt sur les sociétés : 0,8 Md€). Par ailleurs, les aides à la culture représentent près d'1 Md€, les principaux soutiens concernant les interventions du CNC (0,7 Md€).

1.3. Une articulation perfectible entre les intervenants publics

Les constats d'un pilotage insuffisant des interventions économiques en faveur des entreprises et d'une priorisation insuffisante sur les enjeux de la compétitivité de demain s'expliquent en partie par le manque d'articulation entre les acteurs publics, à tous les niveaux : au sein de l'État, entre l'État et les collectivités territoriales, entre collectivités et avec les autres acteurs du développement économique.

1.3.1. Au sein de l'État

Au sein de l'État, il n'existe pas d'appréhension globale des enjeux des interventions en faveur des entreprises. En effet, l'absence de suivi unifié et d'évaluation transverse des interventions expliquent les difficultés à procéder à des arbitrages et à des rationalisations de dispositifs éventuellement redondants. Deux facteurs viennent renforcer cet état de fait.

En premier lieu, le suivi « thématique » des interventions est éclaté entre les ministères, dans la mesure où le soutien aux entreprises est à la fois considéré comme un objectif en soi mais aussi comme un levier au service d'une autre politique publique. Plutôt que de s'interroger sur l'opportunité de recourir à des instruments généraux existants, chaque ministère a ainsi tendance à développer spontanément une réponse spécifique. À titre d'exemple, les allègements de charge prévus dans les zones de restructuration de défense se surajoutent aux allègements de charges sociales nationaux. Le positionnement de bpiFrance comme l'instrument financier de référence des politiques publiques devrait néanmoins permettre d'éviter à l'avenir une trop grande parcellisation des interventions.

En second lieu, le suivi « budgétaire » des interventions est réparti entre différents services du ministère des finances. Ainsi, si la direction du budget suit les crédits budgétaires, les niches sociales compensées à la sécurité sociale, ainsi que les taxes affectées, les dépenses fiscales sont suivies par la direction de la législation fiscale. Dans la négociation avec les ministères à l'occasion de la procédure budgétaire, il serait souhaitable de renforcer l'approche globale des interventions, en considérant comme un tout les interventions de nature budgétaire et fiscale, ces dernières étant définies comme une décision d'exonération ou de réduction par rapport au taux d'un impôt existant.

1.3.2. Entre l'État et les collectivités territoriales

L'articulation des interventions entre État et collectivités n'est pas organisée de manière systématique. Les domaines d'action partagés entre État et collectivités sont pourtant multiples : innovation, internationalisation, création/reprise, soutien sectoriel à l'industrie ou à l'artisanat. Surtout, dans de nombreux cas, État et collectivités territoriales interviennent par des moyens comparables, en particulier en matière d'appui aux projets (individuelles à l'innovation d'Oséo, fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce – FISAC, prime d'aménagement du territoire – PAT pour l'État, diverses aides pour les collectivités) ; d'appui aux actions collectives (moyens d'intervention des Direccte et des Draaf ou fonds national d'aménagement et de développement du territoire - FNADT (DATAR) pour l'État, principalement les régions pour les collectivités), d'accompagnement des entrepreneurs et des entreprises (organismes consulaires (tutelle DGCIS), Ubifrance (tutelle DG Trésor) ou incubateurs (DGRI) pour l'État, agences, pépinières et actions en direct pour les collectivités) et de financement du bilan (bpifrance pour l'État, dotations à des fonds d'investissement ou des associations de prêts d'honneur pour les collectivités).

Les interventions de l'État, qu'elles soient concentrées ou déconcentrées, peuvent avoir une dimension nationale manifeste qui les distingue nettement des interventions des collectivités (par exemple le soutien au développement du futur lanceur Ariane 6, prise de participation du FSI dans de grandes entreprises). La plupart de ces interventions ont toutefois une dimension territoriale, ce qui pose la question de la bonne articulation des interventions de l'État et de celles des collectivités. Cette question est d'autant plus pertinente que des cofinancements sont souvent sollicités de part et d'autre, aboutissant à multiplier les coûts d'instruction.

La stratégie et les missions générales des acteurs étatiques sont définies à l'échelon central sans concertation particulière avec les collectivités, si ce n'est leur présence dans certains conseils d'administration. Des politiques nationales comportant une forte dimension territoriale ont ainsi été lancées sans que les collectivités soient associées à la définition de leurs objectifs. L'État n'hésite pourtant pas à solliciter une contribution financière de leur part. C'est notamment le cas des appels à projets des grappes d'entreprises et du programme des investissements d'avenir (sociétés d'accélération du transfert de technologies –SATT-, Institut de recherche technologique –IRT-, Campus d'excellence...) ou des interventions du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce –FISAC.

L'articulation entre État et collectivités est rendue plus difficile par la réduction continue des moyens d'intervention des services déconcentrés de l'État, qui sont leur interlocuteur naturel. Avec la montée en compétence des collectivités et leur bonne appropriation des dispositifs, l'État a diminué les ressources des services déconcentrés. Il n'est toutefois pas allé au bout de cette logique et a maintenu des moyens d'intervention qui auraient pu être entièrement décentralisés.

Cependant, des initiatives récentes visent à améliorer cette cohérence : c'est le cas du financement des pôles de compétitivité, assuré à la fois par l'État et les régions ; c'est aussi le cas de la mise en œuvre des « plateformes » régionales autour des directions régionales de bpifrance, qui visent à articuler les interventions des régions et de bpifrance. Ainsi, la loi du 31 décembre 2012 relative à la création de bpifrance constitue un modèle inédit d'association des collectivités territoriales à un domaine d'action commun, tant à l'échelon national que territorial. Les régions sont ainsi représentées au conseil d'administration et au comité national d'orientation, qui est présidé par un de leurs représentants. Par ailleurs, est institué dans chaque région un comité régional d'orientation chargé de formuler un avis sur l'action locale de la nouvelle banque et sur la cohérence de ses orientations stratégiques avec la stratégie régionale de développement économique. Sur un plan opérationnel, il reste cependant à préciser l'organisation à mettre en place dans chaque région pour articuler l'intervention de la banque

avec la compétence de développement économique et d'accompagnement des entreprises dévolue à la région.

1.3.3. Entre l'État et les autres acteurs

L'analyse des interventions de l'État révèle qu'elles sont en grande partie décorrélées des axes prioritaires de l'Union européenne, sauf lorsque les fonds européens prévoient un cofinancement. Le cofinancement est ainsi la règle concernant les fonds structurels, qui visent indirectement les entreprises, mais aussi pour le second pilier (développement rural) de la politique agricole commune (PAC). En revanche, l'articulation avec les priorités adoptées par l'Union européenne dans le cadre de la stratégie Europe 2020 pourrait être renforcée.

Enfin, la répartition des compétences avec d'autres intervenants territoriaux, en particulier avec les réseaux consulaires, pose question. Sous l'impulsion des pouvoirs publics ou de leur propre initiative au titre de leurs compétences en matière d'accompagnement des entreprises, les réseaux consulaires ont développé une offre diversifiée en faveur des entreprises, qui peut être parfois redondante avec celles de l'État, de ses opérateurs ou des collectivités territoriales.

La loi réformant le réseau des chambres de commerce et d'industrie du 24 juillet 2010 ne constitue pas un cadre suffisamment performant pour que les chambres consulaires puissent travailler en cohérence avec les régions, malgré la signature de nombreuses conventions régionales visant à coordonner l'action des régions et des CCI en matière d'internationalisation.

1.3.4. Entre collectivités

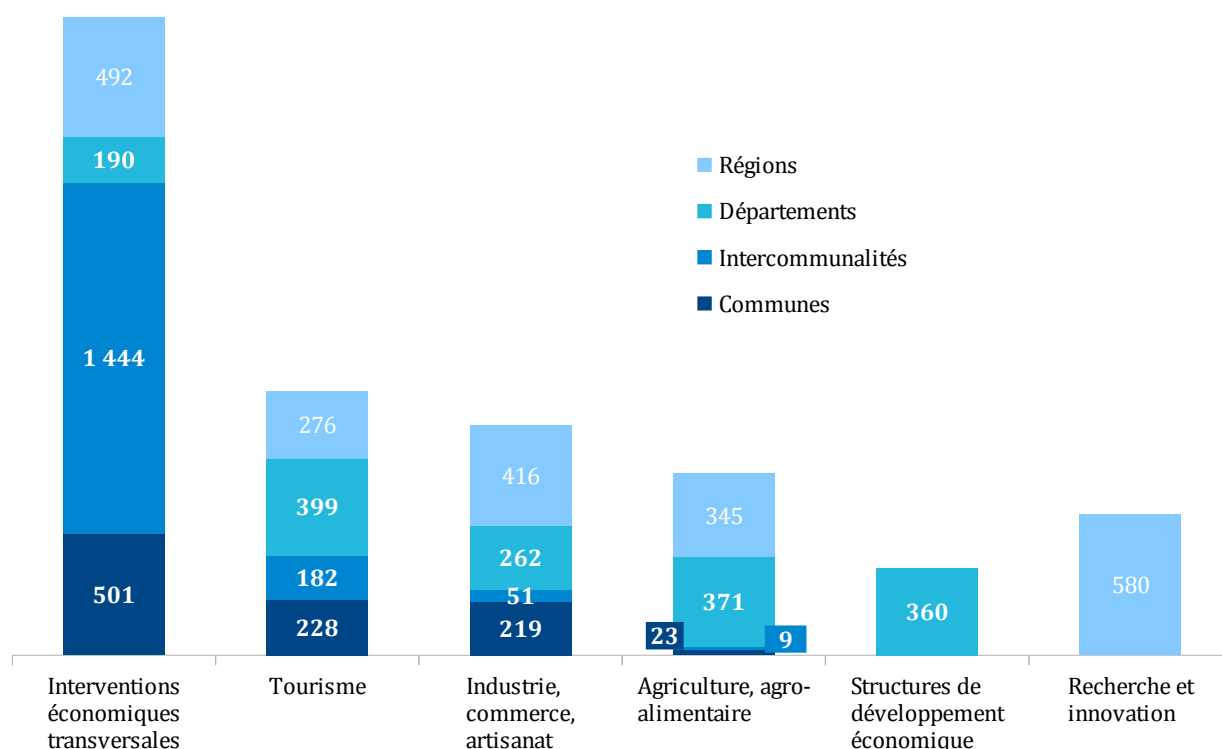
En nombre excessif, les dispositifs proposés par les collectivités territoriales sont souvent redondants, traduisant des stratégies insuffisamment coordonnées entre collectivités.

Tous les niveaux de collectivités interviennent de manière relativement indifférenciée en matière de développement économique, ce qui a pour conséquence une multiplication des mesures préjudiciables à la lisibilité de l'ensemble. Les collectivités territoriales consacrent environ 6,5 Md€ par an au développement économique des territoires et mobilisent environ 15 000 équivalents temps plein (ETP, dont près de 1 500 dans 110 agences) pour assurer cette fonction. L'enjeu d'une réforme des interventions des collectivités territoriales en faveur du développement économique n'est pas seulement budgétaire : il est avant tout nécessaire de rationaliser les compétences des acteurs et d'améliorer l'articulation de leurs actions respectives. Près de 3 000 dispositifs d'aides aux entreprises sont recensés dans les différentes bases de données utilisées par la mission¹⁰, qui ne sont pas exhaustives. Ce nombre élevé de dispositifs nuit à la lisibilité du système public d'aide aux entreprises et traduit concrètement la faculté qu'a, en droit, chacune des collectivités territoriales françaises d'intervenir.

¹⁰ Base Sémaphore développée par les CCI, base de l'Institut supérieur des métiers (ISM), données de la comptabilité publique issues de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

L'absence d'instruments de coordination dans les territoires explique en partie la prolifération des dispositifs. L'ambition initiale de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales consistait à confier aux régions le rôle de chef de file en matière de développement économique. Ce chef de filat est *de facto* resté très incomplet : les interventions directes des collectivités infra-régionales doivent certes être autorisées par la région, mais certaines aides indirectes restent libres et l'État peut autoriser une collectivité infra-territoriale à agir seule. Dans le même temps, les outils de coordination de l'action des collectivités territoriales n'imposent pas de réelle contrainte à celles-ci, contribuant à affaiblir le dispositif de soutien public aux entreprises. Ainsi, les stratégies économiques des collectivités territoriales sont marquées par la faible articulation entre elles et la multiplicité de leurs objectifs.

Graphique 6 : Interventions des collectivités territoriales (2011, en M€)



Source : DGFIP : les catégories correspondent aux « sous-fonctions » prévues par la comptabilité publique. Chaque niveau de collectivités disposant de nomenclatures comptables différentes, certaines spécificités existent : c'est le cas des départements, qui disposent d'une sous fonction spécifique pour les structures de développement économique, et des régions, qui disposent d'une sous-fonction relative à la recherche et l'innovation.

La multiplication des niveaux d'intervention suscite par conséquent de nombreuses redondances qui se concentrent dans cinq domaines : la création/reprise/transmission d'entreprise pour laquelle existent 1 175 dispositifs recensés par la mission, portés par tous les niveaux de collectivités ; le **tourisme**, secteur d'activité où interviennent toutes les collectivités, qui sont elles-mêmes souvent dotées d'agences spécialisées ; **l'aménagement de certaines zones d'activités** ; la **recherche et l'innovation** qui, malgré l'investissement fort de la région, se caractérise par un nombre élevé d'intervenants publics qui peuvent proposer des prestations comparables (par exemple, les incubateurs d'entreprises), et **l'internationalisation des firmes** où de multiples systèmes sont concurrents et insuffisamment coordonnés.

Ces redondances se traduisent par l'existence de nombreux cofinancements qui constituent plus la conséquence du foisonnement institutionnel que la traduction du rapprochement des stratégies respectives de chaque collectivité. Ces cofinancements contribuent en outre à des difficultés d'identification des financeurs par les entreprises et à l'allongement des circuits d'instruction ou de financement. Enfin, ils allongent la durée d'instruction, et augmentent ce faisant son coût.

Toutefois, malgré l'existence de nombreuses redondances, la mission a observé que les collectivités avaient adopté une certaine spécialisation de fait, même incomplète. Ainsi, les communes et EPCI ont développé une spécialisation en matière d'aménagement foncier et d'immobilier d'entreprises ; les départements, malgré une intensité d'intervention très variable selon les territoires, concentrent souvent leur soutien sur les TPE et PME des zones rurales ou semi-rurales. Enfin, la région s'engage plus que les autres collectivités en faveur de la R&D et de l'innovation, de l'internationalisation des firmes et recourt proportionnellement plus aux outils d'ingénierie financière (fonds propres, prêts, garanties, avances remboursables). La logique de spécialisation à l'œuvre n'est toutefois pas suffisante pour réduire les redondances précédemment évoquées.

2. Enjeux : préparer la croissance de demain et répondre aux attentes des entreprises dans un contexte contraint de finances publiques

L'objectif de cette partie du rapport est de rappeler les grands enjeux dans lesquels s'inscrit la réforme des interventions économiques en faveur des entreprises.

À cet égard, la mission a souhaité rappeler trois impératifs auxquels la réforme doit permettre de répondre : l'impératif de soutenir les priorités économiques nationales de renforcement de la **compétitivité** de notre pays ; l'impératif de mener une **réforme au service des entreprises** ; l'impératif d'inscrire cette réforme dans le **contexte contraint des finances publiques**, impliquant de faire des choix, nécessairement difficiles, de priorisation des interventions.

2.1. Une réforme dont l'ambition est de soutenir les priorités économiques nationales

L'amélioration de la compétitivité doit permettre de renforcer la croissance et de contribuer à la création d'emplois durables de qualité. Plusieurs rapports récents ont identifié et souligné les axes structurants du renforcement de la compétitivité des entreprises françaises¹¹ et ont également évalué l'efficacité des aides aux entreprises en faveur de l'emploi¹².

Dans ce contexte, la mission souhaite réaffirmer quatre grands enjeux légitimant quatre grandes priorités stratégiques qui ont guidé son analyse des interventions de l'État et des collectivités : l'investissement ; l'innovation ; l'industrie, qui permet notamment le développement d'emplois durables et qualifiés ; et l'international.

2.1.1. Investissement : renforcer l'investissement face à une baisse de l'autofinancement et à l'érosion des marges

La première priorité portée par la mission est la nécessité de renforcer l'investissement, dans le contexte d'une dégradation de la situation financière des entreprises françaises au cours des dix dernières années.

Ainsi, l'autofinancement des entreprises françaises est en baisse, pour atteindre l'un de ses plus bas niveaux depuis 1998. Cette tendance est similaire pour toutes les catégories d'entreprises, avec 18 % d'entre elles affichant un autofinancement négatif en 2011 (Insee). Sur les dix dernières années, la baisse semble plus marquée pour les PME, alors qu'elle est plus fluctuante pour les ETI et les grandes entreprises.

¹¹ Parmi les principaux :

- *Les déterminants de la compétitivité de l'industrie française*, rapport du groupe de travail « propositions » du conseil national de l'industrie (CNI), présidé par Philippe Jurgensen et rapport du groupe de travail « constats » présidé par Philippe Hirtzman, février 2012 ;
- *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, rapport de Louis Gallois au Premier ministre, novembre 2012 ;
- *L'innovation : un enjeu majeur pour la France*, rapport de Jean-Luc Beylat et Pierre Tambourin au ministre du redressement productif et à la ministre de la recherche et de l'enseignement supérieur, avril 2013.

¹² Rapport du conseil d'orientation de l'emploi (COE) sur les aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi, 2013.

Avec le renchérissement des coûts de production et la hausse des prélèvements, cette situation est liée à la baisse accélérée du taux de marge. Malgré une légère amélioration en 2010 et 2011, le taux de marge s'est durablement rétracté depuis dix ans (28,6 % en 2011, contre 30,8 % en 2001 selon l'Insee). L'érosion du taux de marge est marquée pour toutes les catégories d'entreprises, en particulier pour les entreprises industrielles. Elle est également marquée pour les grandes entreprises.

Par ailleurs, cette érosion de la situation financière s'est traduite par une dégradation du taux d'investissement¹³ des entreprises françaises, qui s'inscrit en baisse sur la dernière décennie. Cette tendance est particulièrement marquée pour les ETI, dont le taux d'investissement est passé de 26,5 % en 2006 à 22,0 % en 2011. Les grandes entreprises connaissent également une tendance à la baisse de l'investissement, entamée en 2000, avec toutefois un léger redressement sur la période récente. Enfin, pour les PME, le taux d'investissement est resté relativement stable sur la même période, mais se maintient à un niveau faible (18,3 % en 2011).

Enfin, l'orientation des investissements reste insuffisamment tournée vers les technologies d'avenir. Une part élevée de l'investissement correspond au renouvellement des biens de production au détriment de la modernisation de ceux-ci (26 %). De même, les investissements productifs liés à l'innovation (corporels et immatériels) ne couvrent pas le besoin correspondant dans l'industrie, estimé à cinq fois le coût de la R&D ¹⁴

Cette situation intervient dans un contexte de durcissement des conditions d'accès des entreprises au financement.

Ainsi, les entreprises industrielles souffrent, en France, plus que les autres entreprises de certaines difficultés d'accès au crédit. Même si les taux d'intérêt restent relativement bas, la raréfaction du crédit touche plus directement le financement de la trésorerie alors même que le crédit interentreprises reste défavorable aux fournisseurs, qui subissent une pression accrue des donneurs d'ordre. Les nouvelles règles prudentielles (Bâle III) pèseront inévitablement sur l'offre de crédit des banques.

Une autre source de préoccupation pour l'avenir concerne l'évolution du financement en fonds propres. Ainsi, la collecte de capital investissement régresse : elle reste de moitié inférieure à ce qu'elle était avant la crise (6,4 Md€ levés en 2011 contre 12,7 Md€ en 2008¹⁵), freinant la croissance des PME, notamment chez les acteurs innovants.

En conséquence, la réforme des interventions économiques en faveur des entreprises doit permettre de préserver et de réorienter les soutiens en faveur de l'investissement et du financement des entreprises.

2.1.2. Innovation : faire le choix de l'innovation face au besoin de réindustrialisation et à la faiblesse de positionnement sur les secteurs d'avenir

La deuxième priorité portée par la mission est celle d'une dynamique de renforcement de l'innovation et des filières d'avenir.

¹³ Ratio de l'investissement d'exploitation sur la valeur ajoutée.

¹⁴ Rapport de M. Giget, CNAM, 2011.

¹⁵ Association française des investisseurs pour la croissance.

La promotion de l'innovation s'ancre dans une économie industrielle dynamique. 85 % de la recherche des entreprises se fait dans le secteur industriel¹⁶. L'industrie demeure un des principaux moteurs de l'activité économique en termes de valeur ajoutée et d'emploi. Elle exerce un effet d'entraînement puissant sur l'ensemble des activités, en particulier par ses consommations intermédiaires : pour 1 € de production, l'industrie consomme 0,7 € de produits intermédiaires, contre 0,4 € pour les services.¹⁷

La France se caractérise par un décrochage en matière d'investissement dans la recherche et développement (R&D) et l'innovation. Le rapport Beylat-Tambourin d'avril 2013 souligne ainsi le décrochage de la France en matière d'innovation par rapport aux pays leaders (Allemagne, Danemark, Suède, Finlande). Ainsi, la dépense de R&D des entreprises françaises a représenté seulement 1,4 % du PIB en 2010 (2,2 % en incluant la part publique)¹⁸. Bien qu'en hausse par rapport à l'année 2008, les dépenses de R&D restent nettement inférieures à celles des entreprises allemandes, finlandaises ou suédoises sur la même période (respectivement 1,9 %, 2,7 % et 2,3 % du PIB¹⁹).

Par ailleurs, ces dépenses sont relativement plus tournées en France vers la recherche fondamentale et appliquée que vers la recherche expérimentale (34 %), alors que les économies les plus dynamiques comme la Chine, Israël, les États-Unis, le Japon et la Corée du Sud consacrent plus de 60 % de leurs dépenses de R&D à la recherche expérimentale. Les crédits publics de soutien à la R&D sont proportionnellement moins orientés vers le développement économique que chez nos principaux compétiteurs. 5,4 % des entreprises industrielles allemandes ont bénéficié d'un financement public au titre de la R&D, en 2008, contre 1,4 % des entreprises industrielles françaises²⁰. Comme le souligne le rapport Gallois, le crédit impôt recherche (CIR), dont les effets positifs sont reconnus, joue un rôle important pour modifier cette situation défavorable, mais il ne peut y suffire à lui seul, d'autant qu'il est de plus en plus imité par nos compétiteurs.

Ces faiblesses sont particulièrement marquées dans le secteur de l'économie numérique. La contribution de la filière Internet au PIB (60 Md€ en 2009 et 72 Md€, soit 3,7 % du PIB en 2010, au 17^{ème} rang de l'OCDE) ne repose que pour une part limitée (environ un tiers) sur les investissements privés. L'investissement dans le domaine de la robotique demeure également insuffisant : en 2008, la France ne comptait que 33 000 robots, contre 65 000 en Italie et 145 000 en Allemagne. Enfin, la France n'a pas su prendre le virage des biotechnologies lors de leur émergence dans les années 90. Les conséquences de ce retard sont toujours visibles aujourd'hui. À titre d'exemple, sur l'ensemble des nouveaux médicaments qui ont bénéficié d'une autorisation de mise sur le marché en 2012, aucun n'est produit en France. Cette situation est préoccupante car ces médicaments sont au cœur de nouvelles stratégies thérapeutiques.

En conséquence, la réforme des interventions économiques doit permettre de préserver et de réorienter les soutiens vers l'innovation et la R&D aval au service de la réindustrialisation.

¹⁶ Rapport de Louis Gallois.

¹⁷ DATAR, 2004.

¹⁸ Données Insee.

¹⁹ Données OCDE, base Main Science and Technology Indicators.

²⁰ Institut Thomas More – Politique Industrielle, analyse comparative France-Allemagne (avril 2012).

2.1.3. Industrie : s'inscrire dans une logique de développement durable, offrant aux salariés des emplois durables et qualifiés

La troisième priorité de la mission est la nécessité de renforcer la réindustrialisation du pays, dans une logique de développement des emplois durables et qualifiés et en inscrivant l'industrie dans des perspectives de développement durable.

Le constat a été régulièrement fait d'une désindustrialisation de la France, qui s'observe non seulement en part de l'industrie dans la valeur ajoutée, mais aussi en perte d'emplois industriels. Ainsi, la part de l'industrie (hors construction) dans la valeur ajoutée totale en France est passée de 18 % en 2000 à un peu plus de 12,5 % en 2011, ce qui situe désormais la France à la quinzième place dans la zone euro, loin derrière l'Italie (18,6 %), la Suède (21,2 %) et l'Allemagne (26,2 %). De même, l'emploi industriel (hors construction) s'est continuellement affaïssé : de plus de 26 % de l'emploi salarié total en 1980 (5,1 millions de salariés), il est passé à 12,6 %, en 2011 (3,1 millions de salariés). Cette diminution relative de l'emploi industriel est plus forte en France que chez nos voisins : la part de l'emploi industriel dans l'emploi total y a reculé de 19,3 % en dix ans, contre seulement 14,3 % dans l'ensemble de l'Union européenne. Selon le rapport Gallois, l'intensification de la concurrence étrangère, celle de nos partenaires européens, mais aussi celle grandissante des pays émergents, expliquerait entre un tiers et la moitié de ces destructions d'emplois sur la période récente (2000-2007).

La désindustrialisation et le manque d'investissement dans la recherche et développement et l'innovation s'auto-entretiennent et privent l'économie française d'emplois qualifiés, dans des secteurs porteurs de croissance future.

Le développement d'emplois durables et qualifiés est une priorité, dans un contexte de chômage élevé. À cette fin, le soutien public peut contribuer à préserver et à favoriser l'embauche de salariés qualifiés, à travers des mesures de réduction du coût du travail, à condition que celles-ci concernent également les travailleurs qualifiés²¹, de même qu'à s'engager en faveur du développement de secteurs professionnels industriels d'avenir susceptibles de générer des emplois qualifiés en nombre. Ainsi, le soutien à la croissance des entreprises, à l'innovation et à l'exportation sont des leviers puissants pour développer, à terme, des emplois qualifiés et durables.

Attente des citoyens et enjeu de développement économique, la protection de l'environnement doit être un axe structurant de la rénovation des interventions économiques en faveur de l'industrie. Face à la menace du réchauffement climatique, la transition vers des énergies faiblement carbonées constitue désormais un enjeu de préservation de l'environnement, mais aussi une chance pour développer de nouvelles industries ou transformer en profondeur les industries traditionnelles existantes. De fait, nos principaux partenaires commerciaux ont réorienté leurs soutiens publics en faveur de la transition énergétique : l'Allemagne souhaite devenir le champion mondial des technologies vertes, la Suède a mis en place des politiques fiscales pour inciter les industries à changer leur mode de fonctionnement énergétique et la Corée vise une diversification de son *mix* énergétique en développant de nouveaux moteurs de croissance pour l'industrie. La lutte contre les pollutions, notamment chimiques, la protection de la biodiversité et l'ensevelissement des déchets sont également des priorités, créatrices d'emplois dans « l'économie verte »²².

²¹ La question de la réduction du coût du travail qualifié doit être examinée de près (cf. à ce sujet les recommandations du rapport Gallois et du rapport « compétitivité » du conseil national de l'industrie. En effet, la concentration des efforts d'allègement de charges sur les bas salaires est certes favorable à l'emploi à court terme, mais elle est aussi l'une des causes de la « descente en gamme » de notre industrie et du net ralentissement des gains de productivité, qui réduit d'autant le potentiel de croissance de notre économie.

²² La mission n'a pas eu à se pencher sur la contribution au service public de l'électricité qui, avec 5 Md€ par an, représente l'une des plus importantes interventions sectorielles de l'État.

Enfin, les enjeux de santé publique sont également apparus prioritaires à la mission, et constituent autant d'opportunités de renforcer notre industrie. L'augmentation sensible du poids des dépenses liées à la prise en charge du vieillissement et des maladies dans les économies matures implique de s'assurer que les soutiens économiques aux entreprises ne contribuent pas à avoir un effet négatif sur la santé des citoyens²³. Par ailleurs, en raison de l'évolution des sociétés des pays développés, les secteurs de la santé et des biotechnologies constituent des gisements de croissance qu'il serait pertinent de soutenir, dans une logique de développement d'emplois durables et qualifiés.

En conséquence, la réforme des interventions économiques doit permettre de préserver et de réorienter les soutiens vers les objectifs du développement durable, en matière de développement d'emplois stables, notamment dans l'industrie verte, de protection de l'environnement et de la santé publique.

2.1.4. International : s'ouvrir à l'international face à la sous-compétitivité sur les marchés internationaux

La quatrième priorité portée par la mission est la nécessité de renforcer l'internationalisation des entreprises françaises. En effet, les performances du commerce extérieur français sont très préoccupantes.

La part de marché mondial en valeur de la France dans les exportations mondiales de biens a nettement reculé en 20 ans : elle est passée de 4,9 % en 2003 à 3,1 % en 2012. Dans le même temps, la part de marché mondial en valeur de l'Allemagne est passée de 10,0% en 2003 à 8,3 % en 2012 (source : Eurostat). En Europe, premier débouché commercial de la France (58,4 % des exportations en 2011), la part de marché des exportations françaises est passée de 12,7 %, en 2000, à 9,3 %, en 2011. Sur la même période, les exportations intracommunautaires de l'Allemagne ont progressé de 21,4 % à 22,4 %. Globalement, le solde de la balance commerciale est passé d'un excédent de 3,5 Md€ en 2002 à un déficit de 71,2 Md€ (soit 3,5 points de PIB), en 2011. Certes, la prise en compte de la dimension énergétique explique une partie de cette évolution, mais on doit constater la forte détérioration du solde de la balance hors énergie, de +25,5 Md€ en 2002 et à - 25,4Md€, en 2011.

Ainsi, le solde manufacturier français est devenu négatif à partir de 2007, malgré un certain nombre de points forts à l'export, par exemple dans les domaines de l'aéronautique, des industries agro-alimentaires, des produits métalliques et de la pharmacie. Cette dégradation s'explique notamment par la perte de parts de marché des secteurs de l'automobile ou de l'électronique grand public. À l'exception de l'aéronautique, la France a perdu des parts de marché sur la quasi-totalité des secteurs entre 2006 et 2010. À l'inverse, l'Allemagne a su préserver la plupart de ses parts de marché, qui progressent même dans cinq grands secteurs : l'automobile, l'aéronautique, la pharmacie, l'agroalimentaire et le textile.

²³ Les projections de l'Insee et de la DREES prévoient que le total de la dépense publique consacrée aux personnes âgées devrait passer de 1,3 % du PIB aujourd'hui (24 Md€) à environ 1,7 ou 1,8 % du PIB à l'horizon 2040.

Ce manque de compétitivité sur les marchés internationaux handicape lourdement la croissance et la création d'emplois en France. En effet, les gains en termes d'emploi de l'exportation sont positifs même si les études économiques donnent des résultats différents selon l'approche retenue. Selon une étude de la direction générale du Trésor, une hausse temporaire (sur un an) de 10 Md€ des exportations se traduirait par une création de 20 000 emplois au bout d'une année et de 37 000 emplois au bout de deux ans. Toutefois, en raison des effets de second tour notamment sur l'inflation, cet impact s'atténue en année 3 et devient négatif en année 4 (moins 7 000 emplois) et le niveau d'emploi revient à l'équilibre en année 10. De son côté, Eurostat a publié une étude indiquant qu'1 Md€ d'exportation hors Union européenne permettait l'emploi de 11 700 personnes en France en 2007²⁴.

En outre, les lacunes françaises en matière de compétitivité, en partie dues à un manque d'investissement en R&D et en innovation, ont un effet direct sur les performances à l'export. De façon générale, les résultats confirment que plus les entreprises innovent, mieux elles réussissent à l'exportation.²⁵ Les entreprises exportatrices françaises sont plus productives et offrent des salaires en moyenne plus élevés, en partie parce qu'elles innovent davantage²⁶. Des contributions théoriques récentes dans le champ de l'analyse des liens entre l'exportation et l'innovation soulignent le rôle déterminant de l'innovation comme explication des écarts de productivité des entreprises et donc de leur décision d'exporter²⁷.

En conséquence, la réforme des interventions économiques doit permettre de préserver et de réorienter les soutiens vers l'internationalisation des entreprises françaises.

2.2. Une réforme qui répond aux attentes des entreprises

2.2.1. Simplifier l'environnement des entreprises : stabilité, lisibilité et accessibilité des interventions

D'abord, les entreprises aspirent à une certaine stabilité dans les interventions publiques. Elles élaborent leur développement sur une base pluriannuelle, ce qui nécessite d'intégrer l'impact des interventions publiques sur plusieurs années. En conséquence, toute remise en cause fréquente de ces interventions est susceptible d'avoir des effets contreproductifs et toute incertitude sur la prolongation d'un soutien découragera l'entreprise de solliciter ce soutien.

De plus, les entreprises expriment des attentes claires en faveur d'une plus grande accessibilité et d'une plus grande lisibilité des interventions publiques dont elles peuvent bénéficier. En dépit des montants importants consacrés au soutien à la compétitivité des entreprises, celles-ci estiment être insuffisamment accompagnées et soutenues. Ce décalage est lié à plusieurs facteurs : d'une part, certaines aides sont désormais considérées par les entreprises comme une partie intégrante de leur environnement fiscal et ont pu, à ce titre, jouer un rôle essentiel dans des décisions d'embauche (par exemple, les allègements de charges sociales sur les bas salaires) ; d'autre part une large partie des aides en faveur des entreprises vise des territoires ou des secteurs très spécifiques, de sorte que l'ensemble des entreprises n'a pas vocation à en bénéficier (par exemple, aides en faveur de l'Outre-mer, de la Corse, des transports routiers, des libraires ou de la création de jeux vidéos).

²⁴ Cette étude est disponible à l'adresse suivante :

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/may/tradoc_149511.%2024.05.2012.pdf

²⁵ *Le lien innovation-exportation : l'expérience d'Oséo et d'Ubifrance*, Regards sur les PME, N°19, septembre 2010.

²⁶ Bellone, Florence ; Guillou Sarah, *Innovation et performance des exportateurs : une analyse empirique sur données d'entreprises françaises*, in *L'innovation dans les entreprises, moteurs, moyens et enjeux*, mai 2011.

²⁷ Constantini et Melitz, 2008.

Par ailleurs, la multiplication du nombre d'acteurs susceptibles d'accompagner et d'aider financièrement les entreprises contribue à complexifier la lisibilité du soutien. Ainsi, la juxtaposition, voire la superposition, des interventions de l'État et des collectivités territoriales, sur un territoire et sur une thématique donnée (par exemple, le tourisme ou le soutien aux petits commerces) brouille la clarté de l'action publique en multipliant le nombre de dispositifs auxquels les entreprises seraient éligibles.

Enfin, la fragmentation des interventions et leur multiplication impliquent une atomisation des procédures d'attribution des aides. De manière légitime, l'attribution d'un soutien, en termes de prestation ou d'aide financière, est subordonnée à certaines conditions. Les procédures d'attribution de soutien sont plus ou moins détaillées, selon la nature de l'intervention (d'une simple déclaration pour certains avantages fiscaux à des procédures lourdes et complexes pour des financements de projets d'investissement). Cependant, la multiplication des procédures d'intervention et des structures porteuses duplique les obligations déclaratives des entreprises, décourageant ainsi la mobilisation des soutiens et donnant une prime aux entreprises qui disposent soit des ressources, soit des connaissances permettant de surmonter cette complexité administrative. La simplification est donc également un enjeu d'équité entre les entreprises.

2.2.2. Permettre la réduction des prélèvements obligatoires par une meilleure efficacité et efficience de l'action publique

Les entreprises, au même titre que tous les citoyens, attendent de l'action publique une plus grande efficacité (degré d'atteinte des objectifs poursuivis par les aides) **et une plus grande efficience** (adéquation des ressources mobilisées pour atteindre ces objectifs). Comme indiqué *infra*, cette attente est aujourd'hui d'autant plus forte que les niveaux de prélèvements obligatoires et de dépenses publiques rapportés au PIB sont parmi les plus élevés de l'OCDE.

Le retour à un cercle vertueux consistant à réduire les dépenses publiques et à assurer une meilleure efficacité de ceux-ci, suivie d'une baisse des prélèvements obligatoires de nature à encourager l'activité apparaît à la fois urgent et indispensable.

Cet effort sur les dépenses doit être le résultat d'une réflexion menée sur l'efficience de l'action publique, c'est-à-dire une utilisation optimale des moyens publics dans un contexte budgétaire fortement contraint.

Au total, l'objectif de simplification fixé à la mission répond aux préoccupations des entreprises et doit cibler en priorité la clarification des compétences, la réduction du nombre d'interventions et la simplification des procédures.

2.3. Une réforme qui affiche une détermination adaptée au contexte actuel des finances publiques

2.3.1. Concilier redressement des finances publiques et politique économique ambitieuse face à la dégradation des comptes publics

La part des dépenses publiques dans la richesse nationale s'est progressivement accrue depuis l'après-guerre pour atteindre 56 % en 2011. Dans le même temps, les prélèvements obligatoires ont connu une évolution similaire : une forte hausse de 1974 à 1983, puis une stagnation et une nouvelle augmentation dans les années 1990. Il s'est ensuite tassé dans les années 2000 alors que les dépenses continuaient d'augmenter, expliquant la croissance du déficit public. Ce taux remonte depuis et atteint en 2011 43,9 % du PIB.

Les entreprises françaises soulignent régulièrement le rôle du poids des prélèvements obligatoires dans la dégradation de la compétitivité français. Aujourd'hui, les niveaux de dépenses et de recettes publiques sont parmi les plus élevés de l'OCDE. Ainsi en 2011, le niveau de la dépense publique française arrive en deuxième position des pays de l'UE derrière le Danemark (58,0 %) et s'établit à un niveau supérieur de près de sept points à la moyenne de l'UE à 27 (49,1 %).

Le retour à l'équilibre des finances publiques peut donc difficilement s'appuyer exclusivement sur une hausse des prélèvements obligatoires. Dans un contexte où l'endettement atteint des niveaux élevés, une baisse des dépenses publiques par rapport au PIB est donc nécessaire. C'est d'ailleurs la voie que nos principaux partenaires européens ont choisi dans leurs programmes de stabilité : l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Espagne prévoient ainsi une baisse des dépenses par rapport au PIB représentant plus des trois quarts de l'effort de redressement.

En conséquence, l'objectif de rationalisation fixé à la mission (2 Md€ d'économies) répond à une situation des finances publiques particulièrement contrainte. Pour retrouver des marges de manœuvre économiques, il importe de réaliser des choix permettant de contribuer à la consolidation des finances publiques.

2.3.2. Proposer de vrais choix et de claires priorités de politique publique dans un contexte budgétaire contraint

Encadré 1 : L'exemple néerlandais de réforme des interventions publiques dans un contexte de crise économique et financière

Aux Pays-Bas, les mesures prises par le gouvernement pour faire face à la crise économique et financière ont eu pour objectif de concentrer les interventions publiques sur les secteurs prioritaires, la poursuite de l'octroi de crédits et la réduction des charges administratives.

Le Gouvernement tente ainsi de relier les mesures d'austérité à des fins plus ambitieuses, telles que la réduction du périmètre de l'Etat ou la réduction des charges administratives. Concernant le principal dispositif de soutien aux entreprises, l'objectif a été de rationaliser et de favoriser une meilleure accessibilité des entreprises aux dispositifs de soutien, de supprimer les coûts de gestion liés à des subventions en matière d'innovation... Le réseau des chambres consulaires a été restructuré. Les évolutions des interventions économiques publiques s'inscrivent dans le cadre d'une politique budgétaire restrictive, avec une forte réduction des subventions, remplacées par une politique de baisse des charges fiscales et sociales.

Chaque intervention en faveur des entreprises est susceptible d'être justifiée.

En tant qu'elle constitue un soutien à une entreprise, chaque intervention est susceptible de concourir à la compétitivité des entreprises – sauf à ce qu'elle constitue une incitation contreproductive globale. En tant que telle, chaque intervention est justifiée, du point de vue de l'entreprise, comme de l'action publique.

Ces justifications peuvent être de plusieurs natures : en fonction de l'objectif poursuivi, directement (par exemple renforcer les marges d'un secteur) ou indirectement (encourager l'emploi dans une zone géographique définie), de la situation des entreprises soutenues (exposition à la concurrence internationale de certains secteurs) ou des défaillances de marché qui se manifestent de manière conjoncturelle ou structurelle.

Face à la contrainte budgétaire généralisée, les leviers de réduction de coûts les moins susceptibles d'obérer la compétitivité des entreprises consistent à hiérarchiser les interventions, rationaliser les modes d'interventions et supprimer les dispositifs dont l'efficacité n'est pas démontrée.

En premier lieu, dans un contexte budgétaire contraint, il convient de hiérarchiser les différents objectifs poursuivis, afin de s'assurer que les objectifs prioritaires concentrent les moyens.

Rapport général

En deuxième lieu, la contrainte budgétaire conduit à s'interroger sur les moyens d'intervention les plus efficaces et les plus efficaces pour atteindre les objectifs définis. Ainsi, certains modes d'intervention disposent d'un effet de levier plus important que d'autres (ingénierie financière). De même, certains modes d'intervention bénéficient de coûts de gestion plus faibles, pour l'administration publique et/ou pour les entreprises.

En troisième lieu, certaines interventions dont bénéficient les entreprises ont fait l'objet d'évaluations qui ont conclu à une absence d'efficacité (incapacité à atteindre les objectifs assignés) ou à une faible efficacité (rapport coût/efficacité élevé). Ces interventions doivent être prioritairement supprimées ou fortement réduites, car elles constituent des soutiens mal définis, mal calibrés et mal ciblés.

Deuxième partie : Propositions

Conformément à l'objectif fixé par la lettre de mission du premier ministre, la mission propose des réformes visant à rationaliser et à simplifier les interventions économiques en faveur des entreprises.

1. Réformes : priorité à la compétitivité et réduction des dispositifs inefficaces

L'objectif de cette partie est de présenter les recommandations de la mission concernant la réorientation des interventions économiques en faveur des entreprises.

Eclairées par l'analyse des interventions de l'État et des collectivités territoriales et conscientes des défis économiques auxquels notre pays fait face, ces propositions sont équilibrées : elles recommandent de conforter les interventions déterminantes pour la compétitivité de demain (12 mesures confortées) et de reconfigurer les interventions coûteuses, inefficaces ou moins prioritaires (12 propositions d'économies).

1.1. Mesures confortées : les « 4 I », priorités de la compétitivité

La préparation de la compétitivité de demain nécessite de préserver les interventions qui contribuent à renforcer les capacités de rebond des entreprises françaises.

La préservation de ces interventions ne signifie pas une sanctuarisation de ces dispositifs, qui doivent être régulièrement évalués et améliorés ; mais une baisse immédiate des coûts de ces interventions n'est pas prioritaire à court terme.

1.1.1. Investissement des entreprises

Un volume important des interventions économiques en faveur des entreprises vise à soutenir le financement des entreprises et à favoriser l'investissement. Au regard des enjeux de la compétitivité des entreprises françaises et du contexte conjoncturel, la mission juge primordial de préserver ces interventions, tout en les évaluant régulièrement.

Ainsi, la nécessité de renforcer la situation financière des entreprises implique de préserver les capacités d'intervention de bpifrance (Oséo, CDC Entreprises, FSI), en matière de garanties, de prêts et de fonds propres. Dès lors que la doctrine d'intervention est correctement définie – c'est-à-dire agir en investisseur avisé, mais aussi pour, lorsque la situation le nécessite, se substituer au marché afin de combler des défaillances d'initiative privée – ces instruments constituent des interventions à effet de levier à un coût budgétaire limité pour la puissance publique. Ils doivent être donc systématiquement envisagés dans la perspective de la mise en place de nouveaux soutiens aux entreprises. La création de bpifrance doit permettre de mettre en cohérence les différents instruments d'interventions « bancaires » de l'État et de la Caisse des dépôts et consignations.

Les incitations fiscales à l'investissement risqué des particuliers devraient également être maintenues, dans une logique de stabilité des dispositifs dans le temps, permettant une allocation pérenne des ressources. Toutefois, certaines améliorations devraient être apportées, afin de diminuer les effets d'aubaine de certains dispositifs pour les sociétés de gestion et pour renforcer la transparence des instruments.

Rapport général

Les « 4 I » : Investissement : 3 mesures confortées (8,2 Mds€)

Mesure confortée n°1 : Les instruments « bancaires » de bpifrance (5 Md€ de volume d'intervention en prêts et garanties)

Mesure confortée n°2 : Les instruments d'intervention en fonds propres de bpifrance (2,5 Md€ de volume d'intervention)

Mesure confortée n°3 : Les incitations fiscales à l'investissement risqué pour les particuliers (FCPR, FCPI, PEA : 700 M€)

1.1.2. Innovation

L'innovation étant la clé des économies matures, la mission a souhaité rappeler l'importance de préserver les interventions économiques visant à soutenir l'effort des entreprises en faveur de la recherche et développement et de l'innovation.

Les interventions en faveur de l'innovation reposent sur des instruments variés qui doivent être maintenus. Le premier instrument est, en montant, le dispositif d'incitation fiscale que constitue le CIR, mais ce dernier ne relève pas du champ d'analyse de la mission. Les autres instruments reposent sur des soutiens à des projets innovants, gérés dans le cadre de bpifrance (Oséo), des programmes d'investissement d'avenir (PIA) et au sein des pôles de compétitivité (fonds unique interministériel – FUI –, fonds pour la compétitivité des entreprises – FCE). Les régions interviennent également de manière croissante pour soutenir l'innovation, notamment à travers la création de structures d'accompagnement ou dans leur soutien aux pôles de compétitivité.

Les « 4 I » : Innovation : 3 mesures confortées (940 M€)

Mesure confortée n°1 : Les interventions en faveur de l'innovation de bpifrance (aides à l'innovation, initiative stratégique industrielle : 220 M€)

Mesure confortée n°2 : Les interventions des régions en faveur de l'innovation (600 M€)

Mesure confortée n°3 : Le régime de la jeune entreprise innovante (JEI : 120 M€)

1.1.3. Industrie

Le soutien à la structuration des filières, qui participent de la politique industrielle, doit être préservé et rationalisé. L'ambition des pôles de compétitivité est de regrouper autour de thématiques et de projets communs les différents d'acteurs d'une filière, entreprises donneuses d'ordre et sous-traitants, centres de recherche, de formation, investisseurs et collectivités publiques. Tous les instruments en faveur des filières devraient converger vers les pôles de compétitivité afin de mettre en œuvre les meilleures synergies à moindre coût : tant du côté des structures fournissant des prestations aux entreprises (clusters, centres techniques industriels) que des structures chargées des transferts de technologie et de l'essaimage (incubateurs, sociétés d'accélération de transferts de technologie - SATT). En raison des enjeux territoriaux de la structuration de filières industrielles, les régions devraient également être associées à l'État dans la définition des grandes orientations et de leur mise en œuvre.

Les interventions qui visent explicitement l'industrie et les secteurs d'avenir doivent être maintenues. Ces interventions ciblent des secteurs structurants pour l'industrie française (par exemple, les avances remboursables pour l'industrie aéronautique) ou des secteurs d'avenir (par exemple, les interventions du fonds national pour la société numérique dans le cadre du PIA).

Rapport général

Les « 4 I » : Industrie : 3 mesures confortées (1,8 Mds€)

Mesure confortée n°7 : Les pôles de compétitivité qui structurent les filières et soutiennent des projets innovants (fonds unique interministériel et fonds de compétitivité des entreprises : 350 M€)

Mesure confortée n°8 : Les soutiens aux secteurs de pointe de l'industrie française (avances remboursables dans l'aéronautique : 225 M€)

Mesure confortée n°9 : Les interventions du programme « Investissements d'avenir » (PIA) qui soutiennent des projets industriels innovants et orientés vers les filières d'avenir, y compris la transition énergétique (1,2 Md€ de volume d'intervention)

1.1.4. International

Le déficit de compétitivité à l'international des entreprises françaises et la nécessité de partir à la conquête de marchés à l'export implique de préserver les instruments en faveur de l'internationalisation des entreprises.

Les interventions financières pour soutenir les démarches à l'export des entreprises sont complètes et couvrent bien les besoins des entreprises (financement des démarches de prospection et du besoin en fonds de roulement, assurance crédit, assurance change), mais elles sont insuffisamment connues des entreprises et peu accessibles. En effet, actuellement, la gestion et la distribution de ces instruments est éclatée entre Coface, l'assureur crédit français traditionnel, et Oséo. À l'avenir, dans la perspective de la création de bpifrance, il convient de faire de ce nouvel opérateur le premier point de contact pour l'internationalisation des entreprises, en lui confiant la responsabilité de distribuer l'intégralité des produits de soutien à l'export pour les PME et ETI.

Si les soutiens financiers à l'export s'inscrivent désormais dans un contexte clarifié et rationalisé avec la création du label bpifrance export, il importe de poursuivre la mise en cohérence des prestations d'accompagnement. C'est l'objectif d'une autre mission dans le cadre de la MAP, confiée à Alain Bentejac, co-président d'Artélia et Jacques Despots, ancien cadre dirigeant de BNP Paribas.

Les « 4 I » : International : 3 mesures confortées (241 M€)

Mesure confortée n°10 : Les soutiens financiers de Coface, en les rapprochant des autres instruments publics au sein du label bpifrance export (138 M€)

Mesure confortée n°11 : Les actions d'Ubifrance, en les rapprochant des autres instruments publics au sein du label bpifrance export (103 M€)

Mesure confortée n°12 : Les interventions des régions en faveur de l'internationalisation des entreprises, en les articulant avec les soutiens de l'État

1.2. Mesures d'économies : trois leviers pour réformer les interventions les plus inefficaces et les plus coûteuses

Dans un contexte contraint de finances publiques, les diminutions de financement doivent être orientées prioritairement vers :

- ♦ **les coûts de gestion des dispositifs** gérés par les opérateurs de l'État et des collectivités territoriales ;
- ♦ **les dépenses inefficaces et inefficaces** déjà identifiées par des rapports d'évaluation et qui constituent des **effets d'aubaine** importants ;
- ♦ les interventions qui ne **contribuent pas directement à la compétitivité de demain** ou dont le **poids budgétaire est élevé** au regard des autres priorités de politique publique.

1.2.1. Réduire les coûts de gestion des interventions en conditionnant les moyens à l'atteinte et au suivi des objectifs des politiques publiques

La première priorité doit être d'optimiser les coûts de gestion des dispositifs. Ainsi, une part importante des interventions transitent par des opérateurs de l'État ou des collectivités territoriales, qui prennent ensuite le soutien, sous forme financière ou sous forme de prestations aux entreprises.

La mission propose de réduire les coûts de gestion des opérateurs suivants :

- ♦ les chambres de commerce et d'industrie, les chambres des métiers et de l'artisanat et les comités professionnels (cf. réforme 1) ;
- ♦ les agences des collectivités territoriales (cf. réforme 2).

1.2.1.1. Encourager les opérateurs financés par taxe affectée à plus d'efficience et à des rapprochements

Pour chacun des opérateurs, il est nécessaire de distinguer précisément, au moyen d'une comptabilité analytique rigoureuse, les fonds publics destinés à financer les coûts de structure (frais de gestion) de l'opérateur et ceux destinés aux entreprises, sous forme financière ou de prestations de services.

Le mode de financement privilégié de ces opérateurs, en particulier pour la part relative à leurs coûts de structure, devrait être la subvention du budget général (crédits budgétaires), qui constitue un levier dont le montant est connu, prévisible, évaluable et paramétrable chaque année à l'occasion du débat budgétaire. Le financement par taxe affectée de ces structures (cas du CNC, des réseaux consulaires et des CTI et CPDE) est présenté comme étant un moyen de faire contribuer les professionnels du secteur à des projets d'intérêt commun. Toutefois, la dynamique des ressources est souvent décorrélée des prestations financées, à la baisse comme à la hausse.

Ces fortes augmentations constatées sont problématiques pour trois raisons :

- ♦ en premier lieu, l'augmentation de ces ressources affectées constitue à la fois une **augmentation des prélèvements obligatoires** pesant sur les entreprises et une **augmentation de la dépense publique**, qui pèse ainsi doublement sur les comptes publics ;
- ♦ en deuxième lieu, **cette augmentation ne se prête pas à un pilotage rapproché de l'optimisation des coûts de gestion**, entraînant ainsi des inégalités entre les opérateurs financés par des taxes affectées et ceux financés par dotations budgétaires, dans la mesure où ces derniers font l'objet d'un suivi par la direction du budget et leur tutelle ;
- ♦ en troisième lieu, elle est susceptible de **générer des effets d'aubaine importants** : au mieux, le montant des prestations aux entreprises ou des subventions versées ne dépend pas d'un calcul ex ante des besoins des entreprises, mais d'une constatation ex post des montants disponibles à distribuer après perception de la taxe ; au pire, le montant des prestations et des subventions reste identique, et l'opérateur accumule des bénéfices ou de réserves excédentaires retirés de la progression de ces ressources (cas du CNC et des réseaux consulaires).

Concernant les « opérateurs » de l'État, trois grandes préconisations de nature générale sont donc portées par la mission :

- ♦ en premier lieu, il est prioritaire de demander aux opérateurs de l'État de disposer d'une **comptabilité analytique** permettant d'isoler les coûts de gestion des interventions dont ils ont la charge, afin d'optimiser au mieux ces coûts ;

Rapport général

- ♦ en deuxième lieu, des mesures d'optimisation des coûts de gestion de ces opérateurs sont d'ores et déjà possibles, sur la base du dialogue de gestion engagé avec la direction du budget et en prévoyant la **suppression ou le regroupement d'opérateurs** dès que possible ;
- ♦ en troisième lieu, certains opérateurs financiers ou prestataires de services ont connu une progression très substantielle de leurs ressources publiques ; il convient de leur demander de **rationaliser leur structure de coûts**.

Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les chambres des métiers et de l'artisanat (CMA) bénéficient d'une intervention de l'État au titre de leurs actions d'accompagnement des entrepreneurs. Les CCI et les CMA bénéficient d'une taxe affectée qui compense financièrement leur prise en charge des missions dites d'intérêt général. **Pour l'année 2013, les deux taxes affectées s'élèvent à 1 336 M€ pour les CCI et à 280 M€ pour les CMA, soit un total de 1 616 M€ pour les deux réseaux consulaires.**

En l'absence de **comptabilité analytique** permettant de suivre la répartition des dépenses au niveau national, la mission n'est pas en mesure de retracer ni de justifier l'emploi de la taxe affectée par mission d'intérêt général. De plus, les missions d'accompagnement des entreprises des CCI et des CMA sont concurrencées par d'autres acteurs, tels qu'Oséo, les réseaux d'entrepreneurs, les collectivités territoriales ainsi que les fédérations professionnelles, ce qui justifie une **rationalisation des missions et des ressources des réseaux consulaires**.

Enfin, outre le dynamisme des taxes (+30 % entre 2003 et 2012), les réseaux consulaires enregistrent des bénéfices depuis 2005, ce qui plaide pour une meilleure adaptation des ressources aux emplois.

Les comités professionnels (notamment les centres techniques industriels (CTI) et les comités professionnels de développement des entreprises (CPDE)) bénéficient également d'un **financement par taxe affectée (139 M€ en 2012)** et par **dotations budgétaires (20 M€ en 2012)**. Ce financement public a pour objectif de soutenir des démarches de mutualisations sectorielles. Dans ce cadre, la puissance publique se substitue aux entreprises pour garantir financièrement des bonnes pratiques qui pourraient être spontanées.

Réforme 1 : Les chambres de commerce et d'industrie, les chambres des métiers et de l'artisanat et les comités professionnels

Il est proposé d'avoir recours à trois leviers d'économies pour réduire de 400 M€ le montant des taxes affectées aux CCI et aux CMA :

- des économies liées à la réorganisation des réseaux ;
- des économies liées au recentrage des missions des CCI et CMA financées par la taxe affectée sur des activités pour lesquelles elles détiennent une réelle expertise ;
- des gains d'efficience permis par le déploiement de la comptabilité analytique dans les réseaux.

Il est proposé, à court terme, de rationaliser le financement des comités professionnels en encourageant le réseau à mutualiser certains centres et de faire participer les comités professionnels à l'effort de réduction des dépenses publiques. À moyen terme, il est proposé de redéfinir le mode de financement des comités professionnels, en instaurant éventuellement des contributions volontaires obligatoires.

Proposition d'économies n° 1 : Réduire le montant de la taxe affectée des réseaux consulaires (400 M€ d'économies budgétaires) et des centres professionnels et techniques (15 M€ d'économies budgétaires) afin d'encourager à l'efficience et aux regroupements (cf. fiche 1).

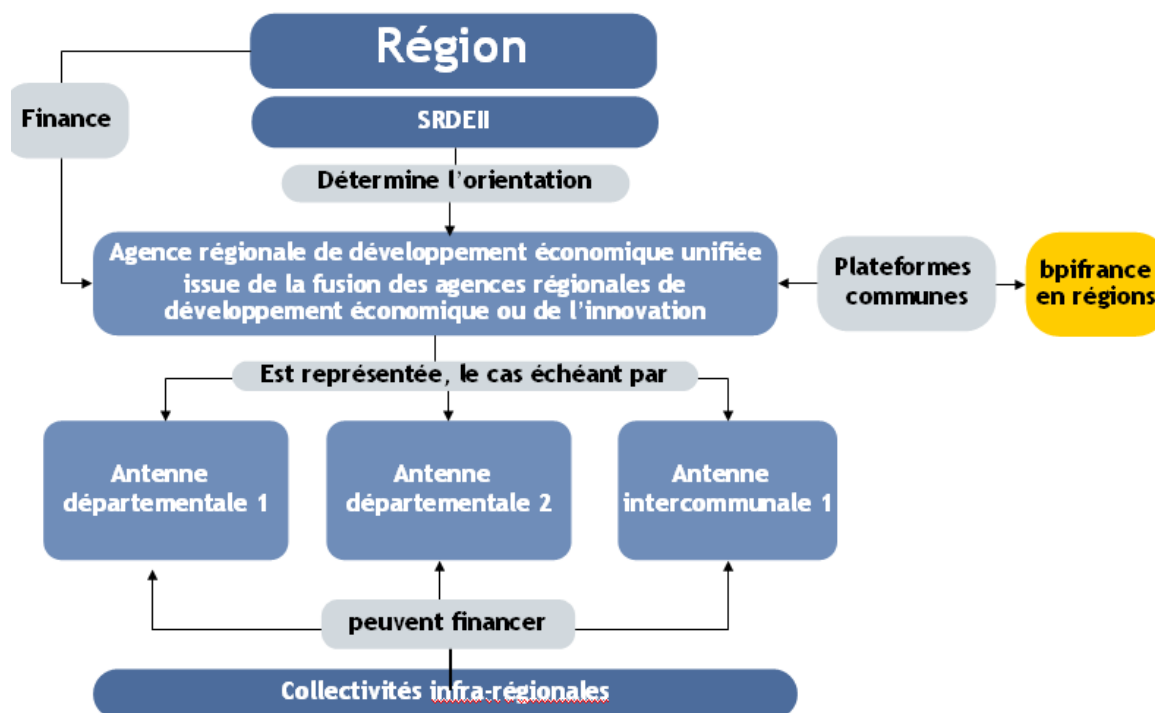
1.2.1.2. Rationaliser la carte des opérateurs des collectivités territoriales en cohérence avec la nouvelle répartition des compétences

Au cours des dernières années, chaque niveau de collectivité a cherché à soutenir le développement économique de son territoire en finançant la création d'opérateurs multiples, géographiques et/ou thématiques, afin d'offrir des prestations de services (prestations non monétisées) aux entreprises. On dénombre ainsi 25 agences régionales, 53 agences départementales et 32 agences intercommunales. Ces 110 agences économiques sont en règle générale de taille réduite (en moyenne 12 salariés pour un budget moyen de 1,6 M€) et n'atteignent pas une taille critique suffisante. Leur coût pour les collectivités n'est pourtant pas négligeable ; il est estimé par la mission à 158 M€, soit plus de cinq fois l'abondement des collectivités territoriales aux pôles de compétitivité²⁸.

Ces opérateurs se surajoutent à l'action d'autres opérateurs territoriaux : les chambres consulaires, les structures nationales tels Oséo et les services de l'État, les représentations locales du réseau France Initiative ou du réseau Entreprendre et les associations de prêts d'honneur. Elles peuvent ainsi contribuer à complexifier le paysage du soutien aux entreprises, sans que leur action fasse l'objet d'évaluation permettant d'en attester la pertinence et l'efficacité.

Il est nécessaire de rapprocher les agences de développement économique en une agence unique au niveau de chaque région afin de rassembler en un seul interlocuteur les fonctions de promotion du territoire, de conseil, d'accompagnement et d'expertise au service des entreprises. Ils devraient également contribuer au développement de synergies avec les directions régionales de bpiFrance et des plateformes communes associées.

Graphique 7 : Schéma cible de réorganisation des agences de développement économique



Source : Mission.

²⁸ Ces agences s'ajoutent aux autres acteurs du développement économique au niveau territorial (services et opérateurs de l'État, réseaux consulaires, acteurs privés d'accompagnement), de sorte que le nombre d'intervenants en faveur du développement économique par région a pu être estimé à 75 par région, ce qui confirme les constats effectués par la Cour des Comptes dans son rapport d'évaluation consacré aux dispositifs de soutien à la création d'entreprises paru en décembre 2012.

Réforme 2 : Agences des collectivités territoriales

Une réduction importante du nombre d'agences de collectivités territoriales aura d'autant plus de sens si elle s'inscrit dans le cadre de la clarification nécessaire des compétences entre collectivités. Elle pourrait prendre la forme d'une fusion des agences régionales sur un même territoire et de la transformation des agences infrarégionales en antennes de l'agence régionale unique, ou de leur suppression le cas échéant. Cette démarche devrait avoir pour but d'évaluer la pertinence du maintien des antennes sur le territoire et d'en réduire significativement le nombre. Chaque niveau de collectivités pourrait contribuer, financièrement ou en termes de moyens, à doter cette structure unique. Cette rationalisation permettrait de gagner en efficacité, de réduire les coûts de gestion et de simplifier le paysage des agences pour les entreprises, sans pour autant impacter directement le financement des entreprises. Le gain est estimé à 70 M€.

Proposition d'économies n°2 : Rationaliser la carte des agences des collectivités territoriales en regroupant toutes les structures d'appui aux entreprises dans une agence régionale unique qui aurait vocation à servir d'opérateur pour toutes les collectivités (70 M€ d'économies budgétaires, cf. annexe II relative aux collectivités territoriales)

1.2.2. Réduire en priorité les interventions inefficaces et inefficaces

La priorité, lorsqu'il s'agit de réduire les dépenses liées aux interventions en faveur des entreprises, est de remettre en cause prioritairement les **interventions qui ont été évaluées comme n'atteignant pas l'objectif qui leur a été assigné** (pas efficaces) ou qui atteignent cet objectif à un **coût disproportionné** (pas efficaces).

Un exercice général d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales a été réalisé en 2011 par le comité d'évaluation²⁹. Par ailleurs, des organismes de contrôle et d'évaluation ont pu constater la nécessité de remettre en cause certaines interventions en raison de leur manque d'efficacité et d'efficacité.

La mission propose de réduire en priorité les interventions inefficaces identifiées :

- ◆ par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales (cf. réforme 3) ;
- ◆ par des rapports d'évaluation récents :
 - du fait de la perte de leur pertinence et de leur efficacité : les dispositifs zonés (cf. réforme 4), les agrocaburants (cf. réforme 5), le LDD (cf. réforme 6) ;
 - du fait de leur ciblage insuffisant : les exonérations de charges Outre-mer (cf. réforme 7), les réductions d'impôt pour les dons aux organismes sans but lucratif (cf. réforme 8).

²⁹ Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales est disponible sur le site du ministère de l'économie et des finances : <http://www.economie.gouv.fr/rapport-du-comite-d-evaluation-des-depenses-fiscales-et-des-niches-sociales-2011>.

1.2.2.1. Remettre en cause des dépenses fiscales jugées inefficaces ou inefficientes par le comité d'évaluation de 2011

Le comité d'évaluation, présidé par Henri Guillaume, inspecteur général des finances, a procédé en une année (avril 2010 à juin 2011) à l'analyse de 538 mesures dérogatoires fiscales et sociales, représentant près de 104 Md€. Au sein de ce périmètre, 385 ont fait l'objet d'une évaluation, représentant 96 Md€. Ces évaluations ont mobilisé toutes les directions du ministère des finances et des ministères concernés. Elles se sont notamment appuyées sur neuf missions d'évaluations approfondies conduites par différents services et directions du ministère des finances, couvrant 177 dépenses fiscales et niches sociales, pour 43 Md€. Le travail du comité d'évaluation a consisté à caractériser chaque dépense fiscale et niche sociale (identité de la dépense, chiffrage de la mesure et identification des bénéficiaires) et à procéder à son évaluation selon différents critères (taux de recours au dispositif, atteinte des objectifs, nécessité et proportionnalité du dispositif, impacts, coûts de gestion et niveau de contentieux). Sur la base de ces évaluations individuelles, un classement a pu être effectué entre les différents dispositifs dérogatoires, entre les mesures inefficaces (score à 0 : 142 mesures), les mesures efficaces, mais non efficientes (score à 1 ou 2 : 171 mesures) et les mesures efficaces et efficientes (score à 3 : 72 mesures).

Réforme 3 : Mesures inefficaces identifiées par le rapport du comité d'évaluation

Au sein de ce périmètre, le comité d'évaluation a estimé que 45 mesures relevant du champ d'analyse de la mission sur les interventions économiques en faveur des entreprises étaient non efficaces (score 0 : 39 mesures, pour 468 M€) et non efficientes (score 1 : 6 mesures, pour 375 M€). En se fondant sur les analyses réalisées par le comité d'évaluation, la mission a souhaité proposer prioritairement la suppression des mesures évaluées à la fois comme non efficaces et non efficientes, soit une économie potentielle de 843M€. Dans la mesure où l'intégralité des mesures ne pourrait être supprimée, mais que des reparamétrages seraient nécessaires, un objectif de 400 M€ d'économies, prioritairement sur les mesures non efficaces, pourrait être raisonnablement envisagé.

Proposition d'économies n°3 : Supprimer prioritairement les dépenses fiscales et niches sociales évaluées comme non efficaces et non efficientes par le comité d'évaluation (400 M€ de réductions de dépenses fiscales, cf. fiche 3)³⁰

1.2.2.2. Reconfigurer les interventions dont la pertinence et l'efficacité ne sont plus démontrées

En matière d'égalité des territoires, les effets sur l'activité et l'emploi des zones franches urbaines (ZFU) sont désormais débattus. Des exonérations fiscales et sociales existent ainsi pour les entreprises existantes et nouvellement créées dans les 100 ZFU du territoire national, afin d'encourager le développement économique de ces quartiers. Toutefois, le constat dressé en 2012 par l'Insee est contrasté³¹ : les effets des ZFU ne sont plus démontrés depuis 2002, du fait de disparitions d'établissements et d'effets modestes en termes d'implantation et de création d'emplois. De plus, une partie croissante des effets du zonage reposait, selon l'Insee, sur une relocalisation d'activités existantes dans les ZFU, c'est-à-dire au détriment d'autres zones et constitutive, en partie, d'effets d'aubaine. Enfin, l'impact sur l'emploi des populations des quartiers en difficulté ne serait pas manifeste.

³⁰ A titre d'exemple, pour les mesures dont le montant est le plus important : l'exonération de taxe foncière en faveur des terres agricoles (178 M€), l'exonération des primes d'impatriation (110 M€), l'exonération partielle de prise en charge par l'employeur des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail (100 M€), les réductions d'impôt au titre des fonds d'investissement de proximité (FIP : 32 M€), le crédit d'impôt pour dépenses de conception de nouveaux produits par les entreprises exerçant les métiers d'art (24 M€),

³¹ Insee (2012) : Les zones franches urbaines: quel effet sur l'activité économique?

http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=iana4

Réforme 4 : Les dispositifs zonés

Il est préconisé de ne pas reconduire les mesures liées aux avantages fiscaux et sociaux dans les ZFU, pour les remplacer par des dispositifs plus ciblés en faveur de l'emploi dans les quartiers en difficulté (par exemple, les « emplois francs » portés par le ministère de la ville). S'agissant d'exonérations ouvertes pendant une période définie à des entreprises entrées dans le dispositif au cours des dernières années, les économies à attendre à court terme de la non-reconduction des exonérations attachées aux ZFU dépendront du nombre d'entreprises qui « sortent » chaque année de ces dispositifs. De plus, une réforme plus globale de la géographie prioritaire (zonages) devrait permettre de simplifier et de rationaliser le paysage actuel des zones, composé de 751 zones urbaines sensibles, 416 zones de rénovation urbaine et 100 zones franches urbaines auxquels s'ajoutent les zones de revitalisation rurale (ZRR), les zones de restructuration de la défense (ZRD) et les bassins d'emploi à redynamiser (BER).

Proposition d'économies n°4 : Réformer en profondeur la géographie prioritaire (dispositifs zonés), afin de redéfinir des zones plus simples et plus en phase avec les enjeux actuels de développement économique. Ne pas reconduire les exonérations liées aux ZFU et envisager leur remplacement par des « emplois francs » (estimation de 25 M€ de réductions de dépenses fiscales, cf. fiche 4).

En matière de transition énergétique, il existe désormais un consensus sur le fait que le soutien aux biocarburants de première génération, produits à partir de denrées alimentaires (agrocarburants), se révèle être contreproductif.

La Cour des comptes a ainsi estimé en 2012³² que le soutien aux biocarburants en France n'avait pas produit les effets escomptés : le bilan restait mitigé pour l'agriculture, quoique légèrement positif ; le bilan énergétique était moins favorable qu'anticipé et la pertinence du point de vue de l'environnement était très difficile à mesurer et de plus en plus contestée. De plus, constatant les effets problématiques des biocarburants de première génération en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre et l'affectation des sols, la Commission européenne a également revu ses objectifs de développement des biocarburants en Europe en proposant de limiter à 5 % leur part dans les énergies renouvelables³³. En conséquence, la Cour des comptes a recommandé la réduction de la défiscalisation au titre de la TICPE pour les agrocarburants, une proposition reprise par le gouvernement et que la mission soutient également. La réduction de l'avantage fiscal accordé aux exploitants de biocarburants de première génération, dont les investissements ont été pour la plupart déjà amortis, doit permettre de favoriser le passage aux biocarburants de deuxième génération, qui n'utiliseront plus de denrées alimentaires.

Réforme 5 : Les agrocarburants

Conformément à la proposition de la Commission européenne, l'objectif en matière d'agrocarburants doit se concentrer sur le développement des agrocarburants de deuxième et troisième génération afin de ne soutenir financièrement que les substances les plus performantes. Cela suppose un abandon progressif des agrocarburants générés à partir de denrées alimentaires en faveur de substances comme les déchets ou la paille, qui émettent moins de CO₂ et ne déséquilibrent pas la production alimentaire.

La proposition du 17 octobre 2012 propose de modifier la législation européenne en vigueur en matière d'agrocarburants (directive 2009/28/EC sur la promotion et l'usage d'énergies renouvelables et directive 98/70/EC sur la qualité des carburants diesel et essence) afin d'orienter le soutien public sur les agrocarburants les plus efficaces.

Compte tenu de ces évolutions scientifiques et politiques, ainsi que des investissements déjà consentis en faveur de la filière des agrocarburants de première génération, il est proposé d'accompagner l'extinction progressive du dispositif en réduisant l'avantage fiscal sur trois ans (100 M€ la première

³² Cour des comptes (2012) : Évaluation d'une politique publique : la politique d'aide aux biocarburants.

³³ Commission européenne (2012) : Proposition de directive :

http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/fuel/docs/com_2012_595_fr.pdf

année, puis 100 M€ et 50 M€).

Proposition d'économies n°5 : Anticiper une réduction rapide de la dépense fiscale en faveur des biocarburants de première génération (250 M€ de réductions de dépenses fiscales, dont 200 M€ pour 2014 et 2015, cf. fiche 5)

L'exonération fiscale sur les intérêts des livrets de développement durable (LDD) représente une dépense fiscale de 130 M € en 2013 et l'exonération sociale un montant de 211 M€. Le LDD constitue un produit d'épargne liquide, à l'instar des dépôts à vue et des autres comptes sur livrets. À ce titre, les fonds placés sur le LDD sont exclus des circuits de financement à long terme de l'économie productive : dès lors qu'il n'existe pas d'obligation sur la durée de détention, ces encours peuvent difficilement servir au financement de long terme des entreprises. Cet effet est d'autant plus critique à un moment où l'épargne globale des ménages est en diminution et que les placements en titres et en assurance-vie sont handicapés par la forte collecte des comptes sur livrets.

La diminution des ressources bancaires liée à la centralisation du LDD et du livret A est estimée à 19,9 Md€³⁴ fin 2012 : si cette diminution ne représente pas un risque systémique, elle constitue néanmoins une perte considérable, au moment où les établissements de crédit sont appelés à renforcer leur bilan du fait du durcissement des normes bancaires et pèse par conséquent sur la capacité des banques à financer l'économie, et les entreprises en particulier.

Le système d'exonération des intérêts aujourd'hui en vigueur amplifie l'avantage fiscal pour les ménages les plus aisés, qui sont situés dans les tranches marginales supérieures de l'impôt sur le revenu. En effet, l'encours du LDD est fortement concentré sur les livrets les plus fortement dotés : cette tendance s'est accentuée en 2012. Les livrets de plus de 6 000 € (7,6 millions fin 2012) représentaient ainsi 74,2 % des encours fin 2012, contre 61,0 % fin 2011. Plus particulièrement, les livrets supérieurs à 12 000 € représentaient 4,5 % en nombre et 14,7 % de l'encours total à fin 2012.

Réforme 6 : Le LDD

Compte tenu du caractère non productif du LDD pour le financement de long terme des entreprises ainsi que de l'effet d'aubaine que constitue ce dispositif pour les épargnants les plus dotés, il est proposé de plafonner l'avantage fiscal au titre des intérêts perçus sur le LDD à 50 € par an et la soumission de la nouvelle tranche (6 000 € – 12 000 €) aux prélèvements sociaux :

- les intérêts bruts s'ajouteront ainsi aux revenus du contribuable et seront soumis à l'impôt sur le revenu : le contribuable peut être exonéré de l'impôt dû sur les intérêts dans la limite d'une valeur seuil de 50 € ;
- les intérêts perçus sur la tranche de 6 000 € à 12 000 € seront soumis aux prélèvements sociaux, dont le taux s'élève à 15,5 % depuis juillet 2012.

Proposition de reconfiguration n°6 : Reconfigurer les avantages fiscaux en faveur de l'épargne non risquée et liquide (80 M€ de réductions de dépenses fiscales cf. fiche 6).

³⁴ La perte de ressources bancaires a été estimée à partir de la différence entre la collecte observée en 2012 et son évolution hypothétique s'il n'y avait pas eu de déplafonnement (en appliquant le taux de croissance annuel observé à cette même échéance pour les trois derniers mois de l'année 2012). L'écart ainsi calculé est de 30,6 Mds € auquel on applique le taux de centralisation de 65 % des ressources collectées au titre du livret A et du LDD, ce qui permet d'estimer la perte de ressources bancaires à 19,9 milliards d'euros.

1.2.2.3. Remise en cause des interventions insuffisamment ciblées

Les entreprises ultramarines bénéficient d'un régime d'allègements de charges particulièrement avantageux (jusqu'à 4,5 fois le salaire minimum de croissance – SMIC), pour un montant global important (1,2 Md€). Afin de développer les activités économiques et l'emploi dans les départements d'outre mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, un dispositif d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale au profit de certaines entreprises installées en outre mer a été mis en place en 1994 par la loi Perben. L'objectif initial était d'encourager l'emploi par l'abaissement du coût du travail dans les secteurs exposés à la concurrence. L'article 25 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer (LODEOM) a modifié le régime de cette exonération. La mesure concerne environ 36 000 établissements et un effectif exonéré de 180 000 salariés, soit une dépense fiscale moyenne de plus de 6 500 € par an et par salarié.³⁵

L'efficacité de ces exonérations sur l'emploi Outre-mer n'est pas démontrée. En effet, selon le rapport IGF d'évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'Outre-mer de 2010³⁶, la masse salariale et les effectifs des entreprises éligibles ont évolué plus lentement que celle des entreprises non éligibles entre 2001 et 2006.

De plus, la mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dans les départements d'Outre-mer se traduira par l'apparition de nouvelles exonérations. Le régime actuel étant déjà très favorable par rapport aux conditions en métropole, il semble pertinent de réduire l'effet du CICE par une modération du régime d'exonérations existant.

La réforme de certaines spécificités Outre-mer doit également conduire à remettre en cause un mécanisme particulièrement dérogatoire du droit commun : le remboursement aux entreprises ultramarines de la TVA qu'elles ne versent pas (mécanisme de « TVA non perçue remboursable », ou « TVA NPR »). Ce dispositif, qui représente un coût budgétaire annuel évalué à près de 100 M€, constitue une subvention directe, mal ciblée, dont l'avantage est capté par les intermédiaires via une augmentation des marges liée au manque de concurrence dans les départements d'Outre-mer (DOM). La TVA NPR contribue à l'augmentation des prix des produits ; elle est également une source d'erreurs et d'infractions douanières et fiscales. Un rapport de 2007 des inspections concluait ainsi : *« la raison voudrait qu'il soit mis fin purement et simplement à ce système archaïque, opaque, dérogatoire aux principes de la TVA, dépourvu de fondement légal, détourné de son objectif initial, difficile à contrôler, coûteux et, surtout, sans impact réel sur les prix ou sur l'économie des DOM »*³⁷.

Enfin, d'autres dispositifs nécessitent des réformes importantes pour calibrer correctement les avantages fiscaux très importants accordés à certains investissements ultramarins. La défiscalisation « Girardin » (480 M€) devrait être ainsi reformatée pour limiter les effets d'aubaine et la captation des bénéfices par les intermédiaires. Une réforme en ce sens est actuellement envisagée par le ministère des Outre-mer, de sorte que la mission n'a pas proposé de recommandations en ce sens.

³⁵ Annexe 5 du PLFSS 2011.

³⁶ Inspection générale des finances (2010) : Rapport d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales spécifiques à l'Outre-mer.

³⁷ Inspection générale des finances et inspection générale de l'administration (2007) : Audit de modernisation, Rapport sur la TVA non perçue récupérable.

Réforme 7 : Les exonérations de charges sociales Outre-mer et la TVA non perçue remboursable

Il est proposé de faire évoluer les paramètres des dispositifs existants, tout en maintenant trois régimes différenciés et un écart significatif avec les paramètres du régime d'exonérations générales en métropole.

Les nouveaux paramètres proposés permettent de conserver 89 % de salariés qui verront leurs charges sociales diminuer à la suite de l'entrée en vigueur du CICE.

Proposition d'économies n°7 et 7 bis : Réformer deux dispositifs spécifiques qui n'ont pas démontré leur efficacité :

- **tirer les conséquences de l'entrée en vigueur du CICE pour reparamétrer les avantages liés aux exonérations de cotisations sociales Outre-mer (200 M€ de réductions de dépenses fiscales, cf. fiche 7).**
- **supprimer le mécanisme de TVA non perçue remboursable, qui est source d'effets d'aubaine massifs et sans impact avéré sur l'économie ultramarine (100 M€ d'économies budgétaires, cf. fiche 7)**

Parmi les acteurs économiques soutenus par les interventions économiques, les organismes sans but lucratif représentent une part importante, à travers les dispositifs fiscaux incitatifs en faveur des dons en leur faveur. Ces dépenses fiscales bénéficient aux particuliers (1,3 Md€ : réductions d'impôt sur le revenu – IR – et d'impôt de solidarité sur la fortune – ISF) et aux entreprises (0,8 Md€ : réduction d'impôt sur les sociétés – IS) et contribuent à renforcer le financement du secteur associatif et du mécénat.

Les bénéficiaires des réductions d'impôts sur les dons aux organismes sans but lucratif sont nombreux : 5 362 000 bénéficiaires de l'exonération d'IR et 25 130 bénéficiaires de l'exonération d'IS. Le recours étendu à cette exonération fiscale s'explique à la fois par le nombre très important d'associations potentiellement éligibles et par le **caractère non restrictif** des qualités des donateurs. De plus, l'effet d'entraînement de la réduction fiscale n'est pas avéré. En effet, les taux de réduction ont fortement augmenté au cours des dix dernières années (passage de 50 % de réduction à 66 % pour le taux normal à l'IR et de 60 % à 75 % pour le taux majoré), sans qu'un effet incitatif sur les dons n'ait été constaté : alors que l'effort consenti par l'État a augmenté de 85 % pour soutenir le mécénat, les dons n'ont augmenté que de 15 %³⁸. Au total, les trois dispositifs de réduction fiscale en faveur des associations sont générateurs **d'effets d'aubaine pour les donateurs, et potentiellement associés à des risques de fraude de la part des bénéficiaires, du fait notamment de l'existence de taux différenciés.**

Réforme 8 : Les réductions d'impôts accordées pour les dons aux organismes sans but lucratif

Compte tenu de la réduction du périmètre des interventions publiques de l'État et des collectivités territoriales rendue nécessaire par le contexte des finances publiques, la mission ne préconise pas de réduire fortement les soutiens au financement du « tiers secteur », même si des ajustements du taux de déduction fiscale pourraient être réalisés, afin de s'aligner sur les taux pratiqués chez nos partenaires européens.

Les trois dispositifs de réduction d'impôt sont construits suivant des logiques comparables mais leur périmètre et taux sont distincts, au détriment de la lisibilité et provoquant des distorsions entre organismes qui ne semblent pas justifiées. Un alignement des dispositifs liés à l'IR et l'IS sur le taux à 60 % est justifié au titre de la nécessaire simplification des aides. De même, un rabot de 10 % de l'avantage concédé au titre de l'ISF est proposé afin de respecter une homothétie dans le cadre de la rationalisation de ces dispositifs.

Proposition de reconfiguration n°8 : Simplifier les taux des réductions d'impôt en faveur des organismes sans but lucratif (alignement à 60 % des taux normaux IR et ISF), tout en préservant le niveau majoré de réduction d'impôt pour les associations qui œuvrent en faveur des plus démunis (112 M€ de réductions de dépenses fiscales, cf. fiche 8)

³⁸ Les incitations fiscales aux dons sont-elles efficaces ? in Economie et Statistique n°427-428.

1.2.3. Reconfigurer les interventions qui ne contribuent pas directement à la compétitivité de demain, ou dont le poids budgétaire est disproportionné au regard des autres priorités de politique publique

1.2.3.1. Réduire les interventions dont le poids budgétaire est disproportionné au regard des autres priorités de politique publique

L'objectif principal est de **réduire le poids budgétaire de politiques dont les ressources financières paraissent disproportionnées au regard des objectifs concurrents** de politique publique, et dont la progression est contradictoire avec la trajectoire contrainte des finances publiques.

La mission propose de réduire en priorité les interventions suivantes :

- ◆ les sociétés d'investissement immobilier cotées (cf. réforme 9) ;
- ◆ le centre national du cinéma (cf. réforme 10).

Les sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC) ne sont pas taxées à l'impôt sur les sociétés au titre des bénéfices qu'elles réalisent sur la location et la vente des immeubles, en contrepartie d'une distribution d'une partie des bénéfices aux actionnaires. Conçu sur le modèle des *real estate investment trust* (REIT) présent dans 35 pays, le régime des SIIC permet un traitement fiscal des actionnaires équivalent à celui des porteurs de parts de société civile de placement immobilier (SCPI), organisme de placement collectif immobilier (OCPI) et société civile immobilière (SCI).

Ce régime a pour effet de déplacer l'imposition des revenus immobiliers de la SIIC, issus de la location et de la vente des immeubles, au niveau de l'actionnaire. En contrepartie, la société est tenue de distribuer aux actionnaires une part importante de ses bénéfices. Le total des dividendes versés par les 18 principales SIIC était de 305 M€ en 2002 et de 2 430 M€ en 2011³⁹. **Le coût de la mesure est estimé à 840 M€ en 2011.**

Réforme 9 : Les SIIC

La réforme envisagée a pour objectif d'accroître le montant des impôts perçus sans créer d'externalité négative sur le fonctionnement des SIIC.

Le régime actuel permet aux entreprises concernées de constituer en franchise d'impôt des réserves correspondant à 15 % des bénéfices distribuables et 50 % du montant de plus-values réalisées.

Il est proposé de réduire ces parts à 5 % et 30 % respectivement, en imposant aux SIIC de distribuer 95 % de leurs bénéfices courants et 70 % de leurs plus-values à leurs actionnaires, sur une période de trois ans et non plus de quatre ans.

En effet, les investissements productifs se caractérisent par une réalisation des facteurs de réussite (anticipation de la demande, de la rentabilité et des coûts) bien plus aléatoire et la nécessité d'un réinvestissement régulier d'une partie des bénéfices ; la sécurisation des recettes fiscales conduit alors à taxer la valeur ajoutée en amont de sa distribution aux actionnaires.

En revanche dans un investissement immobilier, l'absence d'appareil productif permet la distribution de la quasi-totalité du résultat et son imposition au niveau de l'actionnaire sans que cela ne nuise ni au développement économique ni à la préservation des impôts prélevés.

Les prévisions d'augmentation de recettes fiscales sont de l'ordre de :

- 72 M€ résultant de l'augmentation du taux de distribution des produits de location ;
- 42 M€ résultant de l'augmentation de distribution des plus-values ;
- 73 M€ résultant du passage de quatre à trois ans pour la distribution des plus-values.

Proposition d'économies n°9 : Reconfigurer les modalités d'imposition des SIIC en accroissant les obligations de distribution (187 M€ estimés de réductions de dépenses fiscales, cf. fiche 9).

³⁹ Institut de l'épargne immobilière et foncière.

Le centre national du cinéma (CNC), financé par taxe affectée, a vu ses ressources progresser de 80 % entre 2001 et 2010, passant de 415 M€ à 700 M€, principalement sous l'effet de l'affectation de nouvelles taxes à l'assiette dynamique, en particulier la taxe sur les services de télévision – distributeurs ou TST-D, qui est due, pour partie, par les fournisseurs d'accès à internet.

Pilotées par les recettes, les interventions du CNC pourraient être davantage maîtrisées, dans une logique d'équité horizontale entre les différentes interventions publiques. Si le fonctionnement global du financement du CNC, qui repose sur une contribution du secteur de la distribution et des consommateurs (« aval ») en faveur de la création (« amont ») est pertinent, il importe également de maîtriser les effets d'aubaine générés par des assiettes fiscales très dynamiques. Au cours des dernières années, ces effets d'aubaine ont certes permis de financer des dépenses justifiées (par exemple le plan de numérisation des salles) ou de constituer des réserves permettant de sécuriser les paiements futurs, mais ils expliquent également que le CNC dispose désormais d'une « *aisance budgétaire* » incontestable, avec une augmentation de sa capacité d'autofinancement de 21,5 M€ en 2007 à 134,6 M€ en 2011⁴⁰.

Réforme 10 : Le centre national du cinéma

Il est proposé, dans un contexte de finances publiques contraint, de faire participer tous les opérateurs à la maîtrise des dépenses publiques en redimensionnant les moyens du CNC au niveau atteint en 2008, soit 550 M€. Cette normalisation pourrait prendre appui sur deux réformes inspirées du scénario de la mission conduite par la Cour des comptes :

- un plafonnement global des taxes affectées au CNC autour de 550 M€, soit un niveau conforme à l'évolution des autres dépenses publiques d'intervention ;
- ceci serait le fait du plafonnement de la TST-D, qui serait alors réaffectée au budget de l'État pour la part dépassant 94 M€, soit son niveau de 2008, par plafonnement en loi de finances. Ceci serait effectué, sans modification de ses modalités de calcul et concomitamment aux conclusions du contentieux européen en cours.

La taxe affectée la plus dynamique (TST-D, à 100 M€) est préservée, mais son produit excédentaire sera reversé au budget général (150 M€ d'économies budgétaires).

Ce mécanisme permet de préserver les aides au cinéma et à l'audiovisuel qui demeurent financées par les autres ressources du CNC et par les importantes réserves accumulées par la structure, tout en mettant cet opérateur à contribution pour participer au redressement des comptes publics.

Proposition d'économies n°10 : Réformer la « TST-D » pour en élargir l'assiette et en affecter une partie du produit au budget général (150 M€ d'économies budgétaires, cf. fiche 10)

1.2.3.2. Reconfigurer les interventions pénalisent l'environnement ou la santé publique pour les rendre plus ciblées et plus justes

L'objectif est de réduire les interventions qui ne ciblent pas la compétitivité de demain, voire qui entrent en contradiction avec les orientations françaises et européennes en matière de développement. Ainsi, certaines interventions sont contradictoires avec des objectifs de santé publique et de transition énergétique.

Deux grandes catégories d'aides répondent à ces caractéristiques, pour un montant total proche de 3 Md€ : les interventions qui ont trait à la fiscalité énergétique et les aides bénéficiant aux débiteurs de tabac. En matière de fiscalité énergétique, comme pour les interventions qui ne contribuent pas à la santé publique, les aides doivent donc être réformées sous l'angle du plafonnement et de la dégressivité.

⁴⁰ Cour des comptes (2012) : Rapport d'enquête sur la gestion et le financement du CNC.

La mission propose de reconfigurer :

- ♦ la fiscalité énergétique sur les carburants (cf. réforme 11) ;
- ♦ les aides aux buralistes (cf. réforme 12).

Au sein du périmètre d'analyse de la mission, un volume important de soutiens concerne les carburants. Ces interventions peuvent être réparties en deux grandes catégories : d'une part les interventions qui visent à inciter au développement de certains types de carburants non fossiles et d'autre part les interventions visant à réduire les coûts de production de certains secteurs à travers une fiscalité dérogatoire qui abaisse le coût de leur carburant (secteur de la construction, de l'agriculture, du transport routier et des taxis). Au sein de cette deuxième catégorie, le carburant le plus soutenu est le gazole, qui constitue, parmi les énergies fossiles, l'une des énergies dont les effets sur l'environnement sont les plus nocifs. Ces dépenses fiscales, très élevées en montant (2,5 Md€), ne sont que rarement plafonnées, de sorte que le montant de l'aide augmente avec la consommation de gazole, ce qui est néfaste, même en l'absence d'alternative économique.

À l'achat, les agriculteurs, le secteur des travaux publics, les transporteurs ferroviaires, le secteur forestier, les bateaux de navigation maritime et les engins qui ne circulent pas sur la route bénéficient d'un **taux de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) réduit (dépense fiscale de 2,1 Mds€ en 2012)**. De plus, les **agriculteurs (121 M€ en 2012), les transporteurs routiers (330 M€ en 2012) et les taxis (22 M€) bénéficient d'un remboursement partiel de TICPE**. Outre le caractère **anti-écologique de ces mesures**, les secteurs d'activité concernés par les quatre dépenses fiscales étudiées ne connaissent pas des degrés de sensibilité au prix du carburant comparables. Ces dispositifs sont **coûteux, non progressifs** et représentent, pour les mesures de remboursement, un montant moyen faible par véhicule.

Réforme 11 : Fiscalité écologique sur les carburants

Il est proposé de réduire une partie de l'avantage fiscal lié à la consommation de gazole par certains secteurs, dans une logique de plafonnement et de dégressivité, permettant de préserver les acteurs économiques les plus fragiles.

La raison d'être de la taxation au titre de la TICPE des carburants est de compenser les externalités négatives⁴¹ générées par l'utilisation des véhicules à moteur. Le taux de TICPE doit refléter correctement la « valorisation » de l'externalité produite. Alors que ce taux est actuellement fixé à 7,2 € l'hectolitre (hl) pour les engins de chantier et 2,2 €/hl pour les engins agricoles (après remboursement partiel), il est de 43 €/hl pour les véhicules particuliers. Si une partie de cet écart est justifié du fait de la non circulation sur les routes des engins, les économistes s'accordent à considérer qu'une juste tarification de l'externalité conduirait à revaloriser le taux de TICPE entre 11 € et 20 € l'hectolitre. La mission propose donc une revalorisation du taux réduit pour les engins à 15 €/hl, en accentuant concomitamment le remboursement partiel dont bénéficie le secteur agricole, afin de compenser cette augmentation pour les exploitations les plus fragiles. Il est proposé par ailleurs de faire porter un effort homothétique sur les autres secteurs bénéficiant d'avantages fiscaux liés à la consommation de gazole.

Proposition de reconfiguration n°11 : Réorientation de la fiscalité énergétique sur le gazole (taux réduits de TICPE pour les engins non routiers et remboursement partiel pour les agriculteurs, transporteurs routiers et les taxis) dans une logique de juste valorisation des externalités négatives et de dégressivité de l'avantage fiscal pour protéger les exploitants les plus fragiles (423 M€ de réductions de dépenses fiscales : 291 M€ pour le secteur du BTP, 65 M€ pour les engins agricoles, 63 M€ pour les transporteurs routiers et 4 M€ pour les taxis, cf. fiche 11)

⁴¹ Les économistes désignent par « externalité » ou « effet externe » le fait que l'activité de production ou de consommation d'un agent affecte le bien-être d'un autre sans qu'aucun des deux reçoive ou paye une compensation pour cet effet. Une externalité présente ainsi deux traits caractéristiques. D'une part, elle concerne un effet secondaire, une retombée extérieure d'une activité principale de production ou de consommation. D'autre part, l'interaction entre l'émetteur et le récepteur de cet effet ne s'accompagne d'aucune contrepartie marchande. Les principales externalités des véhicules à moteur fonctionnant à partir d'énergies fossiles sont la pollution de l'atmosphère, le bruit, l'usure des routes, les accidents de circulation.

Avec près de 3 Md€ versés entre 2004 et 2013, les aides aux débiteurs de tabac représentent un montant important d'interventions publiques (250 M€ en 2013) que la Cour des comptes a qualifié d'« *injustifiées* »⁴². De fait, à la rémunération traditionnelle des débiteurs de tabac, calculée sous forme de pourcentage de leur chiffre d'affaires (remise nette), se surajoutent sept régimes d'aides de fonctionnement légèrement différents, mais qui ont pour principal objectif de compléter la rémunération des débiteurs : il s'agit de trois aides visant à soutenir le chiffre d'affaires (complément de remise, remise additionnelle, remise compensatoire), de trois aides supplémentaires (prime de service public, indemnité de fin d'activité, subvention de sécurité) et d'une participation de l'État au régime complémentaire de retraite des débiteurs.

Rétrospectivement, les soutiens au chiffre d'affaires se sont révélés être non justifiés et mal ciblés. En effet, la justification principale de ces aides, c'est-à-dire l'hypothèse d'une baisse du chiffre d'affaires liée à l'augmentation de la fiscalité du tabac décidée par le gouvernement, ne s'est pas matérialisée : la part des buralistes réalisant plus de 1 M€ de chiffre d'affaires a doublé entre 2002 et 2011 (20 % des buralistes sont désormais dans ce cas), alors que la part des buralistes réalisant moins de 300 M€ de chiffre d'affaires a diminué de près de 30 %. Par ailleurs, la rémunération moyenne des débiteurs de tabac a connu une forte progression entre 2002 et 2011 (+67 %, contre moins de 10 % pour le salaire moyen).

Réforme 12 : Aides aux buralistes

Il est proposé une réforme des interventions en faveur des buralistes visant à simplifier le régime d'aides, en améliorant le ciblage fondé sur une solidarité accrue entre buralistes. La mission recommande ainsi de ne conserver que la prime de service public et la subvention de sécurité, en refondant les autres aides dans un système plus simple, plus transparent, ciblant précisément les buralistes les plus fragiles, à travers taux de remise nette dégressif (allant de 10,5 % du chiffre d'affaires pour les buralistes dont le chiffre d'affaires est le plus modestes à 6 % pour les buralistes dont le chiffre d'affaire est supérieur à 1 M€).

Proposition de reconfiguration n°12 : Rendre le régime de soutien aux buralistes plus simple, plus ciblé, plus juste et moins coûteux en remplaçant cinq aides actuelles par un système unique de remise nette dégressive (210 M€ d'économies budgétaires, cf. fiche 12)

⁴² Cour des comptes, rapport public annuel 2013 : Le soutien de l'État aux débiteurs de tabac, des aides injustifiées.

2. Simplification : clarifier les compétences et simplifier les interventions

L'objectif de cette partie est de présenter les recommandations de la mission concernant la simplification des interventions économiques en faveur des entreprises. 12 grandes mesures de simplification sont proposées.

En réponse aux attentes des entreprises, ces propositions s'articulent autour de deux axes centraux : une meilleure clarification des compétences pour simplifier le paysage des acteurs publics qui interviennent en faveur des entreprises et une simplification des interventions elles-mêmes.

2.1. Répartir et clarifier les compétences

La décentralisation (acte III) prévoit une compétence accrue des collectivités, et singulièrement des régions, en matière de développement économique. Par ailleurs, l'État a choisi de regrouper ses interventions territoriales autour de deux grands leviers : l'animation des filières et de la recherche et développement *via* les pôles de compétitivité, et le financement des entreprises et de l'innovation *via* bpifrance.

Dans ce contexte, il est nécessaire de rationaliser les interventions territoriales de l'État, des collectivités territoriales et des autres acteurs économiques locaux, dans une logique d'efficacité, d'efficience et de lisibilité accrues pour les entreprises.

2.1.1. Clarifier les compétences entre collectivités pour plus de lisibilité

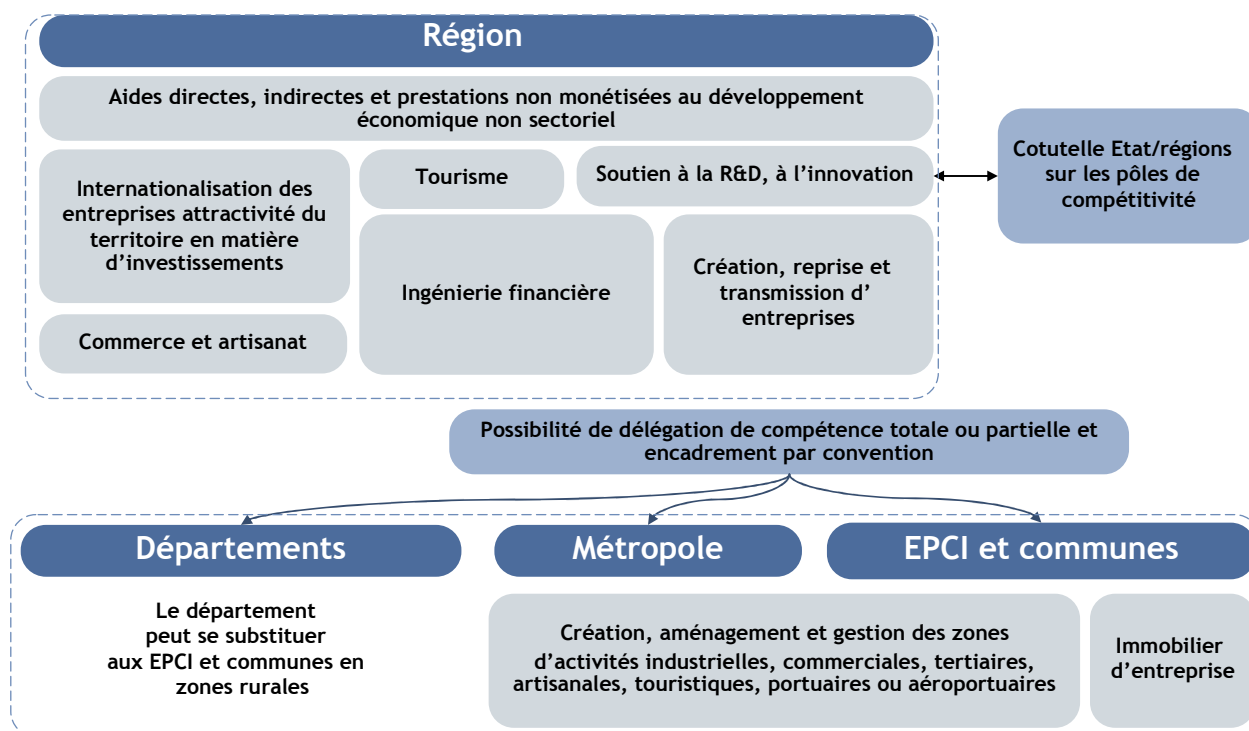
Au sein des collectivités territoriales, la clarification des compétences doit permettre de simplifier les soutiens du point de vue de l'entreprise et de gagner en efficacité et en efficience pour les acteurs publics.

2.1.1.1. La région, chef de file complet des collectivités territoriales pour les interventions en faveur des entreprises

La clarification des compétences proposée par la mission repose sur la mise en place du chef de filat complet de la région en matière de développement économique. Dans ce schéma, le développement économique a vocation à être exclu de la clause de compétence générale, les autres collectivités infrarégionales intervenant sur délégation de la région.

Le chef de filat complet proposé n'implique pas une absence d'intervention des collectivités infrarégionales mais plutôt un encadrement régional de celles-ci. Ainsi, une compétence est attribuée à un niveau de collectivité seul. La région peut choisir de déléguer tout ou partie de l'exercice de celle-ci à une collectivité infrarégionale, dans le respect du SRDEII. D'autre part, les strates infrarégionales peuvent intervenir financièrement ou en tant que guichet, lorsque la compétence ne fait pas l'objet d'une délégation de compétence, dans le cadre de conventions qui encadrent leur action.

Graphique 8 : Proposition de répartition des compétences entre les collectivités territoriales en matière de développement économique



Source : Mission.

La compétence en matière de développement économique de la métropole est étendue puisque les actions de développement économique constituent une catégorie large d'actions qui peuvent s'entendre comme l'ensemble des actions en faveur du développement économique.

Les métropoles, EPCI et communes disposent d'une compétence exclusive en matière de création, d'aménagement et de gestion des zones d'activités ainsi qu'en matière d'immobilier d'entreprise. Ceci n'empêche toutefois pas l'échelon supérieur d'apporter un abondement financier à des projets de ce type, surtout s'ils sont de grande envergure. En revanche, il évite l'intervention directe des départements et régions et est en cohérence avec le fait que la maîtrise du sol relève des EPCI et des communes.

Les départements peuvent continuer à intervenir de différentes manières en matière de développement économique : la région peut leur déléguer une compétence en totalité ou en partie ; ils peuvent assumer le rôle de cofinanceur ou de guichet sous réserve de l'existence d'une convention avec la région, dans les territoires ruraux, ils peuvent se substituer aux communes et EPCI en matière de création, d'aménagement et de gestion de zones d'activités et d'immobilier d'entreprises.

Simplification 1 : Transférer aux régions les compétences de développement économique

Proposition de simplification n° 1 : Faire de la région le chef de file complet en matière de développement économique, en spécialisant les acteurs communaux (communes et EPCI) sur le foncier et en faisant intervenir les acteurs infrarégionaux comme opérateurs de la région (objectif de 100 M€ d'économies budgétaires attendues en gains d'efficience, cf. annexe II relative aux collectivités territoriales)

2.1.1.2. Le SRDEII, document stratégique unique et public qui détaille les aides et soutiens aux entreprises des collectivités territoriales sur un territoire

Dans les territoires, le rôle de chef de file complet de la région et la répartition des compétences avec les autres collectivités doivent manifester dans un document **stratégique unique et public** qui détaille toutes les interventions sur le territoire régional en faveur des entreprises : le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII).

Les régions adoptent ainsi obligatoirement SRDEII prescriptif et exhaustif, pour la durée de la mandature. Le SRDEII est prescriptif pour l'ensemble des collectivités territoriales : l'ensemble de leurs interventions en matière de développement économique doit s'y conformer. Ce schéma est exhaustif dans la mesure où il couvre à la fois les aides directes, les aides indirectes et les prestations non monétisées, ce qui constitue une incitation à rationaliser ce type d'outil qui contribue fortement à la complexité du paysage des aides.

À la différence de l'actuel projet de loi, et afin de garantir la cohérence de l'action économique publique sur le territoire régional, **la mission préconise que le SRDEII serve de cadre aux interventions économiques des métropoles**, à l'image de ce qui est déjà mis en œuvre entre plusieurs régions et agglomérations comme par exemple Nord-Pas-de-Calais et Lille Métropole.⁴³

Simplification 2 : Le SRDEII, document public et exhaustif des interventions économiques des collectivités au sein d'une même région

Proposition de simplification n° 2 : Ériger le SRDEII comme document stratégique prescriptif et exhaustif sur le territoire régional, afin de disposer d'un document unique détaillant toutes les interventions des collectivités en faveur des entreprises, en lien avec les besoins spécifiques du territoire et organisant l'évaluation régulière de la pertinence et de l'efficacité de ces interventions (cf. annexe II relative aux collectivités territoriales)

Par souci de cohérence, le passage au chef de filat complet justifie l'introduction du principe d'obligation de compatibilité de l'action des CCI avec le SRDEII.

Cette obligation s'appliquerait à au moins trois missions des CCI, à savoir les missions d'intérêt général, les missions d'appui, d'accompagnement, de mise en relation et de conseil auprès des créateurs et repreneurs d'entreprises et des entreprises, et la mission d'appui et de conseil pour le développement international des entreprises et l'exportation de leur production. L'action à l'international des CCI devrait ainsi avoir pour cadre les programmes régionaux d'internationalisation des entreprises (PRIE) définis par les conseils régionaux.

Le cas échéant, le respect du SRDEII par les CCI pourrait les conduire, dans un objectif global de rationalisation, à ne plus exercer certaines de leurs actions, dans des domaines ne relevant pas d'obligations légales ou réglementaires, dès lors que la stratégie régionale confie cette mission à d'autres acteurs. En particulier, l'instauration du chef de filat complet en faveur de la région se traduirait, dans le schéma proposé, par une compétence exclusive de celle-ci en matière de soutien à la recherche et développement et à l'innovation (RDI). Les soutiens proposés par les CCI en matière de RDI seraient, dans ce contexte, soumis à convention avec les conseils régionaux.

⁴³ L'actuel projet de loi indique que « [Le SRDEII] prend en compte la stratégie arrêtée sur leur territoire par les métropoles. Cette stratégie est communiquée à la région au plus tard trois mois avant la date limite d'adoption du schéma régional ».

2.1.2. Clarifier les compétences entre l'État et les collectivités territoriales

2.1.2.1. Clarifier les compétences entre l'État et les collectivités territoriales en matière de développement économique

Certains moyens d'intervention mis en œuvre par l'État et les collectivités sont souvent **communs**, cofinancés, avec des rôles de l'État et des collectivités comparables, interrogeant sur le besoin d'un copilotage systématique pouvant être source de surcoûts, de complexité et d'inertie dans les prises de décisions. La clarification des compétences entre État et collectivités appelle moins une répartition stricte des différents domaines d'action actuellement partagés (création/reprise, innovation, internationalisation, appuis sectoriels...) qu'une répartition claire des responsabilités et des missions selon un principe de subsidiarité.

Ce principe de subsidiarité pourrait ainsi conduire à la répartition des responsabilités entre la définition de priorités stratégiques et la mise en œuvre opérationnelle. D'une part, l'État serait responsable des politiques et des projets d'intérêt national mais également de la production d'outils de veille et d'intelligence économiques mutualisés qui permettraient d'éclairer l'action des collectivités territoriales, que ce soit en matière d'expertise de projets technologiques, d'identification d'opportunités de marchés à l'exportation ou d'études économiques. D'autre part, les collectivités, en premier lieu les régions, seraient ainsi responsables de l'organisation et de la mise en œuvre des interventions d'intérêt territorial, en particulier l'appui aux créateurs/repreneurs d'entreprise, l'accompagnement des PME et ETI dans toutes les dimensions de leur développement à travers les aides et les prestations non monétisées, ainsi que la structuration des filières locales.

Dans ce cadre, les collectivités seraient associées à la définition des stratégies nationales et responsables de leur mise en œuvre sur leur territoire, sur le modèle du dispositif public de soutien à l'internationalisation des entreprises. Les interventions territoriales de l'État auraient vocation à être rationalisées en étant transférées aux collectivités territoriales ou supprimées dès lors qu'elles ne contribuent pas à une mission régalienne ou ne sont pas le levier principal d'une politique d'intérêt manifestement national. *A minima*, les collectivités devraient être associées de manière systématique à la gouvernance nationale et territoriale des opérateurs de l'État disposant d'un réseau territorial, sur le modèle de bpifrance. Cela appellerait en particulier une plus grande implication des collectivités dans la gouvernance des organismes consulaires et la définition de leurs missions.

2.1.2.2. Rationaliser les interventions territoriales de l'État

L'État est présent sur le territoire à travers de nombreux services : services déconcentrés (secrétariat général pour les affaires régionales de la préfecture de région, direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi-Direccte, direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt-Draaf, délégation régionale à la recherche et à la technologie-DRRT...), des établissements publics (Ademe, bpifrance, Ubifrance, chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers et de l'artisanat...) et des établissements à statut particulier (Caisse des dépôts et consignations, Banque de France).

Des interventions financières de l'État, déconcentrées ou non, ont par ailleurs une dimension territoriale : fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA), aide au départ des commerçants et des artisans, prime d'aménagement du territoire (PAT), moyens d'intervention des Direccte et des Draaf. Un certain nombre de ces acteurs et dispositifs semblent présenter un intérêt plus local que national, ce qui accroît les risques de recouvrement non coordonné avec l'action des collectivités territoriales alors que l'État dispose d'autres moyens d'intervention nationaux, en général plus massifs.

Dès lors que les interventions territorialisées ne correspondent pas directement à un besoin d'action local de l'État pour la mise en œuvre d'une stratégie nationale, ces moyens d'intervention auraient vocation à être progressivement supprimés afin de simplifier le dispositif public de soutien aux entreprises et de clarifier les responsabilités. Pour les interventions territorialisées déclinant les politiques nationales, une concertation mutuelle devrait systématiquement être instituée lors de l'élaboration de ces politiques et dans le suivi de leur mise en œuvre, d'autant plus lorsque des cofinancements de collectivités sont sollicités.

Simplification 3 : Rationaliser les soutiens territoriaux de l'État

Proposition de simplification n°3 : quatre soutiens de l'État qui interviennent dans des opérations d'intérêt manifestement local pourraient être supprimés, afin de tirer les conséquences de la décentralisation en laissant aux collectivités territoriales le soin de soutenir les petits commerces et l'attractivité de leurs territoires (100M€ d'économies budgétaires attendues, cf. fiche 13).

Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) : il est proposé de réserver l'usage du FISAC pour les interventions auprès des TPE en cas catastrophes naturelles, sanitaires ou accidentelles afin de permettre la poursuite de l'activité. Cette évolution permettra de simplifier le soutien aux petites entreprises en supprimant un dispositif à l'impact limité tout en conservant un véhicule d'intervention en cas d'événement majeur conduisant à une intervention publique nationale. Les interventions individuelles du FISAC, dont le montant moyen est d'environ 12 000 €, ne justifient pas une intervention à l'échelon national. Cette simplification permettra de générer une économie de 32 M€.

Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA) : le transfert des missions de promotion de l'artisanat et du commerce seront menées aux chambres de métiers et de l'artisanat permettrait de supprimer cette intervention, générant ainsi 10 M€ d'économies.

Aide au départ des commerçants et des artisans : il est proposé de supprimer en deux ans les aides au départ des commerçants et des artisans. Le montant de l'allocation serait réduit de moitié en 2014 et supprimé en 2015, permettant respectivement 6 M€ et 12 M€ d'économies.

Prime d'aménagement du territoire : il est proposé de supprimer la PAT en excluant tout nouvel engagement dans le cadre de ce dispositif à partir du 1^{er} janvier 2014. Cette simplification génère 40 M€ d'économies budgétaires directes, ainsi que celles indirectes résultant de la suppression des coûts de gestion de la procédure.

2.2. Simplification de l'ensemble des dispositifs

2.2.1. Supprimer, fusionner et regrouper des interventions pour améliorer l'accessibilité et la lisibilité des interventions

2.2.1.1. Diminuer drastiquement le nombre des interventions de faible montant de l'État

Le grand nombre de soutiens aux entreprises (plus de 700 interventions pour l'État) est lié à la multiplication de mesures dont le montant est, relativement aux autres dispositifs, faible (près de la moitié pour un montant annuel inférieur à 5 M€)⁴⁴. Cette multiplication est le résultat de l'accumulation, de la sédimentation et de l'absence de réévaluation de la pertinence des dispositifs mis en œuvre par l'État afin de soutenir les entreprises.

⁴⁴ Au sein de la base d'interventions analysées par la mission, 365 dispositifs sont répertoriés comme ayant un coût budgétaire annuel nul, non connu ou inférieur à 5 M€ en 2013.

Tous ces dispositifs ne sont pas injustifiés et certains doivent être préservés. Un montant budgétaire annuel faible n'est pas forcément le signe d'une intervention inefficace et coûteuse en gestion. À titre d'exemple, certains fonds de garantie capitalisés en année N ou certains investissements décaissés en année N pourront avoir un coût budgétaire nul en année N+1. Par ailleurs, le financement de certains projets innovants (par exemple, certains projets du PIA) a un coût budgétaire annuel faible, mais ils sont justifiés et ciblés.

En revanche, parmi les interventions de faible montant de l'État, un certain nombre de dépenses fiscales et de crédits budgétaires pourraient être soit supprimés, soit regroupés au sein d'interventions de portée plus générale. Sans qu'elle ait eu les ressources nécessaires à l'analyse approfondie de l'intégralité des dispositifs de faibles montants, la mission a identifié au sein de ces interventions trois grandes catégories de mesures, afin d'orienter les travaux de simplification qui devront être nécessairement portés par les ministères compétents, en lien avec la direction du budget : les interventions réputées éteintes ou supprimées et qui ne devraient plus apparaître dans les listes des aides aux entreprises ; les dispositifs qu'il apparaît, en première analyse, judicieux de conserver ; les mesures qui pourraient faire l'objet d'une suppression ou d'un rattachement à un dispositif plus général.

Simplification 4 : Réduire le nombre d'aides en supprimant une partie des interventions de faible montant

Sur 365 interventions d'un montant annuel inférieur à 5 M€, il est suggéré de remettre en cause 113 dispositifs et de prendre acte de l'extinction de 78 dispositifs.

Proposition de simplification n°4 : Envisager la suppression d'interventions de faible montant de l'État (moins de 5 M€) qui sont obsolètes, inefficaces ou dont les coûts de gestion sont trop élevés au regard des objectifs assignés (objectif de 133 M€ d'économies budgétaires et fiscales, cf. fiche 14).

2.2.1.2. Fusionner et regrouper les interventions territoriales foisonnantes en matière de création d'entreprise, de tourisme et de prestations d'accompagnement

La mission a dressé un constat général de foisonnement des dispositifs d'aides aux entreprises. Au vu des constats effectués par la mission, trois axes prioritaires devraient être retenus pour rationaliser le paysage des soutiens des collectivités au développement économique. Ceux-ci sont caractérisés par une complexité excessive et justifient une action rapide et déterminée.

En premier lieu, le nombre de dispositifs territoriaux visant à soutenir la création/reprise/transmission d'entreprise pourrait être réduit de 20 % : cet objectif forfaitaire rendra nécessaire l'identification des dispositifs les moins pertinents. Outre la simplification automatique bénéficiant aux entreprises, un objectif de 60 M€ d'économies pourrait être fixé pour les collectivités territoriales.

En second lieu, le tourisme, auquel sont consacrés 18 % des dépenses de développement économique financées par les collectivités territoriales (plus d'1 Md€) est caractérisé par des interventions croisées entre les différentes collectivités territoriales, la création de multiples agences de niveau régional, départemental et local ainsi que par la multiplication des prestations non monétisées dont le montant est difficile à évaluer mais qui mobilisent un nombre significatif d'agents.

Dans le cadre d'un chef de filat régional, une rationalisation des dépenses passant par une revue des aides directes et des prestations non monétisées en faveur du tourisme devrait permettre l'atteinte d'un objectif de 10 % d'économies, soit environ 120 M€ sur deux années.

Simplification 5 : Fusionner et simplifier les aides des collectivités territoriales en faveur de la création d'entreprises et du tourisme

À l'instar de la démarche de rationalisation préconisée pour la création/reprise/transmission d'entreprises, la revue des dispositifs et de l'organisation dans le domaine du tourisme devra permettre d'identifier les dispositifs les moins pertinents.

Proposition de simplification n°5 : Réduire fortement le nombre de dispositifs territoriaux destinés à soutenir la création d'entreprises et le tourisme afin de gagner en lisibilité et en efficience (objectif de 180 M€ d'économies budgétaires, cf. annexe II relative aux collectivités territoriales)

Par ailleurs, les prestations non monétisées (accompagnement, information) se sont largement multipliées ces dernières années, contribuant massivement à la complexité du système de soutien proposé par les collectivités territoriales. Elles peuvent être portées par les collectivités territoriales, déléguées à des agences (agences régionales de développement économique, comités d'expansion économique, agence intercommunale de développement) ou confiées à des structures tierces (comme les CCI).

Simplification 6 : Fusionner et simplifier les aides des collectivités territoriales en matière de prestations de conseil et d'accompagnement

Au vu de l'urgence en matière de simplification du paysage des prestations non monétisées, et compte tenu des difficultés à chiffrer les prestations non monétisées, il est recommandé de poursuivre un objectif national de 50 M€ d'économies, soit en moyenne 500 K€ par département. Les économies à envisager devraient être réalisées prioritairement par la suppression de dispositifs et la réduction subséquente des effectifs affectés à la gestion de ceux-ci.

Proposition de simplification n°6 : Réduire le nombre de prestations de conseil et d'accompagnement qui accroissent la complexité de l'offre « d'aides » et privilégier les interventions financières en faveur des entreprises (50 M€ d'économies budgétaires, cf. annexe II relative aux collectivités territoriales)

2.2.2. Simplifier et uniformiser les procédures d'attribution des soutiens

Du point de vue du potentiel bénéficiaire, la simplification de l'accès aux aides représente plusieurs enjeux majeurs : harmoniser et standardiser les formulaires et les données demandées aux entreprises, capitaliser sur les informations déjà fournies à la sphère publique et faciliter le partage des données entre acteurs publics et poursuivre la dématérialisation des dossiers, réduire les délais de traitement et développer les échanges entre acteurs au bénéfice des entreprises.

Les travaux de la mission ont confirmé le constat maintes fois effectué d'un ressenti très négatif des entreprises vis-à-vis de la complexité des dispositifs d'aides. Afin de contribuer au « choc de simplification » souhaité par le Président de la République, la mission formule plusieurs pistes de réformes qui contribueront à simplifier les parcours des demandeurs d'aide. La simplification de l'accès des entreprises aux aides publiques proposées par l'État, les collectivités et leurs démembrements poursuit un double objectif de satisfaction du bénéficiaire de l'aide et de rationalisation de l'action des services proposant les aides. Les propositions s'inscrivent dans la continuité des travaux actuellement en cours, au sein des Assises de l'entrepreneuriat et au sein du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).

2.2.2.1. Améliorer l'accessibilité des informations sur les aides et soutiens

La simplification des aides passe en premier lieu par une facilitation de l'accès à une information fiable, lisible et adaptée aux besoins des entreprises. Les portails électroniques agréant les données relatives aux aides actuellement ne donnent pas entière satisfaction, tant dans l'exhaustivité de leur contenu que dans la qualité des réponses qu'ils fournissent.

Simplification 7 : Le portail Internet unique regroupant tous les soutiens disponibles

Trois sources historiques d'informations consolidées existent aujourd'hui : la base de l'agence pour la création d'entreprise, la base Sémaphore gérée par les CCI et celle de l'Institut supérieur des métiers (ISM). Le rapprochement de ces trois bases en un portail unique est actuellement en cours, sous le pilotage de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (ouverture prévue en juin 2013). Il importe de développer et de faire vivre ce portail unique, au service des entreprises. L'état de la consommation des enveloppes, notamment du PIA, doit être renseigné.

Proposition de simplification n° 7 : Développer et promouvoir le portail Internet unique renseignant sur l'intégralité des soutiens aux entreprises disponibles sur le territoire national (www.economie.gouv.fr/aides-aux-entreprises) (cf. fiche 15).

Localement, la simplification devra également transiter par les structures territoriales de bpiFrance et les régions, afin de mettre en place un « guichet unique » regroupant les interventions des acteurs locaux (plateformes communes régionales dématérialisées). Actuellement en cours de structuration, elles représentent une réelle opportunité pour simplifier le paysage des acteurs institutionnels du soutien au développement économique. Afin d'assurer l'efficacité, il est proposé de veiller à l'harmonisation des protocoles régionaux encadrant les plateformes communes dématérialisées afin qu'un entrepreneur actif dans plusieurs régions ne se heurte pas à des modes de fonctionnement trop différents d'une région à l'autre. Dans le même temps, il est pertinent de permettre aux conseils régionaux d'enrichir les plateformes communes dématérialisées par insertion des dispositifs régionaux proposés par le conseil régional sur le portail électronique. Le site de bpiFrance doit pouvoir présenter une version consolidée des contenus des plateformes régionales.

Simplification 8 : Le guichet unique en région autour des plateformes communes bpiFrance/régions

Le SRDEII doit également être l'occasion de structurer le « guichet unique » régional, en prévoyant notamment les modalités d'articulation entre les acteurs.

Proposition de simplification n° 8 : Développer dans chaque région une plateforme commune entre bpiFrance et la région (« guichet unique »), afin de mutualiser dans un même ensemble les interventions économiques de bpiFrance et des régions pour plus d'accessibilité (cf. fiche 15)

De plus, certains projets complexes (financements multipartenariaux par exemple) justifient que soient mis en place des « référents État ». Ces référents seront des agents publics qui établiront un contact direct avec l'entreprise concernée. L'objectif de ce référent est d'accélérer les délais et de renforcer le travail des services autour d'un projet. Il avertit l'entreprise en cas de difficulté relative à l'éligibilité d'un projet. Dans le cadre de la réforme des compétences territoriales proposées par la mission, il est proposé que ces référents locaux soient co-désignés par le préfet et le président de région. Pour les projets d'une taille particulièrement importante, un référent national pourrait être désigné.

Simplification 9 : Les « référents État » pour les projets complexes

Proposition de simplification n° 9 : Établir des « référents État » dans les projets complexes, afin d'accélérer les délais et de renforcer le pilotage de services multiples (cf. fiche 15)

2.2.2.2. « Débureaucratiser » les procédures

La mission recommande d'engager un processus d'homogénéisation de la présentation des aides et soutiens. Cette normalisation dans la présentation est la condition *sine qua non* pour que les portails électroniques puissent fournir une réponse personnalisée au demandeur. Concrètement, ceci signifie que le demandeur doit pouvoir suivre un parcours en ligne le menant à une réponse adaptée à son besoin : celui-ci n'est possible que si les interventions sont présentées de manière normalisée.

La mission recommande également que cette normalisation transite par une mise à jour de l'application ACTE de transmission des actes des collectivités territoriales aux services déconcentrés de l'État : il conviendrait d'instaurer l'envoi obligatoire d'un formulaire normé qui permette de disposer des informations relatives à tout type d'aides, y compris les prestations non monétisées. Ceci rend nécessaire des progrès importants dans le déploiement de l'outil ACTE au sein des collectivités.

La remontée de ce formulaire pourrait être effectuée par ACTE, ou ACTE BUDGETAIRE, sous la forme d'un flux normé (issu pour partie des applications de gestion des collectivités). Après le contrôle de légalité, ces descriptions des aides seraient directement versées dans le répertoire des aides mis en œuvre au niveau national, et un numéro d'aide serait attribué, qui permettra aussi le suivi, les évolutions et les mises à jour.

Simplification 10 : Préparer la dématérialisation des demandes d'aides

Proposition de simplification n°10 : Harmoniser la présentation des aides et des soutiens afin de pouvoir fournir une réponse personnalisée au demandeur, en vue de favoriser à terme la dématérialisation des demandes (cf. fiche 15)

Parallèlement à cet effort de simplification en matière d'accès à l'information, il apparaît indispensable de réduire le nombre de données collectées auprès des entreprises. Le programme « *Dites-le nous une fois* » devrait à cet égard être accéléré. Inspiré du programme britannique « *Tell Us Once* », le projet « *Dites-le nous une fois* » consiste à mettre en place un système de concentration des données collectées par les administrations afin que celles-ci se les échangent et n'aient plus à solliciter plusieurs fois les entreprises sur un même type de données. Afin de soutenir et d'accélérer ce programme, la mission recommande de normaliser les données relatives à l'identité de l'entreprise dans les demandes d'aides afin d'alimenter le futur système d'échange de données inter-administrations. Le but est d'aboutir au dossier de référence unique et dématérialisé pour chaque entreprise.

Simplification 11 : Expérimenter la démarche « *Dites le nous une fois* » (passeport numérique)

Les auditions de la mission ont permis de constater que les entreprises ont une attitude ambivalente par rapport au programme « *Dites le nous une fois* » : de manière générale, c'est d'une côté une attente forte de leur part d'éviter de redonner plusieurs fois le même document à l'administration, mais d'un autre côté, elles peuvent également être réticentes à voir l'administration s'échanger des données les concernant. C'est pourquoi il importe d'expérimenter sur un territoire donné le programme « *Dites le nous une fois* » et de l'évaluer, pour démontrer son efficacité et son appropriation par les entreprises.

Proposition de simplification n° 11 : Expérimenter sur un territoire et évaluer le déploiement du programme « *Dites-le nous une fois* » conçu afin d'éviter de redemander systématiquement les mêmes pièces justificatives aux entreprises (cf. fiche 15)

Enfin, afin de garantir la permanence de l'effort de simplification, il est proposé de demander à chaque organisme gestionnaire des aides, y compris non monétisées d'établir un programme de simplification des procédures portant sur la suppression des pièces inutiles ; la réduction des délais de traitement ; les modalités de contrôle *ex post* des aides attribuées par une approche centrée sur les risques.

Dans le cas des avances remboursables, ces programmes devront prévoir une simplification sur le modèle de celle menée par Oséo. Dans ce schéma, les procédures de contrôle en fin de projet ne sont entamées que si l'entreprise n'est pas en mesure de rembourser l'avance de fonds publics perçus. Si l'entreprise s'acquitte de sa dette envers la personne publique, l'administration pourrait, selon un principe de confiance, considérer que les fonds avancés ont été utilisés pour financer le projet initialement prévu. Cette simplification déjà mise en œuvre par Oséo est de nature à réduire les coûts d'administration des avances remboursables qui sont de plus en plus fréquemment utilisées par les acteurs publics du développement économique.

Simplification 12 : Plan de simplification pour chaque organisme de l'État et des collectivités qui gère des aides

Chaque organisme sera ainsi chargé de proposer au SGMAP un plan de simplification avant le 1^{er} janvier 2014. La liste des suppressions des pièces inutiles devra être coordonnée avec le programme « *Dites-le nous une fois* ».

Proposition de simplification n° 12 : Demander à chaque organisme gestionnaire d'établir un plan de simplification des procédures, qui sera suivi par le SGMAP (cf. fiche 15) :

- suppression des pièces justificatives inutiles : objectif de réduction de 25% ;
- engagement sur les délais de traitement : objectif : une réponse en moins de trois mois ; sauf exception, le délais d'instruction ne devrait pas excéder trois mois ;
- modalités de contrôle *ex post* des aides par une approche centrée sur les risques.

CONCLUSION

La mission conduite au cours de ces quatre mois l'a démontré : le système des interventions en faveur des acteurs économiques représente un poids budgétaire important (110 Md€) qui est faiblement piloté et insuffisamment évalué. Pour restaurer la compétitivité de notre pays tout en redressant les finances publiques, il est impératif de disposer des instruments permettant de suivre avec plus de précision le coût et les effets de ces multiples dispositifs sédimentés, obsolètes et souvent inefficaces.

Il faut ainsi faire évoluer le système de comptabilité publique pour rendre possible ce suivi fin, par une harmonisation des nomenclatures comptables des collectivités territoriales et un suivi spécifique des interventions économiques au sein des documents budgétaires.

De même, les évaluations des interventions économiques doivent être systématisées, afin de paramétrer au plus près des outils fiscaux, budgétaires et financiers dont disposent les acteurs publics pour soutenir l'activité économique et les secteurs. C'est un impératif face au défi du redressement des comptes publics.

La mission en est consciente : la mise en œuvre des réformes proposées implique un courage politique à la hauteur des défis auxquels notre pays fait face.

Si la compétitivité des entreprises doit être préservée tout en réduisant le déficit public, les économies devront nécessairement être priorisées sur les interventions identifiées comme étant inefficaces, mal calibrées ou mal orientées.

Si toutes les réformes proposées sont mises en œuvre, 3 Md€ d'économies pourront être réalisées : 1,6 Md€ de réductions de dépenses fiscales et 1,4 Md€ d'économies budgétaires, ce qui respecte le ratio de répartition entre dépenses fiscales et dépenses budgétaires au sein du périmètre initial d'analyse.

Pourquoi avoir proposé 3 Md€ d'économies ? Parce que la mission est convaincue que ces 3 Md€ sont légitimes et justifiés. En dégageant 3 Md€ d'économies, le gouvernement peut se réserver la possibilité de redéployer 1 Md€ vers les interventions identifiées comme étant au service de la compétitivité de notre pays : les « 4 I ».

Réaliser ces économies implique de prendre ces décisions courageuses, au service de priorités claires en faveur de la compétitivité de notre économie. Cela implique également de disposer désormais d'un outil de suivi et d'évaluation des interventions, afin de s'assurer de l'adéquation, de la pertinence et de l'efficacité des aides et soutiens aux besoins des entreprises et de l'économie nationale. Dans le contexte budgétaire qui est le nôtre, c'est désormais un impératif.

Rapport général

A Paris, le 18 juin 2013

Jean-Philippe DEMAËL
Directeur général de
Somfy Activités

Philippe JURGENSEN
Inspecteur général
des finances

Jean-Jack QUEYRANNE
Président de la région
Rhône-Alpes

Le rapporteur général
Jérôme ITTY
Inspecteur des finances

Les rapporteurs

M. Serge CATOIRE
Ingénieur en chef des mines, président suppléant du conseil général de l'économie,
de l'industrie, de l'énergie et des technologies

M. Victor DAVET
Conseiller technique développement économique, enseignement supérieur, recherche et TIC
à l'association des régions de France

M^{me} Karine DEBEAUNE
Chargée de mission au conseil régional de Rhône-Alpes

M. Pierre HAUSSWALT
Inspecteur des finances

M^{me} Marianne LACAZE-DO TRAN
Directrice des finances, du budget et du contrôle de gestion au conseil régional de Rhône-Alpes

M^{me} Héra MRABET
Adjointe au chef du bureau politique industrielle recherche et innovation (Polsec1)
à la direction générale du trésor

M. Nicolas RAGACHE
Administrateur de l'Insee, chargé de mission auprès du directeur du budget

M. Stéphane VALOIS
Ingénieur des mines, chargé de mission auprès du directeur général de la compétitivité,
de l'industrie et des services

M^{me} Morgane WEILL
Inspectrice des finances

PIÈCES JOINTES

LISTE DES PIÈCES JOINTES

PIÈCE JOINTE 1 : LETTRE A M. JEAN-JACK QUEYRANNE

PIÈCE JOINTE 2 : LETTRE A M. PHILIPPE JURGENSEN

PIÈCE JOINTE 3 : LETTRE A M. JEAN-PHILIPPE DEMAËL

PIÈCE JOINTE 4 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES PAR LA MISSION

PIECE JOINTE 1

Lettre à M. Jean-Jack QUEYRANNE

Le Premier Ministre

14 13 1

Paris, le 11 FEV. 2013

Monsieur le Président,

Les aides aux entreprises sont un outil essentiel de politique publique. Elles peuvent viser des objectifs économiques : c'est le cas des aides aux TPE et PME, ou encore des aides à la recherche, au développement ou à l'innovation. Elles peuvent répondre à un besoin de solidarité, entre salariés, comme les aides à l'emploi ou à la formation, notamment des actifs peu qualifiés, ou entre territoires, comme les aides dites « à finalité régionale ». Enfin, elles sont parfois indispensables pour permettre aux entreprises actives sur des marchés très internationalisés de disposer des mêmes atouts que leurs concurrentes.

Néanmoins, la politique des aides publiques aux entreprises pâtit de sa très grande complexité. Elle représente une charge de plus de cent milliards d'euros d'intervention, au travers de plus de six mille (dispositifs, et est mise en œuvre par une multiplicité d'intervenants : opérateurs publics, collectivités territoriales, chambres consulaires, associations, et services de l'Etat. Ce foisonnement est insatisfaisant du point de vue des entreprises bénéficiaires, en particulier des plus petites, qui ne disposent pas toujours des informations adéquates pour accéder aux dispositifs les plus pertinents. En outre, l'efficacité du système n'est pas assurée, car une part importante des mesures d'aide n'est pas évaluée.

Le gouvernement a d'ores et déjà pris des mesures, en particulier dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, pour rénover et simplifier les dispositifs de distribution des aides – avec la mise en place de la Banque publique d'investissement – et pour renforcer le recours à l'évaluation – le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) fera ainsi l'objet d'une évaluation indépendante et exemplaire dans le cadre du comité national de suivi qui sera prochainement mis en place.

Mais il faut aller au-delà, pour que la politique d'aide aux entreprises soit à la fois plus efficace et moins coûteuse pour les finances publiques. C'est la raison pour laquelle lors du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012, j'ai confié au Ministre du redressement productif la mission d'évaluer la politique publique d'aide aux entreprises, en association étroite avec le Ministre de l'Economie et des Finances et la Ministre de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme.

Eu égard à votre mandat de Président de Conseil régional, qui plus est dans une région particulièrement dynamique sur le plan économique, et en accord avec les ministres concernés, je souhaite vous confier la responsabilité de conduire ces travaux d'évaluation, conjointement avec M. Philippe JURGENSEN, inspecteur général des finances, et M. Jean-Philippe DEMAËL, directeur général de l'entreprise SOMFY.

Monsieur Jean-Jack QUEYRANNE
Président du Conseil régional de Rhône-Alpes
1, Esplanade François Mitterrand
CS 20033
69269 LYON CEDEX 2

PIECE JOINTE 1

La mission, coordonnée par le ministère du redressement productif, en association étroite avec le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme, devra se donner les objectifs suivants :

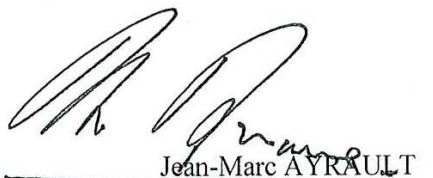
- examiner un périmètre large d'aides publiques aux entreprises (en distinguant les aides *dédiées* aux entreprises des mesures répondant à des objectifs plus larges), tant en termes de volume d'intervention financière que de dispositifs de mise en œuvre ; seront néanmoins exclues de la mission les exonérations de charges sociales sur les bas salaires, les taux réduits de TVA, le Crédit d'Impôt Recherche (CIR), les aides aux services à domicile, à la presse, au logement social, et à la formation professionnelle ; l'assiette totale représente ainsi près de 55 Md€ selon les dernières estimations de la direction du Budget;
- évaluer les modalités de leur mise en œuvre, notamment vis-à-vis des TPE et PME ;
- juger de leur efficacité, eu égard à l'objectif affiché de chaque dispositif, et plus globalement en termes d'activité et d'emploi sur le territoire ;
- proposer toutes les simplifications qui vous paraîtront judicieuses pour mieux répondre aux attentes des entreprises, accroître l'efficacité de la dépense publique afférente, et coordonner davantage les acteurs en charge pour optimiser le déploiement opérationnel de la politique d'aides.
- identifier au sein de cet ensemble large d'aides un volume d'économies d'un milliard d'euros pour 2014 et d'un milliard d'euros supplémentaires en 2015, en supprimant les aides inefficaces ou inefficaces et en optimisant leur mode de gestion.

Cette mission devra bien entendu se coordonner étroitement avec les travaux du groupe de travail du conseil national de l'industrie sur les aides à l'industrie, piloté par M.JURGENSEN.

Pour remplir le rôle de rapporteurs, un ingénieur des mines, un inspecteur des finances et un fonctionnaire territorial seront mis à disposition de cette mission. Vous disposerez par ailleurs des services du ministère du redressement productif, du ministère de l'économie et des finances et du ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme, et de leurs établissements publics.

Un comité de pilotage sera mis en place, regroupant des représentants des trois ministères, de collectivités territoriales, du conseil national de l'industrie, et des personnalités qualifiées. Un diagnostic et de premières orientations lui seront présentés dès le début du mois d'avril 2013. Ces premiers travaux permettront d'identifier des scénarios de simplification et d'évolution à privilégier, suite à l'analyse desquels le rapport pourra être remis aux ministres concernés au mois de mai 2013.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Jean-Marc AYRAULT

Copie : M. Jean-Philippe Demaël, directeur général de Somfy
M. Philippe Jurgensen, inspecteur général des finances

PIÈCE JOINTE 2

Lettre à M. Philippe JURGENSEN

PIÈCE JOINTE 2

Le Premier Ministre

14 13 - 2

Paris, le 11 FEV. 2013

Monsieur l'Inspecteur général,

Les aides aux entreprises sont un outil essentiel de politique publique. Elles peuvent viser des objectifs économiques : c'est le cas des aides aux TPE et PME, ou encore des aides à la recherche, au développement ou à l'innovation. Elles peuvent répondre à un besoin de solidarité, entre salariés, comme les aides à l'emploi ou à la formation, notamment des actifs peu qualifiés, ou entre territoires, comme les aides dites « à finalité régionale ». Enfin, elles sont parfois indispensables pour permettre aux entreprises actives sur des marchés très internationalisés de disposer des mêmes atouts que leurs concurrentes.

Néanmoins, la politique des aides publiques aux entreprises pâtit de sa très grande complexité. Elle représente une charge de plus de cent milliards d'euros d'intervention, au travers de plus de six mille dispositifs, et est mise en œuvre par une multiplicité d'intervenants : opérateurs publics, collectivités territoriales, chambres consulaires, associations, et services de l'Etat. Ce foisonnement est insatisfaisant du point de vue des entreprises bénéficiaires, en particulier des plus petites, qui ne disposent pas toujours des informations adéquates pour accéder aux dispositifs les plus pertinents. En outre, l'efficience du système n'est pas assurée, car une part importante des mesures d'aide n'est pas évaluée.

Le gouvernement a d'ores et déjà pris des mesures, en particulier dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, pour rénover et simplifier les dispositifs de distribution des aides – avec la mise en place de la Banque publique d'investissement – et pour renforcer le recours à l'évaluation – le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) fera ainsi l'objet d'une évaluation indépendante et exemplaire dans le cadre du comité national de suivi qui sera prochainement mis en place.

Mais il faut aller au-delà, pour que la politique d'aide aux entreprises soit à la fois plus efficace et moins coûteuse pour les finances publiques. C'est la raison pour laquelle lors du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012, j'ai confié au Ministre du redressement productif la mission d'évaluer la politique publique d'aide aux entreprises, en association étroite avec le Ministre de l'Economie et des Finances et la Ministre de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme.

Eu égard à votre rôle de Président du groupe de travail du conseil national de l'industrie sur les aides à l'industrie, et en accord avec les ministres concernés, je souhaite vous confier la responsabilité de conduire ces travaux d'évaluation, conjointement avec M. Jean-Jack QUEYRANNE, président du conseil régional de Rhône-Alpes et M. Jean-Philippe DEMAËL, directeur général de l'entreprise SOMFY.

Monsieur Philippe JURGENSEN
Inspecteur général des finances
139, rue de Bercy – Teledoc 335
75012 Paris

PIÈCE JOINTE 2

La mission, coordonnée par le ministère du redressement productif, en association étroite avec le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme, devra se donner les objectifs suivants :

- examiner un périmètre large d'aides publiques aux entreprises (en distinguant les aides *dédiées* aux entreprises des mesures répondant à des objectifs plus larges), tant en termes de volume d'intervention financière que de dispositifs de mise en œuvre ; seront néanmoins exclues de la mission les exonérations de charges sociales sur les bas salaires, les taux réduits de TVA, le Crédit d'Impôt Recherche (CIR), les aides aux services à domicile, à la presse, au logement social, et à la formation professionnelle ; l'assiette totale représente ainsi près de 55 Md€ selon les dernières estimations de la direction du Budget;
- évaluer les modalités de leur mise en œuvre, notamment vis-à-vis des TPE et PME ;
- juger de leur efficacité, eu égard à l'objectif affiché de chaque dispositif, et plus globalement en termes d'activité et d'emploi sur le territoire ;
- proposer toutes les simplifications qui vous paraîtront judicieuses pour mieux répondre aux attentes des entreprises, accroître l'efficacité de la dépense publique afférente, et coordonner davantage les acteurs en charge pour optimiser le déploiement opérationnel de la politique d'aides.
- identifier au sein de cet ensemble large d'aides un volume d'économies d'un milliard d'euros pour 2014 et d'un milliard d'euros supplémentaires en 2015, en supprimant les aides inefficaces ou inefficientes et en optimisant leur mode de gestion.

Cette mission devra bien entendu se coordonner étroitement avec les travaux du groupe de travail du conseil national de l'industrie sur les aides à l'industrie que vous pilotez.

Pour remplir le rôle de rapporteurs, un ingénieur des mines, un inspecteur des finances et un fonctionnaire territorial seront mis à disposition de cette mission. Vous disposerez par ailleurs des services du ministère du redressement productif, du ministère de l'économie et des finances et du ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme, et de leurs établissements publics.

Un comité de pilotage sera mis en place, regroupant des représentants des trois ministères, de collectivités territoriales, du conseil national de l'industrie, et des personnalités qualifiées. Un diagnostic et de premières orientations lui seront présentés dès le début du mois d'avril 2013. Ces premiers travaux permettront d'identifier des scénarios de simplification et d'évolution à privilégier, suite à l'analyse desquels le rapport pourra être remis aux ministres concernés au mois de mai 2013.

Je vous prie de croire, Monsieur l'Inspecteur général, à l'assurance de toute ma considération.


Jean-Marc AYRAULT

Copie : M. Jean-Philippe Demaël, directeur général de Somfy
M. Jean-Jacques Queyranne, président du conseil régional de Rhône-Alpes

PIÈCE JOINTE 3

Lettre à M. Jean-Philippe DEMAËL

PIÈCE JOINTE 3

Le Premier Ministre

14 13

Paris, le 11 FEV. 2013

Monsieur le Directeur général,

Les aides aux entreprises sont un outil essentiel de politique publique. Elles peuvent viser des objectifs économiques : c'est le cas des aides aux TPE et PME, ou encore des aides à la recherche, au développement ou à l'innovation. Elles peuvent répondre à un besoin de solidarité, entre salariés, comme les aides à l'emploi ou à la formation, notamment des actifs peu qualifiés, ou entre territoires, comme les aides dites « à finalité régionale ». Enfin, elles sont parfois indispensables pour permettre aux entreprises actives sur des marchés très internationalisés de disposer des mêmes atouts que leurs concurrentes.

Néanmoins, la politique des aides publiques aux entreprises pâtit de sa très grande complexité. Elle représente une charge de plus de cent milliards d'euros d'intervention, au travers de plus de six mille dispositifs, et est mise en œuvre par une multiplicité d'intervenants : opérateurs publics, collectivités territoriales, chambres consulaires, associations, et services de l'Etat. Ce foisonnement est insatisfaisant du point de vue des entreprises bénéficiaires, en particulier des plus petites, qui ne disposent pas toujours des informations adéquates pour accéder aux dispositifs les plus pertinents. En outre, l'efficacité du système n'est pas assurée, car une part importante des mesures d'aide n'est pas évaluée.

Le gouvernement a d'ores et déjà pris des mesures, en particulier dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, pour rénover et simplifier les dispositifs de distribution des aides – avec la mise en place de la Banque publique d'investissement – et pour renforcer le recours à l'évaluation – le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) fera ainsi l'objet d'une évaluation indépendante et exemplaire dans le cadre du comité national de suivi qui sera prochainement mis en place.

Mais il faut aller au-delà, pour que la politique d'aide aux entreprises soit à la fois plus efficace et moins coûteuse pour les finances publiques. C'est la raison pour laquelle lors du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012, j'ai confié au Ministre du redressement productif la mission d'évaluer la politique publique d'aide aux entreprises, en association étroite avec le Ministre de l'Economie et des Finances et la Ministre de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme.

Eu égard à votre mandat de Directeur général d'un groupe industriel, et de votre expérience des aides publiques aux entreprises, acquise dans l'administration, et en accord avec les ministres concernés, je souhaite vous confier la responsabilité de conduire ces travaux d'évaluation, conjointement avec M. Philippe JURGENSEN, inspecteur général des finances, et M. Jean-Jack QUEYRANNE, président du conseil régional de Rhône-Alpes.

Monsieur Jean-Philippe DEMAËL
Directeur général de SOMFY ACTIVITÉS
50, avenue du Nouveau Monde
BP 152 – 74307 CLUSES CEDEX

PIÈCE JOINTE 3

La mission, coordonnée par le ministère du redressement productif, en association étroite avec le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme, devra se donner les objectifs suivants :

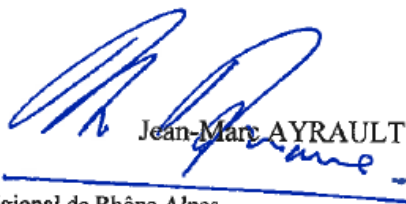
- examiner un périmètre large d'aides publiques aux entreprises (en distinguant les aides *dédiées* aux entreprises des mesures répondant à des objectifs plus larges), tant en termes de volume d'intervention financière que de dispositifs de mise en œuvre ; seront néanmoins exclues de la mission les exonérations de charges sociales sur les bas salaires, les taux réduits de TVA, le Crédit d'Impôt Recherche (CIR), les aides aux services à domicile, à la presse, au logement social, et à la formation professionnelle ; l'assiette totale représente ainsi près de 55 Md€ selon les dernières estimations de la direction du Budget;
- évaluer les modalités de leur mise en œuvre, notamment vis-à-vis des TPE et PME ;
- juger de leur efficacité, eu égard à l'objectif affiché de chaque dispositif, et plus globalement en termes d'activité et d'emploi sur le territoire ;
- proposer toutes les simplifications qui vous paraîtront judicieuses pour mieux répondre aux attentes des entreprises, accroître l'efficacité de la dépense publique afférente, et coordonner davantage les acteurs en charge pour optimiser le déploiement opérationnel de la politique d'aides.
- identifier au sein de cet ensemble large d'aides un volume d'économies d'un milliard d'euros pour 2014 et d'un milliard d'euros supplémentaires en 2015, en supprimant les aides inefficaces ou inefficientes et en optimisant leur mode de gestion.

Cette mission devra bien entendu se coordonner étroitement avec les travaux du groupe de travail du conseil national de l'industrie sur les aides à l'industrie, piloté par M.JURGENSEN.

Pour remplir le rôle de rapporteurs, un ingénieur des mines, un inspecteur des finances et un fonctionnaire territorial seront mis à disposition de cette mission. Vous disposerez par ailleurs des services du ministère du redressement productif, du ministère de l'économie et des finances et du ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme, et de leurs établissements publics.

Un comité de pilotage sera mis en place, regroupant des représentants des trois ministères, de collectivités territoriales, du conseil national de l'industrie, et des personnalités qualifiées. Un diagnostic et de premières orientations lui seront présentés dès le début du mois d'avril 2013. Ces premiers travaux permettront d'identifier des scénarios de simplification et d'évolution à privilégier, suite à l'analyse desquels le rapport pourra être remis aux ministres concernés au mois de mai 2013.

Je vous prie de croire Monsieur le Directeur général, à l'assurance de toute ma considération.



Jean-Marie AYRAULT

Copie : M. Jean-Jack Queyranne, président du conseil régional de Rhône Alpes

M. Philippe Jurgensen, inspecteur général des finances

PIÈCE JOINTE 4

Liste des personnes auditionnées par la mission

1. Services de l'État

1.1. Présidence de la République

- ♦ M^{me} Sandrine Duchêne, conseiller politique économique et finances publiques au cabinet du Président de la République
- ♦ M. Hervé Naerhuysen, conseiller politiques fiscales et sectorielles au cabinet du Président de la République

1.2. Premier ministre

1.2.1. Cabinet du Premier ministre

- ♦ M^{me} Odile Renaud-Basso, directrice adjointe de cabinet du Premier ministre
- ♦ M. Julien Rencki, conseiller chargé de l'économie au cabinet du Premier ministre
- ♦ M. Mathieu Guerlain, inspecteur des finances, conseiller technique chargé de la modernisation de l'action publique au cabinet du Premier ministre

1.2.2. Secrétariat général de la modernisation de l'action publique

- ♦ M. Vincent Lahuec, chef de projet évaluation des politiques publiques au secrétariat général de la modernisation de l'action publique
- ♦ M^{me} Jennifer Frair, chargée de mission réforme de l'État au secrétariat général de la modernisation de l'action publique
- ♦ M^{me} Marie Niedergang, chef du département des projets de simplification, service projets au secrétariat général de la modernisation de l'action publique
- ♦ M. Philippe Vrignaud, adjoint au directeur de projet du Programme « Dites-le nous une fois » au secrétariat général de la modernisation de l'action publique

1.2.3. Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)

- ♦ M. Michel Derrac, directeur chargé de l'accompagnement des mutations économiques à la Datar

1.3. Ministère de l'économie et des finances

1.3.1. Cabinet du ministre de l'économie et des finances

- ♦ M. Alexis Kohler, directeur adjoint de cabinet du ministre de l'économie et des finances
- ♦ M. François Adam, conseiller social du ministre de l'économie et des finances
- ♦ M. Jean-Jacques Barberis, conseiller chargé du financement des entreprises, de la concurrence, de la consommation et des professions libérales au cabinet du ministre de l'économie et des finances
- ♦ M. Blaise Rapior, conseiller au cabinet du ministre de l'économie et des finances

PIÈCE JOINTE 4

1.3.2. Cabinet du ministre délégué chargé du budget

- ◆ M^{me} Amélie Verdier, directeur de cabinet du ministre délégué chargé du budget
- ◆ M. Laurent Martel, inspecteur des finances, conseiller fiscalité auprès du ministre délégué chargé du budget
- ◆ M. Etienne Fallou, conseiller budgétaire auprès du ministre délégué chargé du budget

1.3.3. Direction du budget

1.3.3.1. Bureau politique budgétaire (1BPB)

- ◆ M^{me} Marine Camiade, conseiller référendaire à la Cour des comptes, chef du bureau 1BPB à la direction du budget
- ◆ M. Edouard Bloch-Escoffier, adjoint au chef du bureau 1BPB à la direction du budget

1.3.3.2. Bureau énergie des participations de l'industrie et de l'innovation (3BEPII)

- ◆ M. Anthony Farisano, chef du bureau 3BEPII à la direction du budget
- ◆ M^{me} Angélique Doisneau, adjointe au chef du bureau 3BEPII à la direction du budget
- ◆ M. Jean-Baptiste Minato, ingénieur des ponts des eaux et des forêts, bureau 3BEPII à la direction du budget
- ◆ M^{me} Bahiya Amzil, bureau 3BEPII à la direction du budget

1.3.3.3. Bureau logement de la ville et des territoires (4BLVT)

- ◆ M^{me} Marion Oechsli, chef du bureau 4BLVT à la direction du budget
- ◆ M. Guillaume Boulanger, bureau 4BLVT à la direction du budget

1.3.3.4. Bureau transport (4BT)

- ◆ M. Antoine Seillan, chef du bureau 4BT à la direction du budget

1.3.3.5. Bureau défense et mémoire (5BDM)

- ◆ M. Julien Alix, ingénieur des mines, chef du bureau 5BDM à la direction du budget

1.3.3.6. Bureau retraites et régimes spéciaux (6BRS)

- ◆ M. Sébastien Colliat, chef du bureau 6BRS à la direction du budget

1.3.3.7. Bureau solidarité et intégration (6BSI)

- ◆ M. François Moyse, chef du bureau 6BSI à la direction du budget

PIÈCE JOINTE 4

1.3.3.8. Bureau agriculture (7BA)

- ♦ M. Pierre Lanoe, chef du bureau 7BA à la direction du budget

1.3.3.9. Bureau économie finances outre-mer (8BEFOM)

- ♦ M. François Bolard, chef du bureau 8BEFOM à la direction du budget

1.3.3.10. Bureau culture jeunesse et sports (8BCJS)

- ♦ M. Roger Moreau, chef du bureau 8BCJS à la direction du budget

1.3.4. Direction générale du trésor

1.3.4.1. Bureau financement du logement et activités d'intérêt général (BANCFIN3)

- ♦ M. Thomas Revial, inspecteur des finances, chef du bureau BANCFIN3 à la direction générale du trésor

1.3.4.2. Pôle analyse économique du secteur financier (PAESF)

- ♦ M. Jean Boissinot, chef du bureau PAESF à la direction générale du trésor

1.3.4.3. Bureau financement et développement des entreprises (FINENT2)

- ♦ M. Sébastien Raspiller, chef du bureau FINENT2 à la direction générale du trésor

1.3.4.4. Bureau politique industrielle, recherche et innovation (POLSEC1)

- ♦ M. Pierre Ferry, chef du bureau POLSEC1 à la direction générale du trésor

1.3.4.5. Bureau environnement et agriculture (POLSEC4)

- ♦ M. Joffrey Celestin-Urbain, chef du bureau POLSEC4 à la direction générale du trésor
- ♦ M^{me} Claire Devineau, adjoint au chef du bureau POLSEC4 à la direction générale du trésor
- ♦ M^{me} Maud Anjuere, adjoint au chef du bureau POLSEC4 à la direction générale du trésor

1.3.5. Direction générale des finances publiques

1.3.5.1. Bureau État rémunérations et pensions (CE-2A)

- ♦ M. Olivier Touvenin, chef du bureau CE-2A à la direction générale des finances publiques

PIÈCE JOINTE 4

1.3.5.2. Bureau études et statistiques fiscales (GF-3C)

- ♦ M^{me} Lorraine Aeberhardt, chef du bureau GF-3C à la direction générale des finances publiques
- ♦ M. Christophe Despons, 1^{ère} division du bureau GF-3C à la direction générale des finances publiques
- ♦ M. Pierre Harymbat, 1^{ère} division du bureau GF-3C à la direction générale des finances publiques

1.3.6. Direction de la législation fiscale

- ♦ M^{me} Véronique Bied-Charreton, directrice de la législation fiscale

1.3.6.1. Bureau coordination A (bureau A)

- ♦ M. Aulne Abeille, adjoint au chef du bureau A de la direction de la législation fiscale

1.3.6.2. Bureau TVA, taxes sur le chiffre d'affaires, DMT0, accises (D2)

- ♦ M. Louis-Olivier Fadda, chef du bureau D2 à la direction de la législation fiscale
- ♦ M. Michel Giraudet, responsable de la 2^{ème} division du bureau D2 à la direction de la législation fiscale

1.3.7. Direction générale des douanes et des droits indirects

1.3.7.1. Bureau fiscalité de l'énergie, de l'environnement et lois de finances (F2)

- ♦ M. Patrick Roux, chef du bureau F2 à la direction générale des douanes et des droits indirects

1.3.7.2. Bureau tabacs, garantie des métaux précieux (F3)

- ♦ M. Arnaud Delmulle, adjoint au chef du bureau F3 à la direction générale des douanes et des droits indirects

1.3.8. Inspection générale des finances

- ♦ M^{me} Anne Bolliet, inspecteur général des finances
- ♦ M. Mickael Ohier, inspecteur des finances
- ♦ M. Boris Ravignon, inspecteur des finances

1.3.9. Contrôle général économique et financier (CGEFi)

- ♦ M^{me} Yvonne Cuvier, chef de mission de contrôle économique et financier de l'inspection des chambres de commerce et d'industrie et des chambres des métiers et de l'artisanat

1.4. Ministère du redressement productif

1.4.1. Cabinet du ministre du redressement productif

- ♦ M. Boris Vallaud, administrateur civil hors classe, directeur de cabinet du ministre du redressement productif
- ♦ M. Stéphane Israel, conseiller référendaire à la Cour des comptes, ancien directeur de cabinet du ministre du redressement productif
- ♦ M^{me} Fanny Letier, administratrice civile hors classe, directrice adjointe du cabinet du ministre du redressement productif
- ♦ M. Eric Huber, conseiller technique au cabinet du ministre du redressement productif

1.4.2. Cabinet du ministre délégué chargé des PME, de l'innovation et de l'économie numérique

- ♦ M. Mathieu Agogue, ingénieur des mines, conseiller communications électroniques et postes au cabinet du ministre délégué chargé des PME, de l'innovation et de l'économie numérique

1.4.3. Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services

- ♦ M. Benjamin Bertrand, ingénieur des mines, chargé de mission auprès du directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services
- ♦ M. Yves Robin, chef du service de l'industrie à la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services
- ♦ M. Renaud Riche, sous-directeur de la sous-direction des chambres consulaires
- ♦ M. Bernard Lavergne, chef du bureau de la tutelle des chambres de commerce et d'industrie (CC2)
- ♦ M^{me} Dominique Renard, chef du bureau de la tutelle des chambres des métiers et de l'artisanat

1.5. Ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme

- ♦ M^{me} Emilie Piette, ingénieur en chef des mines, directeur de cabinet du ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme
- ♦ M^{me} Virginie Rozière, ingénieur en chef de l'armement, conseillère au cabinet du ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme

1.6. Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

1.6.1. Cabinet du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

- ♦ M. Stéphane Le Moing, directeur adjoint du cabinet du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
- ♦ M^{me} Elodie Lematte, conseiller budgétaire au cabinet du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

PIÈCE JOINTE 4

1.6.2. Secrétariat général du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

- ♦ M. Jean-Marie Aurand, secrétaire général du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
- ♦ M. Christian Ligeard, directeur des affaires financières, sociales et logistiques du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

1.6.3. Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)

- ♦ M. Bertrand Hervieu, inspecteur général de l'agriculture, vice-président du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

1.7. Ministère de l'égalité des territoires et du logement

1.7.1. Cabinet du ministre de l'égalité des territoires et du logement

- ♦ M. Etienne Champion, directeur adjoint de cabinet du ministre de l'égalité des territoires et du logement
- ♦ M. Alexis Masse, inspecteur des finances, conseiller

1.8. Ministère de la culture et de la communication

1.8.1. Cabinet du ministre de la culture et de la communication

- ♦ M. Christopher Miles, directeur adjoint de cabinet du ministre de la culture et de la communication
- ♦ M. Kim Pham, conseiller chargé de l'audiovisuel et du cinéma au cabinet du ministre de la culture et de la communication
- ♦ M^{me} Elodie Cazes, conseiller technique chargée du cinéma au cabinet du ministre de la culture et de la communication

1.9. Ministère chargé de l'outre-mer

1.9.1. Cabinet du ministre chargé de l'outre-mer

- ♦ M. Brice Blondel, conseiller au cabinet du ministre de l'outre-mer

1.9.2. Délégation générale à l'outre-mer

- ♦ M. Marc Del Grande, sous-directeur du service des politiques publiques à la délégation générale à l'outre-mer
- ♦ M. Hervé Jonathan, sous-directeur chargé du service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État à la délégation générale à l'outre-mer

1.10. Ministère de l'écologie

1.10.1. Cabinet du ministre de l'écologie

- ◆ M. Gilles Ricono, directeur de cabinet du ministre de l'écologie
- ◆ M. Guillaume Leforrestier, conseiller budgétaire au cabinet du ministre de l'écologie

1.11. Banque publique d'investissement (bpifrance)

- ◆ M. Nicolas Dufourcq, directeur général de bpifrance
- ◆ M. Benjamin Richard, chargé de mission auprès du directeur général de bpifrance

2. Parties prenantes

2.1. Collectivités territoriales

2.1.1. Parlementaires

- ◆ M. Thierry Mandon, député de la 9^{ème} circonscription de l'Essonne

2.1.2. Élus locaux et services des collectivités territoriales

- ◆ M. Francis Aynaud, directeur du développement économique au conseil général de la Drôme
- ◆ M. Gérard Chaumontet, vice-président chargé de l'économie, de l'emploi et de l'innovation au conseil général de la Drôme
- ◆ M. Jean-Louis Gagnaire, vice-président de la région Rhône-Alpes
- ◆ M. Stéphane Giboudaud, directeur du développement économique et de l'emploi de la région Rhône-Alpes
- ◆ M. Jean-Philippe Hanff, délégué général au développement économique et international à la Communauté urbaine du Grand Lyon
- ◆ M. Didier Dareys, directeur, conseil régional d'Aquitaine
- ◆ M. Franck Alcaraz, directeur général adjoint développement économique et attractivité, conseil régional d'Auvergne
- ◆ M. Jacques Levagueresse, directeur de l'innovation, de la recherche, de l'économie et du tourisme, conseil régional de Basse-Normandie
- ◆ M^{me} Christine Mercier, directrice de l'innovation et de l'économie, conseil régional de Bourgogne
- ◆ M. Gérard Spéranza, directeur général adjoint, conseil régional de Bourgogne
- ◆ M. Alban Marché, directeur de l'industrie, des services et du développement international, conseil régional du Centre
- ◆ M^{me} Géraldine Gence Leroy, chargée de mission évaluation et promotion économiques, direction du développement économique, conseil régional de Champagne-Ardenne
- ◆ M. Laurent Moynac, directeur général adjoint aménagement durable et mobilités, conseil régional de Franche-Comté

PIÈCE JOINTE 4

- ◆ M. Alain Didillon, directeur général adjoint des services, conseil régional de Haute-Normandie
- ◆ M^{me} Christine Ballian, directrice du développement économique et de l'innovation, conseil régional d'Île-de-France
- ◆ M^{me} Martine Fernex, sous-directrice du développement économique, conseil régional d'Île-de-France
- ◆ M^{me} Michèle Marchetti, directrice du développement des entreprises, conseil régional de Languedoc-Roussillon
- ◆ M^{me} Claire-Lise Noguera, responsable du service démarches économiques et partenariales, conseil régional du Limousin
- ◆ M. Noël Jouaville, directeur général adjoint, conseil régional de Lorraine
- ◆ M^{me} Natacha Masseret, directrice de cabinet, conseil régional de Lorraine
- ◆ M. Jean-Marc Dessapt, directeur de l'action économique et de l'innovation, conseil régional de Midi-Pyrénées
- ◆ M. Benoît Savouré, chef du service ressources et développement, direction de l'économie, conseil régional de Nord-Pas-de-Calais
- ◆ M. Simon Munsch, secrétaire général – directeur général délégué économies innovantes, conseil régional de Pays-de-la-Loire
- ◆ M. Denis Harlé, directeur général des services, conseil régional de Picardie
- ◆ M. Daniel Barillot, directeur général adjoint économie, transports et territoires, conseil régional de Poitou-Charentes
- ◆ M. Joachim Queyras, cabinet du président, conseil régional de Provence-Alpes-Côte-d'Azur
- ◆ M. Christian Fina, directeur général des services, communauté d'agglomération de Montpellier
- ◆ M. Christophe Bolot, directeur général adjoint pôle développement économique, communauté urbaine de Lille
- ◆ M^{me} Laurence Tardy, déléguée adjointe – directrice des ressources et de la performance, délégation générale au développement économique et international, communauté urbaine de Lyon
- ◆ M^{me} Vanessa Nodari, chargée de mission, direction générale des services, communauté urbaine de Nantes
- ◆ M. Rémy Banuls, directeur adjoint, chef du service emploi et économie solidaire, communauté urbaine de Strasbourg
- ◆ M. Lionel Delbos, directeur développement économique et attractivité, communauté urbaine de Strasbourg
- ◆ M. Dominique Hanania, conseiller technique, direction de l'économie, de l'aménagement et de la recherche, conseil général des Bouches-du-Rhône
- ◆ M. Marc Poquet, chef du service entreprises, direction de l'économie, de l'aménagement et de la recherche, conseil général des Bouches-du-Rhône
- ◆ M. Franck Taillandier, directeur général adjoint économie développement, conseil général des Bouches-du-Rhône
- ◆ M. Philippe Huthwohl, directeur général des services, conseil général de l'Eure
- ◆ M^{me} Eve Coulon, chargée de mission, direction des partenariats, de l'attractivité et de l'économie, conseil général du Nord
- ◆ M. Patrick Reix, directeur général des services, conseil général du Nord
- ◆ M. Ludovic de Witte, directeur adjoint des partenariats, de l'attractivité et de l'économie, conseil général du Nord

PIÈCE JOINTE 4

- ◆ M^{me} Elisabeth Bildstein, directrice du développement économique territorial et international, conseil général du Bas-Rhin
- ◆ M. Pierre Gey, directeur général des services, conseil général du Bas-Rhin
- ◆ M. Bertrand Millot, directeur aménagement durable, conseil général du Rhône
- ◆ M^{me} Marie Esnault-Bertrand, directrice du développement économique, conseil général des Hauts-de-Seine
- ◆ M^{me} Irina Pospelova, chargée de mission, direction du développement économique, conseil général des Hauts-de-Seine

2.1.3. Association des régions de France

- ◆ M. Alain Rousset, président de l'association des régions de France

2.1.4. Assemblée des communautés de France

- ◆ M. Nicolas Portier, délégué général de l'assemblée des communautés de France
- ◆ M. Christophe Bernard, secrétaire général de l'assemblée des communautés de France

2.1.5. Assemblée des départements de France

- ◆ M. Jean-Christophe Baudouin, directeur général de l'assemblée des départements de France
- ◆ M^{me} Dora Nguyen-Van-Yen, adjointe au directeur général de l'assemblée des départements de France
- ◆ M^{me} Sandy Fréret, chef du service finances de l'assemblée des départements de France

2.1.6. Fédération des agences de développement économique (CNER)

- ◆ M. Antoine Angeard, délégué général de la fédération des agences de développement économique
- ◆ M. Jean-Paul Pronost, responsable de l'animation du réseau de la fédération des agences de développement économique

2.2. Commerce et industrie

2.3. Conseil national de l'industrie

- ◆ M. Jean-François Dehecq, vice-président de la conférence nationale de l'industrie

2.3.1. Syndicats salariés groupe aides

- ◆ M. Nasser Mansouri-Guilani, CGT
- ◆ M^{me} Isabelle Martin, CFDT
- ◆ M. Serge Bru, CFTC
- ◆ M. Xavier Le Coq, CFE-CGC

PIÈCE JOINTE 4

- ◆ M. Kévin Gaillardet, CFE-CGC

2.3.2. Syndicats employeurs groupe aides

- ◆ M. Gérard Gautier, CGPME
- ◆ M. Lionel Vignaud, CGPME
- ◆ M. François Remoue, MEDEF
- ◆ M^{me} Nathalie Roy, UPA

2.3.3. Fédérations et réseaux consulaires groupe aides

- ◆ M^{me} Florence Levasseur, ACFCI
- ◆ M. Jean-Michel Isaac Dognin, GIFAS
- ◆ M. Eric Thiercelin, GFI
- ◆ M. Vincent Moulin Wright, GFI
- ◆ M. Jean-Luc Biacabe, CCI Paris
- ◆ M. Pierre Perpère, AFIC

2.3.4. Entreprises – groupe aides

- ◆ M. Philippe Chollet, PSA
- ◆ M. Jean-Christophe Pruvost, Cleanea
- ◆ M. Olivier Desmarescaux, Eurotab
- ◆ M. Henri Lagarde, FEDAL

2.3.5. Personnalités qualifiées groupe aides

- ◆ M. Yvon Jacob, ambassadeur de l'industrie

2.3.6. Administration groupe aides

- ◆ M. Grégoire Postel-Vinay, DGCIS
- ◆ M. François Magnien, DGCIS
- ◆ M. Fabrice Leroy, DGCIS
- ◆ M. Emmanuel Bezy, DGCIS
- ◆ M^{me} Régine Gaucher, DGCIS
- ◆ M. Michel Marbaix, DIRECCTE
- ◆ M. Jean-Luc Moullet, CGI
- ◆ M. Jean-Yves Larraufie, CGI
- ◆ M. Annie Geay, Oséo
- ◆ M. Laure Reinhart, Oséo

2.4. Chambres de commerce et d'industrie (CCI)

2.4.1. CCI France

- ◆ M. André Marcon, président de CCI France
- ◆ M^{me} Judith Jiguet, directrice générale de CCI France
- ◆ M^{me} Sandrine Wehrli, directrice générale déléguée appui, attractivité, compétitivité de CCI France
- ◆ M. Bernard Falck, directeur général délégué ressources et organisation de CCI France
- ◆ M. Dominique Brunin, directeur International, industrie, innovation et intelligence économique de CCI France
- ◆ M^{me} Florence Levasseur, direction compétitivité des entreprises de CCI France
- ◆ M. Jérôme Pardigon, responsable des relations institutionnelles de CCI France

2.4.2. CCI Paris Ile-de-France

- ◆ M^{me} Claudine Dagnet, directrice adjointe de la CCI Paris Ile-de-France

2.5. Lysios

- ◆ M. Jean-Luc Archambault, président de Lysios

2.6. Syndicat des indépendants

- ◆ Jean-Guilhem Darre, délégué général du syndicat des indépendants

2.7. Comités professionnels

2.7.1. Comité Francéclat

- ◆ M. Guy Bessodes, délégué général du comité Francéclat
- ◆ M. Hervé Buffet, adjoint au délégué général du comité Francéclat et secrétaire général d'Aramis

2.7.2. Comité de développement et de promotion de l'habillement

- ◆ M^{me} Clarisse Reille, directeur général du comité de développement et de promotion de l'habillement

2.8. Fédération des sociétés immobilières et foncières

- ◆ M. Dorian Kelberg, délégué général de la fédération des sociétés immobilières et foncières

2.9. Unibail Rodamco

- ♦ M. Pablo Nakhlé Cerruti, directeur de la communication et des relations institutionnelles d'Unibail Rodamco

3. Experts

3.1. Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)

- ♦ M. Michel Aglietta, économiste, conseiller au CEPII

3.2. Conseil d'analyse économique (CAE)

- ♦ M. David Thesmar, membre du conseil d'analyse économique

3.3. Banque de France

- ♦ M. Gilbert Cette, directeur des études macroéconomiques et structurelles de la Banque de France

3.4. Natixis

- ♦ M. Patrick Artus, directeur de la recherche et des études de Natixis

3.5. Ernst&Young et Associés

- ♦ M. Arnaud Bertrand, responsable des activités « secteur public » chez Ernst&Young et Associés

FICHES

LISTE DES FICHES

FICHE 1 :	CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE ET CHAMBRES DES MÉTIERS ET DE L'ARTISANAT
FICHE 1 bis :	COMITÉS ET CENTRES PROFESSIONNELS ET TECHNIQUES FINANCÉS PAR L'ÉTAT
FICHE 3 :	DÉPENSES FISCALES ET NICHES SOCIALES EN FAVEUR DES ENTREPRISES ÉVALUÉES NON EFFICACES OU NON EFFICIENTES PAR LE COMITÉ D'ÉVALUATION DE 2011
FICHE 4 :	LES DISPOSITIFS ZONÉS
FICHE 5 :	AGROCARBURANTS
FICHE 6 :	EXONÉRATIONS DE COTISATIONS PATRONALES DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ET TVA NON PERÇUE REMBOURSABLE OUTRE-MER
FICHE 7 :	LIVRET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE
FICHE 8 :	RÉDUCTIONS FISCALES SUR LES DONS AUX ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF OU ORGANISMES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL
FICHE 9 :	LES SOCIÉTÉS D'INVESTISSEMENT IMMOBILIER COTÉES (SIIC)
FICHE 10 :	CENTRE NATIONAL DU CINÉMA ET DE L'IMAGE ANIMÉE (CNC)
FICHE 11 :	EXONÉRATION DE TICPE POUR LES CONDUCTEURS D'ENGINS AGRICOLES ET DE CHANTIER, LES TAXIS ET LES TRANSPORTEURS ROUTIERS
FICHE 12 :	AIDES AUX DÉBITANTS DE TABAC
FICHE 13 :	ACTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT
FICHE 14 :	INTERVENTIONS DE L'ÉTAT D'UN MONTANT ANNUEL INFÉRIEUR À 5 M€
FICHE 15 :	MESURES DE SIMPLIFICATION

FICHE 1

**Chambres de commerce et d'industrie et
chambres des métiers et de l'artisanat**

SOMMAIRE

1. PRÉSENTATION DE LA MESURE	1
1.1. Présentation des taxes affectées en faveur des CCI et des CMA	1
1.1.1. Nature et montant de la mesure	1
1.1.2. Modalités de calcul de la mesure	1
1.2. Justification	2
1.2.1. Missions des CCI financées par la taxe affectée	2
1.2.2. Évolution de la part du budget des CCI consacrée à la rubrique « service général »	3
1.2.3. Missions des CMA financées par la taxe affectée	5
1.3. Chiffrage de l'aide	6
1.3.1. Évolution des taxes affectées aux chambres consulaires depuis 2003	6
1.3.2. Part des taxes affectées dans le financement des missions des CCI/CMA	7
1.4. Bénéficiaires directs et indirects	8
1.4.1. Gouvernance et statut	8
1.4.2. Cartographie et effectifs des CCI et des CMA	9
1.4.3. Bénéficiaires indirects	10
1.4.4. Missions	10
2. JUSTIFICATION DE LA RÉFORME ENVISAGÉE	11
2.1. Justification de la réforme	11
2.1.1. Le champ et l'efficacité des missions d'intérêt général assurées par les CCI/CMA ne permettent pas de justifier pleinement en termes de coût d'opportunité le versement de taxes affectées	11
2.2. Le dynamisme du financement des CCI/CMA n'est pas justifié	13
2.2.1. Les taxes affectées ont évolué de façon dynamique	13
2.2.2. Les CCI/CMA connaissent des excédents budgétaires réguliers	13
3. RÉFORME, IMPACT ET MODALITÉS TECHNIQUES	15
3.1. Trois leviers d'économies	16
3.1.1. Économies liées à la réorganisation du réseau des CCI et CMA : 210 M€	16
3.1.2. Économies liées à la clarification des missions d'intérêt général financées par taxes affectées : 110 M€	16
3.1.3. Économies liées aux gains d'efficience : 5 % de la taxe affectée, soit 80 M€	17
3.2. Modalités techniques de la réforme	17
3.3. Phasage de la réforme	18
3.4. Adaptation des missions	18

1. Présentation de la mesure

1.1. Présentation des taxes affectées en faveur des CCI et des CMA

1.1.1. Nature et montant de la mesure

Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les chambres des métiers et de l'artisanat (CMA) bénéficient d'une intervention de l'État au titre de leurs actions d'accompagnement des entrepreneurs. Ce financement accordé par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie répond à l'objectif de développement des réseaux de partenariats économiques et d'offre d'expertise technique en faveur des entrepreneurs. Les CCI et les CMA bénéficient d'une taxe affectée qui compense financièrement leur prise en charge des missions dites d'intérêt général, qui comprennent notamment l'accompagnement territorial et les centres de formalité des entreprises (CFE). Ces missions se distinguent des autres missions de nature industrielle et commerciale assurées par ces chambres consulaires.

Pour l'année 2013, les deux taxes affectées s'élèvent à 1 336 M€ pour les CCI et à 280 M€ pour les CMA, soit un total de 1 616 M€ pour les deux réseaux consulaires.

1.1.2. Modalités de calcul de la mesure

Le financement des CCI est défini par l'article 1 600 du code général des impôts (CGI), modifié par la loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012. La « taxe pour frais de chambres » affectée aux CCI est constituée en 2013 de deux contributions :

- ◆ une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TACFE), due par les redevables proportionnellement à leur base d'imposition, calculée, depuis 2013, à partir du taux voté par la CCI régionale ;
- ◆ et une taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TACVAE), dont le taux est défini au niveau national.

Le financement des CMA est défini par l'article 1 601 du CGI modifié par la loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012. La taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TACFE) est composée :

- ◆ d'un droit fixe par ressortissant égal à la somme des droits arrêtés par l'assemblée permanente des CMA, par les chambres régionales des métiers de l'artisanat ou chambres de métiers et de l'artisanat de région ;
- ◆ d'un droit additionnel à la cotisation foncière des entreprises (CFE), dont le produit est défini par les chambres consulaires précitées ;
- ◆ d'un droit additionnel par ressortissant pour financer exclusivement les actions de formations, géré sur un compte annexe.

Les taxes affectées aux réseaux consulaires ont été plafonnées par la loi de finances de 2013 à 1 616 M€, dont 1 336 M€ pour les CCI et 280 M€ pour les CMA. Ce plafonnement a été fixé par référence aux prévisions effectuées pour l'année 2013. Celui-ci n'a par conséquent pas eu d'impact à la baisse sur la définition du montant des deux interventions économiques pour l'année 2013 au regard de leur tendance prévisionnelle respective.

1.2. Justification

Les taxes affectées aux CCI et aux CMA financent l'appui aux entreprises assuré par les deux types de structure dans le cadre de leurs missions d'intérêt général à destination de leurs publics respectifs.

1.2.1. Missions des CCI financées par la taxe affectée

Le financement public accordé aux CCI est justifié par « les missions d'intérêt général » qui lui sont confiées par la loi dans des conditions fixées par décret (article L710-1 du code de commerce modifié par la loi n°2010-853 du 23 juillet 2010).

Les postes de dépenses de « service général » financées par la taxe affectée sont de trois ordres :

- ◆ les missions de service public transférées par l'État et les missions de « représentation » ;
- ◆ l'accompagnement des entrepreneurs de la création à la transmission ;
- ◆ les fonctions support.

Ces missions ne sont pas énumérées dans le code de commerce.

Encadré 1 : Article L710-1 du code de commerce

Le réseau des chambres de commerce et d'industrie se compose des chambres de commerce et d'industrie, des chambres régionales de commerce et d'industrie, des groupements interconsulaires que peuvent former plusieurs chambres entre elles et de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie.
*Il contribue au développement économique des territoires, des entreprises et de leurs associations en remplissant en faveur des acteurs économiques, **dans des conditions fixées par décret, des missions de service public, des missions d'intérêt général** et, à son initiative, des missions d'intérêt collectif.*
Les établissements qui le composent ont, dans le respect de leurs compétences respectives, auprès des pouvoirs publics, une fonction de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services, sans préjudice des missions de représentation conférées aux organisations professionnelles ou interprofessionnelles par les dispositions législatives ou réglementaires. [...]

1.2.1.1. Les missions de service public

Le contrat d'objectif et de performance des CCI signé le 28 mai 2013 distingue deux types de missions de service public ayant vocation à être financées par la taxe affectée :

- ◆ **La prise en charge des formalités liées à la création et à la vie des entreprises**

Cette mission comprend deux types de formalités.

La mission principale regroupe les formalités gérées par le centre de formalités des entreprises (CFE), chargé de l'immatriculation des entreprises. Ce centre, interlocuteur de premier niveau, a pour objet d'informer les entreprises sur la réglementation relative à la création d'activité et de centraliser, contrôler, et transmettre les demandes d'autorisation pour les activités réglementées qui nécessitent une démarche administrative, comme les agents immobiliers ou les commerçants ambulants, dans le cadre d'un guichet unique. Le centre de formalité des entreprises assure à la fois le traitement des déclarations de formalités au registre du commerce et des sociétés (RCS), les auto-entrepreneurs, les dossiers pour les aides aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprises (ACCRE) ainsi que la diffusion des formalités aux organismes associés. Les CFE gèrent également, en tant que tiers de confiance, les certificats de signature électronique (délivrance des certificats Chambersign, autorité de certification des CCI).

Fiche 1

La deuxième mission concerne les formalités à l'international, et notamment la délivrance des carnets A.T.A et les formalités nécessaires à l'obtention des visas (certificats d'origine, attestations de fabrications).

♦ **L'accès aux aides publiques**

Les CCI sont également chargées, dans le cadre de leur mission de service public, de tenir à jour le fichier des aides aux entreprises (base SEMAPHORE) qui est consultable en ligne.

1.2.1.2. L'accompagnement des entreprises de leur création à leur transmission

Les CCI assurent des prestations générales au titre de l'accompagnement des entrepreneurs non tarifées car elles sont financées par la taxe affectée. Cet accompagnement comprend les missions de formation, de développement des entreprises, d'appui à l'international ainsi que le conseil en matière de création, reprise et transmission d'entreprises.

♦ **Accompagnement des créateurs et repreneurs**

Cet accompagnement consiste en l'accueil physique et téléphonique et l'orientation des porteurs de projet. Les CCI organisent des journées et des réunions d'information, ainsi que des opérations d'accompagnement individualisé. Elles soutiennent également les associations attribuant des prêts d'honneur et pilotent des opérations de « stimulation » (Entrepreneuriales, Je Crée Ma Boîte).

♦ **Accompagnement des cédants et dispositifs de transmission**

Les CCI mènent une action de sensibilisation des cédants, aident à la rédaction et à la promotion des offres de cession et effectuent des pré-diagnostic de transmission.

♦ **Manifestations et partenariats relatifs à la création, reprise et transmission**

Les CCI participent aux salons et aux forums sur la création et la transmission d'entreprises.

♦ **Formation**

Les CCI dispensent des formations de cinq jours sur la création, la reprise et la transmission d'entreprises.

1.2.1.3. Les fonctions support

La taxe affectée contribue également au financement des fonctions support du réseau.

Les fonctions support des CCI correspondent à l'animation de la vie institutionnelle (organisation des élections consulaires), au pilotage général (audit interne, contrôle de gestion), aux systèmes d'information, à la communication institutionnelle et générale, à la gestion financière (direction financière, fonction comptable), aux achats, aux ressources humaines, aux fonctions juridiques, à la gestion immobilière et aux moyens généraux.

1.2.2. Évolution de la part du budget des CCI consacrée à la rubrique « service général »

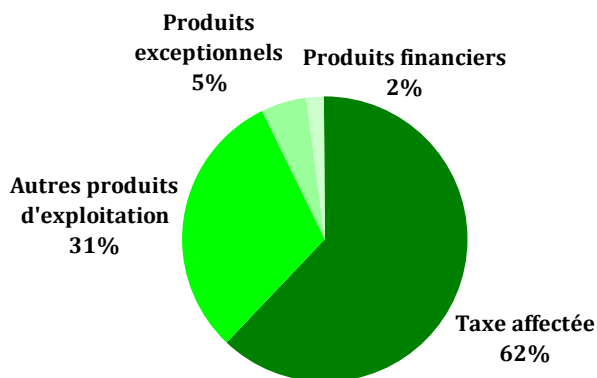
La rubrique « service général » de la comptabilité des CCI représente 52,9 % des produits du réseau, soit 2 051 M€ sur les 3 875 M€ de produits des CCI en 2011. Cette rubrique regroupe les frais de fonctionnement des CCI ainsi que leurs missions régaliennes (développement économique et centre de formalité des entreprises).

Fiche 1

Parmi les produits alimentant le « service général », la taxe affectée représente 62 % des produits, soit 1 272 M€ sur 2 051 M€ en 2011. Les autres produits d'exploitation représentent 31 % du financement (631 M€). Les produits exceptionnels (105 M€) et les produits financiers (42 M€) représentent respectivement 5 % et 2 % des produits liés au « service général ».

Les dépenses liées au « service général » représentent 51,2 % des charges du réseau des CCI, soit 1 937 M€ sur 3 715 M€ en 2011.

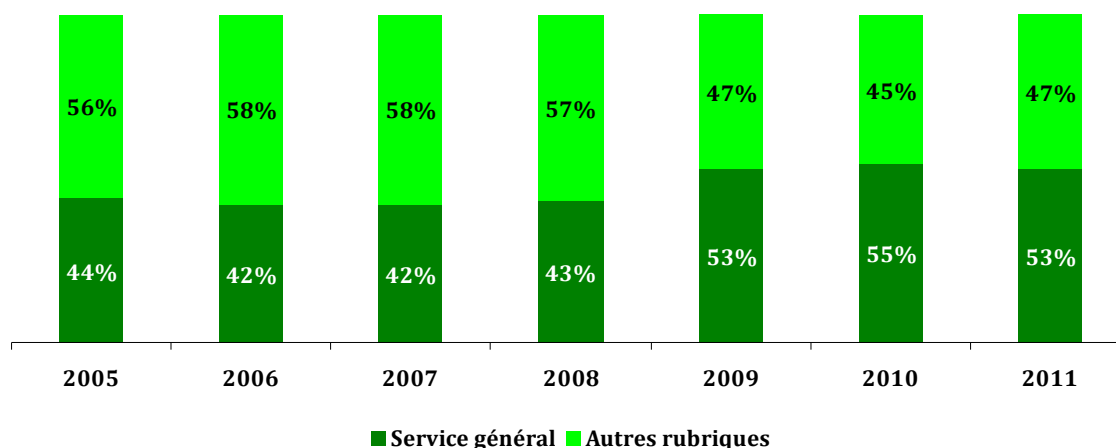
Graphique 1 : Répartition des produits liés à la rubrique « service général » des CCI en 2011



Source : Comptes consolidés des CCI (2011).

La part des produits et des charges consacrée à la rubrique « service général » est passé de 44,1 % en 2005 à 52,9 % en 2011 en montant sur l'ensemble des services des CCI. En moyenne, la rubrique « service général » représente 47,5 % des produits des CCI sur la période 2005-2011.

Graphique 2 : Évolution de la part dédiée à la rubrique « service général » sur la période 2005-2011 (sur 100 %)

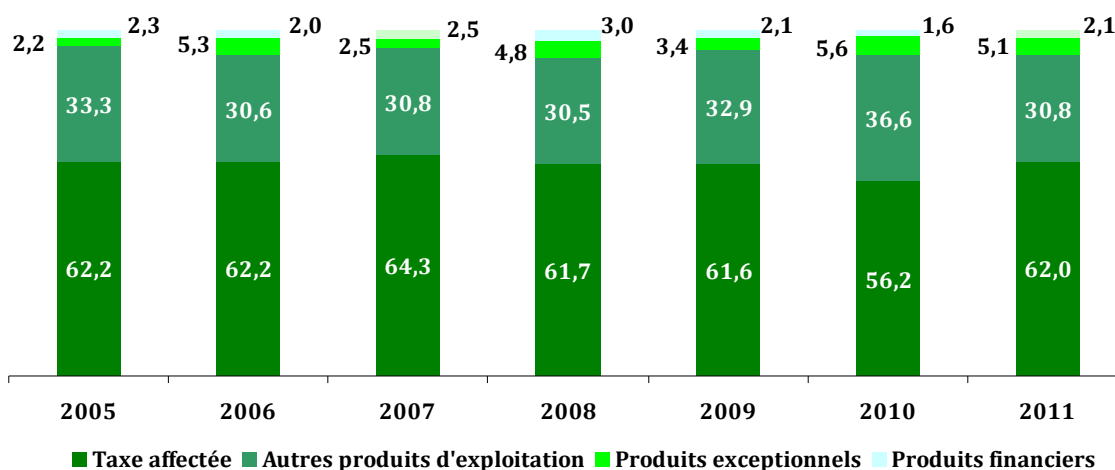


Source : Comptes consolidés des CCI.

Fiche 1

La taxe affectée représentait 62% des produits de la rubrique « service général » en 2011. La part de la taxe affectée dans le financement des frais de fonctionnement et des missions d'intérêt général a peu évolué depuis 2005, demeurant à 62 % des produits consacrés à cette rubrique en 2011. En moyenne, la taxe affectée contribue à hauteur de 61,4 % à la rubrique « service général » sur la période 2005-2011, devant les autres produits d'exploitation (32,2 %), les produits exceptionnels (4,1 %) et les produits financiers (2,2 %).

Graphique 3 : Évolution de la part respective des produits de la rubrique « service général » sur la période 2005-2011 (sur 100 %)



Source : Comptes consolidés des CCI.

1.2.3. Missions des CMA financées par la taxe affectée

Les missions des CMA financées par la taxe affectée sont définies par l'article 23 du code de l'artisanat. Parmi les missions d'intérêt général, les CMA assurent :

- ◆ la gestion du répertoire des métiers ;
- ◆ l'attribution de la qualité d'artisan ;
- ◆ la délivrance des certificats de qualification professionnelle pour les professions commerciales et artisanales.

Encadré 2 : Article 23 du code de l'artisanat

I. – Les chambres des métiers et de l'artisanat ont pour attributions :

1° De tenir le répertoire des métiers ;

2° De reconnaître la qualité d'artisan et d'artisan d'art et d'attribuer les titres de maître artisan dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 3 du décret n° 98-247 du 2 avril 1998 relatif à la qualification artisanale et au répertoire des métiers ;

3° D'organiser l'apprentissage dans le secteur des métiers ;

4° De favoriser la promotion professionnelle des chefs d'entreprise et des salariés de ce secteur ;

5° Dans le cadre de la politique de l'aménagement du territoire et conformément aux directives du plan de contribuer, le cas échéant, à l'expansion du secteur des métiers et au maintien ou à l'élargissement des débouchés, notamment par l'organisation d'expositions ;

6° D'améliorer la rentabilité des entreprises, la qualité des produits et des services, les techniques et les méthodes de production et de commercialisation en favorisant la collaboration entre entreprises et la création de services communs ;

7° De créer des œuvres d'entraide et d'assistance ou de concourir au fonctionnement de telles œuvres ;

Fiche 1

8° De procéder à toutes études utiles intéressant le secteur des métiers et d'émettre des vœux ou des avis sur les matières relevant de leur compétence ;

9° De participer à la prévention et au traitement des difficultés des entreprises artisanales, en liaison avec les services financiers de l'État, les organismes de recouvrement des cotisations sociales et toutes personnes morales, publiques ou privées concernées ;

10° D'animer et de coordonner les actions en faveur des métiers d'art à l'échelon régional ;

11° De définir les orientations et de coordonner l'action des chambres de métiers et de l'artisanat départementales qui leur sont rattachées et celle de leurs sections afin de contribuer au développement économique du territoire régional [...];

12° De participer au développement de la formation professionnelle initiale ou continue.[...];

13° D'exercer une mission d'appui et de conseil, en coordination avec l'Agence française pour le développement international des entreprises, pour le développement international des entreprises et l'exportation de leur production ;

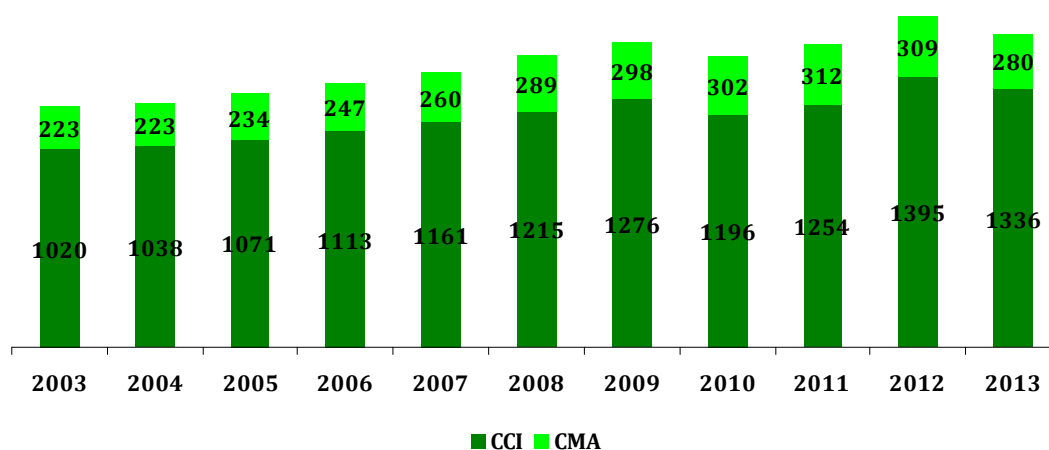
14° D'être autorités compétentes conformément à l'article 32 de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, au décret n° 98-246 du 2 avril 1998 relatif à la qualification professionnelle exigée pour l'exercice des activités prévues à l'article 16 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat et au décret n° 97-558 du 29 mai 1997 relatif aux conditions d'accès à la profession de coiffeur, et de coopérer à ce titre avec les autorités compétentes des autres États membres de l'Union européenne ou des États parties à l'accord sur l'Espace économique européen. [...]

1.3. Chiffrage de l'aide

1.3.1. Évolution des taxes affectées aux chambres consulaires depuis 2003

La taxe affectée aux deux types de chambres consulaires a augmenté de 30 % entre 2003 et 2013, passant de 1 242 M€ à 1 616 M€. L'évolution de la taxe affectée aux CCI est plus dynamique, avec une progression de 31 % sur la période, passant de 1 019 M€ à 1 336 M€, que l'évolution du financement des CMA, qui a progressé de 25,4 % (de 223 M€ à 280 M€).

Graphique 4 : Évolution du montant des taxes affectées aux CCI et aux CMA sur la période 2003-2013



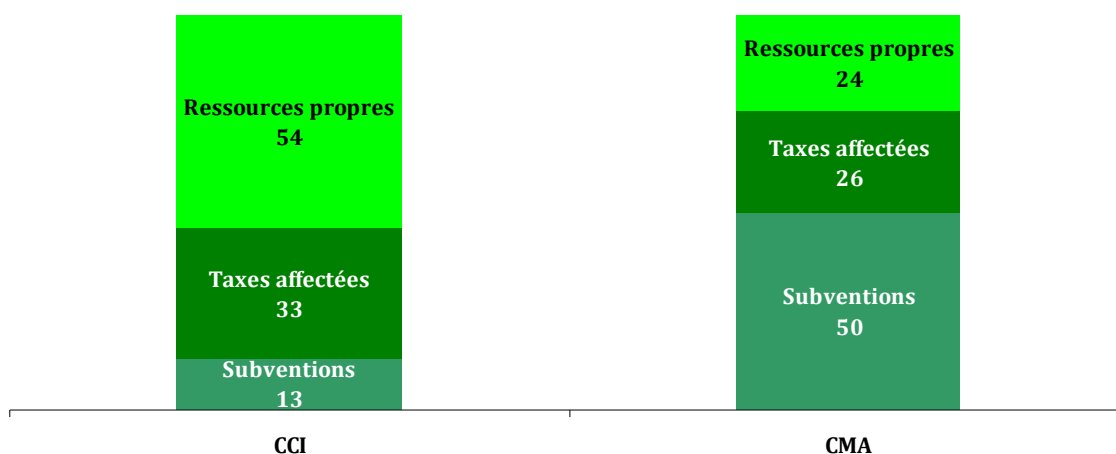
Source : Base de données DGFIP- Mission.

1.3.2. Part des taxes affectées dans le financement des missions des CCI/CMA

En 2012, les CCI sont financées à 54 % par des ressources propres, à 33 % par la taxe des frais de chambre et à 13 % par des subventions (collectivités locales et taxe d'apprentissage). Les CMA sont financées à 50 % par des subventions (collectivités locales et taxes d'apprentissage), à 26 % par la taxe affectée (TACFE) et à 24 % par des ressources propres (montants estimés à partir des budgets).

Le montant total des ressources des CCI s'élève à 3 900 M€ en 2012 et celles des CMA à 787 M€.

Graphique 5 : Sources de financement des CCI et des CMA en 2012 (sur 100 %)

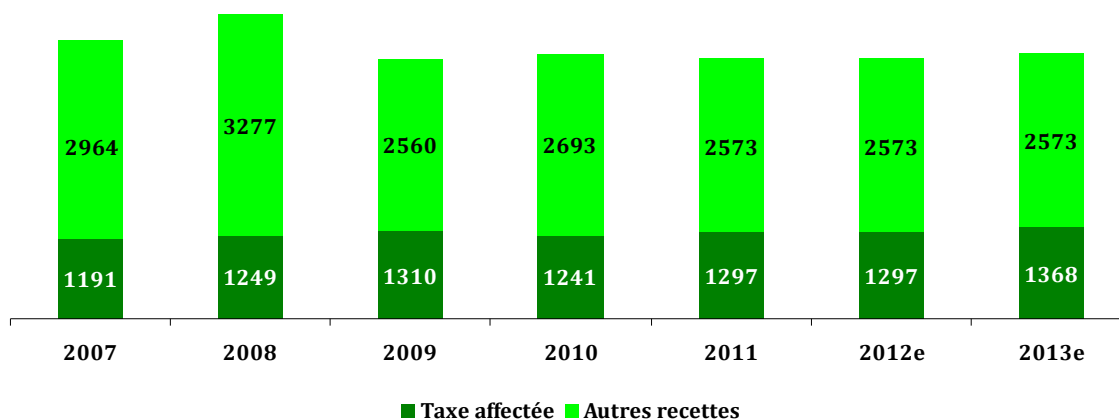


Source : Direction du budget (2012).

La part de financement public dans les produits des CCI et des CMA a augmenté depuis 2007.

Pour les CCI, la part de la taxe affectée dans les ressources totales est passée de 28,7 % en 2007 à 33,5 % en 2012. Malgré le plafonnement instauré dans la loi de finances pour 2013, la part prévisionnelle de la taxe affectée dans les ressources des CCI est estimée à 34,7 % pour l'année 2013.

Graphique 6 : Évolution de la part de financement par taxe affectée dans les ressources des CCI (en M€)

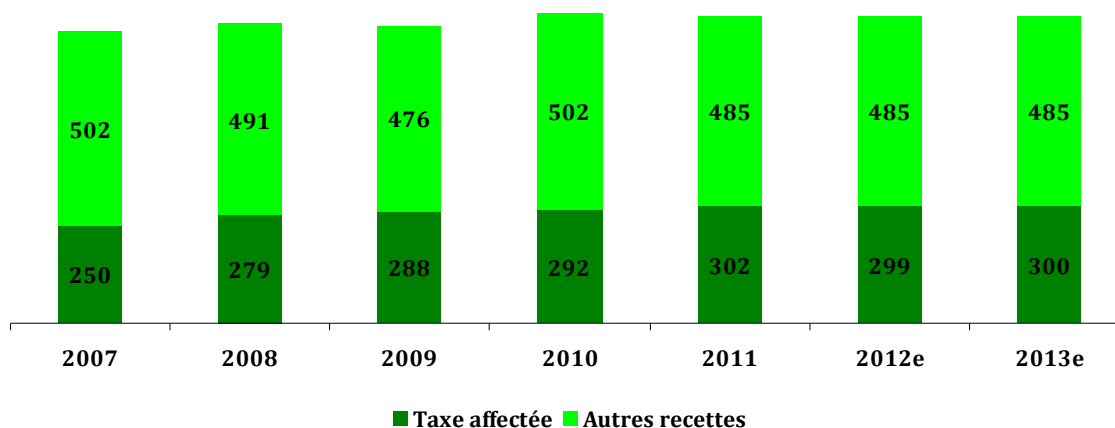


Source : Comptes consolidés des CCI.

Fiche 1

La part de la taxe affectée dans les ressources des CMA a également augmenté depuis 2007, passant de 33,2 % à 38,1 % en 2012. En 2013, la part de la taxe affectée dans les ressources totales de ces structures devrait être de 38,2 % malgré l'instauration du plafonnement.

Graphique 7 : Évolution de la part de financement par taxe affectée dans les ressources des CMA (en M€)



Source : Données CMA – direction du budget.

1.4. Bénéficiaires directs et indirects

1.4.1. Gouvernance et statut

Les CCI et les CMA sont des établissements publics à caractère administratif de l'État administrés par des élus. La tutelle de l'État est exercée par le préfet de région, assisté du responsable régional des finances publiques. Les chambres consulaires ne disposent pas de comptes publics.

Le cadre juridique des règles de fonctionnement et des attributions des CCI a été modifié par la loi du 12 novembre 2003 relative aux élections des membres des CCI ainsi que par le titre VII de la loi du 2 août 2005 en faveur des PME, qui organise le réseau des CCI et en précise les missions.

La loi n°2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services et ses décrets d'application a modifié l'organisation du réseau en renforçant le rôle des chambres de commerce et d'industrie régionales (CCIR). Les stratégies, contrats d'objectifs et de performance ainsi que les schémas sectoriels sont coordonnés au niveau régional, qui perçoit depuis 2011 la taxe pour frais de chambre et répartit son produit entre les CCI territoriales (CCIT) de son ressort. Les CCIR sont l'employeur unique des personnels sous statut depuis le 1^{er} janvier 2013. Les CCIR assurent également les fonctions d'appui juridique et d'audit ainsi que de soutien administratif pour la gestion des ressources humaines, la comptabilité, la communication et les systèmes d'information. La loi du 23 juillet 2010 a précisé que les CCIT devaient disposer des moyens budgétaires et en personnel nécessaires au bon accomplissement de leurs missions de proximité, ainsi que de la faculté de les gérer de façon autonome.

Fiche 1

1.4.2. Cartographie et effectifs des CCI et des CMA

Au 1^{er} janvier 2013, le réseau des chambres de commerce et d'industrie se compose de 147 chambres, dont :

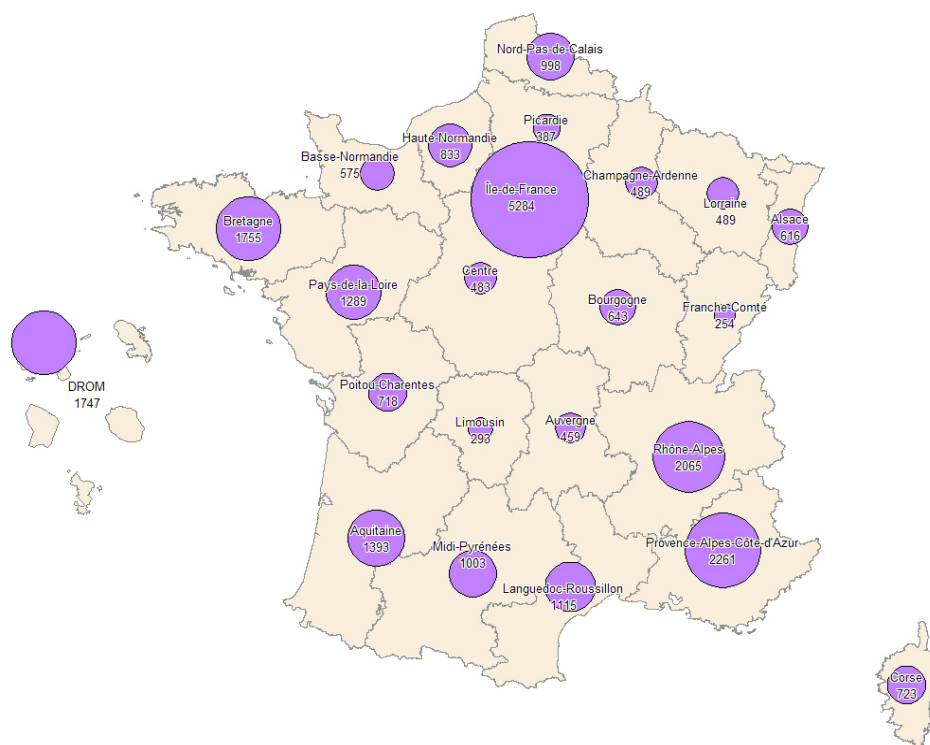
- ♦ 124 chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT) ou départementales (CCID) ;
- ♦ 22 chambres de commerce et d'industrie de région (CCIR) créées à partir de 1938. et cinq CCIT qui exercent les missions de CCIR dans les départements d'Outre-Mer.

Les chambres sont également structurées en ;

- ♦ cinq groupements interconsulaires (GIC), formés par plusieurs chambres entre elles ;
- ♦ une assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) créée en 1964.

Les effectifs des deux réseaux consulaires sont composés à 83 % par des agents publics dotés d'un statut autonome, conformément à la loi n°52-1311 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers.

Graphique 8 : Répartition des effectifs des CCI (en ETP) en 2011

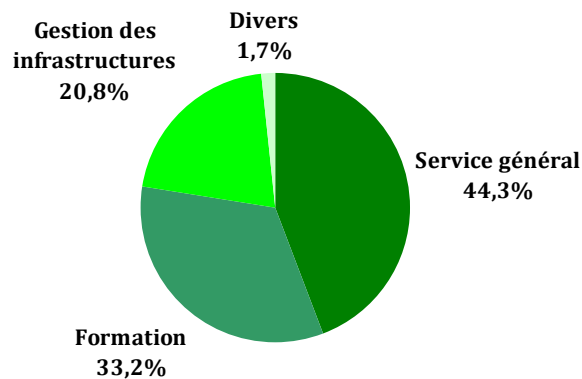


Source : CCI.

Les effectifs dédiés aux missions financées par la taxe affectée représentent 44,2 % des effectifs des CCI au niveau national en 2011. La deuxième mission la plus consommatrice en temps-agent est la formation, qui mobilise 33,2 % des effectifs. La mission de gestion des infrastructures représente 20,8 % des effectifs qui sont majoritairement des personnels de droit privé.

Fiche 1

Graphique 9 : Répartition des effectifs des CCI par mission en 2011 (sur 100 % des ETP)



Source : Effectifs déclarés par les CCI.

1.4.3. Bénéficiaires indirects

Les missions de création/transmission d'entreprises ainsi que le traitement des formalités des entreprises sont assurées au profit de tous les entrepreneurs du ressort des CCI et CMA.

Pour les CCI, la mission de prise en charge des formalités liées à la création et à la vie des entreprises représente, en 2011, 900 000 formalités et démarches au titre des CFE et 800 000 formalités internationales. Au titre de l'accès aux aides publiques, 700 000 visiteurs annuels fréquentent la base nationale des aides publiques SEMAPHORE en ligne.

Les CMA gèrent 947 928 immatriculations d'entreprises inscrites au répertoire des métiers, ainsi que 144 893 auto-entrepreneurs en 2012.

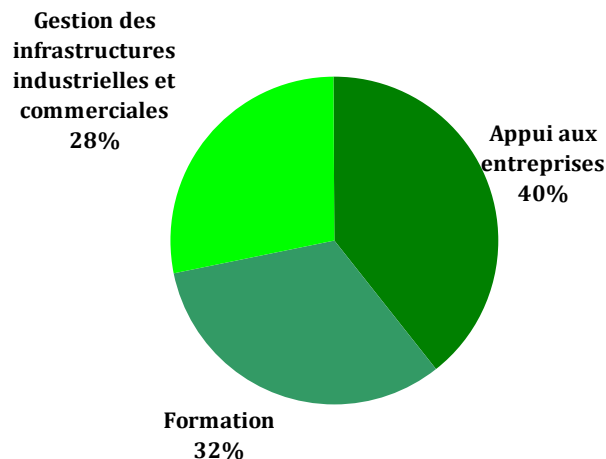
1.4.4. Missions

Outre les missions d'intérêt général liée à l'accompagnement des entreprises (cf. 1.2.1), les CCI assurent une mission de formation, qui comprend notamment l'apprentissage ainsi qu'une mission de gestion des infrastructures industrielles et commerciales. Les infrastructures concernées sont les ports, les aéroports, la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) ainsi que des dépenses d'aménagement.

La mission d'accompagnement des entreprises des CCI concentre 39,4 % des moyens, soit 1 536 M€ pour l'année 2011. La deuxième mission la plus consommatrice en termes de moyens est la formation, auxquelles les CCI consacrent 32,2 % de leur budget, soit 1 255 M€. La gestion des infrastructures industrielles et commerciales correspond à 28,4 % du budget des CCI, soit 1 107 M€.

Fiche 1

Graphique 10 : Répartition des moyens des CCI entre leurs trois missions (sur 100 %)



Source : Comptes consolidés des CCI.

Outre les missions d'intérêt général, les CMA sont gestionnaires de l'apprentissage et collectent à ce titre la taxe d'apprentissage. Le code de l'artisanat leur confie la mission de favoriser la promotion professionnelle des chefs d'entreprises et de leurs salariés, d'organiser des expositions pour faire connaître les secteurs d'activité de leur ressort, d'encourager les partenariats entre les entreprises, de créer des œuvres d'entraide, de réaliser des études sectorielles et de prévenir les conflits et les difficultés des entreprises artisanales.

2. Justification de la réforme envisagée

2.1. Justification de la réforme

2.1.1. Le champ et l'efficacité des missions d'intérêt général assurées par les CCI/CMA ne permettent pas de justifier pleinement en termes de coût d'opportunité le versement de taxes affectées

2.1.1.1. État des lieux des missions effectivement réalisées par les CCI/CMA au regard du cadre législatif et réglementaire fixé par le code de commerce

En l'absence de comptabilité analytique permettant de suivre la répartition des dépenses au niveau national, la mission n'est pas en mesure de retracer ni de justifier l'emploi de la taxe affectée par mission d'intérêt général.

Les entretiens conduits par la mission ont mis en évidence que la rubrique « service général » correspond bien aux missions d'intérêt général confiées aux CCI et CMA par la loi, ainsi qu'aux fonctions supports. Cependant, la mission identifie une relative fongibilité entre les rubriques comptables des CCI, la taxe affectée étant utilisée par certaines chambres consulaires pour financer des missions n'entrant pas strictement dans le périmètre des missions d'intérêt général : financement d'écoles de commerce, de musées. De plus, la rubrique « service général » comprend dans ses charges la masse salariale associée à toutes les missions des chambres, ce qui inclut notamment les missions de nature commerciale.

Fiche 1

La taxe affectée finance donc un périmètre plus large que les missions que le code de commerce a confiées aux CCI, en finançant :

- ◆ les fonctions supports indivisibles ainsi que la masse salariale rattachée aux missions commerciales des CCI ;
- ◆ d'autres missions qui ne correspondent pas strictement au champ des missions confiées aux CCI par le code de commerce.

2.1.1.2. Les missions réalisées par les CCI et CMA pourraient être exercées de façon plus efficiente

Les missions d'accompagnement des entreprises des CCI et des CMA sont concurrencées par d'autres acteurs, tels qu'Oséo, les réseaux d'entrepreneurs, les collectivités territoriales ainsi que les fédérations professionnelles.

Les missions relatives aux formalités des entreprises pourraient être allégées par des mesures de simplification et de clarification qui réduiraient le nombre de formalités, et de fait, la nécessité de maintenir un centre des formalités des entreprises physique. De plus, 70 % des demandes d'immatriculations effectuées auprès des CCI correspondent à des doubles immatriculations auprès des CMA. La fusion des deux centres de formalité, ou, le cas échéant, le rapprochement des deux structures, pourraient réduire les besoins de financement de cette activité.

2.1.1.3. L'absence d'une comptabilité analytique permettant de circonscrire l'usage de la taxe affectée aux différentes missions ne permet pas de justifier de façon satisfaisante la participation de l'État aux frais de fonctionnement des CCI et des CMA

Le déploiement de la comptabilité analytique n'est pas à l'ordre du jour dans les CMA. Dans les CCI, la norme 4.9 « Cube » est mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2013, et sera applicable au réseau d'ici la fin de l'année 2013. Toutefois, il n'est pas possible de disposer avant ce déploiement d'une comptabilité permettant d'identifier avec précision les usages de la taxe affectée. Partant, la mission n'est pas en mesure d'assurer que le financement issu de la taxe affectée est exclusivement dédié aux missions d'intérêt général qui justifient la participation financière de l'Etat.

La comptabilité analytique va permettre une consolidation des ressources pour l'ensemble du réseau afin d'obtenir une vision nationale de la répartition de l'ensemble des ressources affectées. La comptabilité analytique classe les missions en fonction de cinq axes d'activité :

- ◆ appui aux entreprises ;
- ◆ formation/emploi ;
- ◆ appui aux territoires/gestion des équipements ;
- ◆ représentation des entreprises auprès des pouvoirs publics ;
- ◆ fonctions support et institutionnelles.

Ces axes sont divisés par programme, associé à des indicateurs de performance. Le nombre d'indicateurs d'activité est passé de 240 à 44 indicateurs. La norme 4.9 « Cube » est un outil collaboratif qui reposera sur un réseau d'experts au sein de chaque CCI.

2.2. Le dynamisme du financement des CCI/CMA n'est pas justifié

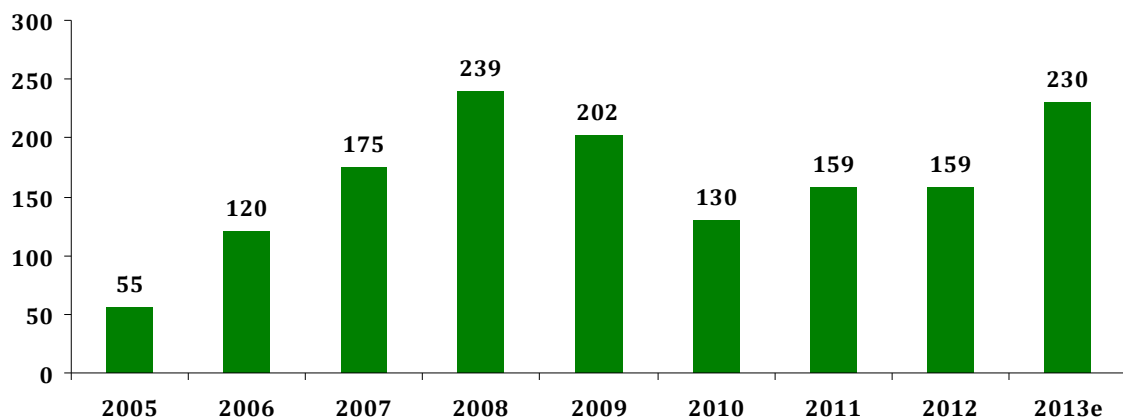
2.2.1. Les taxes affectées ont évolué de façon dynamique

Les taxes affectées aux réseaux consulaires ont connu un fort dynamisme : de 2003 à 2012, le montant de taxe affecté aux CMA a cru de 25 %, tandis que la fiscalité affectée aux CCI a augmenté à un rythme supérieur à l'inflation (+ 2,5 %) sur les quatre dernières années. De 2011 à 2012, la collecte de TA-CVAE a connu un dynamisme particulièrement important et s'est élevée à 849 M€.

2.2.2. Les CCI/CMA connaissent des excédents budgétaires réguliers

Le montant total des ressources des réseaux consulaires s'est élevé à 3,9 Mds € pour les CCI en 2012 et 787 M€ pour les CMA, ce qui leur a permis de dégager d'importants excédents annuels. Les CCI ont en effet dégagé un résultat net de 181 M€ par an en moyenne de 2007 à 2011 soit 905 M€ de bénéfices cumulés. Ce résultat est estimé à 230 M€ en 2013.

Graphique 11 : Résultat net des CCI sur la période 2005-2013 (en M€)

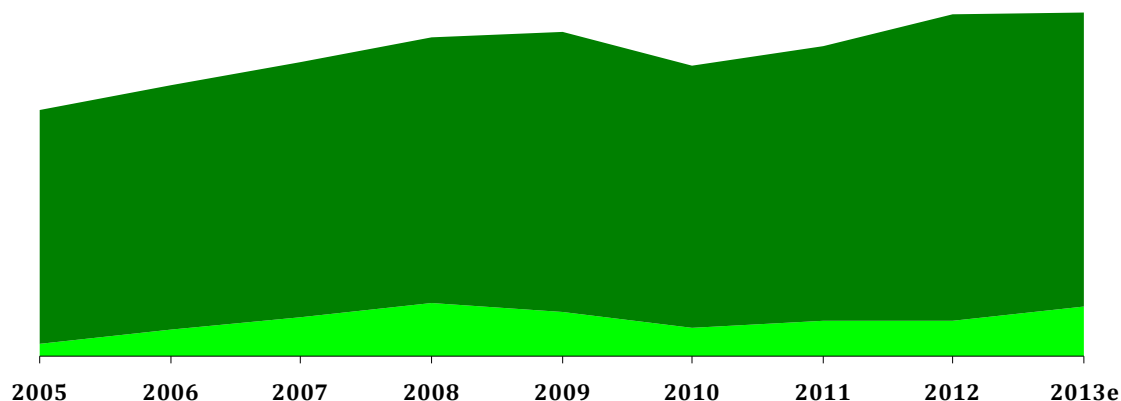


Source : Comptes consolidés des CCI. Estimations pour 2012 et 2013.

La comparaison de l'évolution du montant de la taxe affectée sur la période 2005-2013 et du montant du bénéfice enregistré par les CCI met en évidence un parallélisme entre l'augmentation ou la diminution de la taxe affectée et le montant du bénéfice dégagé au niveau national par le réseau consulaire.

Fiche 1

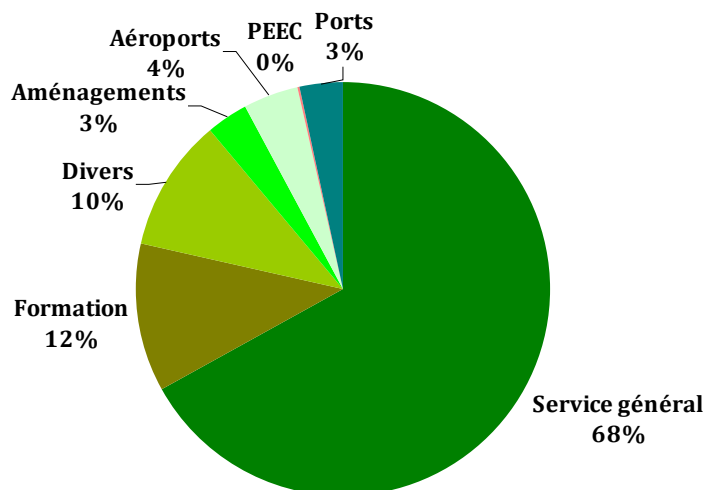
Graphique 12 : Évolution de la taxe affectée et du résultat net des CCI sur la période 2005-2013 (en M€)



Source : Comptes consolidés des CCI.

Le résultat des CCI est principalement issu de la rubrique « service général ». En 2011, sur un résultat net de 114 M€, la rubrique « service général » contribue à 72 % du résultat. La rubrique « formation » (12 %) et la rubrique « divers » (11 %) sont les deux autres activités les plus bénéficiaires des CCI en 2011. La gestion des aéroports et des aménagements contribue respectivement à 4 % du résultat, tandis que la gestion des ports est déficitaire (-4 % de contribution au résultat des CCI).

Graphique 13 : Répartition par activité des contributions positive au résultat des CCI en 2011 (sur 100 %)

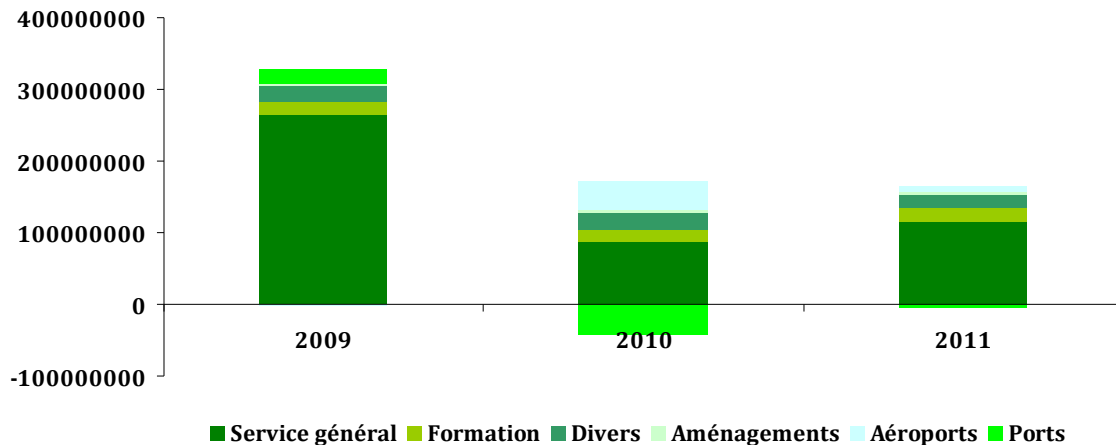


Source : Comptes consolidés des CCI.

La rubrique « service général » correspond en moyenne à 76,3 % du résultat net des CCI sur la période 2009-2011.

Fiche 1

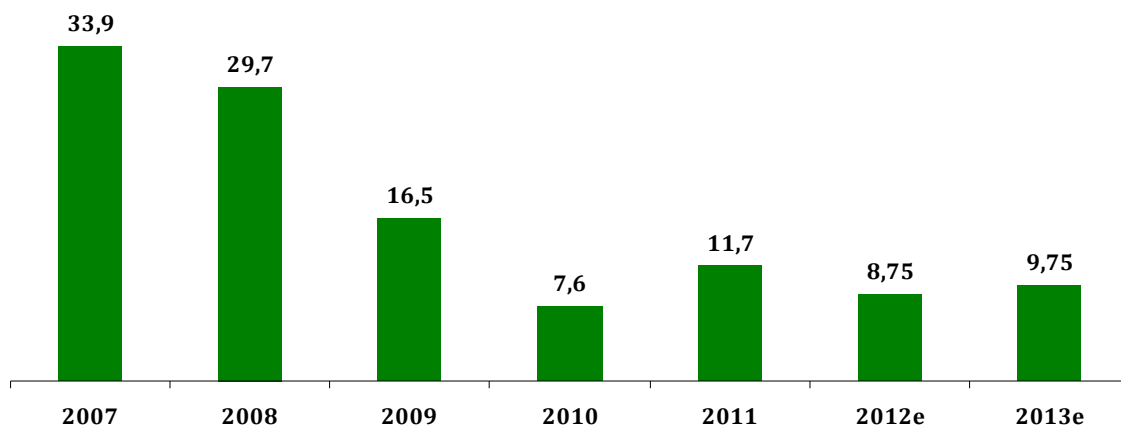
Graphique 14 : Évolution de la contribution respective des missions au résultat net sur la période 2009-2011 (en M€)



Source : Comptes consolidés des CCI.

Les CMA ont enregistré un résultat de 20 M€ par an en moyenne sur la période 2007-2012. Ce résultat est estimé à 9,8 M€ en 2013.

Graphique 15 : Résultat net des CMA sur la période 2007-2012 (en M€)



Source : Comptes consolidés des CCI.

3. Réforme, impact et modalités techniques

La réforme du financement par taxe affectée des CCI et CMA se justifie tout d'abord du fait de la croissance des taxes affectées et du résultat net positif engrangé par les deux réseaux consulaires depuis 2008. Deuxièmement, si la réorganisation territoriale des CCI en 2010 n'a pour l'instant pas donné lieu à des économies, la deuxième phase de cette rationalisation devrait être mise à profit pour dégager des gains d'efficacité. Troisièmement, l'absence de comptabilité analytique permettant à la fois d'identifier la destination du financement par taxe affectée et l'efficacité de la dépense plaide pour un rééquilibrage du financement des deux réseaux consulaires.

3.1. Trois leviers d'économies

Il est proposé de réaliser **400 M€ d'économies** en PLF 2014 et 2015 sur les taxes affectées aux CCI et CMA, en actionnant trois leviers :

- ♦ des économies liées à la réorganisation des réseaux ;
- ♦ des économies liées au recentrage des missions des CCI et CMA financées par la taxe affectée sur des activités pour lesquelles elles détiennent une réelle expertise ;
- ♦ des gains d'efficacité permis par le déploiement de la comptabilité analytique dans les réseaux.

3.1.1. Économies liées à la réorganisation du réseau des CCI et CMA : 210 M€

La réforme territoriale des CCI en 2010 a donné lieu à des réorganisations génératrices de gains d'efficacité qui n'ont pas été accompagnées d'économies. Si la réforme peut justifier une augmentation des coûts dans un premier temps, la stabilisation de la nouvelle organisation territoriale devrait générer des économies d'échelle ayant un impact sur les charges d'exploitation.

Par conséquent, il est proposé d'économiser 180 M€ à partir des gains d'efficacité générés par la rationalisation territoriale et la réorganisation fonctionnelle du réseau des CCI.

Parallèlement, si le réseau des CMA n'a pas été contraint d'opérer une réorganisation territoriale homogène, le processus d'optimisation du réseau doit être une priorité pour ces chambres.

Compte tenu des efforts consentis par le réseau des CCI afin d'améliorer la cohérence et l'efficacité de son offre territoriale, il est proposé que les CMA soient encouragées à rationaliser leur réseau en faisant 30 M€ d'économies.

Tableau 1 : Répartition de la réduction de 210 M€ de taxes affectées liée à la réorganisation des réseaux des CCI et CMA

	CCI	CMA
Montant de l'économie (en M€) liée à la réorganisation	180	30
% de la taxe affectée (en %)	13,5	10,7

3.1.2. Économies liées à la clarification des missions d'intérêt général financées par taxes affectées : 110 M€

Les missions d'intérêt général prises en charge par les CCI et les CMA correspondent à un champ d'intervention varié, qui comprend la gestion des formalités des entreprises, leur accompagnement, la formation ainsi que de l'aide au développement des entreprises en croissance ou en difficulté.

En l'absence de comptabilité analytique (opérationnelle au 1^{er} janvier 2014 pour les CCI et en 2015 pour les CMA), il est difficile de retracer avec précision les actions des chambres consulaires relevant du champ d'intérêt général. De plus, si le code de l'artisanat décrit précisément les missions d'intérêt général prises en charge par les CMA, le code de commerce n'offre pas de définition précise de ces actions pour les CCI. Enfin, certains services actuellement assurés par les CCI et CMA dans le cadre de leurs missions d'intérêt général sont redondants avec les prestations des collectivités territoriales, associations ou institutions telles que la caisse des dépôts ou la banque publique d'investissement (BPI).

Fiche 1

La mise en place d'une comptabilité analytique dans les CCI et les CMA devrait permettre d'améliorer la traçabilité de l'usage de la taxe affectée, en rationalisant les missions assurées par les deux réseaux consulaires, le cas échéant en abandonnant certaines missions ou en effectuant des rapprochements entre les deux types de structures.

Il est proposé de réduire de 90 M€ le financement accordé aux CCI dans le cadre de la clarification des missions prises en charge par le réseau, et de 20 M€ le financement accordé aux CMA dans le cadre de ce projet de service.

Tableau 2 : Économie de 110 M€ liée à la clarification des missions des CCI et CMA

	CCI	CMA
Montant de l'économie (en M€)	90	20
Part de la taxe affectée (en %)	6,7	7,1

3.1.3. Économies liées aux gains d'efficience : 5 % de la taxe affectée, soit 80 M€

Il est proposé d'appliquer aux taxes affectées aux CCI et CMA une réduction de 5 %, afin de participer aux efforts de réduction des déficits dans le cadre du PLF 2014.

La réduction de 5 % correspond à une économie de 66 M€ pour les CCI et de 14 M€ pour les CMA, soit 80 M€ pour les deux réseaux consulaires.

Tableau 3 : Réduction de 5 % sur les deux taxes affectées

	CCI	CMA
Montant de l'économie (en M€)	66	14
Part de la taxe affectée (en %)	5,0	5,0

3.2. Modalités techniques de la réforme

Tableau 4 : Répartition de l'économie de 400 M€

	CCI	CMA	CCI + CMA
Réorganisation du réseau (en M€)	180	30	210
Clarification des missions (en M€)	90	20	110
Gains d'efficience (en M€)	66	14	80
Total (en M€)	336	64	400
Total (en % de la taxe affectée 2013)	25,1	22,8	24,7

L'abaissement du plafond concerne la CVAE et la CFE.

Si, à court terme, la mesure aura pour effet d'augmenter le montant reversé au budget de l'État, elle pourrait conduire, à moyen terme, à un ajustement à la baisse « spontané » des taux votés par les chambres (taux de TA-CFE uniquement), ce qui aurait pour conséquence de diminuer la pression fiscale des entreprises contribuables et de minorer le rendement budgétaire de l'abaissement du plafond.

Afin d'améliorer l'acceptabilité politique de la mesure, il serait envisageable de créer un mécanisme de péréquation nationale en s'appuyant sur les structures existantes, afin d'éviter que les CCI ou les CMA en difficulté ne soient trop fragilisées par la baisse des plafonds. À cette fin, les prérogatives du FCCIR, fonds de financement des CCI, pourraient être révisées par voie réglementaire afin de soutenir les CCI en difficulté. Cette révision nécessite une modification de l'article 1 600 du code général des impôts. Ce fonds pourrait éventuellement provisionner une partie marginale des taxes (au minimum 1 %) avant de les redistribuer dans une logique de réduction des inégalités entre chambres régionales.

3.3. Phasage de la réforme

Il est proposé de répartir l'effort de façon paritaire entre les années 2014 et 2015. Le plafond de la taxe affectée aux CCI sera donc de 1,132 M€ en 2014 et de 964 M€ en 2015. Le plafond de la taxe affectée aux CMA sera de 248 M€ en 2014 et de 216 M€ en 2015.

Tableau 5 : Répartition de la réduction des taxes affectées entre 2014 et 2015 (en M€)

	2014	2015
CCI	168	168
CMA	32	32
Total	200	200

Source : Mission.

3.4. Adaptation des missions

La réduction progressive du montant de la taxe affectée aux CCI et aux CMA peut également être compensée à moyen terme par une révision du périmètre des missions des chambres. Ce périmètre est défini dans le cadre des contrats d'objectif et de performance de chaque chambre. Cette redéfinition pourra s'appuyer sur plusieurs stratégies complémentaires :

- ◆ redéfinition dans le code de commerce et le code de l'artisanat des missions d'intérêt général afin d'éviter une dispersion des moyens de la taxe affectée sur des missions qui n'ont qu'un lien périphérique avec les objectifs fixés par le législateur ;
- ◆ transfert des missions des CCI et CMA à d'autres opérateurs :
 - pour les missions relatives aux formalités : BPI, collectivités (conseils régionaux), Oséo ;
 - pour les missions d'accompagnement : regroupement des doublons constatés entre les opérateurs, agences, collectivités, et les réseaux consulaires ;
- ◆ rapprochement des CCI et des CMA :
 - rapprochement géographique : regroupement des services des deux réseaux afin de réduire le coût des fonctions support ;
 - rapprochement fonctionnel : regroupement d'offres de services génératrices de double démarches (immatriculation auprès du centre de formalité des entreprises) ;
 - fusion : cette option n'est pas souhaitée par les CMA qui mettent en avant la spécificité de leur public.

FICHE 1 BIS

**Comités et centres professionnels et
techniques financés par l'État**

SOMMAIRE

1. PRÉSENTATION DE LA MESURE	1
1.1. Présentation des comités professionnels financés par l'État	1
1.1.1. Les centres techniques industriels (CTI)	1
1.1.2. Les comités professionnels de développement économique (CPDE)	6
1.1.3. Positionnement et suivi des comités professionnels	9
1.1.4. Nature et montant de la mesure	9
1.1.5. Modalités de calcul de la mesure	9
1.2. Justification	9
1.3. Chiffrage	10
1.3.1. Présentation des subventions budgétaires accordées aux CTI	12
1.3.2. Évolution du financement par taxe affectées	12
1.3.3. Évolution du financement par subventions	13
1.3.4. Total du financement accordé par l'État aux comités professionnels	14
2. RÉFORME, IMPACT ET MODALITÉS TECHNIQUES	15
2.1. A court terme : rationalisation du financement accordé aux comités professionnels	15
2.1.1. Rationaliser l'offre de service des comités professionnels : 8 M€	16
2.1.2. Faire contribuer les comités professionnels aux efforts budgétaires : 7 M€	16
2.1.3. Économies réalisées en appliquant les deux réformes de façon cumulative	16
2.2. Simplification du mode de financement des comités professionnels	16
2.2.1. Favoriser le financement par les professionnels concernés	16
2.2.2. Harmoniser le mode de financement en supprimant les dotations budgétaires accordées aux CTI	17
2.3. Adapter les statuts des comités professionnels pour favoriser les regroupements	18

1. Présentation de la mesure

1.1. Présentation des comités professionnels financés par l'État

1.1.1. Les centres techniques industriels (CTI)

1.1.1.1. Statut et missions des CTI

Les CTI, aux termes de la loi du 22 juillet 1948, sont créés par arrêté ministériel, dans toutes les branches d'activité où l'intérêt général le commande, après avis des organisations professionnelles les plus représentatives ; ils ont pour mission « *de promouvoir le progrès technique, de participer à l'amélioration du rendement et à la garantie de la qualité dans l'industrie, ainsi que d'assurer la diffusion des connaissances* ». Il s'agit d'établissement d'utilité publique, dotés de la personnalité civile et de l'autonomie administrative et financière.

Les CTI sont des établissements d'intérêt général dont le statut est régi par le code de la recherche (articles L.342-1 à L.342-13). Ils ont pour objectifs de contribuer à l'évolution des structures et des méthodes de production de l'industrie et à la diffusion des technologies, de favoriser l'adaptation des entreprises aux besoins du marché, de contribuer à la normalisation. Ils organisent et mènent des actions « collectives » de recherche et développement industriel, élaborent des projets collaboratifs, des actions de transfert et de diffusion technologiques au profit des entreprises de leur secteur, en particulier des PME. Ils sont aussi les conseillers des entreprises en matière de technologies et des agents actifs de la politique de normalisation. Ils s'apparentent aux « 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 ont quatre axes d'intervention principaux :

- ◆ une mission de recherche et de développement, orientée sur la recherche appliquée ;
- ◆ une mission de diffusion des savoir-faire aux entreprises ;
- ◆ une mission d'information sur les évolutions réglementaires ;
- ◆ une mission de normalisation.

Les CTI ont des missions d'intérêt général, qui comprennent l'information, l'appui et le développement de compétences (recherche et développement et diffusion des savoir-faire), ainsi que des missions de nature commerciale. Ainsi, dans le cadre de la diffusion des savoir-faire sectoriels aux entreprises du secteur, elles garantissent une information et un accompagnement des entreprises au titre de leur mission d'intérêt général, mais peuvent également individualiser leur prestation en offrant une formation spécifique à un entrepreneur, qui relève d'une prestation commerciale.

Les missions d'intérêt général correspondent à un mécanisme de mutualisation des compétences et des savoir-faire du secteur, et s'apparente à une prestation de service collectif.

1.1.1.2. Présentation des principaux CTI

Tableau 1 : Caractéristiques principales du centre technique des industries de la fonderie (CTIF) en 2011

CTI /CPDE	Dotation 2011 (M€)	Taxe affectée collectée 2011 (M€)	Budget 2011 (M€)	Effectifs 2011 (ETP)	Contrat de performance 2012-2015 (signé/en cours)
CTI	8,4	N/A	13,8	130	En cours

Source : DGCIS.

Le CTIF détient deux missions principales :

- ♦ la recherche et développement, dans le cadre de projets collectifs sur la fonderie, et notamment sur la fonderie durable (éco conception, valorisation des déchets et gestion des émissions et effluents) ;
- ♦ les prestations de services aux entreprises.

Tableau 2 : Caractéristiques principales du centre technique industriel de la construction métallique (CETIM) en 2011

CTI /CPDE	Dotation 2011 (M€)	Taxe affectée collectée 2011 (M€)	Budget 2011 (M€)	Effectifs 2011 (ETP)	Contrat de performance 2012-2015 (signé/en cours)
CTI	N/A	53,4	101	692	Signé

Source : DGCIS.

Les objectifs et missions du CETIM s'organisent autour de quatre axes :

- ♦ la veille stratégique des technologies et des marchés mettant en avant les évolutions prévisibles : 5 % du financement est consacré à cette mission ;
- ♦ les travaux en partenariat avec les milieux scientifiques, les études à caractère général, l'activité de recherche et développement (R&D) sectorielle et multisectorielle, la normalisation, le développement des moyens matériels : 70 % du financement est consacré à cette mission ;
- ♦ la diffusion de l'information technologique et des résultats de l'action collective par le biais d'actions de communication et d'aides au transfert des résultats : 25 % du financement est consacré à cette mission ;
- ♦ les autres prestations de services se déclinent en actions de conseil, d'ingénierie, d'essais : elles ne reçoivent aucun financement collectif.

Tableau 3 : Caractéristiques principales du centre technique des industries aéronautiques et thermiques (CETIAT) en 2011

CTI /CPDE	Dotation 2011 (M€)	Taxe affectée collectée 2011 (M€)	Budget 2011 (M€)	Effectifs 2011 (ETP)	Contrat de performance 2012-2015 (signé/en cours)
CTI	N/A	3,95	12,2	133	Signé

Source : DGCIS.

Le CETIAT intervient majoritairement en faveur du bâtiment, de l'industrie et des transports, qui sont les principaux secteurs d'application de l'aéronautique et de la thermique.

Fiche 1 bis

Le centre conduit deux missions principales :

- ♦ des études d'intérêt général financées par la taxe fiscale affectée, dont le programme est défini chaque année par ses industriels ressortissants ;
- ♦ des prestations d'ordre privé (essais, aide à la conception, études, étalonnages et mesures sur site, formation, expertises et conseil) pour les industriels du secteur.

Tableau 4 : Caractéristiques principales du centre technique industriel de la construction métallique (CETICM) en 2011

CTI /CPDE	Dotation 2011 (M€)	Taxe affectée collectée 2011 (M€)	Budget 2011 (M€)	Effectifs 2011 (ETP)	Contrat de performance 2012-2015 (signé/en cours)
CTI	N/A	4,56	8,4	N/D	Signé

Source : DGCIS.

Les cinq missions principales du CETICM sont les suivantes :

- ♦ normalisation et réglementation, expertise et étude d'ouvrages, mise au point de méthodes et d'outils de calcul, formation et publication, veille technologique ;
- ♦ évaluation des performances énergétiques des ouvrages, en phase de construction et de vie en œuvre, pour permettre le suivi et l'amélioration des éléments consommateurs d'énergie ;
- ♦ contribution aux travaux en cours sur les guides d'application des Eurocodes à des familles spécifiques d'ouvrages et mise à disposition des outils logiciels adaptés aux besoins des entreprises ;
- ♦ études sectorielles sur le recyclage des matériaux et la gestion des déchets ;
- ♦ travaux sur l'amélioration des performances structurales des ouvrages.

Tableau 5 : Caractéristiques principales du centre technique de l'industrie du décolletage (CTDEC) en 2011

CTI /CPDE	Dotation 2011 (M€)	Taxe affectée collectée 2011 (M€)	Budget 2011 (M€)	Effectifs 2011 (ETP)	Contrat de performance 2012-2015 (signé/en cours)
CTI	N/A	2,16	5,35	54	Signé

Source : DGCIS.

Le CTDEC fait partie du pôle de compétitivité Arve industries et participe à quatre projets collectifs :

- ♦ la réflexion sur l'approche globale de la coupe ;
- ♦ le tolérancement et la qualité géométrique des produits ;
- ♦ l'assemblage ;
- ♦ la performance industrielle.

Tableau 6 : Caractéristiques principales de l'Institut de soudure en 2011

CTI /CPDE	Dotation 2011 (M€)	Taxe affectée collectée 2011 (M€)	Budget 2011 (M€)	Effectifs 2011 (ETP)	Contrat de performance 2012-2015 (signé/en cours)
CTI	N/A	0,56	6,73	75	N/A

Source : DGCIS.

Fiche 1 bis

L'institut de soudure est une association assimilée à un CTI. L'Institut de soudure intervient dans le domaine du soudage en ce qui concerne les matériaux, les technologies d'assemblage, les contrôles non destructifs et la réglementation des équipements sous pression.

Tableau 7 : Caractéristiques principales de l'institut français du textile et de l'habillement (IFTH) en 2011

CTI /CPDE	Dotation 2011 (M€)	Taxe affectée collectée 2011 (M€)	Budget 2011 (M€)	Effectifs 2011 (ETP)	Contrat de performance 2012-2015 (signé/en cours)
CTI	8,23	N/A	21,7	246	En cours

Source : DGCIS.

L'IFTH a trois missions principales :

- ◆ l'animation de projets collectifs de R&D ;
- ◆ la transformation de produits innovants en brevets ;
- ◆ la normalisation.

Tableau 8 : Caractéristiques principales du centre technique de la teinture et du nettoyage (CTTN) en 2011

CTI /CPDE	Dotation 2011 (M€)	Taxe affectée collectée 2011 (M€)	Budget 2011 (M€)	Effectifs 2011 (ETP)	Contrat de performance 2012-2015 (signé/en cours)
CTI	0,39	N/A	4,4	48	signé

Source : DGCIS.

Le CTTN a quatre missions principales :

- ◆ la recherche appliquée (environnement et innovations technologiques et structures textiles, innovations et performances à l'entretien) ;
- ◆ la normalisation ;
- ◆ la veille technologique et réglementaire (entretien professionnel et industriel des textiles) ;
- ◆ la diffusion technologique (réponses à des interrogations provenant majoritairement des professionnels de l'entretien, animation de rassemblements professionnels, ou de réunions. activité de publication).

Tableau 9 : Caractéristiques principales du centre technique du papier (CTP) en 2011

CTI /CPDE	Dotation 2011 (M€)	Taxe affectée collectée 2011 (M€)	Budget 2011 (M€)	Effectifs 2011 (ETP)	Contrat de performance 2012-2015 (signé/en cours)
CTI	4,11	N/A	11,7	131	signé

Source : DGCIS.

Le CTP détient neuf priorités d'action en termes de recherche appliquée :

- ◆ la chimie des lignocelluloses et des matériaux biosourcés ;
- ◆ les applications hygiène-santé ;
- ◆ les emballages du futur ;
- ◆ l'électronique imprimée ;
- ◆ le papier intelligent ;

Fiche 1 bis

- ◆ la valorisation des papiers cartons récupérés ;
- ◆ l'eau-énergie ;
- ◆ la communication imprimée ;
- ◆ les performances industrielles.

Tableau 10 : Caractéristiques principales de l'institut technique des corps gras (ITERG) en 2011

CTI /CPDE	Dotation 2011 (M€)	Taxe affectée collectée 2011 (M€)	Budget 2011 (M€)	Effectifs 2011 (ETP)	Contrat de performance 2012-2015 (signé/en cours)
CTI	0,91	N/A	5,9	75	signé

Source : DGCIS.

L'ITERG détient quatre missions principales :

- ◆ la normalisation ;
- ◆ l'expertise ;
- ◆ la veille scientifique, technique et réglementaire ;
- ◆ la R&D dans six domaines :
 - l'étude de la valeur ajoutée des nutriments lipidiques et liposolubles ;
 - le développement de nouvelles filières de production de lipides ou de molécules liposolubles faisant appel notamment aux biotechnologies ;
 - l'optimisation du raffinage des huiles ;
 - la purification de nouveaux dérivés lipidiques ;
 - l'élaboration de modèles, critères et indicateurs socio-économiques et environnementaux en appui à la mise en œuvre d'éco-filières de production et de transformation durables de corps gras ;
 - l'élaboration des méthodes originales d'analyse des contaminants liposolubles présentant des risques toxicologiques, des composés d'intérêt.

Tableau 11 : Caractéristiques principales du CTI forêt, cellulose, bois-construction (FCBA) en 2011

CTI /CPDE	Dotation 2011 (M€)	Taxe affectée collectée 2011 (M€)	Budget 2011 (M€)	Effectifs 2011 (ETP)	Contrat de performance 2012-2015 (signé/en cours)
CTI	4,5 (dont 3 M€ du ministère de l'agriculture)	N/A	31,6	340	signé

Source : DGCIS.

Le FCBA détient quatre missions principales :

- ◆ la normalisation ;
- ◆ la veille scientifique, technique et réglementaire ;
- ◆ la formation ;
- ◆ la R&D dans huit domaines :
 - l'amélioration génétique ;
 - les biotechnologies et la sylviculture ;
 - l'approvisionnement des industries ;

Fiche 1 bis

- les procédés de transformation des matériaux bois et à base de bois ;
- les constituants lignocellulosiques ;
- la construction et l'ameublement ;
- l'environnement et la santé ;
- la société et les territoires.

1.1.2. Les comités professionnels de développement économique (CPDE)

Les CPDE sont des établissements d'utilité publique créés par décrets en Conseil d'État et soumis au contrôle économique et financier de l'État. Ils ont pour mission, aux termes de l'article 2 de la loi n°78-654 du 22 juin 1978 « *d'assurer la compétitivité des entreprises, d'accroître leur productivité et d'améliorer leur adaptation aux besoins du marché en contribuant au financement et en favorisant des actions et des initiatives d'intérêt collectif* ». Les CPDE ont été créés à l'origine pour intervenir dans des champs moins technologiques que les CTI. Ils ont pour objet de contribuer à l'amélioration de la compétitivité des entreprises, de leur productivité et à leur adaptation aux besoins du marché. Les quatre CPDE qui relèvent du MRP exercent leurs compétences respectivement dans les secteurs de l'habillement, du cuir, dans les domaines de l'horlogerie-bijouterie-arts de la table, de l'ameublement et du bois industriel. Parmi ces quatre CPDE, deux (Francéclat et CTC) exercent aussi les missions de CTI pour leurs secteurs respectifs.

Les CPDE ont quatre axes d'intervention principaux :

- ◆ soutien technique au développement de l'industrie ;
- ◆ financement d'actions à l'international ;
- ◆ actions de promotion collective du marché ;
- ◆ outil complémentaire de financement pour des actions conjointes avec les fédérations professionnelles.

1.1.2.1. Le comité de développement et de promotion de l'habillement (DEFI)

Le DEFI, institué par un décret du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 20 décembre 2000, prend la suite du Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement créé en 1984. Il assume plusieurs missions afin de favoriser les initiatives à caractère collectif intéressant le secteur de l'habillement :

- ◆ encourager les programmes tendant à l'innovation et à la rénovation des structures industrielles et commerciales ;
- ◆ aider à l'amélioration des conditions de formation du personnel et des conditions de production, de gestion et de commercialisation dans l'industrie de l'habillement ;
- ◆ promouvoir et faire connaître les produits de cette industrie et les entreprises au plan national et international ;
- ◆ contribuer à un environnement favorable à la création dans le domaine de la mode et aider à la conservation du patrimoine ;
- ◆ procéder à toutes études d'ordre économique ou social intéressant le secteur de l'habillement et en diffuser les résultats ;
- ◆ contribuer au financement des programmes correspondant à ces orientations ;
- ◆ veiller à la cohérence des actions des organismes d'intérêt collectif bénéficiant de ses aides financières.

Tableau 12 : Caractéristiques de DEFI en 2011

CTI /CPDE	Dotation 2011 (M€)	Taxe affectée collectée 2011 (M€)	Budget 2011 (M€)	Effectifs 2011 (ETP)	Contrat de performance 2012-2015 (signé/en cours)
CPDE	N/A	9,61	12,1	8	Signé

Source : DGCIS.

1.1.2.2. Le comité Francéclat

Le comité Francéclat a pour objectif de répondre aux besoins des entreprises des secteurs de l'horlogerie, de la bijouterie, de l'orfèvrerie, des arts de la table et de la joaillerie, dans leur dimension de production et de distribution. Son activité relève essentiellement d'une logique d'actions collectives ayant pour finalité la diffusion du progrès technique, la qualité, la compétitivité et la productivité des entreprises. Il favorise les actions et les initiatives d'intérêt collectif en matière de promotion et de sensibilisation des entreprises.

La stratégie retenue pour les années 2012 à 2015 se structure autour de trois axes de différenciation des produits :

- ♦ la création ;
- ♦ le savoir-faire ;
- ♦ la qualité.

En 2008, le centre technique industriel du secteur, le « CeteHOR », a fusionné avec le comité Francéclat dont il est devenu le département technique. Il assure les activités de recherche et développement et de normalisation. Certaines prestations individuelles (études techniques, essais, certification de produits) peuvent être fournies aux entreprises.

Tableau 13 : Caractéristiques de Francéclat en 2011

CTI /CPDE	Dotation 2011 (M€)	Taxe affectée collectée 2011 (M€)	Budget 2011 (M€)	Effectifs 2011 (ETP)	Contrat de performance 2012-2015 (signé/en cours)
CPDE	N/A	13,7	14,4	40	Signé

Source : DGCIS.

1.1.2.3. Le centre technique du cuir (CTC)

Le CTC intervient en faveur des secteurs du cuir brut, de la tannerie-mégisserie, des chaussures, de la maroquinerie et de la ganterie. Ce CPDE a pour objectif d'améliorer le rendement et la qualité de ces industries, en l'absence d'un centre technique dédié à cette filière.

Le CTC est organisé autour de deux secteurs d'activité :

- ♦ une activité d'intérêt collectif destinée à fournir des prestations collectives ;
- ♦ une activité plus « privée » qui fournit des prestations de service individuelles aux entreprises de la filière.

Fiche 1 bis

L'amont de la filière utilise une matière première nationale renouvelable, à destination principale du marché haut de gamme : les enjeux portent sur la qualité des matières premières, ainsi que sur l'intégration des contraintes environnementales, auxquelles ne sont pas soumis les concurrents non européens. L'aval de la filière appuie sa stratégie de différenciation sur l'immatériel, et en particulier la création, l'innovation et la qualification des ressources humaines.

Tableau 14 : Caractéristiques du CTC en 2011

CTI /CPDE	Dotation 2011 (M€)	Taxe affectée collectée 2011 (M€)	Budget 2011 (M€)	Effectifs 2011 (ETP)	Contrat de performance 2012-2015 (signé/en cours)
CPDE	N/A	11,9	18,8	140	Signé

Source : DGCIS.

1.1.2.4. Le comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB)

Le CODIFAB intervient auprès des entreprises du secteur en organisant des actions autour de quatre thèmes :

- ◆ les études, la recherche et le développement ;
- ◆ la normalisation ;
- ◆ la collecte et la diffusion du savoir ;
- ◆ l'expertise auprès des acteurs institutionnels et professionnels.

Le CODIFAB a pour mission de favoriser toutes les initiatives présentant un intérêt pour l'ensemble de la profession de l'ameublement et certaines des professions de la seconde transformation du bois.

Les orientations principales du comité visent à :

- ◆ permettre la maîtrise des marchés et le développement de la capacité d'une offre adaptée par l'élévation du niveau de proposition et le renouvellement de la conception et mise en marché de produits attendus par le consommateur ;
- ◆ favoriser une politique d'innovation en tirant notamment profit des évolutions socio-environnementales par ailleurs sources de contraintes réglementaires à gérer ;
- ◆ faciliter l'accès des entreprises aux marchés étrangers ;
- ◆ fédérer et renforcer les synergies entre les diverses professions en favorisant des projets filière.

Les interventions du CODIFAB sont principalement déployées dans les domaines de la recherche créative et esthétique, de la formation professionnelle (en soutien des centres d'apprentissage des industries de l'ameublement), de la veille économique et l'étude analytique des marchés, de la promotion des exportations ainsi que de la communication.

Tableau 15 : Caractéristiques du CODIFAB en 2011

CTI /CPDE	Dotation 2011 (M€)	Taxe affectée collectée 2011 (M€)	Budget 2011 (M€)	Effectifs 2011 (ETP)	Contrat de performance 2012-2015 (signé/en cours)
CPDE	N/A	10,84	14,9	16	En cours

Source : DGCIS.

1.1.3. Positionnement et suivi des comités professionnels

Les activités collectives des centres concernent, en premier lieu, la recherche appliquée, développée par chacun des centres en fonction des besoins des secteurs considérés. Ces activités recouvrent des travaux sur des thèmes directement liés à la compétitivité d'un ensemble d'entreprises et dont les résultats doivent être facilement transférables et appropriables par celles-ci.

Au cours des dernières années, cette activité a évolué sensiblement, notamment :

- ♦ à travers le développement de liens plus forts avec le monde de la recherche publique, qui s'est traduite par l'implication de plusieurs centres techniques dans les pôles de compétitivité et l'obtention du label « Carnot » en juin 2011, pour cinq CTI (le Cetim, l'Iterg, l'IS, le CTIF, le CTP et l'IFTH) ;
- ♦ par la prise en compte de la dimension européenne, en particulier par la participation à des projets du programme cadre de recherche et développement technologique.

Le transfert de technologie et la diffusion des connaissances, notamment à travers la formation, constituent également des activités prioritaires pour les centres (30 % des actions collectives). Les activités conduites par les centres en matière de normalisation représentent en moyenne 15 % des actions collectives.

Depuis 2004, les actions des CTI et des CPDE sont menées dans le cadre de contrats entre chacun de ces organismes, les professions correspondantes et l'État. Ces contrats définissent la stratégie à moyen terme de ces organismes, leurs plans d'actions, identifient les actions collectives prioritaires et introduisent des indicateurs de suivi. Ces contrats de performance pluriannuels (actuellement 2012-2015) suivent un modèle type et comprennent des objectifs qui font l'objet d'un suivi régulier entre la gouvernance de ces organismes et l'administration de tutelle (DGCIS). Au moins une fois par an, les conseils d'administration font un point sur le suivi et l'avancement de ces objectifs.

1.1.4. Nature et montant de la mesure

Les centres techniques industriels (CTI) et les comités professionnels de développement économique (CPDE) bénéficient de taxes affectées et de subventions au titre de leur action d'accompagnement des entreprises industrielles. Ce financement accordé par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a pour but de soutenir ces structures dans le cadre de leur mission de promotion de l'industrie et de soutien aux entreprises pour favoriser leur adaptation aux besoins du marché.

1.1.5. Modalités de calcul de la mesure

1.2. Justification

En apportant un financement public, l'État poursuit deux objectifs :

- ♦ apporter une caution et un label à l'activité des CTI du fait du contrôle financier effectué par le contrôle général économique et financier (CGEFI) ;
- ♦ apporter un mécanisme de financement qui oblige les professionnels à mutualiser leur recherche pour dynamiser le secteur.

Fiche 1 bis

Le tome I du Voies et Moyens du PLF 2013 indique que les subventions attribuées aux centres techniques industriels (CTI) et aux organismes assimilés leur permettent de mettre en œuvre, au profit de l'ensemble des entreprises de leur ressort, des actions visant à promouvoir l'industrie, à contribuer à l'évolution des structures productives et à la diffusion des progrès techniques, à favoriser l'adaptation des entreprises aux besoins du marché et à encourager les progrès de la normalisation et de la qualité des produits.

1.3. Chiffrage

Les taxes affectées aux CTI et CPDE s'élèvent à 138,5 M€ pour l'année 2013 (tome I Voies et moyens du PLF 2013).

Les six taxes sont les suivantes :

- ◆ la taxe pour le développement des industries de l'ameublement ainsi que des industries du bois, au bénéfice de l'institut technologique forêt cellulose bois-construction ameublement (FCBA), du Comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB) et du Centre technique des industries mécaniques (CETIM) ;
- ◆ la taxe pour le développement des industries du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure, au bénéfice du Comité professionnel de développement cuir, chaussure, maroquinerie (CTC) ;
- ◆ la taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie et orfèvrerie, au bénéfice du Comité professionnel de développement de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie, de l'orfèvrerie et des arts de la table (Francéclat) ;
- ◆ la taxe pour le développement des industries de l'habillement, au bénéfice du Comité de développement et de promotion de l'habillement (DEFI) ;
- ◆ la taxe pour le développement des industries de la mécanique et de la construction métallique, des matériels et consommables de soudage et produits du décolletage, de construction métallique et des matériels aérauliques et thermiques, au bénéfice des centres techniques industriels de la mécanique : CETIM, centre technique des industries aérauliques et thermiques (CETIAT), centre technique de l'industrie du décolletage (CTDEC), centre technique des industries mécaniques (CTICM), Institut de soudure ;
- ◆ la taxe pour le développement des industries des matériaux de construction regroupant les industries du béton, de la terre cuite et des roches ornementales et de construction au bénéfice du centre d'étude et de recherche de l'industrie du béton (CERIB) et du centre technique de matériaux naturels de construction (CTMNC).

Tableau 16 : Typologie des taxes affectées

Intitulé de la dépense fiscale	Fondement juridique	CTI bénéficiaires	CPDE bénéficiaires	Montant du plafond PLF 2013 (M€)
Taxe pour le développement des industries de l'ameublement ainsi que des industries du bois	Art. 71 A de la LFR 2003 (N°2003-1312 du 30/12/03) modifié par l'article 44 de la LFI 2005 et par l'art.109 de la LFI 2007	CETIM FCBA	CODIFAB	16,5

Fiche 1 bis

Intitulé de la dépense fiscale	Fondement juridique	CTI bénéficiaires	CPDE bénéficiaires	Montant du plafond PLF 2013 (M€)
Taxe pour le développement des industries du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure	Art. 71 B de la LFR 2003 (N°2003-1312 du 30/12/03), modifié par l'article 44 de la LFI 2005	-	CTC	12,5
Taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie et orfèvrerie	Art. 71 C de la LFR 2003 (N°2003-1312 du 30/12/03), modifié par l'article 44 de la LFI 2005 et par l'art. 110 de la LFI 2007	-	Francéclat	13,5
Taxe pour le développement des industries de l'habillement	Art. 71 D de la LFR 2003 (N°2003-1312 du 30/12/03), modifié par l'article 44 de la LFI 2005	-	DEFI	10,0
Taxe pour le développement des industries de la mécanique et de la construction métallique, des matériels et consommables de soudage et produits du décolletage, de construction métallique et des matériels aérauliques et thermiques	Art. 71 E de la LFR 2003 (N°2003-1312 du 30/12/03)	CETIM CETIAT CTDEC CTICM Institut de la soudure	-	70,0
Taxe pour le développement des industries des matériaux de construction regroupant les industries du béton, de la terre cuite et des roches ornementales et de construction	Art. 71 F de la LFR 2003	CTMNC CERIB	-	16,0
Total CTI	-	CTMNC CERIB CETIM CETIAT CTDEC CTICM Institut de la soudure FCBA	-	90,9
Total CPDE	-	-	CODIFAB DEFI CTC Francéclat	47,6
Total	-	-	-	138,5

Source : Tome I Voies et moyens PLF 2013.

Le montant affecté respectivement aux CTI et CPDE est estimé sur le fondement de la répartition constatée en 2010, soit 27,5 % en faveur des CPDE et 72,5 % en faveur des CTI, soit 38,1 M€ pour les CPDE et 100,4 M€ pour les CTI au titre de l'année 2013.

1.3.1. Présentation des subventions budgétaires accordées aux CTI

Les CTI qui bénéficient d'une subvention budgétaire sont les suivants :

- ◆ Institut technologique forêt cellulose bois ameublement (FBCA) ;
- ◆ Institut français du textile et de l'habillement (IFTH) ;
- ◆ Institut français de la mode (IFM) ;
- ◆ Centre technique de la teinture et du nettoyage (CTTN) ;
- ◆ Centre technique du papier (CTP) ;
- ◆ Institut des corps gras (ITERG) ;
- ◆ Centre technique des industries et de la fonderie (CTIF).

Tableau 17 : Montant du financement public accordé aux CTI en PLF 2012

CTI	Part financement public (en %)	Montant de la subvention (en M€)	Total ressources (en M€)
FBCA	5	1,5	31
IFTH	28	5,9	21,3
IFM	34	2,8	8,5
CTTN	7	0,3	4,3
CTP	29	3,5	12,3
ITERG	13	0,8	6,3
CTIF	53	7,1	13,5
Total	-	78,9	165,4

Source : PAP 2013.

1.3.2. Évolution du financement par taxe affectées

Le financement par taxe affectée des CTI et CPDE a progressé de 6,7 % entre 2007 et le PLF 2013, passant de 130 M€ à 138,5 M€.

Tableau 18 : Évolution du financement par taxe affectée des CTI et CPDE (2007-2013) (en M€)

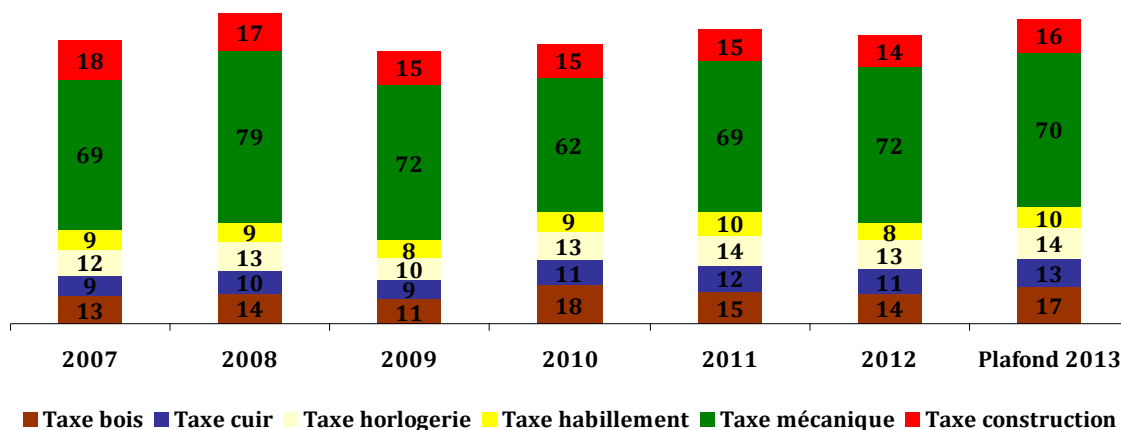
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Plafond 2013
Taxe Bois	13	14	11	18	15	14	17
Taxe Cuir	9	10	9	11	12	11	13
Taxe horlogerie	12	13	10	13	14	13	14
Taxe habillement	9	9	8	9	10	8	10
Taxe mécanique	69	79	72	62	69	72	70
Taxe construction	18	17	15	15	15	14	16
Total CTI	91	100	90	82	88	90	90
Total CPDE	39	42	35	46	47	42	49
TOTAL	130	142	125	128	135	132	139

Source : Tome I Voies et moyens 2007-2013.

Fiche 1 bis

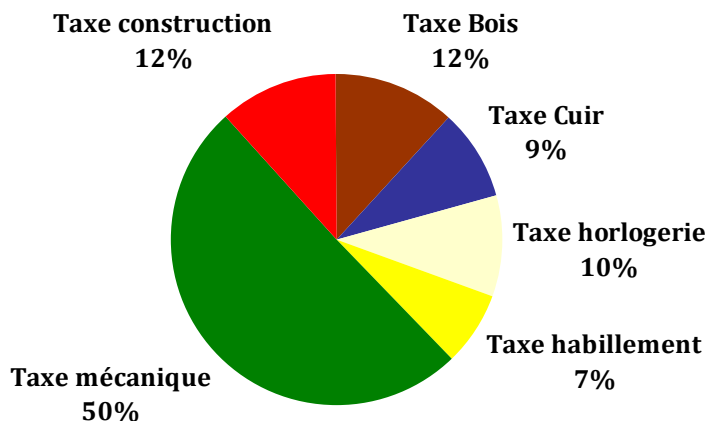
Le poids relatif des différentes taxes affectées aux comités professionnels a peu évolué depuis 2007 : la taxe en faveur de l'industrie mécanique représente 50,4 % des taxes affectées aux CTI et CPDE en 2013. La taxe en faveur de la construction (11,5 %), la taxe en faveur de l'industrie du bois (12,2 %), la taxe en faveur de l'horlogerie (10,1 %), la taxe en faveur de l'industrie du cuir (9,4 %) et la taxe en faveur de l'habillement (7,2 %) complètent les 138,5 M€ affectées aux comités professionnels en 2013.

Graphique 1 : Évolution relative du montant des taxes affectées aux comités professionnels (2007-2013) (en M€)



Source : Tome I Voies et moyens 2007-2013.

Graphique 2 : Répartition du montant des taxes affectées en 2013 (sur 100 %)



Source : Tome I Voies et moyens 2007-2013.

1.3.3. Évolution du financement par subventions

Le financement par subvention accordé aux CTI a diminué de 40,1 % entre 2008 et 2013, passant de 33 M€ à 20 M€.

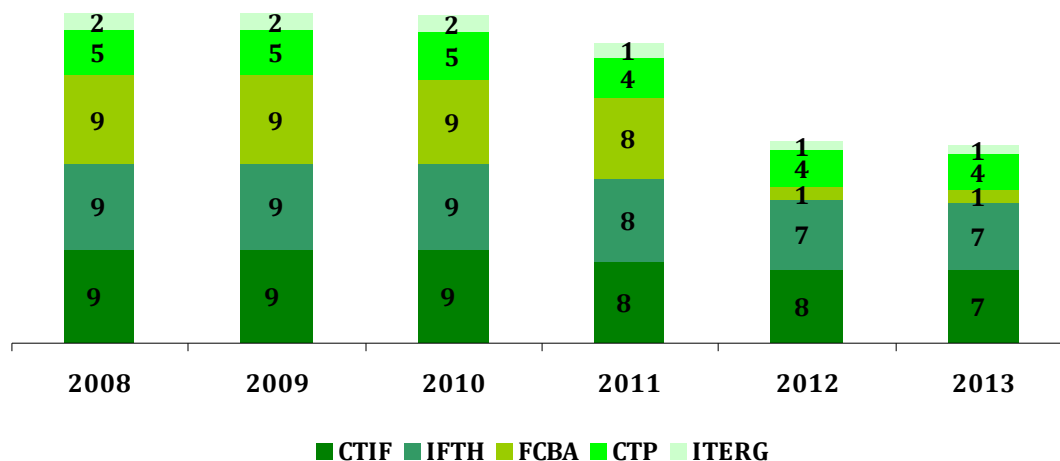
Fiche 1 bis

Tableau 19 : Évolution des subventions accordées par l'État aux CTI (en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution du montant (en %)
CTIF	9	9	9	8	8	7	- 21,6
IFTH	9	9	9	8	7	7	- 23,0
FCBA	9	9	9	8	1	1	- 85,2
CTP	5	5	5	4	4	4	- 23,2
ITERG	2	2	2	1	1	1	- 48,4
Total	33	33	33	30	20	20	- 40,1

Source : PAP.

Graphique 3 : Évolution des subventions accordées aux comités professionnels sur la période 2008-2013 (en M€)

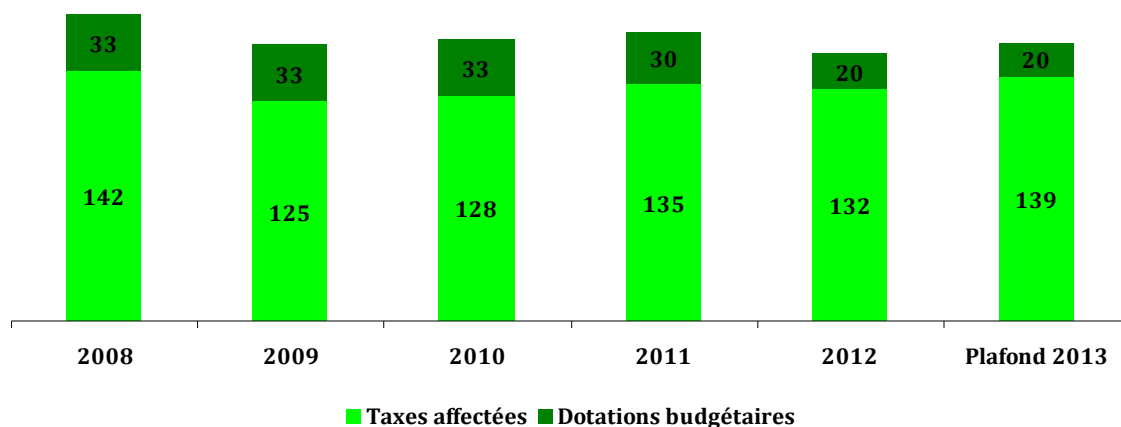


Source : PAP.

1.3.4. Total du financement accordé par l'État aux comités professionnels

Le montant total du financement accordé par l'État aux CTI et CPDE s'élève à 159 M€ en PLF 2013, dont 87 % de taxes affectées et 13 % de subventions budgétaires. Le montant total du financement accordé par l'État a diminué de 9,4 % entre 2008 et 2013, passant de 175 M€ à 159 M€.

Graphique 4 : Évolution du financement accordé aux comités professionnels sur la période 2008-2013 (en M€)



Source : PAP et Tome I Voies et moyens.

2. Réforme, impact et modalités techniques

A court terme, l'objectif est de rationaliser l'organisation des comités professionnels afin **d'optimiser l'utilisation du financement de l'État** au service des entreprises de chaque secteur, en encourageant des regroupements et des gains d'efficacité et en intégrant leurs ressources dans la **nécessaire trajectoire de redressement des finances publiques**.

A moyen terme, l'objectif est de réformer les modalités de financement des comités professionnels, ainsi que leurs statuts, afin d'adapter leurs ressources et leur organisation aux besoins des entreprises dans un contexte de concurrence internationale.

2.1. A court terme : rationalisation du financement accordé aux comités professionnels

Trois éléments justifient la réforme des comités professionnels.

Premièrement, le plafond des taxes affectées aux CTI et CPDE est sur-calibré au regard des évolutions récentes de la collecte de la taxe. En effet, le plafond s'élève à 139 M€ en 2012 alors que la collecte des taxes en 2011 était de 135 M€ en 2011 et de 128 M€ en moyenne sur la période 2007-2010. De fait, en 2012, **quatre plafonds étaient surévalués au regard de la collecte effective** et n'ont pas donné lieu à des dépassements : la taxe affectée au CODIFAB, FCBA et CETIM (1,615 M€ entre la collecte et le plafond), la taxe affectée à Francéclat (0,3 M€), la taxe affectée au DEFI (0,005 M€) et la taxe affectée au CERIB et au CTMNC (0,41 M€), **soit un total de 2,33 M€**. **L'exécution des taxes, depuis 2007, n'a jamais atteint le niveau du plafond global.**

Deuxièmement, les centres financés par taxe affectée ont vu leurs ressources augmenter entre 2007 et 2012 (+1,8 % sur la période), alors que la subvention allouée aux CTI financés par dotation budgétaire a diminué d'environ 30 % depuis 2007.

Troisièmement, dans un contexte de ressources budgétaires contraintes, les CTI et CPDE doivent contribuer à l'effort de redressement des finances publiques.

2.1.1. Rationaliser l'offre de service des comités professionnels : 8 M€

Il est proposé d'abaisser le plafond de la taxe affectée et des subventions accordées aux CTI et aux CPDE de 8 M€ afin d'encourager une rationalisation de leur organisation, en activant deux leviers :

- ♦ le rapprochement entre CTI, ou entre CTI et CPDE, pour les comités professionnels engagés dans des secteurs actuellement associés à plusieurs structures, afin de rationaliser le financement des actions collectives et de profiter des économies d'échelle générées par les rapprochements ;
- ♦ la suppression des centres n'ayant pas la taille critique suffisante.

2.1.2. Faire contribuer les comités professionnels aux efforts budgétaires : 7 M€

2.1.2.1. Réduction des dotations budgétaires attribuées aux CTI

Les centres disposant également de ressources propres, la diminution des subventions et taxes affectées conduirait à une diminution limitée de leurs ressources totales comprise entre 0 et 7,2 %, proportionnelle à leur rentabilité. L'économie demandée aux CTI bénéficiant d'une dotation budgétaire est de 2 M€.

Afin de garantir un traitement équitable entre centres financés par taxes affectées et centres financés par dotation budgétaire, le même raisonnement serait appliqué aux CTI sous dotation budgétaire, sur la base d'une réduction de même ampleur.

2.1.2.2. Réduction du plafond des taxes affectées aux comités professionnels

Compte tenu des opportunités en termes de gains d'efficience évoqués *supra*, il est proposé de réduire de 5 M€ le plafond des taxes affectées aux CTI et CPDE, soit une diminution de 3 %, au titre de l'effort de rationalisation budgétaire.

2.1.3. Economies réalisées en appliquant les deux réformes de façon cumulative

La réduction du plafond des taxes affectées ainsi que des subventions budgétaires en PLF 2014 et 2015 générerait une économie de 15 M€, soit 9 % de moins que le financement accordé en 2013.

2.2. Simplification du mode de financement des comités professionnels

2.2.1. Favoriser le financement par les professionnels concernés

Il peut être envisagé de remplacer le mécanisme de taxes affectées par une contribution volontaire obligatoire (CVO) ou une contribution volontaire (CV) afin que les entreprises du secteur portent de façon indépendante l'effort financier sectoriel. En effet, en ce qui concerne les comités professionnels, la taxe affectée est une alternative à une contribution volontaire obligatoire, dans la mesure où les contributeurs sectoriels sont nombreux et peu réceptifs à une mutualisation. La taxe affectée permet dans ce cadre de faire bénéficier le secteur d'une caution législative ainsi que des moyens de l'administration fiscale pour procéder à un recouvrement efficace.

Toutefois, le caractère sectoriel des taxes affectées aux comités professionnels plaide pour une clarification du financement de ces centres, qui dispensent des prestations collectives aux entreprises de leur seul secteur. Le remplacement des taxes affectées par des CVO conforterait le caractère obligatoire de ce prélèvement, en répondant aux besoins d'incitations à la mutualisation sectorielle. Toutefois, le recours à des CV permettrait aux entreprises de chaque secteur de choisir si une mutualisation est pertinente, en l'absence de contrainte de la puissance publique.

Le recours aux CVO reviendrait à rétablir un des moyens de financement initial des centres techniques, en vigueur entre 1948 et 1959, avant que ne lui soit substitué une taxe parafiscale. Le réseau des comités professionnels reste prudent quant à la substitution de CVO aux taxes affectées au motif que ce mécanisme pourrait générer un refus du prélèvement de la part des redevables, une instabilité juridique (multiplication du contentieux en cas de contestations) et financière (pertes de ressources) ainsi que des difficultés de recouvrement (recouvrement sans l'intervention de la puissance publique).

Le passage aux CVO devrait donc s'accompagner d'une sécurisation des conditions de financement de nature à rassurer les centres techniques et professionnels.

Il reste également à déterminer la nature des CVO au regard de la comptabilité Maastrichienne. Alors que la Commission européenne a considéré par une décision du 29 juin 2011 que les CVO prélevées constituaient des taxes parafiscales et étaient par conséquent constitutives d'aides d'État, la France a introduit un premier recours le 20 février 2009 en faisant valoir qu'il s'agissait de cotisations de nature privée et un second recours en annulation le 9 septembre 2011 contre la décision de la Commission. Le Conseil d'État a posé une question préjudicielle à la Cour de justice des communautés européennes le 28 novembre 2011 afin de déterminer si la décision d'extension d'un accord interprofessionnel et l'institution d'une CVO était ou non relative à une aide d'État. Ce contexte juridique plaide pour une analyse approfondie des conséquences de la transformation des taxes affectées aux centres professionnels en CVO, afin d'éviter que, faute de notification, celles-ci ne soient considérées comme des aides d'État.

2.2.2. Harmoniser le mode de financement en supprimant les dotations budgétaires accordées aux CTI

Le financement par dotation budgétaire paraît moins justifié que le mécanisme de taxes affectées, dans la mesure où les CTI offrent des prestations sectorielles directement dédiées aux entreprises. Le financement par subvention s'apparente donc à une aide d'État en faveur d'un secteur, favorisant une industrie aux dépens de celles qui ne sont pas associées à un CTI ou CPDE. Il est par conséquent proposé de transformer les subventions budgétaires, qui représentent pour l'année 2013 20 M€, en taxes affectées.

Compte-tenu de la spécialisation des CTI concernés par la dotation budgétaire (CTIF, IFTH, FCBA, CTP, ITERG), il peut être envisagé d'intégrer les subventions budgétaires au montant des taxes affectées aux secteurs suivants :

- ◆ taxe mécanique : CTIF, ITERG ;
- ◆ taxe bois : FCBA et CTP ;
- ◆ taxe habillement : IFTH.

2.3. Adapter les statuts des comités professionnels pour favoriser les regroupements

Les statuts des CTI et CPDE sont différents : les CTI relèvent du code de la recherche (articles L342-1 à L342-13) et les CODE de la loi de 1978 précitée. Un statut unique serait fondé sur les missions des CPDE, qui englobent celles des CTI, afin de renforcer la lisibilité de ces dispositifs, mais également d'élargir les champs d'intervention des CTI au-delà du champ technologique, pour contribuer aux innovations de toutes natures.

FICHE 3

**Dépenses fiscales et niches sociales en
faveur des entreprises évaluées non
efficaces ou non efficientes par le comité
d'évaluation de 2011**

SOMMAIRE

1. 15 MESURES D'UN MONTANT SUPÉRIEUR À 5 M€	2
1.1. Prise en compte sur une base réduite des résultats provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer. Dispositions applicables jusqu'au 31 décembre 2017	2
1.1.1. <i>Présentation de la mesure</i>	2
1.1.2. <i>Chiffrage</i>	2
1.1.3. <i>Justification de la réforme envisagée</i>	2
1.1.4. <i>Réforme envisagée</i>	3
1.2. Exonération de la part communale et intercommunale de taxe foncière en faveur des terres agricoles à concurrence de 20 %	3
1.2.1. <i>Présentation de la mesure</i>	3
1.2.2. <i>Chiffrage</i>	3
1.2.3. <i>Justification de la réforme envisagée</i>	3
1.2.4. <i>Réforme envisagée</i>	4
1.3. Exonération temporaire des suppléments de rémunération versés aux salariés et mandataires sociaux au titre de l'exercice d'une activité professionnelle en France (primes d'impatriation), ou sur agrément pour les personnes non salariées qui établissent leur domicile fiscal en France au plus tard le 31 décembre 2011, et de la fraction de leur rémunération correspondant à l'activité exercée à l'étranger	4
1.3.1. <i>Présentation de la mesure</i>	4
1.3.2. <i>Chiffrage</i>	4
1.3.3. <i>Justification de la réforme envisagée</i>	5
1.3.4. <i>Réforme envisagée</i>	7
1.4. Exonération partielle de la prise en charge par l'employeur des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail	7
1.4.1. <i>Présentation de la mesure</i>	7
1.4.2. <i>Chiffrage</i>	8
1.4.3. <i>Justification de la réforme envisagée</i>	8
1.4.4. <i>Réforme envisagée</i>	9
1.5. Abattement sur les bénéfices réalisés par les jeunes agriculteurs	9
1.5.1. <i>Présentation de la mesure</i>	9
1.5.2. <i>Chiffrage</i>	9
1.5.3. <i>Justification de la réforme envisagée</i>	9
1.5.4. <i>Réforme envisagée</i>	10
1.6. Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le GPL	11
1.6.1. <i>Présentation de la mesure</i>	11
1.6.2. <i>Chiffrage</i>	11
1.6.3. <i>Justification de la réforme envisagée</i>	11
1.6.4. <i>Réforme envisagée</i>	12
1.7. Crédit d'impôt pour investissement en Corse	12
1.7.1. <i>Présentation de la mesure</i>	12
1.7.2. <i>Chiffrage</i>	12
1.7.3. <i>Justification de la réforme envisagée</i>	13
1.7.4. <i>Réforme envisagée</i>	13

1.8. Remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gazole utilisé par les exploitants de transport public routier en commun de voyageurs	13
1.8.1. <i>Présentation de la mesure</i>	13
1.8.2. <i>Chiffrage</i>	14
1.8.3. <i>Justification de la réforme envisagée</i>	14
1.8.4. <i>Réforme envisagée</i>	15
1.9. Exonération, dans la limite de 14,5% d'un plafond révisable chaque année, des sommes perçues par les arbitres et juges sportifs	15
1.9.1. <i>Présentation de la mesure</i>	15
1.9.2. <i>Chiffrage</i>	16
1.9.3. <i>Justification de la réforme envisagée</i>	16
1.9.4. <i>Réforme envisagée</i>	17
1.10. Réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité (FIP)	17
1.10.1. <i>Présentation de la mesure</i>	17
1.10.2. <i>Chiffrage</i>	17
1.10.3. <i>Justification de la réforme envisagée</i>	18
1.10.4. <i>Réforme envisagée</i>	18
1.11. Crédit d'impôt pour dépenses de conception de nouveaux produits exposés par les entreprises exerçant les métiers de l'art	19
1.11.1. <i>Présentation de la mesure</i>	19
1.11.2. <i>Chiffrage</i>	19
1.11.3. <i>Justification de la réforme envisagée</i>	19
1.11.4. <i>Réforme envisagée</i>	20
1.12. Crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale	20
1.12.1. <i>Présentation de la mesure</i>	20
1.12.2. <i>Chiffrage</i>	21
1.12.3. <i>Justification de la réforme envisagée</i>	21
1.12.4. <i>Réforme envisagée</i>	21
1.13. Exonération partielle de taxe foncière des terres agricoles situées dans les départements d'outre-mer	21
1.13.1. <i>Présentation de la mesure</i>	21
1.13.2. <i>Chiffrage</i>	22
1.13.3. <i>Justification de la réforme envisagée</i>	22
1.13.4. <i>Réforme envisagée</i>	22
1.14. Réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité (FIP) investis dans les entreprises corses	23
1.14.1. <i>Présentation de la mesure</i>	23
1.14.2. <i>Chiffrage</i>	23
1.14.3. <i>Justification de la réforme envisagée</i>	23
1.14.4. <i>Réforme envisagée</i>	24
1.15. Taux réduit de taxe intérieure de consommation pour les butanes et propane utilisés comme carburant sous condition d'emploi	24
1.15.1. <i>Présentation de la mesure</i>	24
1.15.2. <i>Chiffrage</i>	24
1.15.3. <i>Justification de la réforme envisagée</i>	24
1.15.4. <i>Réforme envisagée</i>	25

2. 30 MESURES D'UN MONTANT INFÉRIEUR À 5 M€	25
2.1. Aménagement du territoire	26
2.1.1. Exonération de la partie du trajet effectué à l'intérieur de l'espace maritime national pour les transports aériens ou maritimes de personnes et de marchandises en provenance ou à destination de la Corse	26
2.1.2. Réduction de 50 % des tarifs des droits d'enregistrement et de timbre en Guyane	26
2.2. Fiscalité des carburants.....	27
2.2.1. Exonération de taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques utilisés pour les besoins de l'extraction et de la production du gaz naturel.....	27
2.2.2. Réduction de taxe intérieure de consommation de 100 % sur le gaz naturel à l'État gazeux destiné à être utilisé comme carburant.....	28
2.2.3. Exonération de taxe intérieure de consommation pour les huiles végétales pures utilisées comme carburant agricole ou pour l'avitaillement des navires de pêche professionnelle	29
2.2.4. Taux réduit de taxe intérieure de consommation applicable aux carburéacteurs utilisés sous condition d'emploi.....	31
2.2.5. Autorisation à titre expérimental de l'usage des huiles végétales pures (HVP) comme carburant pour les flottes captives des collectivités locales ou de leurs groupements ayant signé avec l'État un protocole permettant d'encadrer cet usage et soumission à la TICPE de ces HVP au tarif applicable au gazole	33
2.2.6. Exonération de taxes intérieures de consommation pendant 5 ans pour les huiles minérales et le gaz naturel consommés aux fins de cogénération.....	34
2.3. Agriculture	35
2.3.1. Exonération totale de taxe foncière en faveur des terres agricoles situées en Corse	35
2.3.2. Réduction d'impôt sur le revenu à raison des intérêts perçus au titre du différé de paiement accordé à des exploitants agricoles	36
2.3.3. Dégrèvement de la cotisation de taxe foncière pour les associations foncières pastorales.....	37
2.3.4. Réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire au capital de sociétés agréées de financement de la pêche artisanale (SOFIPECHE) réalisées à compter du 1er janvier 2009	39
2.4. Fiscalité des rémunérations.....	40
2.4.1. Crédit d'impôt en faveur des maîtres-restaurateurs.....	40
2.4.2. Exonération temporaire à hauteur de 50 % des revenus de capitaux mobiliers perçus à l'étranger par des personnes physiques impatriées.....	41
2.4.3. Exonération dans la limite de 1 550 € des rémunérations perçues par l'ancien chef d'entreprise individuelle pour la formation du repreneur.....	45
2.4.4. Exonération temporaire à hauteur de 50 % des gains nets de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux détenus à l'étranger par des personnes physiques impatriées.....	46
2.4.5. Imposition des salaires ou des bénéfices des écrivains, des artistes et des sportifs selon une moyenne triennale ou quinquennale.....	50
2.5. Fiscalité sur les investissements.....	51
2.5.1. Exonération de droit d'enregistrement pour les acquisitions de droits sociaux effectués par une société créée en vue de racheter une autre société	51
2.5.2. Déduction des intérêts d'emprunt contractés par les salariés et les gérants de sociétés pour souscrire au capital d'une société nouvelle qui les emploie.....	52

2.5.3.	<i>Crédit d'impôt pour le rachat des entreprises par les salariés.....</i>	<i>53</i>
2.6.	<i>Fiscalité des entreprises.....</i>	<i>54</i>
2.6.1.	<i>Taxation à un taux réduit de certains revenus de capitaux mobiliers perçus par les caisses de retraite et de prévoyance.....</i>	<i>54</i>
2.6.2.	<i>Exonération des sociétés de développement régional pour la partie des bénéfices provenant des produits nets de leur portefeuille ou des plus- values qu'elles réalisent sur la vente des titres ou parts sociales faisant partie de ce portefeuille.....</i>	<i>56</i>
2.6.3.	<i>Provision pour reconstitution des gisements de substances minérales solides.....</i>	<i>57</i>
2.6.4.	<i>Exonération des plus-values résultant de la cession des actions ou parts de sociétés conventionnées, sous condition de réemploi et d'affectation à l'amortissement de nouvelles participations.....</i>	<i>59</i>
2.6.5.	<i>Exonération des chambres de commerce maritime</i>	<i>60</i>
2.7.	<i>Culture</i>	<i>62</i>
2.7.1.	<i>Exonération des opérateurs de communications électroniques établis dans les départements d'outre-mer, pour les activités qu'ils y exercent, jusqu'à la disparition des messages publicitaires sur le service public audiovisuel</i>	<i>62</i>
2.7.2.	<i>Déduction sur cinq ans du prix d'acquisition des œuvres originales d'artistes vivants.....</i>	<i>62</i>
2.7.3.	<i>Crédit d'impôt pour la production phonographique.....</i>	<i>63</i>
2.7.4.	<i>Réduction de l'impôt au titre des sommes consacrées par les entreprises à l'achat d'un trésor national</i>	<i>64</i>
2.7.5.	<i>Amortissement exceptionnel égal à 50 % du montant des sommes versées pour la souscription de titres de sociétés anonymes dont l'activité exclusive est le financement en capital de certaines œuvres cinématographiques ou audiovisuelles</i>	<i>65</i>

Fiche 3

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a évalué, en 2011, 473 dépenses fiscales et 68 niches sociales.

Cette analyse a permis d'étudier pour chacun des dispositifs les objectifs recherchés, l'existence de mécanismes similaires, le chiffrage retenu ainsi que son efficacité et de son efficience. Ceci a été mené en s'appuyant notamment sur l'estimation des effets produits, leur coût relatif, l'existence d'effets d'aubaine ou encore de phénomènes de captation.

La mission a souhaité s'inscrire en cohérence avec le travail réalisé par le comité d'évaluation, en proposant prioritairement la suppression des mesures évaluées comme inefficaces (score 0) et inefficientes (score 1).

Dans un souci de lisibilité, celles-ci ont été regroupées en deux grandes catégories : les mesures de montant supérieur à 5 M€ (15 mesures, pour un total de 802 M€) et les mesures de montant inférieur ou égal à 5 M€ (30 mesures, pour un total de 41 M€). Ces mesures ont été en outre classées par catégories en fonction de leur objectif principal. Dans chacune d'elle, les mesures sont présentées par ordre décroissant du chiffrage retenu.

La suppression des dépenses fiscales et niches sociales inefficaces et inefficientes pourrait générer une économie de 843 M€. Par souci de pragmatisme, un objectif de réduction de 400 M€ des dépenses fiscales et niches sociales est fixé pour cette fiche.

Seules les mesures d'un montant supérieur à 5 M€ sont prises en compte dans le chiffrage des économies proposées dans le cadre de cette fiche.

Les autres sont comptabilisées dans la fiche n°14 sur les interventions d'un montant inférieur à 5 M€.

Tableau 1 : Répartition des interventions par catégorie pour les mesures inférieures à 5 M€

Catégorie	Nombre de mesures	Montant total
Mesures supérieures à 5 M€	15	802 M€
Aménagement du territoire	2	8 M€
Fiscalité des carburants	6	8 M€
Agriculture	4	3 M€
Fiscalité des rémunérations	5	6 M€
Fiscalité sur les investissements	3	1 M€
Fiscalité des entreprises	5	4 M€
Culture	5	11 M€
Total	45	843 M€

Source : mission IGF.

Tableau 2 : Répartition des interventions par classement établi par le comité d'évaluation

Score du comité d'évaluation	Nombre de mesures	Montant total (M€)
Score 0 : non efficace	39	468 M€
Score 1 : non efficient	6	375 M€
Total	45	843 M€

Source : mission IGF.

1. 15 mesures d'un montant supérieur à 5 M€

1.1. Prise en compte sur une base réduite des résultats provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer. Dispositions applicables jusqu'au 31 décembre 2017

1.1.1. Présentation de la mesure

Les entreprises dont les exploitations se trouvent en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique ou à la Réunion peuvent bénéficier d'un abattement sur les bénéfices réalisés lorsqu'elles respectent les conditions suivantes :

- ♦ elles emploient moins de deux cent cinquante salariés et ont réalisé un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros ;
- ♦ l'activité principale de l'exploitation relève de l'un des secteurs d'activité éligibles à la réduction d'impôt prévue à l'article 199 undecies B du CGI ou correspond à une activité de comptabilité, de conseil aux entreprises, d'ingénierie ou d'études techniques à destination des entreprises ;
- ♦ lorsque l'abattement est d'un montant supérieur ou égal à 500 euros, l'entreprise doit réaliser des dépenses en faveur de la formation professionnelle et effectuer un versement au profit du fonds d'expérimentation en faveur des jeunes, le montant minimal de ces actions étant proportionnel à celui de l'avantage fiscal.

L'abattement prévu par l'article 44 quaterdecies du CGI s'applique sur les bénéfices, à l'exception des plus-values constatées lors de la réévaluation des éléments d'actifs.

Le taux normal de l'abattement est fixé à 50 % au titre des exercices ouverts entre le 1er janvier 2008 et le 31 décembre 2014, à 40 % pour les exercices ouverts en 2015, à 35 % pour les exercices ouverts en 2016 et à 30 % pour les exercices ouverts en 2017.

Pour les bénéfices provenant d'exploitations situées dans certaines zones géographiques spécifiques (Guyane notamment) ou dont l'activité relève de certains secteurs, le taux d'abattement est majoré. Il est porté à 80 % au titre des exercices ouverts entre le 1er janvier 2008 et le 31 décembre 2014, à 70 % au titre des exercices ouverts en 2015, à 60 % au titre des exercices ouverts en 2016 et à 50 % au titre des exercices ouverts en 2017.

Le montant du bénéfice exonéré est plafonné à 150 000 € pour l'application de l'abattement de droit commun et à 300 000 € pour l'application de l'abattement majoré.

Cette mesure fiscale prend fin pour l'exercice ouvert en 2017.

1.1.2. Chiffrage

Tableau 3 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°320102

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	90	100	185	-	-

Source : projets de loi de finance annuels.

1.1.3. Justification de la réforme envisagée

L'ensemble des incitations pour abaisser le coût des facteurs rend inefficace et inéquitable la stimulation de la rentabilité des entreprises.

Fiche 3

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

1.1.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer cette mesure fiscale jugée inefficace.

1.2. Exonération de la part communale et intercommunale de taxe foncière en faveur des terres agricoles à concurrence de 20 %

1.2.1. Présentation de la mesure

L'exonération de 20 % des parts communale et intercommunale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties concerne les propriétés non bâties des catégories suivantes :

- ◆ terres ;
- ◆ prés et prairies naturels, herbages et pâturages ;
- ◆ vergers et cultures fruitières d'arbres et arbustes, etc. ;
- ◆ vignes ;
- ◆ bois, aulnaies, saussaies, oseraies, etc. ;
- ◆ landes, pâtis, bruyères, marais, terres vaines et vagues, etc. ;
- ◆ lacs, étangs, mares, abreuvoirs, fontaines, etc., canaux non navigables et dépendances ; salins, salines et marais salants ;
- ◆ jardins autres que les jardins d'agrément et terrains affectés à la culture maraîchère, florale et d'ornementation, pépinières.

L'exonération est permanente et s'applique sur la base d'imposition constituée par le revenu cadastral déterminé en fonction de la valeur locative actualisée, revalorisée et diminuée de l'abattement de 20 %.

1.2.2. Chiffrage

Tableau 4 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°060102

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	170	175	176	176	178

Source : projets de loi de finance annuels.

1.2.3. Justification de la réforme envisagée

Le dispositif est dénué d'effet incitatif et vise à diminuer le poids de la fiscalité locale pesant sur les terres agricoles en transférant une partie de celle-ci du redevable légal vers l'État.

Le montant de l'exonération étant dépendant d'une part de la valeur locative servant d'assiette à l'imposition et, d'autre part, des taux d'imposition des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, elle est dépourvue de lien avec la situation économique des agriculteurs.

On peut néanmoins se demander si l'absence de taxation de la rente foncière constitue le moyen le plus efficace pour favoriser le développement de l'agriculture.

Fiche 3

La mesure a été évaluée comme non efficiente (score 1) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

1.2.4. Réforme envisagée

L'absence d'effet incitatif du dispositif et de lien entre l'exonération et la situation économique des agriculteurs conduisent à proposer la suppression de cette mesure fiscale. La multiplication des dispositifs fiscaux et budgétaires dans le secteur agricole nuit à la bonne allocation de moyens de production et l'organisation du secteur.

La priorité devrait être donnée à de dispositifs larges abaissant la fiscalité des investissements et des revenus sans lien particulier avec les modalités de productions ou la nature de l'exploitant.

1.3. Exonération temporaire des suppléments de rémunération versés aux salariés et mandataires sociaux au titre de l'exercice d'une activité professionnelle en France (primes d'impatriation), ou sur agrément pour les personnes non salariées qui établissent leur domicile fiscal en France au plus tard le 31 décembre 2011, et de la fraction de leur rémunération correspondant à l'activité exercée à l'étranger

1.3.1. Présentation de la mesure

Le dispositif s'adresse aux salariés et aux mandataires sociaux appelés de l'étranger à occuper un emploi dans une entreprise basée en France.

Sont visées non seulement les personnes venant travailler en France dans le cadre de la mobilité interne d'un groupe international mais aussi les personnes directement recrutées à l'étranger par une entreprise établie en France.

Ces personnes bénéficient d'une exonération de toute imposition de leur supplément de rémunération concernant leur activité sur le territoire français.

L'exonération s'applique jusqu'au 31 décembre de la cinquième année civile suivant celle de la prise de fonctions, soit pour une durée maximale de six ans.

Durant cette période, l'exonération n'est cependant accordée qu'au titre des années de domiciliation fiscale en France.

L'exonération est subordonnée à la condition que la rémunération de l'impatrié soumise à l'impôt sur le revenu soit au moins égale à celle versée au titre de fonctions analogues dans la même entreprise ou, à défaut, dans des entreprises similaires établies en France. Si ce n'est pas le cas, la différence résultant de cette comparaison est réintégrée dans la rémunération imposable du bénéficiaire.

1.3.2. Chiffrage

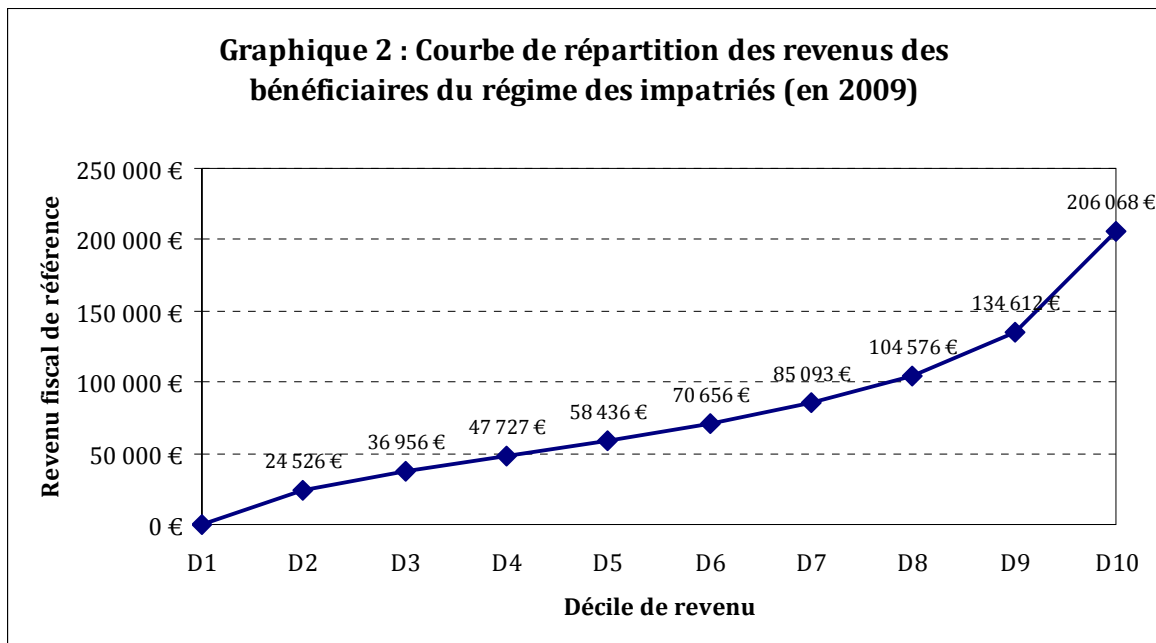
Tableau 5 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°120131

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	70	80	110	110	110

Source : projets de loi de finance annuels.

1.3.3. Justification de la réforme envisagée

80 % des bénéficiaires du dispositif ont un revenu fiscal de référence (RFR) supérieur à 36 956 €, c'est-à-dire supérieur au RFR de plus de 90 % des Français¹. La moitié des bénéficiaires déclarent un RFR supérieur à 70 656 €. Les 10 % les mieux rémunérés dépassent 200 000 €.



Source : données du bureau GF-3C, DGFIP.

Lecture : 90 % des bénéficiaires (foyers fiscaux) ont un revenu fiscal de référence supérieur à 24 526 € ; 10 % ont un revenu fiscal de référence supérieur à 206 068 €.

Toutefois l'éventail de catégories professionnelles représentées semble très large.

D'après les données disponibles, les cadres administratifs, commerciaux, techniques ou ingénieurs ainsi que les chefs d'entreprise seraient très représentés (environ 1/3 du total des bénéficiaires) et correspondraient aux catégories professionnelles les mieux rémunérées.

Toutefois, le dispositif profiterait également massivement aux professions de l'enseignement et assimilées (environ 1/3 du total des bénéficiaires) ainsi qu'aux professions intermédiaires et aux ouvriers.

Tableau 6 : Répartition des bénéficiaires du dispositif par nature d'emploi auprès des employeurs français en 2008

Libellé de l'emploi	Effectif	Masse de salaires et de primes exonérés	Revenu exonéré par tête
Professions de l'information, des arts et des spectacles	17	543 128 €	31 949 €
Professions libérales (exercées sous statut de salarié)	17	414 215 €	24 366 €
Cadres administratifs et commerciaux d'entreprises	1 240	28 828 316 €	23 249 €
Ingénieurs et cadres techniques d'entreprises	807	18 334 568 €	22 719 €
Chefs d'entreprise de 10 salariés ou plus (salariés de leur entreprise)	129	2 565 696 €	19 889 €
Fonction non identifiée	346	5 701 788 €	16 479 €
Agriculteurs (salariés de leur exploitation)	25	398 149 €	15 926 €

¹ 10 % des Français ont un revenu supérieur à 33 896 € en 2007 (*Source : INSEE*).

Fiche 3

Libellé de l'emploi	Effectif	Masse de salaires et de primes exonérés	Revenu exonéré par tête
Techniciens (sauf techniciens tertiaires)	118	1 840 251 €	15 595 €
Ouvriers qualifiés de type industriel	95	1 475 934 €	15 536 €
Contrôleur	18	277 019 €	15 390 €
Ouvriers qualifiés de la manutention, du magasinage et du transport	98	1 370 836 €	13 988 €
Professions intermédiaires administratives et commerciales des entreprises	96	1 271 235 €	13 242 €
Employés administratifs d'entreprise	253	2 949 073 €	11 656 €
Ouvriers non qualifiés de type industriel	172	1 994 797 €	11 598 €
Cadres de la fonction publique	11	119 852 €	10 896 €
Professeurs, professions scientifiques	243	2 617 508 €	10 772 €
Chauffeurs	24	245 839 €	10 243 €
Ouvriers non qualifiés de type artisanal	23	204 251 €	8 880 €
Professeurs des écoles, instituteurs et professions assimilées	1 688	14 342 400 €	8 497 €
Professions intermédiaires de la santé et du travail social	32	264 098 €	8 253 €
Professions intermédiaires administratives de la fonction publique	2	16 281 €	8 141 €
Contremaîtres, agents de maîtrise (maîtrise administrative exclue)	64	507 438 €	7 929 €
Employés civils et agents de service de la fonction publique	285	2 255 732 €	7 915 €
Ouvriers qualifiés de type artisanal	118	912 203 €	7 731 €
Personnels des services directs aux particuliers	67	505 113 €	7 539 €
Agents de surveillance	66	460 297 €	6 974 €
Employés de commerce	7	42 360 €	6 051 €
Commerçants et assimilés (salariés de leur entreprise)	1	5 669 €	5 669 €
Ouvriers agricoles et assimilés	784	3 500 637 €	4 465 €
Artisans (salariés de leur entreprise)	1	513 €	513 €
Clergé, religieux	1	376 €	376 €
Total	6 648	93 965 572 €	13 722 €

Source : Réponse à une question parlementaire posée par la Commission des Finances du Sénat au Ministre de l'Economie. 2010.

Précisions : Ces données sont issues des déclarations automatisées de données sociales (DADS) qui sont déposées par les seuls employeurs français, alors que des impatriés peuvent avoir été recrutés par des entreprises étrangères. Les données ne sont donc pas exhaustives : on recense 6 848 DADS mentionnant des primes et salaires inhérents aux impatriés au titre des revenus 2008 alors que les bénéficiaires du dispositif sont 8 437 pour cette année.

Sur les 8 437 bénéficiaires du dispositif en 2008, 6 636 personnes étaient employées par un employeur français² et ont déclaré un montant cumulé de salaires et de primes exonérés de 93 965 572 € en 2008 (cf. tableau n°3). Par ailleurs, le montant total déclaré aux lignes dédiées de la déclaration d'impôt sur le revenu s'élève à 236 563 786 € en 2008³.

Les 1 589 bénéficiaires restants, dont nous ne connaissons pas la profession et qui sont employés par un employeur étranger, déclarent 142 598 214 € de salaires et primes exonérés en 2008, soit 79 177 € par tête : ce montant est de 6 fois supérieur au montant moyen des salaires et primes exonérés par les bénéficiaires employés par un employeur français.

² Une même personne peut faire l'objet de plusieurs déclarations automatisées des données sociales (DADS) au cas où elle exerce plusieurs professions : c'est pourquoi sur les 6 848 bulletins DADS, on recense seulement 6 636 salariés.

³ *Source : Bureau GF-3C, DGFIP.*

Fiche 3

Aussi le dispositif profite-t-il à un éventail large de catégories professionnelles, dont les cadres supérieurs logiquement très représentés. Toutefois, près de 20 % des bénéficiaires, employés par des employeurs étrangers et pour lesquels nous ne disposons pas d'informations détaillées, représentent plus de 60 % du montant total des salaires et primes déclarés au titre du régime des impatriés.

Le montant des salaires et primes exonérés au titre du présent dispositif est passé de 72 M€ en 2002 à 250 M€ en 2009 (lignes DY et EY de la déclaration n°2042). Il a ainsi été multiplié par 3,5 en 7 ans, ce qui justifie pleinement le caractère incitatif de la mesure pour les travailleurs salariés.

Tableau 7 : Montants déclarés au titre du dispositif depuis 2002

Année des revenus	Montant de la case DY (€)	Montant de la case EY (€)
2002	72 973 643	2 202 514
2003	76 706 785	2 346 128
2004	154 079 787	2 984 137
2005	165 047 040	3 061 393
2006	159 870 715	6 108 014
2007	183 372 851	6 112 418
2008	236 563 786	10 932 485
2009	250 765 739	13 252 471

Source : bureau GF-3C, DGFIP.

Toutefois, le dispositif temporaire applicable aux non salariés n'a pas eu l'effet incitatif attendu (une seule demande d'agrément en cours d'examen), ce qui peut s'expliquer par le fait que l'attractivité du territoire pour les travailleurs indépendants relève d'une logique différente qui est avant tout celle des mesures en faveur des entreprises.

Si le dispositif issu de la loi de modernisation de l'économie rencontre un succès important et n'a pas connu de difficultés pour être mis en œuvre, il s'agit néanmoins d'un dispositif complexe en raison notamment du choix que le contribuable doit opérer entre les deux régimes d'exonération possibles dont l'un avait pour objet de permettre le maintien du régime antérieur à 2008.

La mesure a été évaluée comme non efficiente (score 1) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

1.3.4. Réforme envisagée

On peut s'interroger sur l'opportunité de maintenir un système aussi complexe. Sa suppression est proposée.

1.4. Exonération partielle de la prise en charge par l'employeur des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail

1.4.1. Présentation de la mesure

Tous les employeurs, quelle que soit la localisation de l'entreprise, doivent désormais obligatoirement prendre en charge une partie du prix des titres d'abonnements souscrits par les salariés pour leurs déplacements entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail accomplis au moyen de transports publics de personnes ou de services publics de location de vélos.

Fiche 3

La prise en charge obligatoire de l'employeur est fixée à 50 % du coût de l'abonnement sur la base des tarifs de 2^{ème} classe.

La participation de l'employeur, y compris la part facultative au-delà du seuil de 50 % sera exonérée de charges sociales dans la limite des frais réellement engagés.

L'employeur peut prendre en charge, tout ou partie des frais de carburant engagés pour les déplacements des salariés entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail.

Sont concernés, tous les salariés :

- ♦ dont la résidence habituelle ou le lieu de travail est situé en dehors de la région d'Ile-de-France et d'un périmètre de transports urbains ;
- ♦ ou pour lesquels l'utilisation d'un véhicule personnel est rendue indispensable par des conditions d'horaires de travail particuliers ne permettant pas d'emprunter un mode collectif de transport.

Dans les mêmes conditions, l'employeur peut prendre en charge les frais exposés pour l'alimentation de véhicules électriques.

La prise en charge par l'employeur des frais de carburant ou des frais d'alimentation de véhicules électriques engagés par les salariés est exonérée de cotisations et contributions sociales dans la limite de 200 € par an et par salarié.

Cette prise en charge ne peut être cumulée avec la prise en charge du coût des titres d'abonnement aux transports collectifs.

1.4.2. Chiffrage

Tableau 8 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n° 120113

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	60	100	100	100	100

Source : projets de loi de finance annuels.

1.4.3. Justification de la réforme envisagée

La prise en charge partielle par l'entreprise étant obligatoire, le taux de recours peut être estimé à 100 % pour les bénéficiaires imposables à l'IR. Il n'existe pas d'étude faisant le lien entre ce dispositif et le niveau d'utilisation des transports en commun.

Le dispositif est en partie anti-redistributif dès lors qu'il ne bénéficie qu'aux personnes imposables.

L'objectif de soutien au développement des transports en commun ne justifie pas en tant que telle la dépense fiscale. L'atteinte de l'objectif est avant tout assurée par la prise en charge d'une partie des dépenses par l'employeur, pour partie obligatoire, le dispositif fiscal apparaissant comme accessoire. Celui-ci n'est donc pas uniquement incitatif à l'utilisation des transports en commun, contrairement à l'objectif affiché dans le Voies et Moyens, même si pour certaines zones peu denses du territoire il ne serait pas efficient de chercher à développer les transports en commun.

Le dispositif participe d'un ensemble plus global de dispositions destinées à contenir les charges professionnelles des salariés ; il est l'accessoire de dispositions plus structurantes et son efficacité propre n'est pas avérée.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

1.4.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer cette mesure fiscale.

1.5. Abattement sur les bénéfices réalisés par les jeunes agriculteurs

1.5.1. Présentation de la mesure

Institué en 1982 en vue de faciliter l'installation des jeunes agriculteurs, le démarrage de ce type d'activité nécessitant des investissements importants, le régime codifié à l'article 73 B du CGI prévoit un abattement de 50 % sur les bénéfices réalisés au cours des soixante premiers mois d'activité des jeunes agriculteurs.

Pour bénéficier de cet abattement, l'exploitant doit relever d'un régime réel d'imposition (normal ou simplifié), être âgé de moins de 40 ans, bénéficier de la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) ou de prêts à moyen terme spéciaux (MTS) et joindre à sa première déclaration de résultats sur laquelle est opérée l'abattement, une copie de la décision d'octroi de l'aide.

L'abattement s'applique avant déduction des déficits reportables. Son taux de 50 % est porté à 100 % au titre de l'exercice en cours à la date d'inscription en comptabilité de la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs. Si les agriculteurs sont tenus au remboursement des aides perçues, la réduction fiscale est conséquemment remise en cause dans les limites du droit de répétition.

1.5.2. Chiffrage

Tableau 9 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°170201

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	40	60	52	52	52

Source : projets de loi de finance annuels.

1.5.3. Justification de la réforme envisagée

L'importance de cette mesure doit être relativisée dans la mesure où les premières années d'activité ne sont généralement pas celles au cours desquelles les bénéfices dégagés sont les plus importants.

D'autres dispositifs permettent aux exploitants agricoles de réduire ou d'atténuer l'imposition due sur le résultat. En effet, aux termes de l'article 72 D du CGI, les exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition peuvent pratiquer une déduction pour investissements (DPI). Ils peuvent également pratiquer une déduction pour aléas (DPA), étant précisé que ces deux dispositifs sont cumulables avec l'abattement en faveur des jeunes agriculteurs.

Le dispositif ne peut s'appliquer qu'aux jeunes exploitants qui perçoivent des prêts à moyen terme spéciaux ou la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs ou qui ont souscrit un contrat d'agriculture durable en 2005, ce qui permet a priori d'éviter toute captation par des tiers ou des intermédiaires.

Fiche 3

En 2008, 17 800 exploitants agricoles ont eu recours au dispositif prévu à l'article 73 B du CGI et 17 700 au titre de l'année 2009. Cela étant, la DGFIP ne dispose pas du nombre annuel de créations d'entreprises agricoles, qui permettrait, par comparaison, d'apprécier le taux de recours au dispositif.

D'une manière générale, le dispositif constitue une aide aux investissements de début d'activité, mais il n'existe pas d'informations plus précises sur l'effet incitatif réel, étant souligné que l'avantage fiscal n'est pas subordonné à la réalisation d'investissements.

L'objectif premier du dispositif était de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs au même titre que les exploitants d'entreprises industrielles et commerciales. La mesure paraît, à ce titre, cohérente.

Néanmoins, d'autres types d'aides fiscales auraient pu être accordés aux entreprises agricoles en début d'activité, par exemple au moyen de déductions corrélées au montant des investissements permettant la création d'un déficit professionnel reportable, accordant ainsi une réelle économie d'impôt pour l'ensemble des exploitants réalisant les investissements. Ainsi, le dimensionnement de l'aide fiscale n'apparaît pas suffisamment corrélé à la situation réelle des exploitants agricoles et de leurs besoins.

En effet, pour les exploitants qui débutent leur activité en situation déficitaire, l'aide fiscale sera nulle, alors que ces exploitants sont a priori ceux qui devraient être aidés. A l'inverse, des exploitants réalisant rapidement des bénéfices maximiseront le montant de l'aide fiscale, alors que ces exploitants devraient logiquement être moins aidés. Cette difficulté provient de la forme sous laquelle l'aide fiscale est accordée, à savoir un abattement appliqué sur le résultat imposable, qui suppose l'existence d'un bénéfice et dont le montant croît proportionnellement à celui du bénéfice.

Par ailleurs, le dispositif a fait l'objet de critiques de la Cour des Comptes, portant sur la multiplicité des systèmes d'aide en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs, leur manque de cohérence ainsi que leur inefficacité, les mécanismes retenus aboutissant à accorder un avantage fiscal à des jeunes agriculteurs déjà bénéficiaires d'une aide et ce, au bénéfice des exploitations les plus rentables.

La mesure a été évaluée comme non efficiente (score 1) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

1.5.4. Réforme envisagée

Cette mesure est faiblement liée à la réalisation d'investissements. Il s'agit simplement d'une aide au revenu des agriculteurs pour les premières années qui s'ajoute à d'autres dispositifs. Mal ciblée et inefficace, il est proposé de la supprimer.

La priorité devrait être donnée à des dispositifs larges abaissant la fiscalité des investissements et des revenus sans lien particulier avec les modalités de productions ou la nature de l'exploitant.

1.6. Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le GPL

1.6.1. Présentation de la mesure

L'utilisation du gaz de pétrole liquéfié (GPL) en France bénéficie d'un taux réduit de TIC depuis 1996. La documentation budgétaire indique que cet allègement fiscal vise à promouvoir l'utilisation du GPL et à contribuer à l'amélioration de la qualité de l'air. La TICPE est de 107 €/t pour le GPL, soit 2,35 €/GJ contre 12 €/GJ pour le gazole et 19 €/GJ pour le super sans plomb.

1.6.2. Chiffrage

Tableau 10 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°800208

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	41	41	50	50	50

Source : projets de loi de finance annuels.

1.6.3. Justification de la réforme envisagée

Le taux de recours du dispositif est de 100 %. Lors de l'approvisionnement en carburant d'un véhicule, le détenteur bénéficie automatiquement, et dans tous les cas, du produit avec application du taux réduit.

Les bénéficiaires réellement visés par le dispositif sont les entreprises appartenant à la « filière GPL », principalement les constructeurs et assembleurs automobiles français avec un impact attendu sur l'emploi dans cette filière.

En second lieu, les bénéficiaires visés sont les distributeurs de carburant GPL qui peuvent vendre un produit qui, autrement, leur coûterait à détruire. On estime qu'un volume d'environ 120 000 tonnes de GPL a été vendu sur l'année 2010 (en augmentation de 20 % par rapport à 2009), tandis que le GPL est distribué dans un réseau de 1 719 points de vente en France. Le GPL est pour partie issu du raffinage du pétrole : s'il n'était pas commercialisable, soit comme combustible, soit comme carburant ou comme base pétrochimique, le GPL serait vraisemblablement détruit (« torché ») par les producteurs. En accordant au GPL une fiscalité avantageuse (et une incitation à l'achat de véhicules de la filière GPL), le dispositif aide à évacuer une partie de cette production vers les marchés en proposant une énergie plus propre que les carburants traditionnels.

Les particuliers bénéficient également du dispositif qui représente une source d'économies dans l'exploitation d'une voiture. En effet, la dépense fiscale permet de rentabiliser le surcoût d'achat d'une voiture GPL sur 7 ans d'utilisation contre 9 ans sans le dispositif fiscal. A moyen terme, cette dépense fiscale contribue donc au développement d'une offre de voitures moins onéreuses, permettant en théorie à certains particuliers d'accéder plus facilement à la possession d'un véhicule particulier.

Ainsi, selon une estimation du Comité français du butane et du propane, 85 % des véhicules GPL sont détenus par des particuliers. Il apparaît d'ailleurs que les véhicules GPL distribués en France sont le plus souvent des véhicules de catégorie « compact » ou « économique » à prix relativement faible qui représentent 80 % des véhicules GPL vendus en France en 2010.

Il est important de relever que le dispositif permet une économie de près de 88 % par rapport au prix moyen du litre de SP 95 observé en 2010, soit 1,13 €.

Fiche 3

Avec la fin du « bonus écologique », on peut estimer que le dispositif est actuellement sous-dimensionné et qu'à lui seul il ne permettra pas un développement plus conséquent de la filière. Son maintien se traduit, de fait, par un soutien indirect au secteur du raffinage, par ailleurs en grande difficulté puisque le GPL est un sous-produit du raffinage qui, s'il n'était pas valorisé, serait détruit en torchère.

Il apparaît que le traitement fiscal réservé au GPL carburant n'est pas équivalent à celui qui est réservé au GNV ou à l'électricité (sauf en matière de taxe sur les véhicules de sociétés), puisqu'aucun taux de TIC n'est appliqué sur ces produits.

Pourtant, le GPL et le GNV sont deux carburants alternatifs plus propres que l'essence ou le gazole. Le GPL et le GNV émettent en effet respectivement 10 % et 20 % de CO₂ en moins par rapport aux carburants classiques.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

1.6.4. Réforme envisagée

Même si la différence de coût est sensible pour le consommateur, elle n'est pas en elle-même suffisamment incitative pour motiver un report sur les véhicules. Sur un plan économique, elle ne sera pas suffisante pour soutenir à elle seule la filière GPL à compter de la disparition du bonus écologique.

La fiscalité sur les carburants ne semble pas être la voie à privilégier pour développer de nouvelles filières. Il est proposé d'assurer une neutralité technologique de la fiscalité en supprimant cette dépense fiscale.

1.7. Crédit d'impôt pour investissement en Corse

1.7.1. Présentation de la mesure

Ce dispositif a pour objet de favoriser le développement économique de la Corse et d'atténuer les inconvénients de l'insularité. Des aménagements récents ont été apportés au dispositif. Le crédit d'impôt pour investissement en Corse a été prorogé pour quatre années supplémentaires, soit jusqu'au 31 décembre 2016 et la plupart des entreprises éligibles peuvent désormais obtenir le remboursement immédiat des créances de crédit d'impôt Corse (entreprises nouvelles, jeunes entreprises innovantes, entreprises en difficulté, PME au sens de la réglementation communautaire). Son taux a été réduit à 10 % pour les investissements réalisés à compter du 1^{er} janvier 2015 (cf. article 39 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 et article 32 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012).

1.7.2. Chiffrage

Tableau 11 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°210305

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	26	30	34	45	45

Source : projets de loi de finance annuels.

1.7.3. Justification de la réforme envisagée

La dépense fiscale considérée représente une réduction du coût de l'investissement des PME en Corse de 30 M€. A l'échelle de la région Corse, cette mesure représente une aide de l'ordre de 0,4 point de PIB ou de plus de 0,6 % de la valeur ajoutée brute marchande de l'île⁴. Elle est de plus concentrée sur les PME qui sont les entreprises les plus susceptibles d'être confrontées à des difficultés de financement. Pour les PME bénéficiaires de la mesure, une réduction du coût de l'investissement de 20 % constitue une mesure d'aide significative à l'investissement.

On peut noter enfin qu'un crédit d'impôt spécifique à la Corse se justifie moins désormais que certaines régions métropolitaines présentent un PIB par habitant inférieur.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

1.7.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer cette mesure jugée inefficace.

1.8. Remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gazole utilisé par les exploitants de transport public routier en commun de voyageurs

1.8.1. Présentation de la mesure

Les entreprises qui utilisent des véhicules routiers destinés au transport de marchandises et les exploitants de transport public routier en commun de voyageurs peuvent bénéficier, sur demande de leur part, d'un remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation sur la base de leurs consommations totales de gazole.

Le nombre de litres de gazole ouvrant droit au remboursement doit être établi par véhicule et correspondre à la réalité des approvisionnements successifs durant la période concernée. Toute méthode de calcul des consommations par véhicule basée sur une estimation de consommation moyenne est contraire à cette obligation et n'est donc pas recevable.

Les taux de remboursement sont égaux à la différence entre le tarif de TIC en vigueur dans la région d'achat du carburant pour la période considérée et le taux du gazole professionnel de 39,19 €/hl.

Par mesure de simplification, il est proposé aux entreprises qui le souhaitent et qui s'approvisionnent dans au moins trois régions différentes, d'opter pour un taux de remboursement forfaitaire unique. Le montant du taux moyen pondéré de remboursement est fixé à 4.75 euros par hectolitre pour l'année 2012.

Hors effets liés à la régionalisation, la TICPE est d'environ 60 €/hl pour le super sans plomb et de 43 € pour le gazole.

⁴ L'INSEE ne publie pas de données sur la FBCF de la région Corse et on ne peut disposer de données sur le taux d'investissement.

1.8.2. Chiffrage

Tableau 12 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°800404

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	26	26	40	42	42

Source : projets de loi de finance annuels.

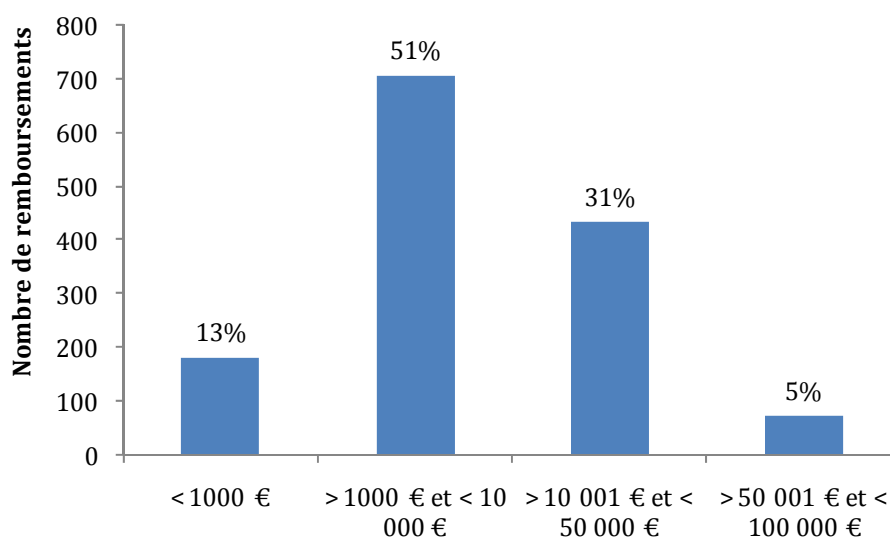
1.8.3. Justification de la réforme envisagée

Le taux de recours est élevé. Il est de 100 % pour les grands opérateurs de type RATP, Veolia Transdev ou Keolis. Ces grands opérateurs occupent environ 66 % du marché du transport routier de voyageurs en France.

En revanche, l'UTP (Union des transports publics et ferroviaires) affirme que pour les petits transporteurs locaux ne disposant pas de service comptable ou contrôle de gestion dédiés – chargé de traiter les demandes d'exonérations de TIC-, il n'est pas aisé de traiter les déclarations de remboursement. Certains transporteurs ne font donc pas la demande et le taux de recours au dispositif n'atteint pas 100 %.

La distribution des montants de remboursement (voir graphique infra) démontre qu'un nombre significatif de remboursements sont conduits pour des montants relativement faibles. Cela laisse penser que de nombreuses petites entreprises ont néanmoins recours au dispositif.

Graphique 1 : Nombre de remboursements de dépense fiscale par tranches pour les transporteurs voyageurs nationaux en 2009



Source : DGDDI (DNSCE).

Ce dispositif garanti est correctement dimensionné dans la mesure où il contribue clairement au seuil de rentabilité des exploitants comme Veolia, et l'équilibre financier d'entreprises publiques telle la RATP. Ce dispositif permet par ailleurs d'être cohérent avec la volonté d'encourager l'utilisation du transport en commun.

Le principal concurrent du transport public est le transport individuel. Il y a donc une inégalité de traitement volontaire entre le coût du carburant destiné au transport individuel, et le carburant destiné au transport public.

Fiche 3

Le gazole B30, moins polluant que le gazole classique bénéficie strictement du même remboursement en plus de la défiscalisation des biocarburants incorporée dans le prix d'achat.

En ce qui concerne l'utilisation du gaz naturel (GNV) dans le transport en commun routier le dispositif améliore la performance purement économique des véhicules gazoles par rapport aux véhicules roulant au GNV.

Ce dispositif n'a pas d'impact majeur sur les choix de modes de transports en commun par les collectivités territoriales (par exemple entre bus, fer et tram). Le montant de la dépense fiscale n'est pas significatif par rapport aux ordres de grandeur d'investissement nécessaires pour le fer ou le tramway.

La FNTV souligne que les véhicules de moins de 10 places, ainsi que les véhicules de transport public non urbain ne sont pas couverts par la mesure, et souhaiterait que ces deux segments puissent bénéficier du taux réduit de TIC.

Le rapport IGF de mars 2009 sur le taux d'intervention de la DGDDI en matière fiscale fait apparaître que la moitié de ce taux d'intervention est imputable aux remboursements. Le coût de gestion de ces derniers était globalement estimé à 15,2 M€ en 2007, soit 4,5 % du montant total des remboursements. La gestion des remboursements occupe plus de la moitié des effectifs affectés à la TIC.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

1.8.4. Réforme envisagée

L'objectif de soutien à la filière du transport public routier n'est pas réalisé car ce sont surtout les collectivités territoriales qui en sont bénéficiaires. Par ailleurs, il n'a pas d'impact majeur sur les choix de modes de transport en commun par les collectivités territoriales.

Il est proposé de supprimer cette mesure jugée non efficace.

1.9. Exonération, dans la limite de 14,5% d'un plafond révisable chaque année, des sommes perçues par les arbitres et juges sportifs

1.9.1. Présentation de la mesure

Ce dispositif bénéficie aux arbitres et juges sportifs qui exercent leur mission arbitrale dans le respect des règlements édictés par la fédération sportive agréée par le ministre chargé des sports et compétente pour la discipline et auprès de laquelle ils sont licenciés.

Il s'agit d'une franchise des cotisations et contributions de sécurité sociale sur les sommes perçues par les arbitres et juges dont le montant annuel n'excède pas 14,5 % du plafond annuel de sécurité sociale, soit 5020 € au 1^{er} janvier 2010.

Seules les sommes supérieures à cette limite sont soumises à cotisations et contributions, à l'exclusion des sommes perçues au titre des frais professionnels.

1.9.2. Chiffrage

Tableau 13 : Evaluation de la niche sociale n°160205

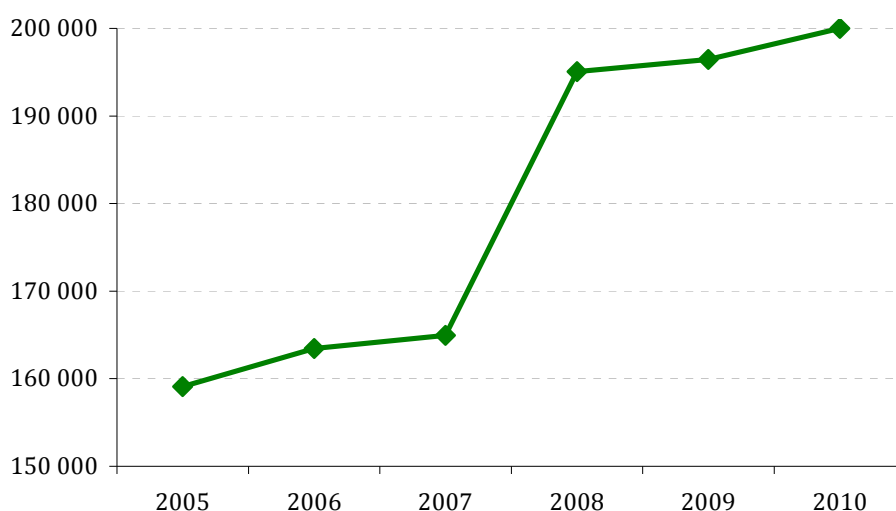
Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	32	33	34	35	35

Source : projets de loi de finance annuels.

1.9.3. Justification de la réforme envisagée

Comme le montre le graphique suivant, lors de la mise en œuvre de ce dispositif, le nombre d'arbitres a connu une augmentation significative, et sans précédent.

Graphique 1 : Évolution du nombre d'arbitres en France



Source : AFCAM.

Si ce dispositif a permis de remplir l'objectif visant à attirer de nouveaux arbitres, il n'en est pas seul responsable. En effet, d'importants moyens de communication ont été, à l'époque, déployés par l'ensemble des fédérations sportives afin de faire naître des vocations.

L'impact précis de ce dispositif ne peut être, en l'absence de données quantitatives, précisément évalué. Néanmoins, son efficacité est certaine.

Rapporté à 120 000 bénéficiaires, le coût moyen du dispositif fiscal⁵ est, pour les finances publiques, de 125 € par bénéficiaire.

Si l'objectif était d'augmenter le nombre d'arbitres en favorisant l'attractivité de cette profession, il n'est que partiellement atteint par ce dispositif fiscal qui ne vise que les arbitres qui perçoivent une indemnité.

40 %⁶ des arbitres sont bénévoles (défrayés ou non) et ne sont pas, de fait, concernés par la mesure.

⁵ Sur la base du chiffrage de la DLF.

⁶ Sur la base des données fournies à la mission par l'AFCAM.

Fiche 3

Du fait du débat existant sur la nature de l'exonération (exonération ciblée ou abattement), certaines fédérations sportives appliquent, à mauvais escient, cette exonération comme un abattement pour les arbitres professionnels qu'elles rémunèrent⁷ alors même que les rémunérations versées sont supérieures au plafond.

La mesure a été évaluée comme non efficiente (score 1) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

1.9.4. Réforme envisagée

Il est proposé de cibler cette exonération sur les bénéficiaires dont la rémunération ne dépasse pas 14,5 % du plafond de la sécurité sociale en excluant la possibilité d'appliquer la mesure sous la forme d'un abattement pour les rémunérations dépassant ce seuil.

1.10. Réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité (FIP)

1.10.1. Présentation de la mesure

Les fonds d'investissement de proximité (FIP) sont des fonds dont 60 % au moins des investissements doivent être réalisés dans des PME situées dans une zone géographique comprenant quatre régions limitrophes.

Le particulier investissant dans un FIP a la possibilité de réduire de son impôt sur le revenu 18 % du montant du montant de son investissement. Cette réduction d'impôt est plafonnée à 2 160 € pour un célibataire, 4 320 € pour un couple (c'est-à-dire que le montant de l'investissement peut aller jusqu'à 12 000 € pour un célibataire, et 24 000 € pour un couple). Le souscripteur bénéficie aussi d'une exonération des plus-values à la sortie (hors CSG, CRDS et prélèvements sociaux).

Afin de bénéficier de cette réduction d'impôt, le souscripteur s'engage à conserver ses parts au minimum cinq ans. Il y a cependant des exceptions à cette obligation : l'économie d'impôt n'est pas perdue si le rachat des parts fait suite à un décès, un licenciement, ou une invalidité. Les gérants de ces FIP demandent prévoient également une durée de blocage plus longue (sept à dix ans), qui correspond plus à la maturité des investissements faits dans les PME régionales.

1.10.2. Chiffrage

Tableau 14 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°110228

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	-	73	67	38	32

Source : projets de loi de finance annuels.

⁷ Selon la Direction des Sports, c'est le cas de la Fédération Française de Football.

1.10.3. Justification de la réforme envisagée

La performance des FIP se révèle aussi hétérogène que celle des FCPI, avec en moyenne, pour les millésimes 2003 à 2006, une performance depuis l'origine médiocre bien que positive (contrairement à celle des FCPI), de l'ordre de +0,7 % ; de fait, les FIP ne dégagent pas suffisamment de rentabilité pour absorber le niveau élevé des frais de gestion et de distribution qui leur sont associés. Ce résultat doit en outre être complété par deux éléments : tout d'abord, près de la moitié des FIP lancés entre 2003 et 2006 affichent une performance depuis l'origine négative ; ensuite, la question de la stratégie de sortie des FIP reste entière. En effet, compte tenu de l'appartenance de certaines des entreprises investies à des secteurs plus traditionnels que dans le cas des FCPI, il existe des doutes importants sur les possibilités de sortie des fonds et donc, *in fine*, sur la performance financière de ces véhicules.

Une des justifications premières de la création des FIP, à savoir le déploiement d'investissements de proximité sur l'ensemble du territoire national comme outil d'accompagnement de la décentralisation⁸, ne se vérifie pas dans la pratique. Les investissements réalisés dans des PME par les FIP se révèlent géographiquement concentrés sur quatre régions (Île-de-France, Rhône-Alpes, Champagne-Ardenne et Midi-Pyrénées), représentant à eux seuls 75,8 % du total des investissements de la période 2004-2009 (dont 51,4 % en IdF). S'agissant du nombre des entreprises investies, dix départements représentent à eux seuls 60 % et inversement 24 départements ne sont pas siège d'une entreprise financée par un FIP. En outre, la répartition géographique des FIP ne se distingue pas de celle des FCPI, les investissements étant ventilés de manière quasi équivalente entre les deux véhicules.

Le recoupement territorial des investissements des FIP avec ceux des FCPI se retrouve dans l'identité même des PME : il apparaît que déjà 25 % des sociétés investies par des FIP sont qualifiées d'« innovantes » par Oséo et que 23 % sont également investies par des FCPI. Dans ce même cadre, les calculs de la mission montrent que les tickets annuels moyens⁹ des FIP sont proches des FCPI (respectivement 780 900 € et 951 900 € en 2009). A cet égard, le second objectif assigné aux FIP, à savoir la couverture de petits tickets¹⁰, ne semble pas davantage atteint.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

1.10.4. Réforme envisagée

Les objectifs ne sont pas atteints sur la couverture des petits tickets, ni sur la couverture territoriale. Par ailleurs, une moitié des investissements des FIP ne justifie ni l'avantage fiscal, ni les frais de gestion des FIP, en l'absence de toute défaillance de marché.

Il est proposé de supprimer cette mesure fiscale non efficace, ses fonctions étant remplies par les FCPR et les FCPI.

⁸ Rapport n° 217 (2002-2003) du Sénat de M. Jean-Jacques Hyest, Mme Annick Bocandé et M. René Trégouët, fait au nom de la commission spéciale, déposé le 19 mars 2003.

⁹ Le ticket annuel moyen est calculé au niveau d'une société de gestion : il correspond à la moyenne annuelle des montants investis par un type de fonds (FIP ou FCPI), tous millésimes confondus, dans chaque entreprise.

¹⁰ Les FIP ont été créés comme véhicule intermédiaire entre les FCPI (géographiquement très concentrés et ciblés sur l'innovation de taille moyenne) et les fonds régionaux de capital-développement (ciblés sur des entreprises mûres et de taille relativement importante) pour « *soutenir les petites entreprises, avec des tickets plus petits, pouvant aller en deçà de 250 000 €* » (compte rendu intégral des débats au Sénat, séance du 26 mars 2003).

1.11. Crédit d'impôt pour dépenses de conception de nouveaux produits exposés par les entreprises exerçant les métiers de l'art

1.11.1. Présentation de la mesure

Ce crédit d'impôt vise à encourager la création et soutenir la compétitivité des entreprises artisanales exerçant leur activité dans le secteur des métiers d'art et des savoir-faire traditionnels.

Le crédit d'impôt est égal à 10 % des dépenses éligibles en faveur des métiers d'art :

- ♦ les salaires et les charges sociales afférents aux salariés directement affectés à la création d'ouvrages réalisés en un seul exemplaire ou en petite série ;
- ♦ les dotations aux amortissements des immobilisations directement affectées à la conception de nouveaux produits et à la réalisation de prototypes ;
- ♦ les frais de dépôt des dessins et des modèles relatifs aux nouveaux produits ;
- ♦ les frais de défense des dessins et des modèles dans la limite de 60.000 euros par an ;
- ♦ les dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections confiées par ces entreprises à des stylistes ou bureaux de style externes.

Les entreprises éligibles sont :

- ♦ les entreprises dont les charges de personnel afférentes aux salariés qui exercent un des métiers d'art énumérés dans l'arrêté du 12 décembre 2003 (nomenclature Dutreil) représentent au moins 30 % de la masse salariale totale ;
- ♦ les entreprises industrielles des secteurs de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie, de l'orfèvrerie, de la lunetterie, des arts de la table, du jouet, de la facture instrumentale et de l'ameublement. Un arrêté du 14 juin 2006 définit les nomenclatures des activités et des produits concernés ;
- ♦ les entreprises portant le label « Entreprise du patrimoine vivant » (crédit d'impôt porté à 15 %).

1.11.2. Chiffrage

Tableau 15 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°210318

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	11	13	23	24	24

Source : projets de loi de finance annuels.

1.11.3. Justification de la réforme envisagée

440 bénéficiaires étaient concernées en 2009 pour un total de 37.000 entreprises dans le secteur employant 43 000 personnes, soit un taux de 1,2 %. Le nombre de bénéficiaires apparaît faible par rapport aux nombres d'entreprises potentiellement concernées. En effet, la liste des métiers d'art est établie par arrêté (exemple : marqueteur, facteur d'orgues, bronzier d'art, joaillier, posticheur,...). 217 métiers seraient reconnus comme des métiers d'art.

Le dispositif vise à soutenir l'innovation dans les entreprises des métiers d'art. Le mécanisme est très dérogatoire au droit fiscal puisque les dépenses sont d'ores et déjà déductibles de l'impôt sur les sociétés.

Fiche 3

Le coût estimé de 30 000 € par bénéficiaire apparaît élevé au regard du chiffre d'affaires des entreprises concernées. Aucune donnée n'est disponible, permettant notamment d'attester de créations d'emplois dans le secteur des métiers d'art ou d'une plus grande innovation.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

1.11.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer ce dispositif fiscal jugé inefficace.

1.12. Crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale

1.12.1. Présentation de la mesure

Une petite et moyenne entreprise qui relève d'un régime réel d'imposition et qui expose des dépenses afin d'exporter des services, des biens et des marchandises peut bénéficier d'un crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale.

L'entreprise doit remplir les conditions cumulatives suivantes :

- ◆ recruter une personne ou avoir recours à un volontaire international en entreprise affecté au développement des exportations ;
- ◆ avoir employé moins de 250 salariés pendant la période de 24 mois qui suit le recrutement de la personne ou du volontaire ;
- ◆ réaliser un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros ou disposer d'un total de bilan inférieur à 43 millions d'euros pendant la période de 24 mois qui suit le recrutement de la personne ou du volontaire.

Pour les groupes de sociétés, ces seuils s'apprécient en faisant la somme des effectifs et des chiffres d'affaires de toutes les sociétés du groupe.

Les dépenses ouvrant droit à crédit d'impôt doivent être déductibles du résultat imposable. Il s'agit des dépenses suivantes :

- ◆ les frais et indemnités de déplacement et d'hébergement liés à la prospection commerciale en vue d'exporter ;
- ◆ les dépenses visant à réunir des informations sur les marchés et les clients ;
- ◆ les dépenses de participation à des salons et foires expositions ;
- ◆ les dépenses visant à faire connaître les produits et services de l'entreprise en vue d'exporter ;
- ◆ les indemnités versées aux volontaires internationaux en entreprise ;
- ◆ les dépenses liées aux activités de conseil fournies par les opérateurs spécialisés du commerce international ;
- ◆ les dépenses exposées par un cabinet d'avocats pour l'organisation ou la participation à des manifestations hors de France ayant pour objet de faire connaître les compétences du cabinet.

Ces dépenses doivent avoir été effectuées dans les 24 mois qui suivent le recrutement de la personne ou du volontaire international en entreprise.

Le crédit d'impôt est égal à 50 % du montant des dépenses dans la limite d'un plafond de 40 000 € pour la période de 24 mois qui suit le recrutement de la personne ou du volontaire international en entreprise.

Ce plafond est porté à 80 000 € pour les associations soumises à l'impôt sur les sociétés et les groupements d'intérêt économique regroupant des petites et moyennes entreprises.

1.12.2. Chiffrage

Tableau 16 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°210312

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	14	13	13	13	13

Source : projets de loi de finance annuels.

1.12.3. Justification de la réforme envisagée

L'évolution des comportements n'a pu être évaluée et l'effet d'aubaine est jugé important notamment par la Cour des comptes dans son rapport public annuel de février 2011.

Rien ne permet de vérifier que les emplois déclarés au titre du crédit d'impôt sont effectivement affectés à l'activité d'export de l'entreprise bénéficiaire.

Selon une étude d'Ubifrance sur le dispositif similaire Sidex (subvention aux dépenses de prospection), 77 % des entreprises auraient mené leur action de prospection même sans l'aide d'Ubifrance.

Par ailleurs, le nombre de bénéficiaires du crédit d'impôt (1 000) est très inférieur aux objectifs quantitatifs fixés par la direction générale du trésor à Ubifrance (10 000 nouveaux exportateurs et 20 000 accompagnements d'entreprises en 2011) et à la Coface pour l'assurance prospection (passer d'un stock de 5 000 bénéficiaires à 10 000 en 2012).

Ce dispositif est redondant avec les interventions de la Coface et d'Ubifrance, dont l'efficacité n'est pas prouvée. La dépense fiscale ne paraît ni efficiente ni pertinente compte tenu des autres dispositifs en vigueur.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

1.12.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer ce dispositif fiscal jugé non efficace.

1.13. Exonération partielle de taxe foncière des terres agricoles situées dans les départements d'outre-mer

1.13.1. Présentation de la mesure

La loi pour le développement économique des outre-mer (n° 2009-594 du 27 mai 2009) institue une exonération partielle de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçue au profit des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) afférente aux terres à usage agricole situées en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique ou à La Réunion.

Sont concernées les propriétés classées dans les catégories sont les suivantes :

- ♦ terres ;
- ♦ prés et prairies naturels, herbages et pâturages ;

Fiche 3

- ♦ vergers et cultures fruitières d'arbres et d'arbustes, etc. ;
- ♦ vignes ;
- ♦ bois, aulnaies, saussaies, oseraies, etc. ;
- ♦ landes, pâtis, bruyères, marais, terres vaines et vagues, etc. ;
- ♦ lacs, étangs, mares, abreuvoirs, fontaines, etc., canaux non navigables et dépendances ;
- ♦ salins, salines et marais salants ;
- ♦ jardins autres que les jardins d'agrément et terrains affectés à la culture maraîchère, florale et d'ornementation, pépinières, etc.

1.13.2. Chiffrage

Tableau 17 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°060108

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	10	10	8	8	8

Source : projets de loi de finance annuels.

1.13.3. Justification de la réforme envisagée

Le dispositif est dénué d'effet incitatif et vise à diminuer le poids de la fiscalité locale pesant sur les terres agricoles en transférant une partie de celle-ci du redevable légal vers l'État.

Le montant de l'exonération étant dépendant d'une part de la valeur locative servant d'assiette à l'imposition et, d'autre part, des taux d'imposition des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, elle est dépourvue de lien avec la situation économique des agriculteurs.

On peut néanmoins se demander si l'absence de taxation de la rente foncière constitue le moyen le plus efficace pour favoriser le développement de l'agriculture.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

1.13.4. Réforme envisagée

Les dispositifs de faveur accordés au secteur agricole outre-mer, qui s'ajoutent à des aides budgétaires massives, ne sont ni efficaces, ni équitables. Au cas présent, avec moins de 10 € par mois, la dépense fiscale est inopérante.

L'absence d'effet incitatif du dispositif et de lien entre l'exonération et la situation économique des agriculteurs conduisent à proposer la suppression de cette mesure fiscale. La multiplication des dispositifs fiscaux et budgétaires dans le secteur agricole nuit à la bonne allocation de moyens de production et l'organisation du secteur.

La priorité devrait être donnée à des dispositifs larges abaissant la fiscalité des investissements et des revenus sans lien particulier avec les modalités de productions ou la nature de l'exploitant.

1.14. Réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité (FIP) investis dans les entreprises corses

1.14.1. Présentation de la mesure

Les Fonds d'Investissement de Proximité (FIP) sont des fonds dont 60 % au moins des investissements doivent être réalisés en Corse.

Le particulier investissant dans un FIP a la possibilité de réduire de son impôt sur le revenu 38 % du montant du montant de son investissement. Cette réduction d'impôt est plafonnée à 4 560 € pour un célibataire, 9 120 € pour un couple (c'est-à-dire que le montant de l'investissement peut aller jusqu'à 12 000 € pour un célibataire, et 24 000 € pour un couple). Le souscripteur bénéficie aussi d'une exonération des plus-values à la sortie (hors CSG, CRDS et prélèvements sociaux).

Afin de bénéficier de cette réduction d'impôt, le souscripteur s'engage à conserver ses parts au minimum cinq ans. Il y a cependant des exceptions à cette obligation : l'économie d'impôt n'est pas perdue si le rachat des parts fait suite à un décès, un licenciement, ou une invalidité. Les gérants de ces FIP demandent prévoient également une durée de blocage plus longue (sept à dix ans), qui correspond plus à la maturité des investissements faits dans les PME régionales.

1.14.2. Chiffrage

Tableau 18 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°110245

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	8	8	10	9	7

Source : projets de loi de finance annuels.

1.14.3. Justification de la réforme envisagée

En dépit du taux dérogatoire du crédit d'impôt, il n'existe aujourd'hui que deux FIP « Corse ». Dès lors qu'il n'est pas avéré que la cause de la faiblesse du tissu de PME en Corse réside dans le manque de fonds propres des entreprises, il n'est pas aisé pour un FIP d'investir pour 60 % de son quota dans des sociétés exerçant leur activité exclusivement en Corse. En réalité, les opportunités d'investissement pour un fonds de gestion dans des entreprises situées en Corse sont rares et difficiles à trouver, s'agissant d'une économie très tertiaire. A compter de fin 2010, l'exclusion du champ des entreprises cibles des entreprises appartenant au secteur de l'énergie photovoltaïque rendra l'atteinte des quotas d'investissement en Corse encore plus difficile.

Le calibrage de la mesure avec un taux de réduction d'impôt de 45 % n'incite pas les fonds à une sélection rigoureuse des investissements et est susceptible de diriger des capitaux vers des investissements productifs non rentables à long terme. Un taux de réduction spécifique à la Corse se justifie d'autant moins que certaines régions métropolitaines présentent un PIB par habitant inférieur.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

1.14.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer cette mesure fiscale jugée non efficace.

1.15. Taux réduit de taxe intérieure de consommation pour les butanes et propanes utilisés comme carburant sous condition d'emploi

1.15.1. Présentation de la mesure

Le propane, les butanes liquéfiés et les autres gaz de pétrole liquéfiés bénéficient d'un taux réduit de taxe intérieure de consommation lorsqu'ils sont utilisés comme carburant :

- ◆ dans les moteurs fixes ;
- ◆ dans les moteurs des véhicules destinés à une utilisation hors route, non immatriculés ;
- ◆ dans les moteurs des engins non immatriculés dans la construction, le génie civil et les travaux publics ;
- ◆ pour la navigation sur les voies d'eau intérieures, autre que la navigation de plaisance ou de sport.

La TICPE est de 47 €/t au lieu de 108 €/t pour le propane et le butane lorsque le produit est destiné à être utilisé comme carburant.

1.15.2. Chiffrage

Tableau 19 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°800203

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	6	6	6	6	6

Source : projets de loi de finance annuels.

1.15.3. Justification de la réforme envisagée

Le nombre de chariots de manutention fonctionnant au GPL est d'environ 75 000, sur un marché total évalué à 145 000 engins, soit un taux de recours de 51 %.

Un développement plus important du butane/propane sous condition d'emploi pourrait être atteint par le biais d'une subvention à l'achat de l'engin, compensant le surcoût d'un véhicule GPL par rapport à un engin diesel. Toutefois, la subvention ne saurait suffire à rendre pleinement compétitive l'utilisation de ce type de véhicules, le GPL ayant un pouvoir calorifique inférieur à celui du gazole. Une fiscalité réduite paraît nécessaire.

La fiscalité privilégiée applicable aux usages « sous condition d'emploi » du butane-propane est justifiée par le fait que ces usages « hors routes » sont moins émetteurs d'émissions de GES.

Il existe aujourd'hui quelques 2 300 points de vente de GPL. Ce maillage n'est pas appelé à se développer de manière significative à l'avenir. Le stockage des bouteilles et des réservoirs est soumis à des exigences strictes de sécurité qui sont le principal frein à un développement plus significatif de la filière. La fiscalité joue de ce point de vue un rôle secondaire. A titre d'exemple, l'arrêté ministériel du 2 août 1977 précise que les bouteilles de butane peuvent être, sous certaines conditions, stockées à l'intérieur des locaux. En revanche, les bouteilles de propane doivent être stockées à l'extérieur des locaux.

Fiche 3

Au total, la fiscalité est loin de représenter le principal critère incitatif à l'utilisation du GPL sous condition d'emploi. Elle est, pour sa part, correctement proportionnée puisque la TIC applicable est sensiblement inférieure à celle du gazole sous condition d'emploi (produit beaucoup plus polluant). Le tarif du butane-propane sous condition d'emploi surcompense même assez largement le déficit de PCI (pouvoir calorifique inférieur) de ce produit (de l'ordre de 20 %) par rapport au FOD/gazole. En effet, il est inférieur de plus de 50 % au tarif du gazole sous condition d'emploi.

Cela se justifie par les externalités moins négatives sur l'environnement du butane/propane. Il n'a toutefois pas été possible de déterminer dans quelles mesures ces externalités étaient correctement couvertes.

La taxe intérieure de consommation dans sa part affectée à l'État s'élève à 14,4 milliards d'euros en 2010. Le montant de la dépense fiscale est de 6 millions d'euros. Par conséquent la mesure diminue l'assiette de la contribution à laquelle elle se rattache à hauteur de 0,041 %.

La fiscalité privilégiée sur le GPL sous condition d'emploi n'engendre aucune dépense administrative réelle supplémentaire car elle est intégrée *ab initio*, selon la « logique produit » (défini par sa position tarifaire) qui est l'axe central de traitement des données dans le système informatique. La réduction est appliquée systématiquement au volume de GPL sous condition d'emploi déclaré. Cette mesure ne nécessite pas la mise en œuvre de demandes/autorisations administratives individuelles, ni de dossiers de remboursement, de contrôles sectoriels ou de processus spécifique, de registres ou systèmes de suivi manuel en vue de restituer des données. Au total, la gestion de cette dépense fiscale n'alourdit pas le très faible coût d'intervention de la perception de la TIC.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

1.15.4. Réforme envisagée

La mesure n'est pas suffisante pour influencer significativement les comportements : d'autres variables jouent davantage sur l'attractivité du produit (notamment les exigences strictes de sécurité qui sont le principal frein à un développement plus significatif de la filière).

Il est proposé de supprimer cette mesure fiscale jugée non efficace. Il est proposé d'assurer une neutralité technologique de la fiscalité.

2. 30 mesures d'un montant inférieur à 5 M€

Ces mesures sont reprises dans la n°14 et ne sont donc pas compté dans 400 M€ d'économies proposées dans la présente fiche.

2.1. Aménagement du territoire

2.1.1. Exonération de la partie du trajet effectué à l'intérieur de l'espace maritime national pour les transports aériens ou maritimes de personnes et de marchandises en provenance ou à destination de la Corse

2.1.1.1. Présentation de la mesure

La partie de trajet effectuée à l'intérieur de l'espace maritime national pour les transports aériens ou maritimes de personnes et de marchandises en provenance ou à destination de la Corse n'est pas soumise à la TVA.

2.1.1.2. Chiffrage

Tableau 20 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°720201

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	5	5	4	5	5

Source : projets de loi de finance annuels.

2.1.1.3. Justification de la réforme envisagée

La mesure d'exonération de TVA des transports entre la France continentale et la Corse de TVA pour la partie du trajet située en dehors du territoire continental vise à atténuer les effets de l'insularité par la réduction du coût des transports maritimes et aériens. Compte tenu de son montant budgétaire et du risque de captation par les transporteurs, son impact sur le développement économique de la Corse est marginal.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.1.1.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer ce dispositif fiscal jugé inefficace.

2.1.2. Réduction de 50 % des tarifs des droits d'enregistrement et de timbre en Guyane

2.1.2.1. Présentation de la mesure

Dans le département de la Guyane, les tarifs des droits de timbre prévus par le présent code sont réduits de moitié.

La même réduction est applicable aux tarifs des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière, sauf lorsque ces droits et taxe sont perçus au taux prévu à l'article 1594 D.

2.1.2.2. Chiffrage

Tableau 21 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°500102

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	4	2	3	3	3

Source : projets de loi de finance annuels.

2.1.2.3. Justification de la réforme envisagée

La mesure est inéquitable et non pertinente. Elle a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.1.2.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer ce dispositif fiscal jugé inefficace.

2.2. Fiscalité des carburants

2.2.1. Exonération de taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques utilisés pour les besoins de l'extraction et de la production du gaz naturel

2.2.1.1. Présentation de la mesure

L'article 266 quinquies 5.b du code des douanes exonère de TICPE pour le gaz naturel utilisé pour les besoins de l'extraction et de la production du gaz naturel, les autres produits énergétiques utilisés aux mêmes fins sont exonérés par les articles 265 C III pour les produits pétroliers, 266 quinquies B 4 2° pour le charbon et 266 quinquies C 4 4° du code des douanes.

La production nationale de gaz naturel avec la fin de l'exploitation du gisement de Lacq est peu importante.

Le dispositif constitue un soutien au secteur énergétique gazier, il contribue à maintenir la compétitivité des installations nationales pour le déchargement du gaz naturel liquéfié importé par les navires.

Il s'agit également d'une mesure de cohérence fiscale visant à éviter l'effet de cascade qui consiste à taxer les produits utilisés pour produire des produits eux-mêmes taxés lors de leur vente, dès lors que l'accise n'est pas une taxe déductible.

2.2.1.2. Chiffrage

Tableau 22 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°800115

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	2	2	3	3	4

Source : projets de loi de finance annuels.

2.2.1.3. Justification de la réforme envisagée

Le taux de recours au dispositif est de 100 %. Peu d'entreprises interviennent dans la production de gaz naturel en France, le dispositif concerne donc structurellement peu de bénéficiaires, par ailleurs bien informés de la réglementation fiscale en matière énergétique.

Le dispositif vise à soutenir le secteur gazier. En lui évitant une charge supplémentaire d'environ 2 M€, il remplit effectivement son objectif. Cependant, pour les terminaux méthaniers, cet avantage est modeste. L'avantage est plus important pour l'exploitation du gisement de Lacq dont l'épuisement est prévu pour 2012 à 2014.

Le dispositif n'est pas structurant pour soutenir la filière. Dans un contexte de croissance des prix du gaz naturel, la suppression du dispositif entraînerait une augmentation des coûts de production (certes modeste) mais qui ajouterait à cette tendance.

Le dispositif ne génère pas de distorsion de concurrence par rapport à d'autres produits énergétiques, au contraire, il décline le principe selon lequel l'énergie qui sert à fabriquer des produits énergétiques n'est pas taxée, en cohérence avec les autres dispositifs existants dans le code des douanes :

- ◆ les produits énergétiques (gaz, huiles minérales, charbon) qui servent à fabriquer des huiles minérales ne sont pas taxés (article 265 C du code des douanes),
- ◆ les produits énergétiques précités ne supportent pas non plus de taxe lorsqu'ils servent à la production d'électricité (articles 265 bis, 266 quinquies et 266 quinquies B du code des douanes).

Par ailleurs, aucune taxe n'étant pratiquée dans les autres pays européens sur le gaz consommé dans les terminaux méthaniers, le dispositif contribue à maintenir la compétitivité des installations nationales pour le déchargement du gaz naturel liquéfié importé par navires.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.2.1.4. Réforme envisagée

Le dispositif soutient effectivement le secteur gazier, sans désavantages particuliers en termes de ciblage et d'efficience de l'outil fiscal en lui-même. En revanche, l'effet indirect recherché, économique, n'est pas atteint dès lors que l'impact du dispositif reste modeste et n'est à ce titre pas réellement structurant pour soutenir la filière.

2.2.2. Réduction de taxe intérieure de consommation de 100 % sur le gaz naturel à l'État gazeux destiné à être utilisé comme carburant

2.2.2.1. Présentation de la mesure

Cette mesure permet une exonération de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel à l'État gazeux destiné à être utilisé comme carburant. Le dispositif crée un effet-prix positif pour le GNV et favorise une filière de carburation sensiblement moins polluante que le gazole ou le supercarburant.

2.2.2.2. Chiffrage

Tableau 23 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°800207

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	9	9	4	4	4

Source : projets de loi de finance annuels.

2.2.2.3. Justification de la réforme envisagée

Le taux de recours du dispositif est élevé et proche de 100 %. Tous les bénéficiaires théoriques, c'est-à-dire les détenteurs d'un véhicule disposant d'une carburation GNV, sont des bénéficiaires réels puisque lors de l'approvisionnement en carburant, ils disposent automatiquement d'un produit intégralement défiscalisé.

La défiscalisation intégrale du GNV est justement proportionnée, compte tenu du profil actuel de fiscalisation des autres carburants. Seul un réajustement de la fiscalité de l'énergie dans son ensemble pourrait éventuellement conduire à taxer à un taux très réduit le GNV tout en préservant la compétitivité de cette filière.

La différenciation de taxation entre le GNV (taux à 0 %) et le GPL constitue pour un certain nombre d'acteurs de la filière GPL une distorsion de concurrence.

Cette différenciation peut s'expliquer par la volonté des pouvoirs publics de développer le marché du GNV aux particuliers. La réduction fiscale de 100 % vise également à faciliter l'investissement dans le réseau de distribution qui reste modeste alors que le réseau de distribution de GPL existe déjà et n'exige pas de soutien supplémentaire.

De plus, les chiffres montrent que le bilan environnemental du GNV est globalement meilleur que celui du GPL.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.2.2.4. Réforme envisagée

Les effets de la dépense fiscale ont été modérés, avec une absence de développement dans le secteur des véhicules légers. Les effets macroéconomiques sont également faibles. D'autres éléments seraient certainement plus déterminants pour permettre le développement de cette filière.

Il est proposé de supprimer cette mesure fiscale jugée non efficace. Il est proposé d'assurer une neutralité technologique de la fiscalité.

2.2.3. Exonération de taxe intérieure de consommation pour les huiles végétales pures utilisées comme carburant agricole ou pour l'avitaillement des navires de pêche professionnelle

2.2.3.1. Présentation de la mesure

Les huiles végétales, graisses et huiles animales, fractions d'huiles végétales et animales, sont admises en exonération des taxes intérieures de consommation lorsqu'ils sont destinés à être utilisés comme carburant ou combustible pour la navigation maritime dans les eaux de l'Union européenne, y compris la pêche, autre qu'à bord de bateaux de plaisance privés.

Fiche 3

L'utilisation, comme carburant agricole, d'huile végétale pure par les exploitants ayant produit les plantes dont l'huile est issue est autorisée.

Hors effets liés à la régionalisation, la TICPE est d'environ 60 €/hl pour le super sans plomb et de 43 €/hl pour le gazole.

2.2.3.2. Chiffrage

Tableau 24 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°800111

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	€	€	€	€	€

Source : projets de loi de finance annuels.

2.2.3.3. Justification de la réforme envisagée

Concernant le secteur agricole, la mission n'a pu établir le taux de recours au dispositif. En effet, les agriculteurs individuels n'ont aucune déclaration à établir et ne sont donc pas connus du service des douanes. Seuls les entrepôts fiscaux de production d'HVP (EFPE) sont répertoriés par l'administration.

S'agissant du secteur de la pêche, la mission a pu établir qu'aucun bateau n'utilise actuellement des HVP, pures ou en mélange. Toutefois, une expérimentation (programme « ITSASOA ») est actuellement menée (initiative conjointe du MAAPRAT et de l'institut français des huiles végétales pures (IFHVP), pour une durée de deux ans, sur deux bateaux de pêche professionnelle à Saint-Jean-de-Luz.

La dépense fiscale n'engendre pas de surcoût important pour la gestion de la TICPE. L'outil fiscal semble approprié. En revanche, on peut s'interroger sur la pertinence du recours à la fiscalité des carburants pour le lancement de carburants alternatifs. En l'espèce, la mesure ne permet pas d'atteindre l'objectif affiché de développement de la filière. D'autres éléments, comme le cours des produits oléagineux, le prix des produits pétroliers d'origine fossile, les normes techniques des véhicules, apparaissent bien plus déterminants que la fiscalité.

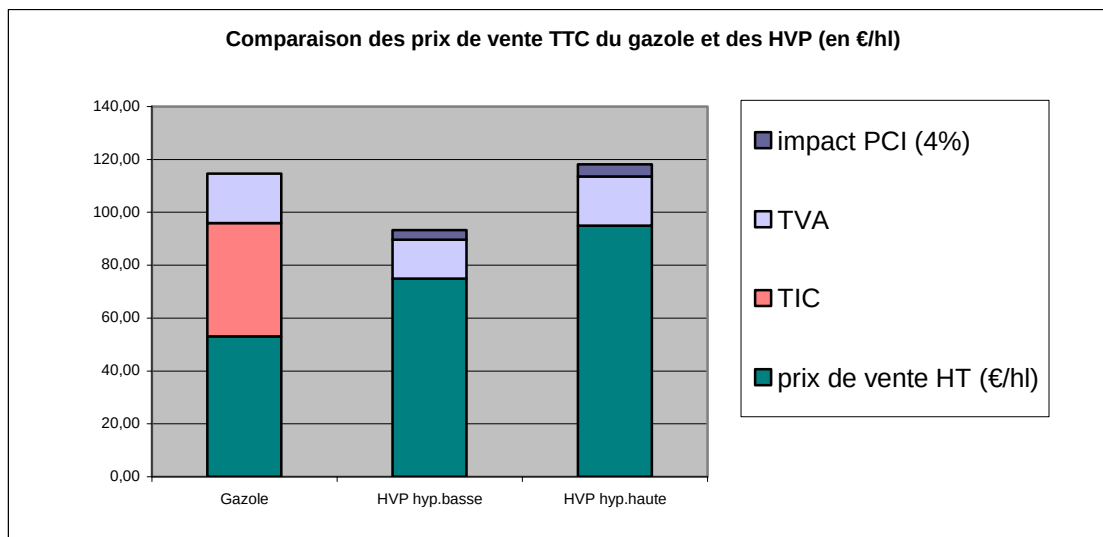
La mesure paraît aujourd'hui correctement dimensionnée si elle vise à compenser le surcoût de production des HVP et leur moindre pouvoir calorifique. Comme l'illustre le tableau *infra* (données 2010), le prix de vente des HVP varie entre 75 €/hl (hypothèse basse) et 95 €/hl HT (hypothèse haute). Le prix moyen de production tourne autour de 0,70 €/hl selon la taille des exploitations. C'est un premier désavantage compétitif par rapport au gazole.

Les HVP ont également un PCI inférieur au gazole, de sorte que pour parcourir la même distance, il faut consommer davantage d'HVP, de l'ordre de 4 % en volume.

Sur la base de ces hypothèses, la fiscalité à taux zéro en matière de TIC permet aux HVP d'être compétitifs par rapport au gazole, y compris dans une hypothèse haute de coût de production.

Dans la configuration actuelle de la fiscalité énergétique en France, la mesure est donc correctement proportionnée.

Fiche 3



Source : calculs de la mission à partir de données IFHVP et MEEDTL pour le prix du gazole.

Dans la plupart des pays européens, l'utilisation des huiles végétales est autorisée sous réserve de payer la fiscalité applicable au produit auquel elles se substituent.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.2.3.4. Réforme envisagée

L'effet recherché d'aider au développement d'une filière courte de production de biocarburants à partir de graines d'oléagineux ne semble pas atteint. La fiscalité joue un rôle secondaire dans le développement des HVP pour des usages carburants. D'autres éléments seraient certainement plus déterminants pour permettre le développement de cette filière.

Il est proposé de supprimer cette mesure fiscale jugée non efficace. Il est proposé d'assurer une neutralité technologique de la fiscalité.

2.2.4. Taux réduit de taxe intérieure de consommation applicable aux carburéacteurs utilisés sous condition d'emploi

2.2.4.1. Présentation de la mesure

Le tableau B de l'article 265 du code des douanes permet d'appliquer une exonération de la TICPE au gaz naturel carburant GNV. Cette exonération était destinée à favoriser le développement de l'installation de compresseurs de gaz naturel dans les habitations individuelles afin de permettre la recharge des réservoirs à domicile.

Cette mesure crée un signal-prix en faveur du développement de ce carburant, cela étant le faible coût de la mesure tend à démontrer que les consommateurs ne privilégient pas l'utilisation de ce carburant.

Par ailleurs les émissions de GNV sont dommageables pour l'environnement et ne présentent pas à cet égard de caractéristiques très supérieures.

Le carburéacteur bénéficie d'un taux réduit de TIC pour les usages suivants :

- ♦ dans les moteurs fixes ;

Fiche 3

- ♦ dans les moteurs des véhicules destinés à une utilisation hors route, non immatriculés ;
- ♦ dans les moteurs des engins non immatriculés dans la construction, le génie civil et les travaux publics ;
- ♦ pour la navigation sur les voies d'eau intérieures, autre que la navigation de plaisance ou de sport.

La TICPE est de 2,5 €/hl au lieu de 30 €/hl pour le carburant utilisant pour les moteurs d'avions et 41 €/hl ou 59 €/hl pour les autres usages.

2.2.4.2. Chiffrage

Tableau 25 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°800204

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	€	€	€	€	€

Source : projets de loi de finance annuels.

2.2.4.3. Justification de la réforme envisagée

Le taux de recours au dispositif est indéterminé. Aucune donnée n'est disponible sur le nombre d'opérateurs entrant dans le champ de la mesure.

Le maintien du dispositif fiscal accordé ne semble plus nécessaire. Les objectifs visés initialement n'ont plus véritablement de réalité.

Aucun effet incitatif n'a été relevé. S'agissant d'EDF, l'avantage fiscal qu'elle retire n'a aucun effet sur son activité. Au total, le dispositif prévu à l'arrêté du 29 avril 1970 modifié ne correspond plus aux utilisations actuelles. De ce fait, le carburéacteur sous condition d'emploi n'est plus utilisé que par une société pour laquelle la suppression de cet avantage fiscal n'entraînerait aucun effet significatif.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.2.4.4. Réforme envisagée

L'avantage fiscal ne présente aucun incitatif. Il n'a aucun effet sur la création d'emplois et n'a aucun effet solvabilisateur, dès lors que le seul bénéficiaire est EDF, pour des montants non significatifs. Même en cas de suppression de la mesure, l'usage de carburant serait inchangé.

Cette dépense devrait être fusionnée avec la modalité de calcul de l'impôt 800102 sur l'exonération de la taxe intérieure de consommation pour autoconsommation des produits pétroliers dans les raffineries.

2.2.5. Autorisation à titre expérimental de l'usage des huiles végétales pures (HVP) comme carburant pour les flottes captives des collectivités locales ou de leurs groupements ayant signé avec l'État un protocole permettant d'encadrer cet usage et soumission à la TICPE de ces HVP au tarif applicable au gazole

2.2.5.1. Présentation de la mesure

La LFI 2011 (article 29) étend, sous certaines conditions, l'utilisation des HVP aux transports en commun de personnes des flottes captives des collectivités territoriales. De plus, ces flottes captives peuvent être gérées par l'intermédiaire d'un contrat de délégation de service public. Ces HVP sont soumises à la TICPE au tarif applicable au gazole.

2.2.5.2. Chiffrage

Tableau 26 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°800406

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	€	€	€	€	€

Source : projets de loi de finance annuels.

2.2.5.3. Justification de la réforme envisagée

Toutes les collectivités territoriales (communes, communautés de communes...) sont éligibles à ce dispositif. Seules treize collectivités ont signé des protocoles. Certaines n'ont pas souhaité mener l'expérimentation jusqu'à son terme.

Le taux de recours au dispositif est donc extrêmement faible, comparativement aux 36 915 collectivités territoriales.

La dépense fiscale n'engendre pas de surcoût important pour la gestion de la TICPE. L'outil fiscal semble approprié. En revanche, on peut s'interroger sur la pertinence du recours à la fiscalité des carburants pour le lancement de carburants alternatifs. En l'espèce, la mesure ne permet pas d'atteindre l'objectif affiché de développement de la filière. D'autres éléments apparaissent beaucoup plus déterminants (cours des produits oléagineux, prix des produits pétroliers d'origine fossile, norme technique des véhicules, organisation de la filière, motorisation des véhicules).

Nonobstant les contraintes techniques des motorisations, l'affectation de terres cultivables à d'autres fins qu'alimentaire, l'élément pertinent est celui du cours du pétrole. Tant qu'il n'y a pas un avantage économique avéré (bien que les agriculteurs puissent réutiliser ou revendre les tourteaux) à produire et consommer ces HVP, cette production restera confidentielle.

Il existe une distorsion fiscale entre les collectivités territoriales qui utilisent des HVP et celles qui utilisent du gazole à la carburant, au bénéfice des premières.

Les pays européens autorisent, dans leur grande majorité, l'utilisation des HVP à la carburant ou combustible, sous réserve de payer la fiscalité applicable au produit auquel elles se substituent.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.2.5.4. Réforme envisagée

L'effet recherché d'aider au développement d'une filière courte de production d'HVP à partir de graines d'oléagineux ne semble pas atteint. Par ailleurs, la fiscalité joue un rôle secondaire dans le développement des HVP pour des usages carburants. D'autres éléments seraient certainement plus déterminants pour permettre le développement de cette filière.

Il est proposé de supprimer cette mesure fiscale jugée non efficace. Il est proposé d'assurer une neutralité technologique de la fiscalité.

2.2.6. Exonération de taxes intérieures de consommation pendant 5 ans pour les huiles minérales et le gaz naturel consommés aux fins de cogénération

2.2.6.1. Présentation de la mesure

La mesure prévoit une exonération de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel et les huiles minérales consommées dans les installations de cogénération.

La durée de l'exonération est portée à 10 années pour certaines installations au fioul lourd équipées de dispositifs de désulfuration des fumées. Les installations doivent avoir été mises en service avant le 31/12/2007. Sauf report de cette date en loi de finances, le dispositif cessera de produire ses effets au 31/12/2012 pour les installations au gaz et au 31/12/2017 pour les installations au fioul lourd.

Dispositif visant à favoriser les économies d'énergie et de limiter des rejets polluants dans l'atmosphère.

Le bilan de la mesure au regard de l'environnement semble mitigé.

Les objectifs de développement de la cogénération peuvent être atteints sans le dispositif, notamment par le mécanisme de l'obligation d'achat par EDF de l'électricité produite par les cogénérations.

2.2.6.2. Chiffrage

Tableau 27 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°800108

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	10	10	10	8	-

Source : projets de loi de finance annuels.

2.2.6.3. Justification de la réforme envisagée

Le taux de recours au dispositif est estimé élevé, d'autant que le remboursement *a posteriori* des taxes sur le gaz ou les huiles minérales a été rendu possible, pour les cas où les installations de cogénération n'avaient pas mis en œuvre le dispositif dès leur mise en service.

Les objectifs de développement de la cogénération peuvent être atteints sans le dispositif, notamment par le mécanisme de l'obligation d'achat qui a déterminé la progression de la cogénération en France.

Si le dispositif a pu présenter un intérêt à sa création, il n'en présente plus aujourd'hui, notamment au regard du mécanisme de l'obligation d'achat de l'électricité produite.

Fiche 3

Si l'on compare la situation des cogénérations au gaz aux autres installations utilisant cette énergie pour produire de l'électricité ou de la chaleur, on peut formuler les remarques suivantes.

En ce qui concerne la production d'électricité, il n'existe pas de distorsion de concurrence du fait de ce dispositif puisque les installations qui produisent de l'électricité à partir de gaz, d'huiles minérales ou de charbon fossile bénéficient toutes d'une exonération de taxe intérieure de consommation (articles 265 *bis* 3.a, 266 *quinquies* 5.a et 266 *quinquies* B 5.1° du code des douanes.) Le dispositif permet au contraire d'éviter que les cogénérations ne soient défavorisées d'un point de vue fiscal par rapport aux autres modes de production de l'électricité. Il convient de noter qu'à l'issue des 5 années d'exonération en revanche, l'exonération de TICGN ne s'applique actuellement qu'aux cogénérations qui ne bénéficient pas de l'obligation d'achat.

En ce qui concerne la production de chaleur, une distorsion peut exister du fait que la chaleur cogénérée pour une industrie supporte une fiscalité moindre que la chaleur non cogénérée, pour une même utilisation industrielle de cette chaleur.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.2.6.4. Réforme envisagée

Si le dispositif a pu présenter un intérêt au moment de sa création, il n'en présente plus aujourd'hui, notamment au regard du mécanisme de l'obligation d'achat de l'électricité produite. Même si l'outil en lui-même ne génère pas de contentieux et présente des coûts de gestion peu élevés, il n'est plus utile aujourd'hui, du fait du dispositif de l'obligation d'achat qui est nettement plus structurant que celui apporté par l'exonération.

Il est proposé de supprimer cette mesure jugée non efficace.

2.3. Agriculture

2.3.1. Exonération totale de taxe foncière en faveur des terres agricoles situées en Corse

2.3.1.1. Présentation de la mesure

L'article 3 de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 prévoit une exonération totale à compter du 1^{er} janvier 1995 de la taxe foncière sur les propriétés non bâties agricoles situées en Corse, et visées à l'article 1586 D du CGI, perçue au profit des départements, des communes et de leurs groupements. Ces dispositions, combinées avec l'exonération nationale de la part régionale de la taxe prévue à l'article 1599 ter D du même code conduisent de fait à une exonération totale de cet impôt en Corse pour les terres à usage agricole.

2.3.1.2. Chiffrage

Tableau 28 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°060104

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	2	2	3	3	3

Source : projets de loi de finance annuels.

2.3.1.3. Justification de la réforme envisagée

Le dispositif est dénué d'effet incitatif et vise à diminuer le poids de la fiscalité locale pesant sur les terres agricoles en transférant une partie de celle-ci du redevable légal vers l'État.

Le montant de l'exonération étant dépendant d'une part de la valeur locative servant d'assiette à l'imposition et, d'autre part, des taux d'imposition des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, elle est dépourvue de lien avec la situation économique des agriculteurs.

L'exonération de TFNB des terres agricoles représente un allègement de la charge foncière de 2 M€. Ceci représente seulement 0,03 point du PIB régional et de l'ordre de 0.5 % environ du montant total des exonérations fiscales et sociales spécifiques au profit de la Corse. Son impact économique global sur le développement économique de l'île ne peut être que marginal. En ce qui concerne l'agriculture, l'exonération est loin d'être négligeable puisque la mesure représente un peu plus de 2 points de valeur ajoutée brute du secteur agricole en Corse¹¹.

On peut néanmoins se demander si l'absence de taxation de la rente foncière constitue le moyen le plus efficace pour favoriser le développement de l'agriculture.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.3.1.4. Réforme envisagée

Les dispositifs de faveur accordés au secteur agricole en Corse, qui s'ajoutent à des aides budgétaires massives, ne sont ni efficaces, ni équitables.

L'absence d'effet incitatif du dispositif et de lien entre l'exonération et la situation économique des agriculteurs conduisent à proposer la suppression de cette mesure fiscale. La multiplication des dispositifs fiscaux et budgétaires dans le secteur agricole nuit à la bonne allocation de moyens de production et l'organisation du secteur.

La priorité devrait être donnée à des dispositifs larges abaissant la fiscalité des investissements et des revenus sans lien particulier avec les modalités de productions ou la nature de l'exploitant.

2.3.2. Réduction d'impôt sur le revenu à raison des intérêts perçus au titre du différé de paiement accordé à des exploitants agricoles

2.3.2.1. Présentation de la mesure

Afin de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs, une réduction d'impôt sur le revenu est accordée aux contribuables qui, entre le 18 mai 2005 et le 31 décembre 2010, cèdent leur exploitation à un jeune exploitant en lui accordant la possibilité d'étaler dans le temps une fraction du paiement de cette acquisition. Le bénéfice de la réduction d'impôt est subordonné au respect de conditions tenant, d'une part, à la qualité des parties au contrat de vente et, d'autre part, au bien vendu.

¹¹ La valeur ajoutée brute du secteur agricole en Corse est de 89 M€ (source : INSEE, comptes régionaux provisoires).

Fiche 3

La réduction d'impôt est égale à 50 % des intérêts perçus au titre du différé de paiement accordé par le vendeur d'une exploitation agricole fiscalement domicilié en France à un jeune agriculteur reprenant cette exploitation, dans la limite annuelle de :

- ♦ 5 000 € pour une personne seule ;
- ♦ 10 000 € pour un couple.

2.3.2.2. Chiffrage

Tableau 29 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°110239

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	€	€	€	€	€

Source : projets de loi de finance annuels.

2.3.2.3. Justification de la réforme envisagée

Le dispositif est à ce jour très peu utilisé (10 ménages).

En 2008, dans le rapport n°628 sur la mise en application de la loi d'orientation agricole n°2006-11, MM. Herth et Gaubert s'interrogeaient sur l'opportunité de reconduire le dispositif pour les ventes intervenant au-delà du 31 décembre 2010, compte tenu du faible nombre de bénéficiaires.

Compte tenu de son très faible impact et du coût de gestion à long terme de ce dispositif (gestion du dispositif jusqu'en 2023), il n'a pas paru opportun de le reconduire au-delà.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.3.2.4. Réforme envisagée

Ce dispositif a été supprimé en 2010 mais conserve une incidence budgétaire jusqu'en 2023.

2.3.3. Dégrèvement de la cotisation de taxe foncière pour les associations foncières pastorales

2.3.3.1. Présentation de la mesure

Les associations foncières agricoles et pastorales sont des associations de propriétaires constituées, suivant le régime de la loi du 21 juin 1865, pour réaliser des travaux et des ouvrages nécessaires à la mise en valeur de leurs terres et pour assurer la gestion de ces terrains par la location à des agriculteurs, ou à des groupements d'éleveurs tels que les groupements pastoraux.

Fiche 3

Les associations foncières agricoles et pastorales sont destinées à mettre en valeur l'espace rural dans sa globalité par l'agriculture, l'élevage et la forêt. Les propriétaires réunis dans ces associations peuvent également rechercher des moyens de mise en valeur autres qu'agricoles, pastoraux ou forestiers tels que les loisirs et la détente : chasse, pêche, parcours de santé et de randonnées, pistes de ski, etc. Ces associations peuvent mettre en œuvre les investissements nécessaires tels que remonte-pentes, golfs, aires de jeux, gîtes ruraux, fermes-auberges. Elles sont le moyen, pour les propriétaires qu'elles réunissent, de décider eux-mêmes les utilisations de leurs terrains et d'en organiser la mise en valeur. Notamment, ces associations permettent la réunion d'exploitations pour constituer des unités viables, adaptées aux conditions économiques actuelles, en particulier aux productions extensives :

L'article 1398 A du code général des impôts, qui résulte, notamment, de l'article 47 de la loi n°95-95 du 1^{er} février 1995 de modernisation de l'agriculture, prévoit un dégrèvement de la cotisation de taxe foncière sur les propriétés non bâties perçue au profit des communes et groupements de communes à fiscalité propre.

Ce dégrèvement est subordonné à la condition que les recettes de l'association foncière pastorale provenant d'activités autres qu'agricoles ou forestières n'excèdent :

- ♦ ni 30 % du chiffre d'affaires tiré de l'activité agricole et forestière ;
- ♦ ni 30 000 €.

2.3.3.2. Chiffrage

Tableau 30 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n° 060202

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.

Source : projets de loi de finance annuels.

2.3.3.3. Justification de la réforme envisagée

Le dispositif a pour but de favoriser la mise à disposition de terrains aux associations foncières pastorales.

Tant l'avis n°105 (2009-2010) de MM. Gérard César, Daniel Soulage, Jean-Marc Pastor et François Fortassin, fait au nom de la commission de l'économie du Sénat, déposé le 19 novembre 2009, sur le compte agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales, du projet de loi de finances pour 2010, que le paragraphe du rapport public annuel 2008 de la Cour des comptes relatif aux aides au secteur agricole ont constaté que le dispositif n'était pas nécessaire et qu'il n'était pas correctement dimensionné.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.3.3.4. Réforme envisagée

L'absence d'efficacité et d'efficience de cette disposition fiscale conduit à recommander sa suppression.

2.3.4. Réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire au capital de sociétés agréées de financement de la pêche artisanale (SOFIPECHE) réalisées à compter du 1er janvier 2009

2.3.4.1. Présentation de la mesure

Les SOFIPECHE sont ouverts aux particuliers qui peuvent ainsi bénéficier d'une réduction d'impôt depuis le 1^{er} janvier 2009. La souscription est soumise à réduction d'impôt dans la limite de 25 % du revenu net global et ne peut excéder 19 000 € pour un célibataire et 38 000 € pour un couple marié ou pacsé. Le taux de la réduction d'impôt est de 36 % (40 % avant 2011) des souscriptions retenues.

Trois obligations sont assorties à la détention de SOFIPECHE : le domicile fiscal du souscripteur doit être situé en France, le versement doit être effectué avant le 31 décembre et la souscription est limitée au seul capital de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés et préalablement agréées pour le financement de la pêche.

Les titres devront en outre être conservés pendant cinq ans. En cas de cession de tout ou partie des titres souscrits dans les cinq ans de leur souscription, le montant des sommes déduites est ajouté au revenu net global de l'année de la cession.

Pour bénéficier de la déduction, le souscripteur doit joindre à sa déclaration l'attestation de souscription délivrée par la société.

2.3.4.2. Chiffrage

Tableau 31 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n° 110255

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	ε	ε	ε	ε	ε

Source : projets de loi de finance annuels.

2.3.4.3. Justification de la réforme envisagée

Le dispositif ne s'est pas appliqué en pratique.

L'objectif de soutien au financement des entreprises piscicoles peut être atteint par deux dispositifs qui représentent une dépense fiscale substantielle (230 M€ + 768 M€ = 998 M€ au titre de l'incidence budgétaire 2010), même s'ils ne sont pas réservés au secteur ;

- ♦ en premier lieu, la réduction d'impôt sur le revenu mentionnée à l'article 199 terdecies-0A du CGI au titre de l'ensemble des souscriptions en numéraire au capital initial et aux augmentations de capital de sociétés, d'un coût de 230 M€ (PLF pour 2011), s'applique également aux sociétés appartenant au secteur d'activité piscicole. Fixée à 25 % de la dépense supportée dans la limite de 19 000 € ou 38 000 €, selon les cas, pour les limites de droit commun, cet avantage fiscal représente une incitation puissante dont les modalités de fonctionnement sont comparables à celle de la réduction d'impôt en faveur des souscriptions en numéraire au capital de sociétés agréées de financement de la pêche artisanale (SOFIPECHE) ;
- ♦ en second lieu, la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune, au titre de souscriptions au capital initial et aux augmentations de capital dans des sociétés coopératives, dans la limite de 45 000 €, prévue à l'article 885 0-V bis du CGI dont le taux est désormais de 50 % a quant à elle un coût de 733 M€.

Dans ces conditions, il ne paraît pas utile de reconduire et de réactiver le dispositif.

Fiche 3

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.3.4.4. Réforme envisagée

L'absence d'efficacité du dispositif conduit à recommander de ne pas réactiver ce dispositif.

2.4. Fiscalité des rémunérations

2.4.1. Crédit d'impôt en faveur des maîtres-restaurateurs

2.4.1.1. Présentation de la mesure

Ce crédit d'impôt concerne les maîtres restaurateurs qui ont obtenu leur titre entre le 15 novembre 2006 et le 31 décembre 2012.

Le crédit d'impôt représente 50 % d'un montant de dépenses éligibles limité à 30 000 € par an, pour l'ensemble de la période constituée de l'année civile au cours de laquelle le dirigeant de l'entreprise a obtenu le titre de maître-restaurateur et des deux années suivantes.

Les dépenses éligibles sont :

- ◆ les dotations aux amortissements des immobilisations permettant d'adapter les capacités de stockage et de conservation de l'entreprise à un approvisionnement majoritaire en produits frais ;
- ◆ les dotations aux amortissements des immobilisations relatives à l'agencement et à l'équipement des locaux lorsqu'elles permettent d'améliorer l'hygiène alimentaire ;
- ◆ les dotations aux amortissements des immobilisations et les dépenses permettant d'améliorer l'accueil de la clientèle et relatives ;
- ◆ les dotations aux amortissements des immobilisations et les dépenses permettant l'accueil des personnes à mobilité réduite ;
- ◆ les dépenses courantes suivantes :
 - les dépenses vestimentaires et de petit équipement pour le personnel de cuisine ;
 - les dépenses de formation du personnel à l'accueil, à l'hygiène, à la sécurité, aux techniques culinaires et à la maîtrise de la chaîne du froid ;
 - les dépenses relatives aux tests de microbiologie ;
 - les dépenses relatives à la signalétique intérieure et extérieure de l'établissement ;
 - les dépenses d'audit externe permettant de vérifier le respect du cahier des charges relatif au titre de maître-restaurateur.

2.4.1.2. Chiffrage

Tableau 32 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°230203

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	1	2	3	3	3

Source : projets de loi de finance annuels.

2.4.1.3. Justification de la réforme envisagée

Le Gouvernement a signé le 17 mai 2006 avec les six organisations professionnelles les plus représentatives du secteur un « contrat de croissance en faveur de l'emploi et de la modernisation du secteur des hôtels, cafés, restaurants ».

Parmi les mesures inscrites dans ce contrat figure la création d'un titre de maître-restaurateur dont peuvent bénéficier les restaurateurs traditionnels.

Dans le secteur très concurrentiel de la restauration, le titre de maître-restaurateur vise à distinguer l'excellence des meilleurs professionnels de la restauration traditionnelle sur la base d'une qualification professionnelle (qui peut être celle du restaurateur ou celle de son chef cuisinier) et du respect d'un cahier des charges comportant en particulier la cuisine faite sur place à partir de produits majoritairement frais. Le titulaire du titre doit satisfaire à tous les critères, sans exception, fixés par le cahier des charges.

Pour obtenir le titre, le restaurateur engage des dépenses de modernisation de son établissement qui sont éligibles au crédit d'impôt. Le crédit d'impôt bénéficie uniquement et exclusivement aux restaurateurs titulaires du titre de maître-restaurateur.

Dans le cadre du contrat d'avenir du 28 avril 2009 en faveur de la restauration, les organisations professionnelles de la restauration se sont engagées à porter le nombre de maîtres-restaurateurs à 3 000 d'ici trois ans. A cette fin, la loi du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques a prorogé le dispositif de crédit d'impôt pour les bénéficiaires du titre de maître-restaurateur jusqu'au 31 décembre 2012.

Aucune difficulté d'obtention du crédit d'impôt n'a été signalée par les professionnels et le crédit d'impôt n'a fait l'objet d'aucun contentieux.

Par ailleurs, il n'a pas été recensé d'effets d'aubaine dans l'application de ce dispositif. A cet égard, un sondage effectué en 2009 parmi les lauréats du titre (source DGCIS) indique que « *le crédit d'impôt apparaît comme un élément incitatif essentiel pour engager la procédure d'attribution* ».

A la fin de l'année 2010, selon les informations transmises par les préfetures à la DGCIS, 1070 titres de maître-restaurateur ont été attribués sur l'ensemble de la France.

Le nombre de maîtres-restaurateurs reste ainsi relativement modeste, au regard des 85 000 restaurateurs recensés en France (source INSEE). L'effet incitatif du crédit d'impôt apparaît donc modeste. Le faible nombre de bénéficiaires du crédit d'impôt conduit à douter de son efficacité en termes d'effet incitatif.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.4.1.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer cette mesure jugée non efficace.

2.4.2. Exonération temporaire à hauteur de 50 % des revenus de capitaux mobiliers perçus à l'étranger par des personnes physiques impatriées

2.4.2.1. Présentation de la mesure

Les salariés et dirigeants exerçant pour le compte d'un employeur établi à l'étranger et pour une période limitée (ou recrutés) pour une activité professionnelle dans une entreprise établie en France bénéficient sous certaines conditions, d'une exonération temporaire d'impôt sur le revenu.

Fiche 3

Il s'agit une exonération d'impôt sur le revenu pour la moitié de leur montant :

- ♦ des revenus de capitaux mobiliers ;
- ♦ des produits de droits d'auteur perçus par les écrivains et compositeurs ou leurs héritiers ou légataires ainsi que des produits de la propriété industrielle perçus par les inventeurs au titre, soit de la concession de licences d'exploitation de leurs brevets, soit de la cession ou concession de marques de fabrique, procédés ou formules de fabrication ;
- ♦ des plus-values de cessions de valeurs mobilières et de droits sociaux lorsque le dépositaire des titres, ou à défaut la société dont les titres sont cédés, est établi hors de France. Parallèlement, les moins-values éventuellement constatées sur ces titres sont comptabilisées à hauteur de 50 % de leur montant.

L'exonération s'applique jusqu'au 31 décembre de la cinquième année civile suivant celle de la prise de fonctions, soit pour une durée maximale de six ans.

2.4.2.2. Chiffrage

Tableau 33 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°140126

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	-	-	2	2	2

Source : projets de loi de finance annuels.

2.4.2.3. Justification de la réforme envisagée

930 foyers fiscaux ont déclaré au titre des revenus de l'année 2008 des revenus de capitaux mobiliers exonérés à hauteur de 50 % pour un montant de 1 347 235 € (ligne 2DM).

Il ressort d'une requête effectuée à partir de la 5^{ème} émission des revenus au titre de l'année 2009 que 1 690 foyers fiscaux ont déclaré ligne 2DM des RCM pour un montant de 2 965 282 €.

Le dispositif peut produire des effets pervers. En effet, au lieu de détenir des droits sociaux en France, il vaut mieux pour les personnes physiques impatriées détenir leurs droits sociaux à l'étranger pour bénéficier du dispositif d'exonération et réinvestir hors de France le produit de la cession des droits sociaux.

La nécessité du dispositif n'est pas démontrée à ce stade.

D'autres pays de l'Union européenne ont mis en place des régimes spéciaux d'imposition en faveur des impatriés et le régime français s'inscrit ainsi dans un contexte de forte concurrence en vue d'attirer sur le territoire national des emplois à forte valeur ajoutée et, au-delà, les sièges sociaux des multinationales. Toutefois, peu d'États offrent un régime de faveur pour les revenus du patrimoine.

Autriche

Les salariés impatriés en Autriche sont exonérés pendant cinq ans au maximum, d'impôt sur le revenu à raison des avantages en nature constitués des remboursements par leur employeur des dépenses d'impatriation suivantes, dès lors qu'elles n'excèdent pas 35 % du montant des salaires versés en Autriche :

- ♦ frais de double résidence dans la limite annuelle de 26 400 €, que l'impatrié soit célibataire ou accompagné de sa famille en Autriche ;
- ♦ frais de scolarisation des enfants ne parlant pas la langue allemande dans des écoles privées, dans la limite annuelle de 1 320 € par enfant ;

Fiche 3

- ◆ frais de voyage dans l'État d'origine de l'impatrié (où il maintient sa résidence) pour des raisons personnelles ou familiales, dans la limite annuelle de 2 100 €.

En outre, les remboursements des dépenses de déménagement et d'installation et des frais de voyage de l'impatrié et de sa famille sont totalement exonérés d'impôt sur le revenu.

Le salarié ne doit pas avoir été résident d'Autriche au cours des dix années antérieures à sa mission dans ce pays.

Les revenus du patrimoine de source étrangère ne bénéficient pas d'un régime d'imposition particulier.

Belgique

Le régime particulier des "impatriés" prévoit deux types d'avantages :

- ◆ la prise en charge par l'employeur de dépenses du cadre, déductibles des résultats passibles de l'impôt sur les sociétés et non imposables pour le salarié ;
- ◆ et l'exclusion de la base imposable des revenus ne découlant pas d'activités réalisées en Belgique.

Les revenus du patrimoine de source étrangère perçus par les impatriés sont donc exonérés d'impôt.

Danemark

Les cadres et chercheurs étrangers qui exercent leur activité salariée au Danemark, en tant que résidents, pendant une période dont la durée est comprise contractuellement entre six mois et trente-six mois, pouvant être étendue à 60 mois, peuvent bénéficier, s'ils en font la demande, d'une imposition allégée de leurs seuls revenus salariaux. Les revenus du patrimoine de source étrangère perçus par l'impatrié sont en revanche imposés dans les conditions de droit commun.

Espagne

Depuis le 1^{er} janvier 2004, les particuliers qui s'établissent en Espagne ont la possibilité d'opter pour une imposition en tant que non résident l'année de leur installation ainsi que les cinq suivantes. L'imposition allégée (taux proportionnel de 24 % au lieu du barème de droit commun) s'applique donc tant aux revenus salariaux qu'aux revenus du patrimoine, de source étrangère ou non.

En revanche, pour les salariés installés en Espagne depuis le 1^{er} janvier 2010, cette disposition ne s'applique que dans la limite de 600 000 €. Au-delà, les revenus, salariaux ou non, sont soumis au barème général de l'impôt (43 % en 2011).

Finlande

Certains salariés expatriés qui exercent en Finlande une activité d'expert, de professeur d'université ou de chercheur bénéficient d'une imposition de leur salaire au taux spécial de 35 % pendant une période ne pouvant excéder quarante-huit mois.

Ce taux s'applique uniquement aux salaires perçus et avantages en nature liés à l'emploi. Aucune déduction personnelle n'est autorisée. Les autres revenus éventuellement perçus par le salarié sont soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu après prise en compte des déductions personnelles.

Pays-Bas

Certains salariés étrangers expatriés aux Pays-Bas, qui sont hautement qualifiés ou très spécialisés bénéficient, sous conditions, d'un régime fiscal de faveur.

Fiche 3

Ils sont exonérés d'impôt à raison de l'indemnité pour frais versée par l'employeur. Cette somme, destinée à compenser les frais encourus par le salarié du fait de son expatriation, ne peut être supérieure à 30 % du montant de la rémunération globale, dans laquelle elle est incluse. Son montant est à mentionner sur le contrat de travail du salarié. Les remboursements effectués par l'employeur au titre des dépenses de scolarisation des enfants à charge dans des établissements internationaux sont également exclus du revenu imposable.

Les revenus du patrimoine de source étrangère ne bénéficient donc pas d'un régime d'imposition particulier.

Portugal

Les personnes physiques impatriées qui exercent au Portugal une activité "à haute valeur ajoutée" dans les domaines scientifiques ou technologiques bénéficient depuis le 1^{er} janvier 2009, d'une imposition de leurs rémunérations (salaires ou bénéfices non commerciaux) au taux spécifique de 20 % pendant une période ne pouvant excéder 10 ans. Les autres revenus éventuellement perçus par le salarié sont soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu après prise en compte des déductions personnelles.

S'agissant des revenus de source étrangère, ils ne sont pas imposables au Portugal à condition que ceux-ci aient été imposés dans l'État de la source, en vertu des dispositions des conventions fiscales destinées à éviter les doubles impositions.

La personne impatriée au Portugal doit réunir les conditions suivantes pour bénéficier de ce régime :

- ◆ ne pas avoir été résidente du Portugal au cours des cinq années précédant son installation au Portugal ;
- ◆ avoir été enregistrée en tant que "résident non permanent" par les autorités fiscales portugaises, ce statut étant valable pendant 10 années consécutives.

Les avantages fiscaux de ce dispositif peuvent s'appliquer aux personnes expatriées du Portugal qui reviennent s'installer au Portugal.

Les revenus du patrimoine de source étrangère perçus par la personne impatriée sont en revanche imposés dans les conditions de droit commun.

Suède

Un régime de faveur est accordé en Suède aux personnes de nationalité autre que suédoise qui étaient non résidentes de Suède pendant au moins cinq ans avant l'année du recrutement en Suède et qui déclarent ne pas avoir l'intention de résider en Suède plus de cinq ans. Ces personnes doivent être recrutées pour exercer les fonctions "d'expert" ou de scientifique, ainsi que les emplois-clé comprenant les fonctions de cadre-dirigeant.

Elles bénéficient d'un abattement de 25 % pendant trois ans sur le montant imposable des rémunérations salariales attribuées par les entreprises suédoises (ou les établissements stables en Suède d'entreprises étrangères) et de l'exonération du remboursement par l'employeur pendant la même durée de certaines dépenses liées à l'expatriation en Suède (frais de scolarité (pré-universitaires) des enfants, les dépenses de déménagement et d'installation en Suède...).

Les revenus du patrimoine de source étrangère ne bénéficient donc pas d'un régime d'imposition particulier.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.4.2.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer cette mesure jugée non efficace.

2.4.3. Exonération dans la limite de 1 550 € des rémunérations perçues par l'ancien chef d'entreprise individuelle pour la formation du repreneur

2.4.3.1. Présentation de la mesure

L'article 93-7 du CGI permet aux cédants d'entreprises individuelles qui exercent une activité industrielle, commerciale ou artisanale, de bénéficier d'une déduction l'impôt sur le revenu (IR) de 1 550 € sur les sommes perçues postérieurement à la cession à titre onéreux de leurs entreprises en raison de leur activité de formation au profit du cessionnaire pendant la période de trois mois précédant la cession.

Pour être éligible au dispositif, d'une part, le cédant doit cesser d'exercer une activité de chef d'entreprise et, d'autre part, à la date de la cession, l'âge du cédant doit excéder, dans la limite de cinq ans, celui auquel lui est ouvert le droit à une pension de retraite.

2.4.3.2. Chiffrage

Tableau 34 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°160203

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	1	1	1	1	1

Source : projets de loi de finance annuels.

2.4.3.3. Justification de la réforme envisagée

Le dispositif concerne des situations bien particulières de cessions d'entreprises individuelles à titre onéreux pour lesquelles le cédant « effectue » une formation au profit du repreneur et pour laquelle il est rémunéré. Un certain nombre de conditions permettent d'éviter que cet abattement soit capté par des intermédiaires (cession à titre onéreux de l'entreprise individuelle, période de formation dans les 3 mois qui précèdent la cession, âge du cédant).

Ce dispositif vise à favoriser les reprises d'entreprises individuelles en permettant au repreneur de bénéficier d'une formation par le cessionnaire, il s'inscrit dans la continuité de l'activité par le repreneur, en complément des autres dispositifs fiscaux favorisant les transmissions d'activité.

Cela étant, même si ce dispositif est dans son principe incitatif, on peut estimer qu'il ne constitue pas à lui seul un moyen de « favoriser » les reprises, compte tenu du faible montant de l'avantage. Ce grief avait d'ailleurs été formulé contre l'adoption de cette mesure lors de son examen à l'Assemblée Nationale, la commission des finances estimant le dispositif inutile.

La faiblesse de l'avantage fiscal ne permet pas de conclure, même en termes de principes, à un effet économique réel de la mesure. En outre, la DGFIP ne dispose pas d'éléments de comparaison s'agissant de savoir si le nombre de reprises d'entreprises individuelles a augmenté depuis la mise en œuvre de ce dispositif, ou si les repreneurs ayant bénéficié de cette formation par le cédant ont été à même de mieux gérer et développer l'activité reprise.

Fiche 3

Le dispositif n'apparaît pas dimensionné de manière opportune, puisqu'il prévoit un abattement fixe de 1 550 € quel que soit le montant réel des prestations ou actions effectuées par le cédant au bénéfice du repreneur, ce qui signifie que cet abattement est selon les cas soit surdimensionné, soit sous-dimensionné. En tout État de cause, un tel montant fixe n'incite pas à l'accomplissement de prestations d'un montant supérieur.

Il existe par ailleurs un risque de rupture de l'égalité de traitement entre les contribuables : en effet, cet avantage fiscal ne concerne que les entreprises individuelles qui exercent une activité industrielle, commerciale ou artisanale. En outre, lors du vote de ce dispositif, les députés ont souhaité étendre ces dispositions au domaine agricole, ce qui n'a pas été accepté en définitive par le Parlement.

L'avantage n'est pas à mentionner dans les déclarations de revenus, le contribuable procède lui-même à la déduction de la somme (avec éventuellement une mention expresse adressée à l'administration pour indiquer le bénéfice du dispositif). L'administration ne pourra s'assurer du bien fondé de la déduction que si elle demande au contribuable de justifier qu'il remplit toutes les conditions pour en bénéficier.

La DGFIP exerce une surveillance de droit commun dans le cadre de sa mission de contrôle ; toutefois, l'absence de déclaration obligatoire de l'abattement obère quelque peu la possibilité d'effectuer une surveillance efficace.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.4.3.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer cette mesure jugée non efficace.

2.4.4. Exonération temporaire à hauteur de 50 % des gains nets de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux détenus à l'étranger par des personnes physiques impatriées

2.4.4.1. Présentation de la mesure

Les salariés et dirigeants exerçant pour le compte d'un employeur établi à l'étranger et pour une période limitée (ou recrutés) pour une activité professionnelle dans une entreprise établie en France bénéficient sous certaines conditions, d'une exonération temporaire d'impôt sur le revenu.

Il s'agit une exonération d'impôt sur le revenu pour la moitié de leur montant :

- ◆ des revenus de capitaux mobiliers ;
- ◆ des produits de droits d'auteur perçus par les écrivains et compositeurs ou leurs héritiers ou légataires ainsi que des produits de la propriété industrielle perçus par les inventeurs au titre, soit de la concession de licences d'exploitation de leurs brevets, soit de la cession ou concession de marques de fabrique, procédés ou formules de fabrication ;
- ◆ des plus-values de cessions de valeurs mobilières et de droits sociaux lorsque le dépositaire des titres, ou à défaut la société dont les titres sont cédés, est établi hors de France. Parallèlement, les moins-values éventuellement constatées sur ces titres sont comptabilisées à hauteur de 50 % de leur montant.

L'exonération s'applique jusqu'au 31 décembre de la cinquième année civile suivant celle de la prise de fonctions, soit pour une durée maximale de six ans.

2.4.4.2. Chiffrage

Tableau 35 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°150712

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	€	€	€	€	€

Source : projets de loi de finance annuels.

2.4.4.3. Justification de la réforme envisagée

Seuls 10 foyers fiscaux ont déclaré au titre des revenus de l'année 2008 des plus-values exonérées à hauteur de 50 % pour un montant de 27 655 € (ligne 3VQ). Corrélativement, 27 foyers fiscaux ont déclaré des MV non imposables à hauteur de 50 % pour un montant de 577 034 € (ligne 3VR).

Il ressort d'une requête effectuée à partir de la 5^{ème} émission des revenus au titre de l'année 2009 que 38 foyers fiscaux ont déclaré ligne 3VQ des plus-values pour un montant de 434 887 €. Corrélativement, 34 foyers fiscaux ont déclaré des MV non imposables à hauteur de 50 % pour un montant de 215 319 € (ligne 3VR).

Le dispositif peut produire des effets pervers. En effet, au lieu de détenir des droits sociaux en France, il vaut mieux pour les personnes physiques impatriées détenir leurs droits sociaux à l'étranger pour bénéficier du dispositif d'exonération et réinvestir hors de France le produit de la cession des droits sociaux.

La nécessité du dispositif n'est pas démontrée à ce stade.

D'autres pays de l'Union européenne ont mis en place des régimes spéciaux d'imposition en faveur des impatriés et le régime français s'inscrit ainsi dans un contexte de forte concurrence en vue d'attirer sur le territoire national des emplois à forte valeur ajoutée et, au-delà, les sièges sociaux des multinationales.

Autriche

Les salariés impatriés en Autriche sont exonérés pendant cinq ans au maximum, d'impôt sur le revenu à raison des avantages en nature constitués des remboursements par leur employeur des dépenses d'impatriation suivantes, dès lors qu'elles n'excèdent pas 35 % du montant des salaires versés en Autriche :

- ◆ frais de double résidence dans la limite annuelle de 26 400 €, que l'impatrié soit célibataire ou accompagné de sa famille en Autriche ;
- ◆ frais de scolarisation des enfants ne parlant pas la langue allemande dans des écoles privées, dans la limite annuelle de 1 320 € par enfant ;
- ◆ frais de voyage dans l'État d'origine de l'impatrié (où il maintient sa résidence) pour des raisons personnelles ou familiales, dans la limite annuelle de 2 100 €.

En outre, les remboursements des dépenses de déménagement et d'installation et des frais de voyage de l'impatrié et de sa famille sont totalement exonérés d'impôt sur le revenu.

Le salarié ne doit pas avoir été résident d'Autriche au cours des dix années antérieures à sa mission dans ce pays.

Les revenus du patrimoine de source étrangère ne bénéficient pas d'un régime d'imposition particulier.

Belgique

Le régime particulier des "impatriés" prévoit deux types d'avantages :

- ♦ la prise en charge par l'employeur de dépenses du cadre, déductibles des résultats passibles de l'impôt sur les sociétés et non imposables pour le salarié ;
- ♦ et l'exclusion de la base imposable des revenus ne découlant pas d'activités réalisées en Belgique.

Les revenus du patrimoine de source étrangère perçus par les impatriés sont donc exonérés d'impôt.

Danemark

Les cadres et chercheurs étrangers qui exercent leur activité salariée au Danemark, en tant que résidents, pendant une période dont la durée est comprise contractuellement entre six mois et trente-six mois, pouvant être étendue à 60 mois, peuvent bénéficier, s'ils en font la demande, d'une imposition allégée de leurs seuls revenus salariaux. Les revenus du patrimoine de source étrangère perçus par l'impatrié sont en revanche imposés dans les conditions de droit commun.

Espagne

Depuis le 1^{er} janvier 2004, les particuliers qui s'établissent en Espagne ont la possibilité d'opter pour une imposition en tant que non résident l'année de leur installation ainsi que les cinq suivantes. L'imposition allégée (taux proportionnel de 24 % au lieu du barème de droit commun) s'applique donc tant aux revenus salariaux qu'aux revenus du patrimoine, de source étrangère ou non.

En revanche, pour les salariés installés en Espagne depuis le 1^{er} janvier 2010, cette disposition ne s'applique que dans la limite de 600 000 €. Au-delà, les revenus, salariaux ou non, sont soumis au barème général de l'impôt (43 % en 2011).

Finlande

Certains salariés expatriés qui exercent en Finlande une activité d'expert, de professeur d'université ou de chercheur bénéficient d'une imposition de leur salaire au taux spécial de 35 % pendant une période ne pouvant excéder quarante-huit mois.

Ce taux s'applique uniquement aux salaires perçus et avantages en nature liés à l'emploi. Aucune déduction personnelle n'est autorisée. Les autres revenus éventuellement perçus par le salarié sont soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu après prise en compte des déductions personnelles.

Pays-Bas

Certains salariés étrangers expatriés aux Pays-Bas, qui sont hautement qualifiés ou très spécialisés bénéficient, sous conditions, d'un régime fiscal de faveur.

Ils sont exonérés d'impôt à raison de l'indemnité pour frais versée par l'employeur. Cette somme, destinée à compenser les frais encourus par le salarié du fait de son expatriation, ne peut être supérieure à 30 % du montant de la rémunération globale, dans laquelle elle est incluse. Son montant est à mentionner sur le contrat de travail du salarié. Les remboursements effectués par l'employeur au titre des dépenses de scolarisation des enfants à charge dans des établissements internationaux sont également exclus du revenu imposable.

Les revenus du patrimoine de source étrangère ne bénéficient donc pas d'un régime d'imposition particulier.

Portugal

Les personnes physiques impatriées qui exercent au Portugal une activité "à haute valeur ajoutée" dans les domaines scientifiques ou technologiques bénéficient depuis le 1^{er} janvier 2009, d'une imposition de leurs rémunérations (salaires ou bénéfices non commerciaux) au taux spécifique de 20 % pendant une période ne pouvant excéder 10 ans. Les autres revenus éventuellement perçus par le salarié sont soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu après prise en compte des déductions personnelles.

S'agissant des revenus de source étrangère, ils ne sont pas imposables au Portugal à condition que ceux-ci aient été imposés dans l'État de la source, en vertu des dispositions des conventions fiscales destinées à éviter les doubles impositions.

La personne impatriée au Portugal doit réunir les conditions suivantes pour bénéficier de ce régime :

- ◆ ne pas avoir été résidente du Portugal au cours des cinq années précédant son installation au Portugal ;
- ◆ avoir été enregistrée en tant que "résident non permanent" par les autorités fiscales portugaises, ce statut étant valable pendant 10 années consécutives.

Les avantages fiscaux de ce dispositif peuvent s'appliquer aux personnes expatriées du Portugal qui reviennent s'installer au Portugal.

Les revenus du patrimoine de source étrangère perçus par la personne impatriée sont en revanche imposés dans les conditions de droit commun.

Suède

Un régime de faveur est accordé en Suède aux personnes de nationalité autre que suédoise qui étaient non résidentes de Suède pendant au moins cinq ans avant l'année du recrutement en Suède et qui déclarent ne pas avoir l'intention de résider en Suède plus de cinq ans. Ces personnes doivent être recrutées pour exercer les fonctions "d'expert" ou de scientifique, ainsi que les emplois-clé comprenant les fonctions de cadre-dirigeant.

Elles bénéficient d'un abattement de 25 % pendant trois ans sur le montant imposable des rémunérations salariales attribuées par les entreprises suédoises (ou les établissements stables en Suède d'entreprises étrangères) et de l'exonération du remboursement par l'employeur pendant la même durée de certaines dépenses liées à l'expatriation en Suède (frais de scolarité (pré-universitaires) des enfants, les dépenses de déménagement et d'installation en Suède...).

Les revenus du patrimoine de source étrangère ne bénéficient donc pas d'un régime d'imposition particulier.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.4.4.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer cette mesure jugée non efficace.

2.4.5. Imposition des salaires ou des bénéfices des écrivains, des artistes et des sportifs selon une moyenne triennale ou quinquennale

2.4.5.1. Présentation de la mesure

Lorsqu'ils sont soumis au régime de la déclaration contrôlée les titulaires de bénéfices provenant de la production littéraire, scientifique ou artistique, ou de la pratique d'un sport, peuvent demander à être imposés sur la base d'un revenu égal à la moyenne des bénéfices de l'année d'imposition et des deux ou quatre années précédentes. Les articles du spectacle et les sportifs salariés peuvent également choisir cette option sur leurs salaires.

2.4.5.2. Chiffrage

Tableau 36 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°110307

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.

Source : projets de loi de finance annuels.

2.4.5.3. Justification de la réforme envisagée

Le dispositif profite surtout aux artistes touchant des revenus importants qui les rendent imposables aux tranches supérieures de l'IR, et ne serait pas adapté au « travailleur culturel moyen ».

Par construction, il est probable que ce dispositif conduise à un pur effet d'aubaine pour les artistes et sportifs en bénéficiant, leur permettant, par sa souplesse, d'aménager librement leur taux d'imposition d'une année à l'autre en fonction de leur revenu.

En effet, le dispositif revient à atténuer la pression fiscale sur ces contribuables lorsque leurs revenus augmentent, tandis que l'option pour la période de référence de trois ans est librement révocable lorsque les revenus diminuent.

Au cas par cas et si le dispositif n'existait pas, les demandes de délais dans le paiement de l'impôt en cas de forte chute du revenu pourraient être envisagées.

L'avantage, qui bénéficie surtout aux hauts revenus, n'est pourtant pas plafonné, contrairement par exemple au dispositif prévu par l'article 93-9 du CGI à destination des artistes plasticiens.

Le dispositif crée une iniquité par rapport aux autres contribuables aux revenus erratiques.

Le coût de la mesure ne fait l'objet à ce jour d'aucune estimation, ce qui empêche de confirmer ou de donner un ordre de grandeur de cet effet d'aubaine potentiel. Son caractère optionnel favorise les comportements de pure optimisation et pourrait être réexaminé.

La mesure a été évaluée comme non efficiente (score 1) (non efficiente) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.4.5.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer cette mesure jugée non efficiente. Le régime commun des quotients permet de lisser l'imposition des revenus exceptionnels. A condition que ceux-ci dépassent la moyenne des revenus imposables des trois années précédant leur perception, le contribuable peut bénéficier du système des quotients avec un étalement de l'imposition sur une période de quatre ans. Le caractère optionnel du régime conduit à des effets d'aubaine.

2.5. Fiscalité sur les investissements

2.5.1. Exonération de droit d'enregistrement pour les acquisitions de droits sociaux effectués par une société créée en vue de racheter une autre société

2.5.1.1. Présentation de la mesure

La mesure est destinée à favoriser la transmission d'entreprises. Les acquisitions de droits sociaux effectuées par une société créée en vue de racheter une autre société sont exonérées des droits d'enregistrement. Cette exonération est accordée aux sociétés constituées exclusivement pour le rachat de tout ou partie du capital d'une société, dans les conditions ci-dessous :

- ♦ la société rachetée et la société nouvelle doivent être soumises au régime de droit commun de l'impôt sur les sociétés et ne pas faire partie du même groupe de société ;
- ♦ les droits de vote attachés aux actions ou aux parts de la société nouvelle doivent être détenus par au moins quinze personnes qui, à la date du rachat, étaient salariées de la société rachetée, ou par au moins 30 % des salariés de cette société si l'effectif n'excède pas cinquante salariés à cette date ;
- ♦ l'opération de reprise a fait l'objet d'un accord avec le personnel.

2.5.1.2. Chiffrage

Tableau 37 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°530211

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	ε	ε	1	1	1

Source : projets de loi de finance annuels.

2.5.1.3. Justification de la réforme envisagée

L'exonération de droits d'enregistrement pour les acquisitions de droits sociaux effectuée par une société créée en vue de racheter une autre société a été instituée en 2006 afin d'alléger la charge fiscale dans les phases de démarrage et de consolidation consécutives à la reprise d'entreprise, s'agissant notamment des petites entreprises. Ce régime d'allègement de l'imposition vise à garantir la pérennité de l'entreprise et à rendre les reprises par les salariés aussi avantageuses que celles opérées par des professionnels sur les entreprises les plus rentables.

Toutefois depuis son instauration, ce dispositif à destination des repreneurs salariés ne rencontre pas le succès escompté (20 bénéficiaires en 2009), seul un faible nombre d'entreprises en ayant demandé le bénéfice. En matière de recouvrement et d'assiette, la gestion de ces exonérations n'entraîne pas de surcharge de travail.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.5.1.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer ce dispositif fiscal jugé non efficace.

2.5.2. Déduction des intérêts d'emprunt contractés par les salariés et les gérants de sociétés pour souscrire au capital d'une société nouvelle qui les emploie

2.5.2.1. Présentation de la mesure

Toutes personnes ayant contracté un emprunt pour souscrire au capital d'une entreprise nouvelle dans laquelle elles perçoivent une rémunération : salariés, dirigeants (PDG, gérants de SARL, dirigeants de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés de plein droit ou sur option) peut déduire du revenu imposable à l'impôt sur le revenu les intérêts de l'emprunt contracté pour financer l'acquisition des titres d'une société nouvelle.

Le montant déductible des intérêts ne peut excéder annuellement :

- ♦ 50 % du montant brut de la rémunération versée à l'emprunteur par la société ;
- ♦ la somme de 15 250 euros.

La période de déductibilité n'est pas limitée. Elle peut durer aussi longtemps que l'emprunteur supporte la charge des intérêts d'emprunt. L'abattement se fait sur les revenus du salarié ou dirigeant avant déduction forfaitaire de 10 %.

Les conditions relatives à la société sont :

- ♦ être assujettie à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun ;
- ♦ exercer une activité industrielle, commerciale, artisanale ou libérale ;
- ♦ le prix de revient des biens d'équipement amortissables selon le mode dégressif doit représenter à la clôture de chaque exercice au moins les 2/3 du prix de revient des biens corporels amortissables ;
- ♦ les droits de vote attachés aux titres ne doivent pas être détenus directement ou indirectement pour plus de 50 % par d'autres sociétés ;
- ♦ être nouvelle (la souscription doit intervenir l'année de la création de la société ou au cours des deux années suivantes). Toutefois, la déduction peut être accordée pour une société créée en vue de reprendre une entreprise déclarée en difficulté.

2.5.2.2. Chiffrage

Tableau 38 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°120301

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	1	1	ε	ε	ε

Source : projets de loi de finance annuels.

2.5.2.3. Justification de la réforme envisagée

En l'absence de données précises, il n'est pas possible d'évaluer précisément la dépense fiscale actuelle.

Fiche 3

Cela étant :

- ♦ la dépense comporte en fait deux volets distincts qui ne relèvent pas nécessairement de la même logique : d'une part, une mesure destinée à favoriser la création d'une société nouvelle (« création d'entreprises ») et, d'autre part, une mesure destinée à favoriser la reprise ou la transformation d'une entreprise en SCOP ;
- ♦ le taux de recours au dispositif est probablement faible puisqu'il s'agit d'un dispositif strict qui impose notamment que la société nouvellement créée ait investi dans des biens d'équipement amortissables selon le mode dégressif.

En outre, l'application des règles fiscales de droit commun ou le recours à d'autres dispositifs plus récents (réductions d'impôts) permettent de bénéficier d'un avantage fiscal au moins équivalent ; l'impact budgétaire paraît limité compte-tenu du faible nombre de personnes concernées.

Les difficultés soulevées et qui peuvent être identifiées sont les suivantes :

- ♦ les conditions et modalités d'application du dispositif sont anciennes et n'ont pas été actualisées ;
- ♦ l'avantage fiscal favorise uniquement les souscriptions au capital par endettement et non par apport de numéraire ;
- ♦ l'avantage fiscal est d'autant plus important que le taux d'imposition du foyer est élevé ;
- ♦ la durée de cet avantage n'est pas limitée dans le temps ;
- ♦ le dispositif ne fait l'objet d'aucun suivi ou contrôle spécifique.

Dans ces conditions, l'efficacité, l'efficience et la pertinence de la dépense fiscale paraissent limitées.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.5.2.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer ce dispositif fiscal jugé non efficace.

2.5.3. Crédit d'impôt pour le rachat des entreprises par les salariés

2.5.3.1. Présentation de la mesure

Les sociétés constituées par des salariés d'une entreprise pour racheter celle-ci, peuvent, sous certaines conditions, bénéficier d'un crédit d'impôt. La société rachetée et la société nouvelle doivent être soumises au régime de droit commun de l'impôt sur les sociétés et ne pas faire partie du même groupe. La reprise doit faire l'objet d'un accord d'entreprise ayant prévu la création d'un plan d'épargne d'entreprise, avec affectation possible des sommes versées à un fonds dédié au rachat par les salariés des titres de cette entreprise.

Le crédit d'impôt est égal, pour chaque exercice, au montant de l'impôt sur les sociétés dû par la société rachetée au titre de l'exercice précédent, dans la limite des droits sociaux que les salariés de la société rachetée détiennent indirectement dans le capital de cette dernière et dans la limite du montant des intérêts dus par la société nouvelle au titre de l'exercice d'imputation à raison des emprunts qu'elle a contractés pour le rachat. Pour les sociétés membres d'un groupe fiscal, l'impôt sur les sociétés dû par la société rachetée est égal au montant qu'elle aurait dû acquitter si la société mère du groupe ne s'acquittait pas de l'impôt sur les sociétés de l'ensemble du groupe.

Fiche 3

Les droits de vote attachés aux actions ou aux parts de la société nouvelle doivent être détenus :

- ♦ soit par au moins 12 personnes qui, à la date du rachat, étaient salariées de la société rachetée ;
- ♦ soit par au moins 30 % des salariés de la société rachetée, si l'effectif n'excède pas 50 salariés à la date du rachat.

2.5.3.2. Chiffrage

Tableau 39 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°320134

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	€	€	€	€	€

Source : projets de loi de finance annuels.

2.5.3.3. Justification de la réforme envisagée

Le crédit d'impôt en faveur du rachat d'entreprise par les salariés a été institué en 2006 afin d'alléger la charge fiscale dans les phases de démarrage et de consolidation consécutives à la reprise d'entreprise, s'agissant notamment des petites entreprises, et de rendre les reprises par les salariés aussi avantageuses que celles opérées par des professionnels sur les entreprises les plus rentables.

Ce dispositif ne rencontre pas le succès escompté depuis son instauration, seul un faible nombre d'entreprises en ayant demandé le bénéfice (10 bénéficiaires en 2009).

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.5.3.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer ce dispositif fiscal jugé non efficace.

2.6. Fiscalité des entreprises

2.6.1. Taxation à un taux réduit de certains revenus de capitaux mobiliers perçus par les caisses de retraite et de prévoyance

2.6.1.1. Présentation de la mesure

Les caisses de retraite et de prévoyance sont assujetties à l'IS au taux réduit de 10 % sur certains de leurs revenus de capitaux mobiliers. Cette disposition se justifie comme une mesure de soutien aux organismes sociaux assurant une couverture des assurés dans le domaine de la retraite et de la prévoyance. Ce taux réduit d'IS a été établi en raison de la situation déficitaire de ces organismes et du fait que leurs placements sont directement liés à leur activité en faveur de la protection sociale de la population.

2.6.1.2. Chiffrage

Tableau 40 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°320108

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	3	3	3	3	3

Source : projets de loi de finance annuels.

2.6.1.3. Justification de la réforme envisagée

Cette disposition se justifie comme une mesure de soutien aux organismes sociaux assurant une couverture des assurés dans le domaine de la retraite et de la prévoyance. La situation déficitaire de ces organismes (s'agissant plus particulièrement des caisses de sécurité sociale) plaide pour un maintien de ce dispositif dès lors que les placements effectués sont directement liés à leur activité en faveur de la protection sociale de la population.

En outre, les mutuelles et institutions de prévoyance sont actuellement dans le champ du dispositif prévu parce que considérées comme des organismes d'intérêt général en application de la doctrine administrative¹².

En revanche, les sociétés d'assurance, de par leur forme juridique, sont soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun comme indiqué ci-avant.

Or, les mutuelles et institutions de prévoyance exercent des activités similaires dans le domaine des activités d'assurance. De même, certaines de leurs activités sanitaires et sociales peuvent s'avérer lucratives et concurrentielles (pharmacies mutualistes, centres optiques et audioprothèses par exemple).

Par conséquent, afin notamment d'assurer un traitement égalitaire de l'ensemble des organismes d'assurance et se mettre en conformité avec la réglementation européenne, l'article 88 de la loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 a prévu une réforme du régime fiscal des mutuelles et des institutions de prévoyance ayant pour objet une entrée de ces organismes dans le droit commun de l'impôt sur les sociétés (Cf. DFI n° 300112 et 320132).

Toutefois, l'entrée en vigueur de ce régime fiscal, initialement prévue pour le 1^{er} janvier 2008 a été reportée à plusieurs reprises, compte tenu de l'examen par la Commission européenne de la compatibilité des dispositifs dérogatoires prévus par la réforme au regard de la réglementation communautaire relative aux aides d'État. En dernier lieu, l'article 15 de la loi de finances pour 2011 a reporté aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2012 l'entrée en vigueur de la réforme s'agissant de l'impôt sur les sociétés.

La Commission européenne, dans une décision du 26 janvier 2011, a considéré ces dispositifs comme des aides d'État incompatibles dans le marché extérieur. Ils devront faire l'objet d'une abrogation.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.6.1.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer cette mesure fiscale jugée non efficace.

¹² DB 4H-1161 n° 76 et s. Ces organismes sont actuellement imposables à l'impôt sur les sociétés au titre de leurs revenus patrimoniaux au sens du 5 de l'article 206 du code général des impôts (CGI), au taux réduit de 24 %, 15 % ou 10 % selon la nature des revenus.

2.6.2. Exonération des sociétés de développement régional pour la partie des bénéfices provenant des produits nets de leur portefeuille ou des plus-values qu'elles réalisent sur la vente des titres ou parts sociales faisant partie de ce portefeuille

2.6.2.1. Présentation de la mesure

Les sociétés de développement régional (SDR) sont exonérées d'impôt sur les sociétés pour la partie de leurs bénéfices provenant des produits nets de leur portefeuille ou des plus-values qu'elles réalisent sur la vente des titres ou parts sociales faisant partie de ce portefeuille. Ces sociétés cessent de bénéficier de ces dispositions trois ans après leur création, si leurs actions ne sont pas admises aux négociations sur un marché réglementé.

2.6.2.2. Chiffrage

Tableau 41 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°300105

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	1	1	1	1	1

Source : projets de loi de finance annuels.

2.6.2.3. Justification de la réforme envisagée

Le décret n°94-1165¹³ modifiant les SDR a été adopté à la suite du rapport des sénateurs Jean Arthuis, Paul Loridant et Philippe Marini intitulé « *Les paradoxes du développement régional. Le cas des sociétés de développement régional* ».

Ce décret, qui accordait la possibilité aux SDR de prendre une participation supérieure à 49 % dans des sociétés financières de crédit-bail immobilier¹⁴, n'a pas réussi à conforter le statut des SDR.

Sur vingt SDR initialement créées, seules trois subsistent encore à la fin 2008.

Avec une telle baisse, l'effet incitatif n'est donc plus réalisé et le taux de recours au dispositif s'est sensiblement dégradé.

La dissolution en septembre 2007 de Finansder, l'ancienne centrale de refinancement des SDR, après remboursement de la totalité des emprunts contractés avec la garantie de l'État, et le remboursement anticipé de leurs emprunts par la plupart des SDR, ont accéléré le mouvement de renonciation des dernières SDR à leur statut.

Après la suppression au 1^{er} janvier 2008 de l'Ansder, organisme de rattachement des SDR au regard de la réglementation bancaire, les dernières SDR en activité ont adhéré à une autre organisation représentative (selon leur statut à l'Association des sociétés financières ou à la Fédération bancaire française).

Les SDR ne disposent plus en propre de chambre syndicale ce qui est un frein à l'explication et à la visibilité de la mesure.

En l'absence de centrale de refinancement et avec la suppression de la chambre syndicale des SDR, l'efficacité de l'outil fiscal en lui-même n'est plus assurée.

¹³ Modifiant le décret n° 55-876 du 30 juin 1955 modifié relatif aux SDR.

¹⁴ Résulte du décret 94-1165 du 28 décembre 1994 modifiant le décret n°55-876 du 30 juin 1955 modifié relatif aux sociétés de développement régional (JO 30 p. 1880 s.).

Fiche 3

Les effets indirects de la mesure sont des effets économiques.

Les objectifs assignés aux SDR dans le secteur des spécialistes du haut du bilan des PME se retrouvent désormais dans d'autres structures sur les trois domaines de compétences des SDR : opérations de fonds propres, de crédit bail immobilier, de crédits d'investissements à long terme.

Ces services sont aujourd'hui développés par Oséo, la Caisse des dépôts et des consignations (notamment avec le programme FSI-PME), la Banque de développement des PME, les acteurs privés, etc.

Les objectifs de la mesure peuvent être également atteints par l'intermédiaire de plusieurs véhicules financiers (les fonds d'investissement de proximité (FIP), les fonds communs de placement à risque (FCPR), les sociétés de capital risque (SCR)...).

Le nombre élevé d'acteurs et de véhicules pouvant servir le même objectif et le faible nombre de SDR encore en activité ne permettent pas d'identifier les effets indirects imputables exclusivement au dispositif étudié.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.6.2.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer cette mesure fiscale jugée non efficace.

2.6.3. Provision pour reconstitution des gisements de substances minérales solides

2.6.3.1. Présentation de la mesure

L'article 39 ter B du CGI permet aux entreprises, sociétés et organismes de toute nature produisant des substances minérales solides présentant un intérêt pour l'économie française et inscrites sur une liste figurant à l'article 4 C bis de l'annexe IV au CGI de constituer en franchise d'impôt une provision pour reconstitution des gisements (PRG) de ces substances.

Les gisements peuvent être situés en France ou à l'étranger mais, compte tenu de la territorialité de l'impôt, seuls sont pris en compte, pour le calcul de la provision, les ventes et les bénéfices réalisés en France, quelle que soit l'origine géographique des produits.

En application des dispositions de l'article 10 C quinquies de l'annexe III au CGI, le montant de la PRG des gisements de minéraux solides est soumis, pour chaque exercice, à une double limite, égale à :

- ◆ 15 % du montant des ventes de produits marchands extraits des gisements de minerais correspondants, exploités par lesdites entreprises, lorsque ces ventes sont prises en compte pour la détermination du bénéfice imposable en France ; le montant des ventes de produits marchands extraits des gisements s'entend du montant net des ventes desdits produits, déduction faite des ports facturés aux clients et des taxes françaises incorporées dans le prix de vente ;
- ◆ 50 % du bénéfice net imposable réalisé au cours de l'exercice considéré et provenant de la vente, en l'État ou après transformation, de produits extraits des gisements exploités par l'entreprise (que ces gisements soient situés en France ou à l'étranger) et de produits acquis auprès des filiales étrangères dans lesquelles elle détient directement ou indirectement au moins 50 % des droits de vote.

Fiche 3

Pour calculer la provision, les ventes de produits acquis par l'entreprise auprès de filiales étrangères dans lesquelles elle détient directement ou indirectement 50 % au moins des droits de vote, sont assimilées aux ventes de produits extraits de gisements exploités par l'entreprise.

La provision doit être utilisée dans les cinq ans qui suivent la clôture de l'exercice au titre duquel elle a été constituée, sous la forme soit d'immobilisations, soit de travaux de recherche réalisés pour la mise en valeur de gisements de substances concernés par le dispositif (minerais d'aluminium, amiante, mica, minerai d'or, etc.), situés en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer, soit à l'acquisition de participations dans des sociétés ayant pour objet d'effectuer la mise en valeur de tels gisements.

Lorsque la provision est utilisée conformément à son objet dans le délai imparti, la provision est reprise dans les conditions suivantes :

- ♦ en cas de emploi de la provision sous la forme d'un investissement amortissable, elle est reprise au même rythme que les amortissements comptabilisés ;
- ♦ en cas de emploi de la provision sous la forme d'un investissement non amortissable, de travaux, ou de participations, la même réintégration est effectuée en une seule fois au titre de l'exercice au cours duquel est effectué cet emploi.

En revanche, les sommes provisionnées et non utilisées à l'issue du délai de cinq ans précité sont rapportées au bénéfice imposable de l'exercice au cours duquel a expiré ce délai. De plus, l'impôt correspondant à la réintégration des sommes non employées dans ce délai est majoré de l'intérêt de retard.

Conçu pour stimuler la recherche des hydrocarbures, le système de la PRG prévu à l'article 39 ter du CGI, institué par la loi de finances pour 1953 a été étendu aux substances minérales solides désignées par arrêté ministériel.

L'article 3 de la loi de finances rectificative pour 1971 a, par la suite, procédé à une séparation entre les dispositions applicables aux hydrocarbures et aux substances minérales solides.

Ce dispositif indépendant a été plusieurs fois aménagé par la suite et demeure encore actuellement applicable (à la différence de la provision pour reconstitution des gisements d'hydrocarbures).

2.6.3.2. Chiffrage

Tableau 42 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°230405

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	€	€	€	€	€

Source : projets de loi de finance annuels.

2.6.3.3. Justification de la réforme envisagée

Le nombre d'entreprises utilisant le dispositif n'est pas connu. Eu égard au faible coût estimé de la dépense fiscale, il est probable que le taux de recours au dispositif est faible. Le dispositif ne procurant pas un avantage définitif mais seulement un avantage en trésorerie, son caractère incitatif s'en trouve probablement amoindri.

Par ailleurs, il n'existe pas de risque de captation du dispositif par d'autres intervenants que les entreprises visées.

Fiche 3

Il semble que sa vocation incitative ne soit pas clairement atteinte ; en outre, l'effet d'aubaine est inhérent à ce type de dispositif, le choix d'investir ne résultant pas nécessairement de l'avantage fiscal octroyé.

La mesure a été évaluée comme non efficiente (score 1) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.6.3.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer cette mesure fiscale jugée non efficiente.

2.6.4. Exonération des plus-values résultant de la cession des actions ou parts de sociétés conventionnées, sous condition de réemploi et d'affectation à l'amortissement de nouvelles participations

2.6.4.1. Présentation de la mesure

Institué par l'ordonnance n° 59-248 du 4 février 1959, ce dispositif permet, pour le calcul du bénéfice imposable des entreprises industrielles, commerciales ou agricoles qui sont associés ou membres de certaines sociétés ou groupements ayant conclu une convention avec l'État, que soient exonérées les plus values réalisées lors de la cession des parts sociales ou des actions desdits sociétés ou groupements sous réserve que, d'une part, le produit de cession soit affecté à l'acquisition ou à la souscription de parts ou actions similaires et, d'autre part, la plus-values exonérée soit affectée à l'amortissement exceptionnel de ces parts ou actions.

Pour bénéficier de ces dispositions :

- ♦ les entreprises bénéficiaires doivent être des organismes d'études et de recherche employant au plus cinq cent salariés au jour de leur adhésion à la filiale commune et dont le capital, augmenté des réserves, ne doit pas excéder 7,6 millions d'euros ;
- ♦ les sociétés ou groupements constitués doivent revêtir soit l'une des formes prévues pour les sociétés commerciales, soit la forme d'un GIE, ayant pour objet la prospection des marchés et la promotion des produits de leurs adhérents et pour leur compte exclusif ;
- ♦ les sociétés ou groupements constitués doivent conclure une convention avec l'État (Ministère de l'Économie et des finances) ;
- ♦ le produit de la cession doit être obligatoirement être affecté à la souscription ou à l'acquisition de titres de même nature dans le délai d'un an à compter de la date de cession.

2.6.4.2. Chiffrage

Tableau 43 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°200305

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.

Source : projets de loi de finance annuels.

2.6.4.3. Justification de la réforme envisagée

Au regard des critères nécessaires pour obtenir l'avantage fiscal (forme de la société, seuil en termes de nombre de salariés et montant du capital), certaines structures ou activités (non commerciales) en sont exclues, mais ces exclusions visent en fait un public qui n'est pas réellement concerné par l'objectif du dispositif (groupes de taille importante, ou activités libérales).

Ce dispositif a été mis en place en 1959 afin de permettre aux très petites entreprises de développer leur activité à travers la création d'une structure commune spécialement dédiée à cette mission (prospection, représentation, etc.) à la suite de la mise en place du traité de Rome. Il doit aider ces entreprises à améliorer leur position concurrentielle en constituant en commun des services spécialisés de prospection, d'organisation et d'étude qu'elles ne seraient pas en mesure de créer isolément.

Cette disposition a également pour objet de permettre aux entreprises qui se reconvertissent d'adhérer à un groupement correspondant à leur nouvelle activité, après avoir cédé les intérêts qu'elles détenaient dans un autre groupement. Indirectement, ces dispositions aboutissent à maintenir ou développer des emplois et à agir sur les prix de vente et les prix de revient.

Aucun élément tangible permettant d'apprécier les effets réels de ce dispositif n'est disponible. Compte tenu de son ancienneté et du contexte bien particulier dans lequel il a été institué, il est toutefois probable que les objectifs économiques poursuivis ne sont plus très pertinents.

Dans ce contexte, une suppression du dispositif pourrait être envisagée, tout en laissant subsister les dispositions permettant la reprise de l'avantage au cas où il existerait des plus values non encore réintégrées.

De plus, ce dispositif apparaît désormais obsolète, en particulier compte tenu de la lourdeur du suivi administratif des conventions signées entre les entreprises bénéficiaires et l'État.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.6.4.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer ce dispositif fiscal jugé inefficace.

2.6.5. Exonération des chambres de commerce maritime

2.6.5.1. Présentation de la mesure

Les chambres de commerce maritime, les ports autonomes, les municipalités concessionnaires d'outillages publics dans les ports maritimes sont exonérés d'impôt sur les sociétés.

2.6.5.2. Chiffrage

Tableau 44 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°300104

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.

Source : projets de loi de finance annuels.

2.6.5.3. Justification de la réforme envisagée

Le sursis d'imposition des chambres de commerce maritime a été prorogé depuis 1942 par différentes décisions ministérielles, afin de tenir compte de la situation particulière résultant pour ces établissements des circonstances nées de la guerre. S'agissant de la réglementation communautaire, une aide mise à exécution avant l'entrée en vigueur du Traité CE (1er janvier 1958) est qualifiée d'aide existante. Contrairement aux aides nouvelles, les aides existantes n'ont pas à être notifiées à la Commission avant leur mise en œuvre.

Cette doctrine, qui n'a plus de justification qu'historique, apparaît contraire aux principes généraux régissant les activités lucratives exercées par les organismes sans but lucratif et les collectivités publiques.

Cela étant, cette exonération d'impôt sur les sociétés profite également aux grands ports maritimes, aux ports autonomes et aux municipalités concessionnaires d'outillage public dans les ports maritimes.

Par ailleurs, les grands ports et les ports autonomes bénéficient également, par décisions ministérielles successives, d'un report d'assujettissement à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Ils bénéficient en outre d'une exonération de cotisation foncière des entreprises en application de l'article 1449 du CGI, ainsi que d'une réduction de la valeur locative en faveur des installations portuaires prévue à l'article 1518 A bis du CGI.

Par conséquent, une réflexion quant à la suppression de l'exonération d'impôt sur les sociétés en faveur des chambres de commerce maritime ne peut intervenir que dans le cadre d'une évaluation d'ensemble de ces dispositifs dérogatoires.

A cet égard, l'enquête réalisée par la Cour des comptes en 2005 sur les ports autonomes et la politique conduite par l'État dans le domaine portuaire a montré la nécessité de clarifier le statut fiscal de ces établissements, la Cour rappelant à cet égard que le fondement juridique fragile de ces exonérations plaçait ces établissements en situation de risque financier et que leur régime fiscal pouvait constituer un élément de blocage pour leur adaptation économique et juridique.

Des groupes de travail ont été plusieurs fois lancés mais n'ont pas abouti. La volonté de ne pas alourdir les prélèvements sur les ports pour ne pas compromettre davantage leur compétitivité explique ce statu quo de longue durée.

Une évaluation de l'opportunité de faire évoluer le régime de la fiscalité portuaire constituait un des éléments de la mission sur la modernisation des ports autonomes confiée conjointement à l'Inspection générale des finances (IGF) et au Conseil général des ponts et chaussées (CGPC). Cette mission, dans son rapport remis en juillet 2007, a préconisé la mise en œuvre de l'assujettissement des ports à l'impôt sur les sociétés.

Les décisions ministérielles d'exonération pourraient par conséquent être rapportées, la suppression de ces exonérations ne nécessitant pas de modification législative.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.6.5.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer ce dispositif fiscal jugé inefficace.

2.7. Culture

2.7.1. Exonération des opérateurs de communications électroniques établis dans les départements d'outre-mer, pour les activités qu'ils y exercent, jusqu'à la disparition des messages publicitaires sur le service public audiovisuel

2.7.1.1. Présentation de la mesure

Une taxe de 0,9 % identique à celle imposée aux opérateurs métropolitains n'a pas été retenue pour l'outre-mer puisque les chaînes de France Télévisions n'y sont pas diffusées et que RFO conserve ses recettes publicitaires. En outre, elle contribuerait seulement à hauteur de 4 millions d'euros au financement de France Télévisions mais ces 4 millions représenteraient autant de pertes supplémentaires par an pour ces opérateurs ultramarins et induiraient de moindres investissements et des pertes d'emplois dans ces territoires : ceci serait inconciliable avec l'objectif de rattrapage du haut débit en outre-mer fixé par le gouvernement au travers du Plan « France numérique 2012 » et conforterait en fait la position dominante de France Télécom dans ces territoires. Ces éléments ont conduit à exempter les opérateurs établis en outre-mer du paiement de la nouvelle taxe sur le chiffre d'affaires, jusqu'à la suppression de la publicité sur RFO.

2.7.1.2. Chiffrage

Tableau 45 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°920301

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	5	5	5	5	5

Source : projets de loi de finance annuels.

2.7.1.3. Justification de la réforme envisagée

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.7.1.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer cette mesure fiscale jugée inefficace.

2.7.2. Déduction sur cinq ans du prix d'acquisition des œuvres originales d'artistes vivants

2.7.2.1. Présentation de la mesure

Une entreprise qui investit dans l'art et expose ses acquisitions peut effectuer des déductions fiscales sur le résultat de l'exercice d'acquisition et sur les quatre années suivantes.

Les professionnels qui ont acheté des œuvres originales d'artistes vivants et les ont inscrits à un compte d'actif immobilisé, peuvent déduire du résultat de l'année d'acquisition et des autres années suivantes, par fractions égales, une somme égale au prix d'acquisition dans la limite de 5 pour mille de son chiffre d'affaires HT.

Fiche 3

En contrepartie de cette déduction fiscale, l'entreprise doit présenter sur cinq ans les œuvres acquises, au public.

Pour les œuvres dont le prix d'acquisition est inférieur à 5 000 € HT, la condition d'exposition au public est satisfaite dès lors que l'œuvre est exposée dans un lieu « accessible aux clients et/ou aux salariés de l'entreprise, à l'exclusion des bureaux personnels ».

2.7.2.2. Chiffrage

Tableau 46 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°210203

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant	3	5	3	3	3

Source : projets de loi de finance annuels.

2.7.2.3. Justification de la réforme envisagée

75 entreprises concernées en 2008 suivant les indications de la DLF pour un coût estimé à 3 M€. Le ciblage est peu cohérent. Il prévoit que les achats d'instruments de musique sont éligibles au dispositif, ce qui ne semble pas relever du concept d'œuvre originale. Le dispositif est peu utilisé et n'a pas d'effet solvabilisateur ni redistributif.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.7.2.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer ce dispositif fiscal jugé inefficace.

2.7.3. Crédit d'impôt pour la production phonographique

2.7.3.1. Présentation de la mesure

Ce dispositif vise à favoriser l'émergence des jeunes talents et des maisons de productions indépendantes dans un contexte de diminution du nombre de jeunes talents engagés par les maisons de disques et du déclin du chiffre d'affaires de la musique enregistrée en raison du développement des nouveaux usages numériques, qui fragilise le secteur. Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales présenté par l'IGF en juin 2011 indique que ce dispositif n'atteint pas ses objectifs et ne paraît donc pas nécessaire (le nombre de nouvelles signatures ne venant pas compenser le nombre de contrats d'artistes auquel il a été mis fin).

2.7.3.2. Chiffrage

Tableau 47 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°320128

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	2	4	2	3	3

Source : projets de loi de finance annuels.

2.7.3.3. Justification de la réforme envisagée

Conditionné à un agrément, le dispositif est sélectif. En 2009, 21 % des demandeurs ont pu en bénéficier (24 bénéficiaires pour 114 demandes).

Le dispositif ne produit pas les effets escomptés. D'après l'évaluation fournie par le ministère de la culture et de la communication (MCC) à la commission des finances de l'Assemblée Nationale à l'appui du PLF 2011, le nombre de nouvelles signatures ne vient pas compenser le nombre de contrats d'artistes auquel il a été mis fin. Le différentiel s'est même accentué puisqu'il est passé de 15 en 2008 à 20 en 2009.

Depuis 2003, le nombre de nouveaux talents « engagés » par les maisons de disques françaises a baissé de 47 %.

Le but du dispositif est avant tout de promouvoir les nouveaux talents, dans un secteur par ailleurs en difficulté. Les risques financiers sont plus importants pour un producteur avec un « nouveau talent ». Il n'est cependant pas possible de porter une appréciation sur le niveau de « compensation » de ce risque par l'avantage fiscal.

Sur la base de l'évaluation fournie par le MCC en 2010, le dispositif n'atteint pas ses objectifs et ne paraît donc pas nécessaire.

Cependant, le législateur a reconduit ce dispositif pour trois ans (soit jusqu'au 31 décembre 2015) et a aménagé ce crédit d'impôt sur plusieurs points (article 28 de la loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013). Son taux est porté à 30 % pour les entreprises répondant à la définition communautaire des PME, les plafonds de 700 000 € et 1 100 000 € applicables au crédit d'impôt sont remplacés par un plafond unique fixé à 800 000 €.

La Commission européenne a par ailleurs donné son accord le 13/02/2013 aux aménagements ainsi apportés.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.7.3.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer ce dispositif fiscal jugé inefficace.

2.7.4. Réduction de l'impôt au titre des sommes consacrées par les entreprises à l'achat d'un trésor national

2.7.4.1. Présentation de la mesure

Ce dispositif vise l'acquisition par les entreprises de biens qui se sont vu refuser le certificat permettant l'autorisation de sortie du territoire français et pour lesquels l'État n'a pas fait d'offre d'achat. La réduction d'impôt (IR ou IS) est égale à 40 % du montant des sommes consacrées par l'entreprise à l'achat. Cependant, cette réduction d'impôt est subordonnée à la délivrance d'un agrément du ministre de l'économie et des finances, qui se prononce après avis d'une commission consultative des trésors nationaux.

2.7.4.2. Chiffrage

Tableau 48 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°210306

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	€	€	€	€	€

Source : projets de loi de finance annuels.

2.7.4.3. Justification de la réforme envisagée

Le dispositif n'a fait l'objet d'aucune application depuis son entrée en vigueur.

Deux hypothèses sont à soulever :

- ♦ soit l'État fait systématiquement une offre d'achat et c'est alors le dispositif d'achats des trésors nationaux qui trouve à s'appliquer et qui est très incitatif pour les entreprises (réduction de 90 % de l'IS) ;
- ♦ soit ce dispositif comporte des contraintes trop importantes pour les entreprises, qui ne le sollicitent pas.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.7.4.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer ce dispositif fiscal jugé inefficace.

2.7.5. Amortissement exceptionnel égal à 50 % du montant des sommes versées pour la souscription de titres de sociétés anonymes dont l'activité exclusive est le financement en capital de certaines œuvres cinématographiques ou audiovisuelles

2.7.5.1. Présentation de la mesure

Les entreprises soumises à l'IS ayant souscrit en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital des SOFICA peuvent pratiquer un amortissement exceptionnel égal à 50 % des sommes effectivement versées pour la souscription au capital des sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel (SOFICA).

Ce dispositif a été créé par la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. Il n'est pas borné dans le temps.

2.7.5.2. Chiffrage

Tableau 49 : Évaluation du montant de la dépense fiscale n°310201

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	€	€	€	€	€

Source : projets de loi de finance annuels.

2.7.5.3. Justification de la réforme envisagée

Le taux de recours au dispositif s'avère très faible. Compte tenu du taux d'IS actuel applicable aux entreprises, l'avantage fiscal tel qu'il existe pour ce type de souscripteur est utilisé de manière très résiduelle.

Contrairement au dispositif de « Réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire au capital de sociétés anonymes agréées ayant pour seule activité le financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles » mis en place pour les contribuables, l'amortissement exceptionnel pour la souscription de titres de sociétés anonymes dont l'activité exclusive est le financement en capital de certaines œuvres cinématographiques ou audiovisuelles ne parvient pas à exercer l'effet incitatif recherché. Très peu d'entreprises souscrivent en réalité à ce dispositif. La collecte de fonds privés destinés au financement de la production cinématographique et audiovisuelle s'avère donc très faible auprès des entreprises.

Ce dispositif ne s'avère pas nécessaire, l'objectif étant déjà atteint grâce à la réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire au capital de sociétés anonymes agréées ayant pour seule activité le financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles.

Ce dispositif se révèle assez original, il n'existe pas de dispositif similaire à l'international.

La mesure a été évaluée comme non efficace (score 0 : elle ne remplit pas son objectif) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

2.7.5.4. Réforme envisagée

Il est proposé de supprimer ce dispositif fiscal jugé inefficace.

FICHE 4

Les dispositifs zonés

SOMMAIRE

1. PRÉSENTATION DES DISPOSITIFS ZONÉS	1
1.1. Dispositifs en faveur des ZFU et ZRU	1
1.1.1. <i>Les dépenses fiscales en faveur des ZFU et ZRU.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Dépenses sociales en faveur des ZRU et ZFU.....</i>	<i>7</i>
1.1.3. <i>Synthèse des dispositifs en faveur des ZFU et ZRU</i>	<i>8</i>
1.2. Dispositifs en faveur des ZRR et des BER.....	8
1.2.1. <i>Les dépenses fiscales en faveur des ZRR et des BER.....</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>Dépenses sociales en faveur des ZRR et BER.....</i>	<i>11</i>
1.2.3. <i>Aides à la création d'emplois en ZRR.....</i>	<i>12</i>
1.3. Les zones de restructuration de la défense.....	13
1.4. Justification	14
1.4.1. <i>Politique de la ville.....</i>	<i>14</i>
1.4.2. <i>Politique d'aménagement du territoire</i>	<i>14</i>
2. RÉFORME, IMPACT ET MODALITÉS TECHNIQUES.....	14
2.1. Justification de la réforme	14
2.1.1. <i>Persistance des inégalités</i>	<i>14</i>
2.1.2. <i>Impact décroissant du zonage sur l'activité économique.....</i>	<i>15</i>
2.1.3. <i>Enchevêtrement croissant des zonages.....</i>	<i>15</i>
2.2. Propositions de réforme	15
2.2.1. <i>Suppression des dispositifs peu efficaces ou inutiles : 1 M€.....</i>	<i>15</i>
2.2.2. <i>Rationalisation de la géographie prioritaire</i>	<i>16</i>

1. Présentation des dispositifs zonés

1.1. Dispositifs en faveur des ZFU et ZRU

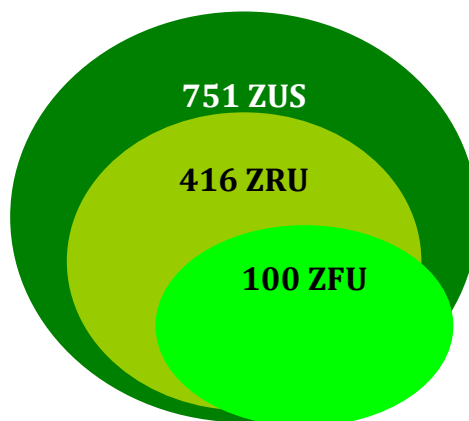
Au 1^{er} janvier 2013, les 751 zones urbaines sensibles (ZUS) comprennent 431 zones de revitalisation urbaine (ZRU), dont 100 zones franches urbaines (ZFU).

Les ZRU correspondent à des ZUS confrontées à des difficultés particulières, appréciées au regard de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique qui comprend cinq critères (décret n° 96-1159 du 26 décembre 1996 définissant l'indice synthétique de sélection des zones de redynamisation urbaine) :

- ◆ nombre d'habitants du quartier ;
- ◆ taux de chômage ;
- ◆ la proportion de jeunes de moins de 25 ans dans la population totale ;
- ◆ la proportion de personnes sans diplômes ;
- ◆ le potentiel fiscal.

Conformément à la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, les ZFU sont des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des ZRU.

Tableau 1 : Cartographie des dispositifs liés aux ZUS au 1^{er} janvier 2013



Source : Mission.

Créées en 1996, les ZFU visent à développer et diversifier l'activité économique, à renforcer la mixité fonctionnelle des quartiers et à créer de l'activité économique et de l'emploi pour leurs habitants. Les entreprises de moins de 50 salariés qui sont installées, qui s'implantent ou se créent dans les quartiers sensibles (de plus de 8 500 habitants depuis la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances) bénéficient à ce titre d'exonérations fiscales et de cotisations sociales.

Ces exonérations durent :

- ◆ cinq ans à taux plein (le taux est dégressif en fonction du niveau de rémunération pour les exonérations de cotisations patronales : exonération partielle entre 1,4 et 2 SMIC et nulle à partir de 2 SMIC ;

Fiche 4

- ◆ puis trois à neuf ans à taux dégressif, selon la taille de l'entreprise (plus ou moins de 5 salariés).

En contrepartie de cet avantage, les entreprises bénéficiaires doivent satisfaire une clause d'embauche : un tiers des recrutements est réservé aux habitants des ZUS de l'agglomération (article 13 de la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, et modifiée par la loi n°2006-396 du 31 mars 2006).

Le dispositif ZFU qui arrivait à échéance le 31 décembre 2011 a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2014 par l'article 157 de la loi de finances pour 2012. Dans ce cadre, la clause d'embauche a été portée à un salarié sur deux et une nouvelle condition de couplage de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices avec l'exonération sociale pour les entreprises d'au moins un salarié a été introduite. Ces nouvelles dispositions ne s'imposent qu'aux entreprises qui se créent ou s'implantent dans une ZFU à compter du 1^{er} janvier 2012, les entreprises installées en ZFU avant cette date continuant de bénéficier des dispositions antérieures.

Au 1^{er} janvier 2013, sur les 100 ZFU :

- ◆ 44 sont des ZFU de la première génération (1997) ;
- ◆ 41 sont des ZFU supplémentaires - de deuxième génération - à la suite de la loi n°2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 ;
- ◆ 15 ZFU - de troisième génération - ont été créées en 2006 par la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

Les 100 ZFU comptent environ 62 000 établissements, ce qui représente 307 000 emplois salariés.

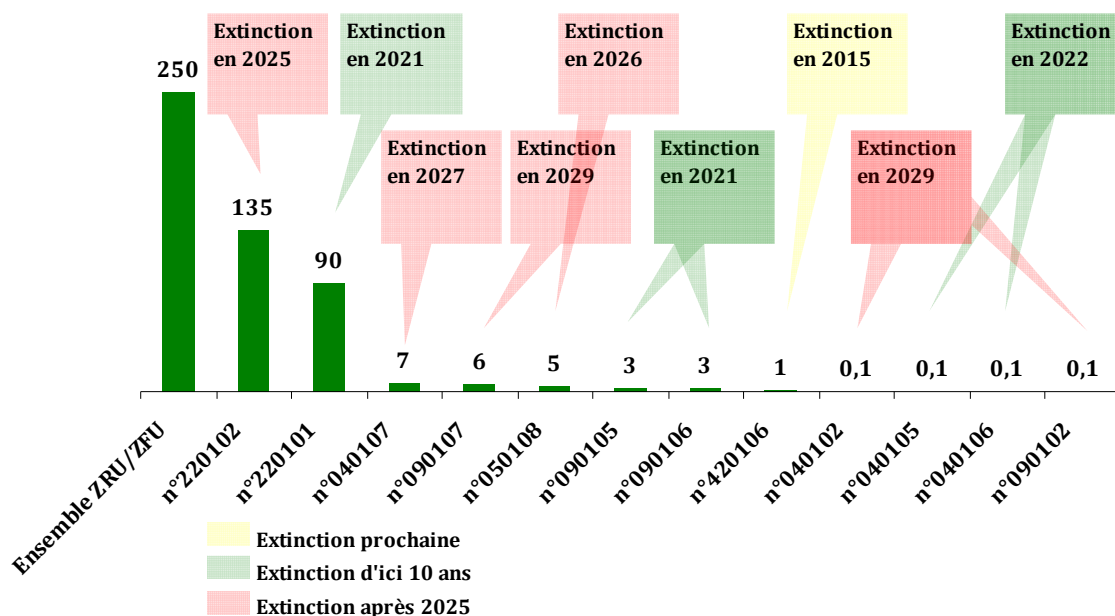
1.1.1. Les dépenses fiscales en faveur des ZFU et ZRU

En PLF 2013, les douze dépenses fiscales en faveur des ZFU et ZRU représentent 250 M€.

Sans préjuger des montants effectivement versés à partir de 2014 au titre de ces onze dépenses fiscales associées aux ZRU et ZFU, le graphique 1 met en évidence trois phases de sortie des dispositifs :

- ◆ trois dépenses qui s'éteindront d'ici 2018 : n°420106, n°040102, n°090102 (1 M€ en 2012) ;
- ◆ six dépenses qui s'éteindront d'ici 2022 : n°050108, n°090105, n°090106, n°040105, n°040102 (101 M€ en 2012) ;
- ◆ trois dépenses qui s'éteindront d'ici 2029 : n°040107, n°090107, n°220102 (148 M€ en 2012).

**Graphique 1 : Calendrier d'extinction des dépenses fiscales en faveur des ZRU et des ZFU
(montants des dépenses en 2012 en €)**



Source : PAP – calculs mission.

1.1.1.1. Dépense fiscale n°220101

Cette exonération du programme 147 « Politique de la ville », créée en 1996, est définie à l'article 44 *octies* du code général des impôts (CGI). Elle porte sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés pour 10 700 entreprises répondant aux critères d'exercice d'activité dans une ZFU. L'exonération est plafonnée à 61 000 €.

Le fait générateur de cette exonération s'est éteint en 2006. L'extinction de l'incidence budgétaire de la dépense n°220101 est prévue en 2020.

Tableau 2 : Évolution de la dépense fiscale n°220101 (en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dépense fiscale	125	115	115	85	85	90	-28

Source : PAP.

1.1.1.2. Dépense fiscale n°220102

Cette exonération du programme 147 « Politique de la ville », créée en 2006, est définie à l'article 44 *octies* A du code général des impôts (CGI). Elle porte sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés pour 13 100 entreprises répondant aux critères d'exercice d'activité dans une ZFU de 3^{ème} génération ou qui créent une activité dans une ZFU entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2014. L'exonération est plafonnée à 100 000 €.

Le fait générateur de cette exonération s'éteint au 1^{er} janvier 2014. L'extinction de l'incidence budgétaire de la dépense n°220102 est prévue en 2028.

Fiche 4

Tableau 3 : Évolution de la dépense fiscale n°220102 (en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dépense fiscale	55	85	85	130	130	135	+145

Source : PAP.

1.1.1.3. Dépense n°420106

Cette dépense fiscale du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », créée en 1983, est définie par l'article 223 *nonies* du CGI. Elle permet d'exonérer d'imposition forfaitaire annuelle les entreprises qui exercent la totalité de leurs activités dans une zone franche urbaine ou en Corse.

Le fait générateur de cette exonération s'est éteint en 2012. Le dispositif n'aura plus d'incidence budgétaire en 2014.

Tableau 4 : Évolution de la dépense n°420106 (en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dépense fiscale	5	3	1	1	1	1	-80

Source : PAP.

1.1.1.4. Dépense fiscale n°040102

Cette dépense fiscale du programme 147 « Politique de la ville », créée en 2009, est définie par l'article 1466 A-I ter du CGI. Elle permet aux entreprises dont les établissements existants ou créés en ZRU de bénéficier d'une exonération de CFE en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Le fait générateur de cette exonération s'est éteint en 2008. L'incidence budgétaire du dispositif s'éteindra en 2017.

Tableau 5 : Évolution de la dépense n°040102 (en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dépense fiscale	0	0	0	3	ε	ND	-

Source : PAP.

1.1.1.5. Dépense fiscale n°040105

Cette dépense fiscale du programme 147 « Politique de la ville », créée en 2009, est définie par l'article 1466 A-I *quater* du CGI. Elle permet une exonération de CFE en faveur des entreprises dont les établissements ont été créés ou se trouvent actuellement dans les ZFU de 1996, dites de première génération, en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EPCI.

Le fait générateur de cette dépense s'est éteint en 2006. L'incidence budgétaire s'éteindra en 2021.

Fiche 4

Tableau 6 : Évolution de la dépense fiscale n°040105(en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dépense fiscale	0	0	0	4	ε	ND	-

Source : PAP.

1.1.1.6. Dépense n°010406

Cette dépense fiscale du programme 147 « Politique de la ville », créée en 2009, est définie par l'article 1466 A-1 *quinquies* du CGI. Elle permet une exonération de CFE en faveur des 400 entreprises dont les établissements existaient au 1^{er} janvier 2003 dans les ZFU de deuxième génération ou créés dans ces zones, en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

Le fait générateur de cette dépense s'est éteint en 2006. L'incidence budgétaire s'éteindra en 2021.

Tableau 7 : Évolution de la dépense fiscale n°040106(en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dépense fiscale	0	0	0	4	ε	ND	-

Source : PAP.

1.1.1.7. Dépense n°010407

Cette dépense fiscale du programme 147 « Politique de la ville », créée en 2009, est définie par l'article 1466 A-1 *sexies* du CGI. Elle permet une exonération de CFE en faveur des entreprises dont les établissements existants au 1^{er} janvier 2006 dans les ZFU de troisième génération ou créés ou étendus entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2014 dans les trois générations de zones franches urbaines, en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

Le fait générateur de cette dépense s'est éteint en 2011. L'incidence budgétaire s'éteindra en 2026.

Tableau 8 : Évolution de la dépense fiscale n°040107(en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dépense fiscale	0	0	0	20	7	ND	-

Source : PAP.

1.1.1.8. Dépense n°050108

Cette dépense fiscale du programme 147 « Politique de la ville », créée en 2006, est définie par l'article 1383 C *bis* du CGI. Elle permet une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les immeubles rattachés entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2014 à un établissement implanté en ZFU bénéficiant d'une exonération de CFE. Elle bénéficie à 7 000 entreprises et ménages.

Fiche 4

Le fait générateur de cette dépense se poursuivra jusqu'en 2014. L'incidence budgétaire s'éteindra en 2019.

Tableau 9 : Évolution de la dépense fiscale n°050108 (en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dépense fiscale	5	4	3	1	5	ND	-

Source : PAP.

1.1.1.9. Dépense n°090102

Cette dépense fiscale du programme 147 « Politique de la ville », créée en 2009, est définie par l'article 1466 A-1 *ter* du CGI. Elle permet une exonération de CFE en faveur des établissements créés ou localisés dans les ZRU. Elle bénéficie à 2 200 entreprises.

Le fait générateur de cette dépense fiscale s'est éteint en 2008. L'incidence budgétaire se poursuivra jusqu'en 2017.

Tableau 10 : Évolution de la dépense fiscale n°090102

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dépense fiscale	0	0	0	1	ε	ND	-

Source : PAP.

1.1.1.10. Dépense n°010905

Cette dépense fiscale du programme 147 « Politique de la ville », créée en 2009, est définie par l'article 1466 A *quater* du CGI. Elle permet une exonération de CFE pour les 7 200 entreprises disposant d'établissements créés ou localisés dans les ZFU créées en 1996, dites de première génération.

Le fait générateur de cette dépense fiscale s'est éteint en 2006. L'incidence budgétaire se poursuivra jusqu'en 2020.

Tableau 11 : Évolution de la dépense fiscale n°090105(en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dépense fiscale	0	0	0	4	3	ND	-

Source : PAP.

1.1.1.11. Dépense n°090106

Cette dépense fiscale du programme 147 « Politique de la ville », créée en 2009, est définie par l'article 1466 A *quinquies* du CGI. Elle permet une exonération de CFE pour les 6 400 entreprises disposant d'établissements créés ou localisés dans les ZFU créées en 2003, dites de deuxième génération.

Le fait générateur de cette dépense fiscale s'est éteint en 2006. L'incidence budgétaire se poursuivra jusqu'en 2021.

Fiche 4

Tableau 12 : Évolution de la dépense fiscale n°090106(en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dépense fiscale	0	0	0	3	3	ND	-

Source : PAP.

1.1.1.12. Dépense n°090107

Cette dépense fiscale du programme 147 « Politique de la ville », créée en 2009, est définie par l'article 1466 A *sexies* du CGI. Elle permet une exonération de CFE pour les 18 700 entreprises disposant d'établissements existants au 1^{er} janvier 2006 dans les ZFU de troisième génération ou créés ou étendus entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2014.

Le fait générateur de cette dépense fiscale s'éteindra en 2014. L'incidence budgétaire se poursuivra jusqu'en 2029.

Tableau 13 : Évolution de la dépense fiscale n°090107(en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dépense fiscale	0	0	0	6	6	ND	-

Source : PAP.

1.1.2. Dépenses sociales en faveur des ZRU et ZFU

En PLF 2013, les dépenses sociales en faveur des ZRU et ZFU correspondent à 118 M€. Elles ont pour objectif de soutenir la création d'emploi et les travailleurs indépendants en ZFU ou en ZRU.

L'action n°2 du programme 147 « Politique de la ville » correspond notamment aux crédits dédiés à la compensation auprès des régimes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales en ZFU et ZRU, ainsi qu'à la nouvelle disposition liée à la création des « emplois francs ».

Les compensations d'exonérations de charges sociales en ZFU et en ZRU représentent 116,2 M€ en PLF 2013, dont 114,2 M€ pour les ZFU et 2 M€ pour les ZRU.

Le dispositif « emplois francs » sera financé à hauteur de 2,5 M€ en 2013.

Ce dispositif est une dépense non-bornée dans le temps défini par la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville (telle que modifiée en dernier lieu par l'article 190 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009), articles 12, 12-1, 13 et 14 modifiés.

Tableau 14 : Évolution des aides à la création d'emplois en ZFU et ZRU (en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Exonérations ZFU	325	276	189	193	134	114	-65
Exonérations ZRU	8	6	4	5	2	2	-80
Emplois francs	-	-	-	-	-	2	-
Total ZRU/ZFU/emplois francs	333	282	193	198	136	118	-65

Source : PAP.

1.1.3. Synthèse des dispositifs en faveur des ZFU et ZRU

Tableau 15 : Synthèse de l'évolution des interventions économiques en faveur des ZFU et ZRU (en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2008- 2013 (en %)
Dépenses fiscales	190	207	204	262	241	226	-19
Dépenses sociales	333	282	193	198	136	118	-65
Total	523	489	397	460	377	344	-34

Source : PAP.

1.2. Dispositifs en faveur des ZRR et des BER

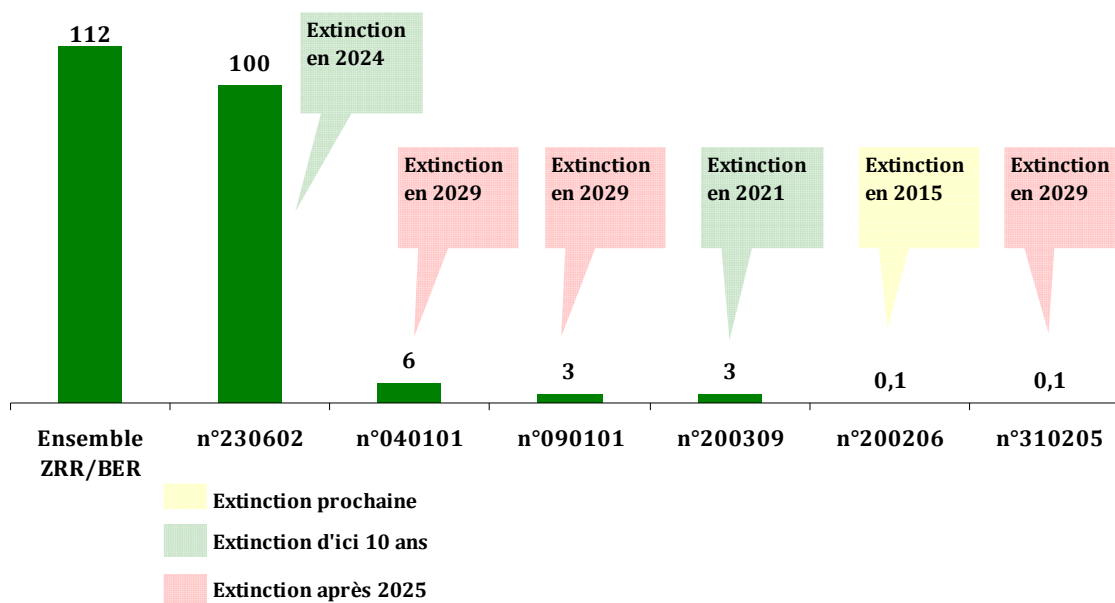
1.2.1. Les dépenses fiscales en faveur des ZRR et des BER

En PLF 2013, les six dépenses fiscales en faveur des ZRR et BER représentent 112 M€.

Sans préjuger des montants effectivement versés à partir de 2014 au titre de ces six dépenses fiscales associées aux ZRR et BER, le graphique 1 met en évidence trois types de dispositifs :

- ♦ une dépense qui s'éteindra d'ici 2015 : n°200206 (epsilon en 2012) ;
- ♦ deux dépenses qui s'éteindront d'ici 2024 : n°230602, n°200309 (103 M€ en 2012) ;
- ♦ trois dépenses non bornée : n°310205, n°040101, n°090101 (9 M€ en 2012).

Graphique 2 : Évolution des dépenses fiscales en faveur des ZRR (montants de 2012 en €)



Source : Mission.

1.2.1.1. Dépense n°230602

Cette dépense fiscale du programme 112 «impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire», créée en 1988, est définie par l'article 44 *sexies* du CGI. Cette dépense correspond à une exonération totale ou partielle des bénéfices imposés à l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent entre le 1^{er} janvier 1995 et le 31 décembre 2010 dans les zones revitalisation rurale et de redynamisation urbaine et entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2013 dans les zones d'aides à finalité régionale. L'exonération bénéficie à 32 200 entreprises.

Le fait générateur de la dépense s'éteint en 2013. L'incidence budgétaire de l'exonération s'éteindra en 2024.

Tableau 16 : Évolution de la dépense fiscale n°230602(en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dépense fiscale	140	120	120	100	100	100	-29

Source : PAP.

1.2.1.2. Dépense n°200309

Cette dépense fiscale du programme 112 «impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire», créée en 2006, est définie par l'article 44 *duodecies* du CGI. Cette dépense correspond à une exonération totale ou partielle des bénéfices imposés à l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés réalisés par les 100 entreprises qui exercent une activité dans les bassins d'emplois à redynamiser.

Le fait générateur de la dépense s'éteint en 2013. L'incidence budgétaire de l'exonération s'éteindra en 2020.

Tableau 17 : Évolution de la dépense fiscale n°200309 (en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dotation budgétaire	1	1	1	3	3	3	+200

Source : PAP.

1.2.1.3. Dépense n°200206

Cette dépense fiscale du programme 112 «impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire», créée en 2006, est définie par l'article 39 *quinquies* D du CGI. Cette dépense correspond à un amortissement exceptionnel des immeubles à usage industriel ou commercial construits dans les zones de revitalisation rurale ou de redynamisation urbaine, ainsi que des travaux de rénovation réalisés dans ces immeubles.

Le fait générateur de la dépense s'éteint en 2013. L'incidence budgétaire de l'exonération s'éteindra en 2015.

Fiche 4

Tableau 18 : Évolution de la dépense fiscale n°200206 (en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dotation budgétaire	€	€	€	€	€	€	-

Source : PAP.

1.2.1.4. Dépense n°310205

Cette dépense fiscale du programme 112 « impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », créée en 2006, est définie par l'article 217 *quaterdecies* du CGI. Cette dépense correspond à un amortissement exceptionnel sur l'impôt sur les sociétés égal à 25 % du montant des sommes versées pour la souscription au capital des sociétés d'investissement régional et des sociétés d'investissement pour le développement rural.

Cette dépense est non bornée.

Tableau 19 : Évolution de la dépense fiscale n°310205 (en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dotation budgétaire	€	€	€	€	€	€	-

Source : PAP.

1.2.1.5. Dépense n°040101

Cette dépense fiscale du programme 112 « impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », créée en 2009, est définie par les articles 1465 A et 1586 *nonies III* du CGI. Cette dépense correspond à une exonération de cotisation foncière en faveur de 2 900 entreprises réalisant certaines opérations en ZRR, en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EPCI.

Cette dépense est non bornée.

Tableau 20 : Évolution de la dépense fiscale n°040101 (en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dépense fiscale	0	0	0	12	6	ND	-

Source : PAP.

1.2.1.6. Dépense fiscale n°090101

Cette dépense fiscale du programme 112 « impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », créée en 2009, est définie par les articles 1465 A du CGI. Cette dépense correspond à une exonération de cotisation foncière en faveur de 21 900 entreprises réalisant certaines opérations en ZRR : extensions ou créations d'activités industrielles, d'activités de recherche ou reprises d'activité.

Cette dépense fiscale est non bornée.

Fiche 4

Tableau 21 : Évolution de la dépense fiscale n°090101(en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dépense fiscale	0	0	0	6	3	ND	-

Source : PAP.

1.2.2. Dépenses sociales en faveur des ZRR et BER

En PLF 2013, les dépenses sociales en faveur des ZRR et BER représentent 179 M€. Elles ont pour objectif de soutenir le développement de l'emploi dans ces zones.

L'action n°3 « Développement de l'emploi » du programme 103 « Travail et emploi » comprend une sous-action n°1 intitulée « baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emplois », qui correspond notamment au financement accordé par l'État dans le cadre des ZRR. Deux actions concourent à la réalisation des objectifs de développement territorial.

L'action n°2 « Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi » du programme 103 « Travail et emploi » comprend une sous-action n°2 intitulée « implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés », qui correspond notamment au financement accordé par l'État dans le cadre des BER. Une action concourt à la réalisation de l'objectif de sauvegarde de l'emploi dans ces zones.

1.2.2.1. Aides aux organismes d'intérêt général et associations en ZRR

Cette exonération a été créée par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (articles 15 et 16). Elle a été fermée à de nouveaux bénéficiaires en loi de financement de la Sécurité sociale pour 2008. Elle bénéficie aux organismes habilités à recevoir des dons et versements ouvrant droit à réduction d'impôt visés au I de l'article 200 du CGI dont le siège social est en ZRR (fondations et associations reconnues d'utilité publique, œuvres ou organismes d'intérêt général, établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique, publics ou privés, à but non lucratif et agréés, associations culturelles ou de bienfaisance).

Elle consiste en une franchise de cotisations patronales de sécurité sociale, de cotisations FNAL et de versement transport dans la limite de 1,5 SMIC, sans plafond de rémunération et sans limite dans le temps.

Un montant de 151,04 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est prévu en 2013.

Cette dépense constitue en nomenclature un transfert aux entreprises.

Tableau 22 : Évolution de la dotation budgétaire accordée aux organismes d'intérêt général et aux associations en ZRR(en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dotation budgétaire	327	221	176	171	151	151	-54

Source : PAP.

1.2.3. Aides à la création d'emplois en ZRR

Cette exonération, instituée par la loi n°96-987 du 14 novembre 1996, est d'une durée de 12 mois et porte sur les cotisations dues sur la fraction de la rémunération n'excédant pas 1,5 fois le montant du SMIC. A compter de 2008, l'exonération est dégressive entre 1,5 et 2,4 SMIC, et les cotisations d'accident du travail et de maladie professionnelle (AT-MP) ne sont plus exonérées.

En PLF 2013, cette exonération représente 17,67 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Cette dépense constitue un transfert aux entreprises.

Tableau 23 : Évolution de l'aide à la création d'emplois en ZRR(en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dépense fiscale	82	35	43	18	18	18	-78

Source : PAP

1.2.3.1. Exonération de cotisations sociales dans les BER

L'exonération de cotisations sociales dont bénéficient les employeurs des bassins d'emploi à redynamiser a été créée par l'article 130 de la loi de finances rectificative pour 2006 et vise à relancer l'activité sur ces territoires, marqués par un fort taux de chômage et une déperdition de population et d'emplois. Le dispositif concerne actuellement deux bassins d'emplois.

Sont exonérées les cotisations patronales d'assurances sociales et d'allocations familiales, le FNAL et le versement transport dans la limite du produit du nombre d'heures rémunérées par le montant du SMIC majoré de 40 %.

En PLF pour 2013, un montant de 10 M€ est prévu en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Cette dépense constitue, en nomenclature, un transfert aux entreprises.

Tableau 24 : Évolution de l'exonération de cotisations sociales dans les BER(en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dépense fiscale	3	6	7	6	5	10	-194

Source : PAP.

1.2.3.2. Synthèse des dispositifs en faveur des ZRR et des BER

Tableau 25 : Synthèse de l'évolution des interventions économiques en faveur des ZFU et ZRU (en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2008- 2013 (en %)
Dépenses fiscales	160	140	140	121	112	103	-36
Dépenses sociales	412	262	226	195	174	179	-57
Total	572	402	366	316	286	282	-51

Source : PAP.

1.3. Les zones de restructuration de la défense

Les zones de restructuration de la défense (ZRD) ont été instaurées afin d'accompagner les conséquences économiques de la réorganisation de la carte militaire, par le biais d'exonérations fiscales et sociales.

Les zones se répartissent en deux catégories selon le degré de difficulté économique que pourraient rencontrer des territoires concernés par le départ de certaines installations militaires.

L'exonération sociale s'applique :

- ♦ dans les ZRD de première catégorie où sont classés les territoires les plus affectés par la réorganisation militaire, définis au 1° du 3 ter de l'article 42 de la loi du 4 février 1995 modifiée ; il s'agit des territoires subissant la perte d'au moins cinquante emplois directs du fait de la réorganisation des unités militaires et couverts par un contrat de redynamisation de site de défense. Ces territoires doivent en outre répondre à divers critères :
 - un taux de chômage supérieur de trois points à la moyenne nationale ;
 - une variation annuelle moyenne négative de la population entre les deux derniers recensements connus supérieure en valeur absolue à 0,15 % ;
 - une variation négative de l'emploi total sur une période de quatre ans supérieure ou égale en valeur absolue à 0,65 % ;
 - un rapport entre la perte locale d'emplois directs du fait de la réorganisation des unités militaires sur le territoire national et la population salariée d'au moins 5 % ;
- ♦ dans les ZRD de seconde catégorie, moins sensibles à la réorganisation de la défense, l'exonération s'applique uniquement sur les périmètres laissés libres par les emprises militaires ; l'exonération porte sur :
 - une franchise de cotisations patronales pendant 5 ans, dans la limite de 1,4 SMIC, pour les cotisations maladie, vieillesse et allocations familiales ; au-delà de 1,4 SMIC, l'exonération est dégressive et devient nulle pour une rémunération égale ou supérieure à 2,4 SMIC ;
 - une exonération d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés au titre des activités implantées dans ces zones ;
 - une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties des immeubles situés dans ces zones ;
 - une exonération de cotisation foncière des entreprises.

Ce dispositif est soumis à la réglementation communautaire « de minimis ».

Tableau 26 : Évolution des crédits budgétaires alloués aux ZRD (en M€)

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant	-	3	42	44	31

Source : PAP.

1.4. Justification

1.4.1. Politique de la ville

La politique de la ville a pour objectif de lutter contre la dégradation des conditions de vie dans certains quartiers touchés par une forte précarité sociale. Le périmètre des ZUS (4,4 M€ d'habitants) correspond à des zones composées majoritairement de populations immigrées ou descendantes d'immigrés, où un habitant sur trois a moins de 20 ans et un habitant sur deux ne dispose pas d'un diplôme supérieur au brevet des collèges. Les ZFU et ZRU correspondent aux ZUS dont la situation au regard du chômage, du potentiel fiscal et de la part de population qui a moins de 25 ans est particulièrement sensible.

L'État poursuit trois objectifs dans le cadre de la politique de la ville :

- ♦ la réduction des écarts de développement par la réduction du chômage, le développement économique, l'amélioration de l'habitat, la santé, l'éducation et la formation professionnelle et l'accompagnement social ;
- ♦ le suivi des inégalités entre les territoires par l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) ;
- ♦ la rénovation du cadre de vie, par la rénovation urbaine et la recherche de la mixité.

1.4.2. Politique d'aménagement du territoire

Les ZRR et BER contribuent au deuxième objectif du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », qui vise à accompagner les mutations économiques et à renforcer la cohésion sociale et territoriale. Un tiers des communes sont éligibles aux dispositifs associés aux ZRR.

2. Réforme, impact et modalités techniques

2.1. Justification de la réforme

2.1.1. Persistance des inégalités

Si la politique de la ville a pour objectif de réduire les inégalités entre les zones en difficulté et le reste du territoire, l'analyse de l'évolution des écarts entre les habitants des ZUS et ceux qui habitent hors des ZUS met en évidence une persistance des inégalités.

Tableau 27 : Ecarts entre les habitants des ZUS et hors ZUS

Indicateur	ZUS	Hors ZUS
Taux de chômage des 15-59 ans en 2010 (en %)	20,9	10,3
Revenu fiscal moyen des ménages en 2008 (en €)	12 615	22 532
Part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté en 2009	32	12

Fiche 4

Indicateur	ZUS	Hors ZUS
(954 € par mois) (en %)		
Taux de réussite au brevet en 2009/2010	74	85

Source : Cour des comptes.

2.1.2. Impact décroissant du zonage sur l'activité économique

L'étude de l'Insee intitulée « Les zones franches urbaines : quel effet sur l'activité économique » de mars 2012 met en évidence que les ZFU ont eu un effet très positif sur l'activité économique au cours des premières années, en permettant l'implantation de 9 700 à 12 200 établissements, soit 41 500 à 56 900 emplois entre 1996 et 2001 dans les ZFU de première génération.

L'Insee constate néanmoins que les effets des ZFU ont plafonné après 2002, du fait de la fréquence des disparitions d'établissements et des effets modestes en termes d'implantations et de créations d'emplois dans les ZFU de deuxième génération. Par ailleurs, la création d'emplois et la santé financière des entreprises installées en ZFU ne sont pas plus favorables que dans les entreprises situées dans des zones de droit commun. Enfin, une partie croissante des effets du zonage repose sur un transfert d'activités existantes dans les ZFU, ce qui atteste des effets d'aubaine générés par ces dispositifs.

2.1.3. Enchevêtrement croissant des zonages

La politique de la ville en France se caractérise par deux processus de territorialisation distincts :

- ♦ d'une part le zonage issu de la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, qui définit les ZFU et les ZRU ;
- ♦ d'autre part les partenariats conclus localement entre l'Etat et les collectivités locales, qui s'appuient sur les contrats urbains de cohésion sociale depuis 2007, qui ont succédé aux contrats de ville.

La loi du 14 novembre 1996 génère un zonage composé de 751 ZUS, 416 ZRU et 100 ZFU. Ce zonage est moins resserré que dans d'autres pays européens. A titre d'exemple, 392 quartiers participent au programme « ville sociale » en Allemagne, 40 territoires sont concernés par la « politique des quartiers » aux Pays-Bas, 39 quartiers sont sélectionnés en Grande-Bretagne et 17 quartiers font l'objet de dispositifs spécifiques en Espagne.

2.2. Propositions de réforme

2.2.1. Suppression des dispositifs peu efficaces ou inutiles : 1 M€

Il est proposé de supprimer les deux dépenses fiscales suivantes :

- ♦ dépense fiscale n°200206 (montant inférieur à 500 000 €) : dispositif côté 0, inefficace
Cette dépense correspond à un amortissement exceptionnel des immeubles à usage industriel ou commercial construits dans les zones de revitalisation rurale ou de redynamisation urbaine, ainsi que des travaux de rénovation réalisés dans ces immeubles.

Le fait générateur de la dépense s'éteint en 2013. L'incidence budgétaire de l'exonération s'éteindra en 2015.

Fiche 4

Tableau 28 : Évolution de la dépense fiscale n°200206 (en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dotation budgétaire	ε	ε	ε	ε	ε	ε	-

Source : PAP.

- ♦ dépense fiscale n°310205 (montant inférieur à 500 000 €) : dispositif peu usité

Cette dépense correspond à un amortissement exceptionnel sur l'impôt sur les sociétés égal à 25 % du montant des sommes versées pour la souscription au capital des sociétés d'investissement régional et des sociétés d'investissement pour le développement rural.

Cette dépense est non bornée.

Tableau 29 : Évolution de la dépense fiscale n°310205 (en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2008-2013 (en %)
Montant de la dotation budgétaire	ε	ε	ε	ε	ε	ε	-

Source : PAP.

2.2.2. Rationalisation de la géographie prioritaire

2.2.2.1. La non-reconduction des dispositifs liés aux ZFU et ZRU permet de générer des économies en trois temps

Il est proposé de ne pas reconduire les dispositifs associés aux ZFU afin de ne pas intégrer de nouveaux entrants. L'efficacité des dispositifs en termes de création d'activités et d'emplois ne permet pas de justifier le maintien de ces dispositifs, d'autant que la mesure en faveur des emplois francs devrait progressivement répondre à l'objectif de création d'emplois pour les habitants de ces zones défavorisées.

Les gains afférents à la non-reconduction des dispositifs sont échelonnés entre 2015 et 2029, sachant que les économies en matière de dépenses fiscales sont évaluées au regard des montants effectivement versés en 2012. Ces montants ne préjugent pas du volume effectif d'entreprises qui quitteront progressivement le dispositif d'ici 2029.

Sur les 250 M€ de dépenses fiscales liées aux ZFU et aux ZRU en 2013 :

- ♦ 93 M€ pourront être économisés en 2021 ;
- ♦ 7 M€ pourront être économisés en 2027 ;
- ♦ 141 M€ pourront être économisés en 2029.

Ces montants sont estimés à partir des exonérations versées en 2013 aux entreprises bénéficiant du dispositif. Toutefois, les exonérations accordées sont dégressives. Les montants estimés ci-dessus correspondent par conséquent à une estimation à montant constant, qui ne reflète pas fidèlement le montant effectivement économisé à la date de la sortie des cohortes d'entreprises du dispositif fiscal.

Le nombre d'entreprises bénéficiant des dépenses n°220101 et 220102 et leur date de sortie du dispositif ont néanmoins été estimées par la mission à partir des données disponibles (cf. 2.2.2.2).

2.2.2.2. Dépenses fiscales n°220101 et n°220102

En PLF 2013, 21 000 entreprises bénéficient des dépenses fiscales n°220101 et 220102. Ces deux dépenses fiscales correspondent en PLF 2013 à un montant total de 225 M€, soit 90 M€ pour la dépense n°220101 et 135 M€ pour la dépense n°220102.

Sachant que les deux dépenses fiscales prévoient des taux dégressifs (fin de l'exonération à taux plein après cinq années), la mission est en mesure d'évaluer la pente de ces deux dépenses au regard des exonérations applicables en 2013 et du nombre d'entreprises. Le montant effectif des dépenses après 2013 doit donc être minoré par rapport au prorata approximatif appliqué dans l'estimation du tableau 30.

Tableau 30 : Estimation de l'évolution des deux dépenses fiscales n°220101 et n°220102(en M€)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Nombre d'entreprises (en milliers)	21	21	20,5	20	20	16	15	11	9	7	4,5	2	?
Estimation de dépense (en M€)	225	225	220	214	214	171	161	118	96	75	48	21	?

Source : DGFIP – calculs mission.

Cette estimation permet d'envisager, en cas de non-reconduction des dépenses fiscales liées aux ZRU et ZFU, une économie minimale de 5 M€ d'ici à 2015, de 54 M€ d'ici 2018, de 129 M€ d'ici 2021, avant que les deux dépenses ne s'éteignent en 2025.

FICHE 5

Agrocarburants

SOMMAIRE

1. PRÉSENTATION DE LA MESURE	1
1.1. Présentation de la dépense fiscale en faveur des agrocarburants	1
1.1.1. <i>Nature et montant de la mesure.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Modalités de calcul de la mesure.....</i>	<i>1</i>
1.2. Justification	2
1.2.1. <i>Objectifs environnementaux et économiques de la mesure.....</i>	<i>2</i>
1.2.2. <i>Objectif de sécurité énergétique</i>	<i>2</i>
1.2.3. <i>Objectifs de soutien sectoriel.....</i>	<i>2</i>
1.2.4. <i>Objectifs écologiques.....</i>	<i>3</i>
1.2.5. <i>Contexte réglementaire européen</i>	<i>3</i>
1.3. Chiffrage.....	3
1.3.1. <i>Évolution de la dépense fiscale en faveur des agrocarburants</i>	<i>3</i>
1.3.2. <i>Répartition du montant de la dépense fiscale par biocarburant.....</i>	<i>4</i>
2. JUSTIFICATION DE LA RÉFORME	4
2.1. Le soutien accordé à la filière agrocarburant a été très important.....	4
2.2. Les agrocarburants de 1 ^{ère} génération ne sont plus plébiscités pour leur apport environnemental	5
2.3. Il est préférable de favoriser le développement des agrocarburants de 2 ^{ème} génération.....	5
3. RÉFORME, IMPACT ET MODALITÉS TECHNIQUES.....	6
3.1. Réforme envisagée	6
3.2. Réduction progressive de la dépense fiscale d'ici au 1 ^{er} janvier 2016.....	6
3.3. Modalités techniques de la réforme	7

1. Présentation de la mesure

1.1. Présentation de la dépense fiscale en faveur des agrocarburants

1.1.1. Nature et montant de la mesure

Les agrocarburants se décomposent en deux filières :

- ♦ la filière biocarburant essence, fondée sur l'utilisation d'éthanol d'origine agricole (également appelé bioéthanol) issu de la betterave à sucre et des céréales (blé et maïs) ;
- ♦ la filière biocarburant gazole (également appelée biodiesel), fondée sur l'utilisation de produits fabriqués à partir d'huile issue de plantes oléagineuses ou de graisses animales.

L'exonération plafonnée de taxe intérieure de consommation (TIC) sur les esters méthyliques d'huiles végétales (EMHV), les esters méthyliques d'huile animale (EMHA), les biogazoles de synthèse, les esters éthyliques d'huile végétale incorporés au gazole ou au fioul domestique, le contenu en alcool des dérivés de l'alcool éthylique et l'alcool éthylique d'origine agricole incorporé directement aux supercarburants ou au superéthanol E8, ci-après désignée « dépense fiscale en faveur des agrocarburants », a été créée en 1995 pour encourager le secteur agricole à produire des agrocarburants en limitant la répercussion des coûts de production pour les consommateurs.

Cette dépense fiscale est accordée par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt dans le cadre du programme 154 et représente 250 M€ en 2013.

1.1.2. Modalités de calcul de la mesure

La dépense fiscale en faveur des agrocarburants est définie à l'article 265 bis A du code des douanes, complété par le décret n°2004-506 du 7 juin 2004 et la circulaire n°6715 du Bulletin Officiel des Douanes du 13 juin 2007.

La dépense fiscale en faveur des agrocarburants consiste en une défiscalisation partielle de TIC en faveur des opérateurs pétroliers redevables de TIC pour des agrocarburants produits dans le cadre d'unités de production agréées.

La dépense fiscale est ciblée sur deux types d'agrocarburants – biodiesel et bioéthanol -, qui comprennent les produits suivants :

- ♦ les EMHV, les EMHA, les esters méthyliques d'huile usagée (EMHU), les esters éthyliques d'huile végétale (EEHV) compris dans le gazole (filiale biodiesel) ou le fioul domestique, ainsi que le biogazole de synthèse ;
- ♦ du contenu en alcool des dérivés de l'alcool éthylique et de l'alcool éthylique d'origine agricole incorporé au supercarburant ou au superéthanol E 85.

Les opérateurs agréés bénéficient d'une réduction du tarif de TIC pour la production des agrocarburants listés ci-dessus différenciée en fonction du type de carburant.

Pour la filière biodiesel, les opérateurs bénéficient d'une réduction de TIC de 8 € par hectolitre pour les EMHV, EMHA, EEHV et les biogazoles de synthèse compris dans du gazole ou du fioul domestique. Le prix de TIC pour le gazole est de 44,19 € par hectolitre en 2013. La réduction représente donc 18,1 % du montant de la TIC par hectolitre.

Fiche 5

Pour la filière bioéthanol, la réduction de TIC est de 14 € par hectolitre pour les dérivés de l'alcool éthylique et l'alcool éthylique d'origine agricole incorporés aux essences ou à l'E 85. Le prix de TIC pour l'essence est de 62,14 € par hectolitre en 2013. La réduction représente donc 22,5 % du montant de la TIC par hectolitre.

Seuls les opérateurs agréés qui mettent à la consommation en sortie d'entrepôt suspensif les carburants incorporant des biocarburants peuvent bénéficier de la dépense fiscale en faveur des agrocarburants. Les agréments sont accordés pour une durée de six ans. Ceux qui sont actuellement en vigueur arriveront à échéance le 1^{er} janvier 2016. Les dispositions du second alinéa du 5 de l'article 16 de la directive 2003/96/CE prévoient la possibilité pour les États de renouveler l'agrément. Le dispositif prend fin, en l'absence de la modification de la loi, le 1^{er} janvier 2016.

1.2. Justification

1.2.1. Objectifs environnementaux et économiques de la mesure

L'objectif principal de la mesure est d'encourager le développement d'une filière nationale de production d'agrocarburants, en limitant l'impact des surcoûts de production sur le prix à la pompe.

L'objectif initial était de compenser la valeur correspondant au surcoût de production entre les agrocarburants et les carburants fossiles. Les tarifs de défiscalisation devaient à l'origine évoluer chaque année pour tenir compte de ces écarts.

L'objectif actuel est notamment de compenser les différentiels de compétitivité entre la France et les exportateurs principaux, tels que le Brésil et les États-Unis.

1.2.2. Objectif de sécurité énergétique

Le développement des filières de production d'agrocarburants permet une diversification de l'approvisionnement en carburant ainsi qu'une économie d'importation d'agrocarburants, ce qui permet une légère diminution du degré de dépendance énergétique. En 2009, les agrocarburants – éthanol et biodiesel – ne représentaient que 5,8 % des 500 millions d'hectolitres de carburant correspondant à la consommation nationale de carburants.

1.2.3. Objectifs de soutien sectoriel

Le soutien à la production d'agrocarburants participe à l'objectif de soutien à la filière agricole. La production d'agrocarburants permet en effet d'exploiter la main d'œuvre agricole, en préservant un revenu rural de substitution ainsi que les emplois ruraux.

1.2.4. Objectifs écologiques

Le développement d'une filière nationale de production d'agrocarburants participe également à une stratégie d'innovation dans le secteur des transports, en encourageant notamment la généralisation des transports en commun non-polluants. En principe, le développement des agrocarburants de 1^{ère} génération avait également pour objectif de réduire les émissions de CO₂. Cependant, le caractère moins polluant des agrocarburants de 1^{ère} génération est désormais contesté, du fait des émissions de CO₂ générées à l'occasion de leur production.

1.2.5. Contexte réglementaire européen

La dépense fiscale en faveur des agrocarburants s'inscrit dans un cadre européen favorable au développement des énergies renouvelables, conformément à l'article 4 de la directive 2009/28/CE qui impose à la France d'atteindre d'ici 2020 23 % d'énergie de sources renouvelables dans la consommation finale, et 10 % dans le secteur des transports. Compte tenu de l'obligation de mise sur le marché d'une part minimale d'agrocarburants ou biocombustibles, les réductions des droits d'accises applicables aux produits issus de la biomasse prévues par la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003, fondement de la dépense fiscale en faveur des agrocarburants, ne seront plus légales à compter de l'échéance de 2020.

1.3. Chiffrage

1.3.1. Évolution de la dépense fiscale en faveur des agrocarburants

La dépense fiscale en faveur des agrocarburants a diminué de 68,4 % entre 2008 et 2013, passant de 790 M€ à 250 M€. Le chiffrage établi dans le cadre du projet de loi de finances se fonde sur le nombre d'agréments accordés. La diminution de la dépense fiscale entre 2008 et 2013 est liée d'une part à la baisse des tarifs de défiscalisation (de 15 €/hl pour l'EMHV en 2008 contre 8 €/hl en 2011) et d'autre part à un changement de la méthode de chiffrage. Le chiffrage du PLF 2011 a pris en compte les agréments réalisés et non plus les agréments théoriques.

Le chiffre de 250 M€ pour l'année 2013 correspond donc à une estimation fondée sur l'utilisation réelle des quotas de productions des années 2010 à 2012. La dépense maximum dans l'hypothèse d'une utilisation totale des quotas (100 % des quantités agréées) serait de 330 M€.

Tableau 1 : Évolution du montant de l'exonération de TIC sur la période 2008-2013 (en M€)

M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2008-2013 (en %)
Montant de l'exonération de TIC (M€)	790	546	360	270	250	250	-68,4

Source : Tome II voies et moyens PLF 2013.

Le nombre d'entreprises bénéficiaires a progressé depuis 2008, passant de 29 entreprises en 2008 à 52 entreprises en 2011, soit une progression de 79,3 %.

Fiche 5

Tableau 2 : Évolution du nombre de bénéficiaires de l'exonération de TIC sur la période 2008-2013 (nombre d'entreprises)

	2008	2009	2010	2011	Évolution 2008-2013 (en %)
Nombre d'entreprises bénéficiaires	29	52	58	52	+79,3

Source : Tome II voies et moyens PLF 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

1.3.2. Répartition du montant de la dépense fiscale par biocarburant

La dépense fiscale en faveur des agrocarburants s'est diversifiée depuis 1995 en termes de types d'agrocarburants éligibles. Ainsi, en 2002, seuls l'EMHV et l'ETBE étaient éligibles, contre sept catégories d'agrocarburants en 2013. L'avantage fiscal par type de biocarburant s'est réduit à mesure que le nombre d'agrocarburants éligibles a été étendu : l'avantage fiscal portant sur l'EMHV était de 35,06 € par hectolitre en 2002, contre 8 € par hectolitre en 2012.

Tableau 3 : Évolution de l'avantage fiscal en euros par hectolitre pour chaque type de biocarburant

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EMHV	35,1	35,0	33,0	25,0	25,0	22,0	15,0	11,0	8,0	8,0		
Ethanol	-	-	37,0	33,0	33,0	27,0	21,0	18,0	14,0	14,0		
ETBE	50,2	35,0	38,0	33,0	33,0	27,0	21,0	18,0	14,0	14,0		
EEHV	-	-	-	-	-	27,0	21,0	18,0	14,0	14,0		
Biogazole de synthèse	-	-	-	-	-	22,0	15,0	11,0	8,0	8,0		
EMHA	-	-	-	25,0	25,0	22,0	15,0	11,0	8,0	8,0		
EMHU	-	-	-	-	-	-	-	11,0	8,0	8,0		

Source : DGDDI.

2. Justification de la réforme

2.1. Le soutien accordé à la filière agrocarburant a été très important

En cumulé, l'exonération de TICPE en faveur des producteurs d'agrocarburants représente près de 2,5 Md€. Compte tenu de l'évolution du nombre de bénéficiaires (de 29 entreprises en 2008 à 52 entreprises en 2011), le montant moyen de l'exonération versée par exploitation était de 27 M€ en 2008, et de 12 M€ en moyenne sur la période 2008-2011. Cet investissement important était cohérent avec les objectifs de la Commission européenne d'incorporation des biocarburants et soutenu par les associations de sensibilité écologiste, ainsi que par le ministère de l'agriculture, soucieux de soutenir le développement de cette filière en France afin d'accroître son avantage compétitif par rapport au Brésil.

Les fédérations d'agriculteurs ont également soutenu le dispositif d'exonération de TICPE pour le développement des agrocarburants. Si le développement de la production d'agrocarburants a été au départ une question de politique agricole, en particulier pour élargir les débouchés des oléagineux, c'est cependant le caractère renouvelable des biocarburants et l'objectif de réduction des gaz à effet de serre qui sont devenus déterminants et ont motivé la politique de l'Union européenne et des gouvernements des États membres à partir de 2004. Les augmentations sensibles du prix du pétrole à l'époque ont aussi favorisé l'engagement des gouvernements dans l'optique d'une diversification du « bouquet énergétique » dans les transports.

2.2. Les agrocarburants de 1^{ère} génération ne sont plus plébiscités pour leur apport environnemental

Les parties prenantes aux dispositifs de soutien aux deux filières des agrocarburants ont désormais un avis plus réservé sur les vertus écologiques des agrocarburants de 1^{ère} génération. Les principales faiblesses de ces substances évoquées par les associations de sensibilité écologiste sont :

- ◆ les changements directs et indirects d'affectation des sols induits par leur production ;
- ◆ les faiblesses des évaluations fondées sur le bilan carbone de leur production ainsi que sur leur cycle de vie ;
- ◆ la concurrence des agrocarburants avec l'alimentation humaine ;
- ◆ l'atteinte à la biodiversité.

La prise de conscience des effets négatifs de la production des agrocarburants correspond à la publication d'un article dans la revue *Science* en 2008 mettant en évidence l'absence de prise en compte des changements d'affectation des sols dans l'analyse du cycle de vie de ces substances et de leur bilan carbone, en excluant par exemple les conséquences de la déforestation. Ainsi, si les premières évaluations environnementales¹ annonçaient des réductions d'émissions situées entre 60 % et 80 % par rapport à leurs équivalents fossiles sur l'ensemble du cycle de vie, ces estimations ont ensuite été revues à la baisse : entre 30 et 60 %². Les résultats publiés récemment par l'ADEME en avril 2010 confirment ces ordres de grandeur mais risquent cependant d'évoluer encore par la prise en compte de nouveaux paramètres.

L'augmentation du prix des denrées alimentaires a également été un facteur déclencheur participant au mouvement de remise en cause de la pertinence du soutien apporté à la filière des agrocarburants de 1^{ère} génération. Le changement d'affectation des sols indirect (CASI) correspond à une situation où la conversion de cultures alimentaires classiques en cultures énergétiques n'entraîne pas la libération de quantités importantes de CO₂. En revanche, la moindre production de cultures alimentaires peut entraîner la conversion d'une quantité équivalente de terres non agricoles en cultures alimentaires, dans une autre région du monde, afin de conserver la même production mondiale de denrées alimentaires. Un tel processus, quand il est associé à la destruction de réserves de carbone stockées dans les prairies, forêts, tourbières ou terrains marécageux, provoque la libération d'émissions substantielles de gaz à effet de serre.

La Commission européenne a pris acte de ces évolutions en publiant en octobre 2012 une nouvelle proposition visant à limiter l'impact de la production d'agrocarburants sur le climat. L'objectif d'incorporation des agrocarburants pour respecter la cible des 10 % d'énergies renouvelables est fixé à 5 % afin de limiter la contribution relative de ces substances.

2.3. Il est préférable de favoriser le développement des agrocarburants de 2^{ème} génération

Conformément à la proposition de la Commission européenne, l'objectif en matière d'agrocarburants doit se concentrer sur le développement des agrocarburants de 2^{ème} et 3^{ème} génération afin de ne soutenir financièrement que les substances les plus performantes. Cela suppose un abandon progressif des biocarburants générés à partir de denrées alimentaires en faveur de substances comme les déchets ou la paille, qui émettent moins de CO₂ et ne déséquilibrent pas la production alimentaire.

¹ Bilan énergétique et émissions de GES des carburants et biocarburants conventionnels, Ademe, 2002.

² <http://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100f/i0100f.pdf>: Les biocarburants: perspectives, risques et opportunités.

Fiche 5

La proposition du 17 octobre 2012 propose de modifier la législation européenne en vigueur en matière d'agrocarburants (directive 2009/28/EC sur la promotion et l'usage d'énergies renouvelables et directive 98/70/EC sur la qualité des carburants diesel et essence) afin d'orienter le soutien public sur les agrocarburants les plus efficaces.

Compte tenu de ces évolutions scientifiques et politiques, ainsi que des investissements déjà consentis en faveur de la filière des agrocarburants de 1^{ère} génération, il est proposé d'éteindre progressivement le dispositif.

3. Réforme, impact et modalités techniques

3.1. Réforme envisagée

Le Gouvernement a déjà arbitré la poursuite du dispositif de défiscalisation jusqu'à la fin des agréments au 1^{er} janvier 2016, le cas échéant avec des taux de défiscalisation dégressifs de 2014 à 2015.

La mission propose une sortie progressive du dispositif d'ici au 1^{er} janvier 2016, date de l'extinction de la dépense fiscale.

3.2. Réduction progressive de la dépense fiscale d'ici au 1^{er} janvier 2016

Afin de lisser la dégressivité du dispositif, il est proposé d'ajuster à la baisse le montant de l'exonération progressivement jusqu'à son extinction le 1^{er} janvier 2016.

Ainsi, le montant annuel de la dépense fiscale serait porté à 150 M€ le 1^{er} janvier 2014 et à 50 M€ au 1^{er} janvier 2015 jusqu'à son extinction au 1^{er} janvier 2016.

Les taux correspondants pour le gazole et l'essence permettent une économie de 100 M€ en 2014 et de 100 M€ en 2015.

Tableau 4 : Scénario 5 : suppression progressive et décroissante du dispositif au 1^{er} janvier 2016

	2013	PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016
Montant de la dépense fiscale (en M€)	250	150	50	0
Réduction de la dépense fiscale (en M€)	0	100	100	50

Source : Mission.

En termes de taux, la diminution progressive des exonérations portant sur le gazole et l'essence suit les schémas suivants :

- ♦ pour le gazole : passage de 8 €/hl à 4 €/hl en 2014, puis à 1,5 €/hl en 2015 ;
- ♦ pour l'essence : passage de 14 €/hl à 8 €/hl en 2014, puis à 3 €/hl en 2015.

Tableau 5 : Proposition d'ajustement des taux d'ici au 1^{er} janvier 2016

	Taux actuel en 2013 (en €/hl)	2014 (€/hl)	2015 (€/hl)
Montant de la dépense fiscale (en M€)	250	150	50
Gazole	8,0	4,0	1,5
Essence	14,0	8,0	3,0

Source : DGDDI.

Fiche 5

Tableau 6 : Taux applicables en 2014 pour 100 % de consommation des agréments

Filière	Agrocarburants	Quantités agréées 2014		Taux 2014	Dépense
		en tonne	en hl	€/hl	M€
Gazoles	EMAG	1 659 999,00	18 799 535,67	4,0	75,20
	Biogazole	40 000,00	517 464,42	4,0	2,07
Total Filière					
Essences	Ethanol	640 630,00	8 068 387,91	8,0	64,55
	ETBE (éthanol)	107 377,00	1 352 355,16	8,0	10,82
Total Filière					
Total					152,63

Source : Mission.

Tableau 7 : Taux applicables en 2015 pour 100 % de consommation des agréments

Filière	Agrocarburants	Quantités agréées 2015		Taux 2015	Dépense
		en tonne	en hl	€/hl	M€
Gazoles	EMAG	1 669 999,00	18 912 785,96	1,5	28,37
	Biogazole	30 000,00	388 098,32	1,5	0,58
Total Filière					28,95
Essences	Ethanol	590 631,00	7 438 677,58	3,0	22,32
	ETBE (éthanol)	107 377,00	1 352 355,16	3,0	4,06
Total Filière					26,37
Total					55,32

Source : Mission.

3.3. Modalités techniques de la réforme

L'ajustement annuel des tarifs d'exonération de TIC sur les agrocarburants se fait par une mise à jour de l'application informatique gestionnaire des exonérations. La périodicité de l'ajustement des taux d'exonération doit être inscrite en loi de finances. Le tableau des tarifs applicable doit être publié dans le code des douanes, à l'article 265 bis A.

Compte tenu du décalage dans le temps du traitement des demandes d'exonération, la dépense fiscale durant l'année 2016 au titre de la défiscalisation des agrocarburants ne devrait pas être nulle, du fait des paiements au titre des quotas de production de l'année 2015 et éventuellement des années antérieures.

FICHE 6

**Exonérations de cotisations patronales
dans les départements d'Outre-Mer et TVA
non perçue remboursable Outre-Mer**

SOMMAIRE

1. EXONÉRATION DE COTISATIONS SOCIALES ULTRAMARINES.....	1
1.1. Présentation de la mesure	1
1.1.1. <i>Historique</i>	1
1.1.2. <i>Justification</i>	1
1.1.3. <i>Chiffrage</i>	2
1.1.4. <i>Bénéficiaires</i>	2
1.2. Réforme envisagée	3
1.2.1. <i>Justification de la réforme envisagée</i>	3
1.2.2. <i>Réforme envisagée</i>	4
1.2.3. <i>Impact envisageable de la réforme et mesures d'accompagnement</i> <i>éventuelles</i>	10
1.2.4. <i>Sur l'emploi</i>	10
1.2.5. <i>Sur le pouvoir d'achat</i>	11
1.2.6. <i>Sur la compétitivité des entreprises</i>	11
2. TVA NON PERÇUE RÉCUPÉRABLE	12
2.1. Présentation	12
2.2. Justification de la réforme envisagée	13
2.2.1. <i>Un mécanisme de régularisation complexe</i>	13
2.2.2. <i>Un mécanisme de subvention non incitatif et sans efficacité réelle</i>	13

1. Exonération de cotisations sociales ultramarines

1.1. Présentation de la mesure

1.1.1. Historique

Afin de développer les activités économiques et l'emploi dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, un dispositif d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale au profit de certaines entreprises installées en outre-mer a été mis en place en 1994 par la loi Perben. L'objectif initial était d'encourager l'emploi par l'abaissement du coût du travail dans les secteurs exposés à la concurrence. L'article 25 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) a modifié le régime de cette exonération.

Ce dispositif n'est pas cumulable avec une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales de sécurité sociales, à l'exception de la déduction forfaitaire prévue pour les heures supplémentaires et complémentaires dans le cadre de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi TEPA).

1.1.2. Justification

La mesure vise à « *encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand* »¹.

Les indicateurs d'efficacité de la mesure sont :

- ♦ l'écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié outre-mer au titre de la même année ;
- ♦ l'écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises analogues de métropole.

Tableau 1 : Indicateur d'efficacité de la mesure pour 2010

Référence	prévision pour 2010	réalisation pour 2010
Ecart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié outre-mer au titre de la même année	0,6	-2,06
Ecart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises analogues de métropole	2,9	2,7

Source : projet annuel de performance (PAP).

¹ Annexe 5 du PLFSS (projet de loi de financement de la Sécurité Sociale) 2011.

1.1.3. Chiffrage

La mesure concerne environ 36 000 établissements et un effectif exonéré de 180 000 salariés, soit une dépense fiscale moyenne de plus de 6 500 € par an et par salarié.²

La dépense fiscale se traduit par une perte de revenu de la sécurité sociale qui est compensée par le budget général.

Tableau 2 : Coût de la mesure

	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	1 038	1 130	1 111	1 143	1 166

Source : PAP.

1.1.4. Bénéficiaires

Tous les salariés au regard du droit du travail sont concernés par l'exonération quelles que soient la forme et la durée du contrat de travail.

L'exonération est définie de la manière suivante pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion, Saint-Barthélemy et Saint-Martin (article L. 752-3-2 nouveau du code de la sécurité sociale) :

- ◆ pour les employeurs de moins de onze salariés :
 - pour les rémunérations inférieures à 2,2 salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale, sauf accidents du travail ou de maladies professionnelles (AT-MP), sur la partie du salaire allant jusqu'à 1,4 SMIC ;
 - pour les rémunérations égales ou supérieures à 2,2 SMIC, cette exonération est ensuite dégressive et s'annule à 3,8 SMIC ;
- ◆ pour les employeurs de onze salariés et plus et satisfaisant aux critères d'éligibilité fixés aux 2°, 3° ou 4° du II de l'article L 752-3-2 (établissements publics à caractère industriel et commercial, établissements publics à caractère administratif, entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics, de l'industrie, de la restauration, de la presse, de la production audiovisuelle, des énergies renouvelables, des nouvelles technologies de l'information et de la communication et des centres d'appel, de la pêche, des cultures marines, de l'aquaculture, de l'agriculture, y compris les coopératives agricoles et sociétés d'intérêt collectif agricoles et leurs unions, ainsi que les coopératives maritimes et leurs unions, du tourisme, de la restauration de tourisme y compris les activités de loisirs s'y rapportant, et de l'hôtellerie, entreprises de transport aérien ou maritime assurant la desserte de Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de La Réunion, de Saint-Barthélemy ou de Saint-Martin) : exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale, sauf AT-MP, jusqu'à 1,4 SMIC, puis dégressive et s'annulant à 3,8 SMIC ;

² Annexe 5 du PLFSS 2011.

- ♦ pour les employeurs qui remplissent les critères de l'exonération « renforcée » (entreprises de moins de 250 salariés, réalisant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros, exerçant à titre principale l'une des activités suivantes : agricole ou activité industrielle, commerciale ou artisanale comptabilité, conseil aux entreprises, ingénierie ou études techniques à destination des entreprises, recherche et développement ou technologies de l'information et de la communication dont le champ est défini au IV de l'article L. 752-3-2 : exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale, sauf AT-MP, sur la partie du salaire allant jusqu'à 1,6 SMIC pour les rémunérations inférieures à 2,5 SMIC, puis dégressive et s'annulant à 4,5 SMIC.

Pour bénéficier de l'exonération, l'employeur doit être à jour de ses obligations déclaratives et de paiement à l'égard de l'URSSAF.

N'entrent pas dans le champ de l'exonération : cotisations AT/MP, cotisations salariales de sécurité sociale, CSG, CRDS, contribution solidarité autonomie (CSA), FNAL, versement transport, cotisations salariales et patronales de retraite complémentaire (AGIRC/ARRCO), cotisations salariales et patronales d'assurance chômage.

1.2. Réforme envisagée

1.2.1. Justification de la réforme envisagée

1.2.1.1. Efficacité et efficience des exonérations de cotisations sociales

Comme le note le rapport de l'Assemblée Nationale relatif au PLF 2011, « *le principal obstacle à une évaluation de l'impact des exonérations réside dans la difficulté à isoler les seuls effets des exonérations, l'outre-mer bénéficiant d'un ensemble de dispositifs spécifiques censés favoriser le développement économique, par exemple la défiscalisation des investissements ou la taxe sur la valeur ajoutée non perçue récupérable (TVA NPR)* ».

Selon le rapport de l'IGF sur l'évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'outre-mer de 2010, la masse salariale et les effectifs des entreprises éligibles ont évolué plus lentement que celle des entreprises non éligibles entre 2001 et 2006. Les mesures d'exonérations ne peuvent donc être considérées comme un levier efficace pour améliorer la croissance des entreprises sur le moyen terme.

Tableau 3 : Evolution de la masse salariale et des effectifs dans les DOM (indice 100 en 2001)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Masse salariale des établissements éligibles	100	104	108	112	120	129
Masse salariale des établissements non éligibles	100	105	109	116	123	131
Effectifs des entreprises éligibles	100	101	101	102	105	109
Effectifs des entreprises non éligibles	100	102	106	108	111	116

Source : rapport d'évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'outre-mer

Les secteurs d'activités ciblés par les exonérations spécifiques ont été plus lourdement affectés par la crise de 2009. Leur effectif salarié a diminué de 8,8 % en 2009. La baisse de l'effectif salarié dans les entreprises des mêmes secteurs en métropole a été de 5,6 %.

Le coût annuel par emploi créé du fait de ces mécanismes est d'environ 18 000 € si l'on fait l'hypothèse que l'ensemble des emplois créés résultent de ces mécanismes et de 180 000 € si l'on ne considère que le différentiel de croissance des effectifs.³

³ Rapport IGF d'évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'outre-mer de 2010.

1.2.1.2. Contexte de la mise en œuvre du CICE

1.2.1.2.1. Mise en œuvre du CICE

La mise en place du CICE (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) dans les départements d'outre-mer se traduira par l'apparition de nouvelles exonérations. Le régime actuel étant déjà très favorable par rapport aux conditions en métropole, il semble pertinent de réduire l'effet du CICE par une modération du régime d'exonérations existant.

Cette hypothèse est renforcée par l'impossibilité d'isoler des effets positifs directement liés aux dispositifs d'exonérations en vigueur.

Aujourd'hui, alors que le dispositif métropolitain s'éteint à 1,6 SMIC hors CICE, celui d'outre-mer permet des exonérations jusqu'à 3,8 SMIC et 4,5 SMIC selon les secteurs et le nombre de salariés des entreprises (trois régimes : plus de 11 salariés, moins de 11 ans salariés, dispositif renforcé pour certains secteurs).

1.2.1.2.2. Financement du CICE

Le financement du CICE est prévu en partie par une mesure d'augmentation de la TVA.

La TVA est applicable dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion avec la même assiette que sur le territoire métropolitain.

Ces départements bénéficient de mesures d'allégement consistant dans l'application de taux particuliers de la TVA et de régimes d'exonération.

Les taux de la TVA applicables dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion sont les suivants :

- ◆ taux réduit : 2,1 % ;
- ◆ taux normal : 8,5 %.

Dans les départements de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, les marchandises sont en revanche soumises à une taxe locale perçue au profit des communes, départements et régions, et dénommée **octroi de mer**, telle qu'introduite par la loi du 17 juillet 1992.

Les taux de l'octroi de mer sont fixés par délibération du conseil régional. Le taux normal est de **8 %**. Les conseils régionaux ont également institué un droit additionnel à l'octroi de mer de **1,50 %**.

La TVA n'est provisoirement pas applicable dans le département de la Guyane.

La TVA n'existe pas à Saint-Martin, Saint Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon.

1.2.2. Réforme envisagée

1.2.2.1. Principe

Le scénario de réforme consiste à faire évoluer les paramètres des dispositifs existants, tout en maintenant trois régimes différenciés et un écart significatif avec les paramètres du régime d'exonérations générales en métropole.

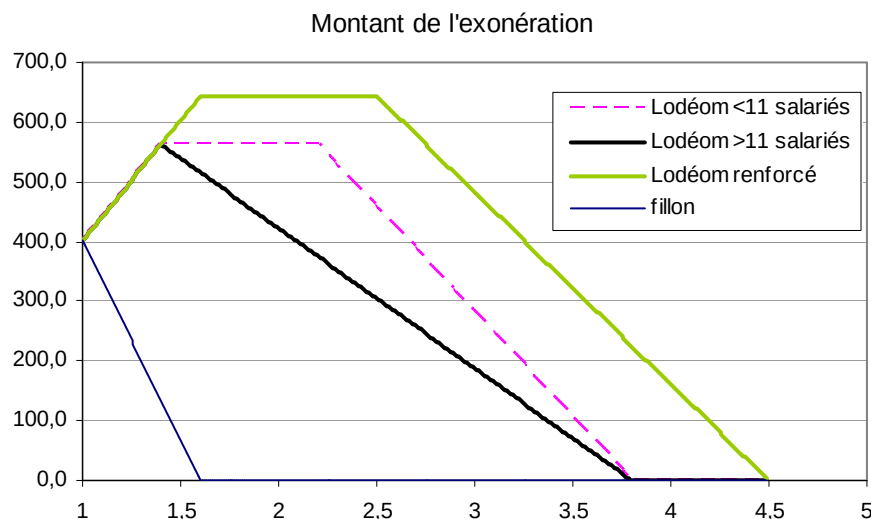
Fiche 6

Les deux objectifs visés du fait de l'application conjointe de ce changement et de la mise en place du CICE sont :

- ♦ une réduction du coût total jusqu'à 2,5 SMIC pour l'employeur d'un salarié éligible au CECE ;
- ♦ une augmentation modérée du coût total pour l'employeur d'un salarié entre 2,5 SMIC et 4,5 SMIC.⁴

Le dispositif actuel conduit aux exonérations de charges patronales suivantes :

Graphique 1 : Montant de l'exonération en fonction du salaire pour les différents dispositifs avant la réforme



Source : direction du Budget.

1.2.2.2. Description de la réforme

Les modifications de paramètres du dispositif d'exonération sont les suivants :

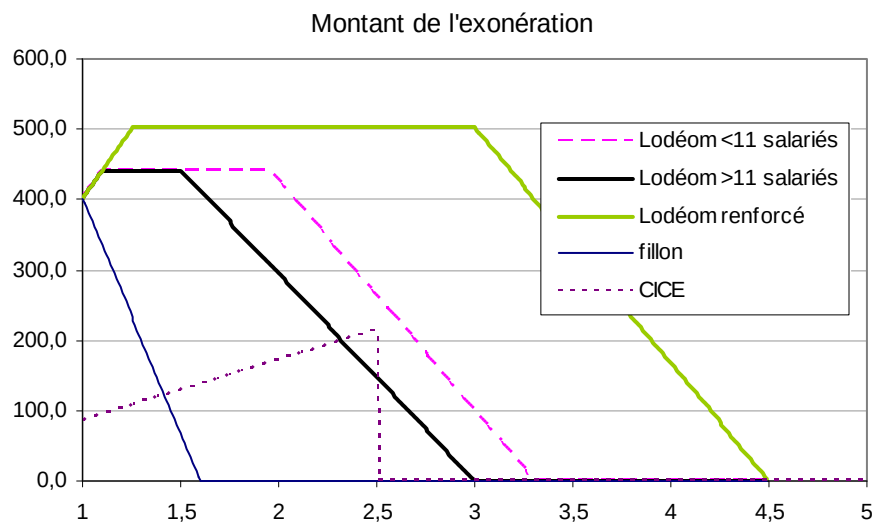
- ♦ **réduction des seuils** d'exonération totale de 0,3 point pour les entreprises de moins de 11 salariés et les entreprises de plus de 11 salariés et de 0,35 point pour le dispositif renforcé ;
- ♦ **réduction des plafonds** de 0,5 points pour les entreprises de moins de 11 salariés, de 0,8 point pour les entreprises de plus de 11 salariés, et de 0 point pour le dispositif renforcé ;
- ♦ **réduction du palier** de 0,25 points pour les entreprises de moins de 11 salariés et **augmentation du palier** de 0,1 point pour les entreprises de plus de 11 salariés, et de 0,5 point pour le dispositif renforcé.

⁴ Augmentation maximale du coût de 5,4 % pour une rémunération légèrement supérieure à 2,5 SMIC.

Fiche 6

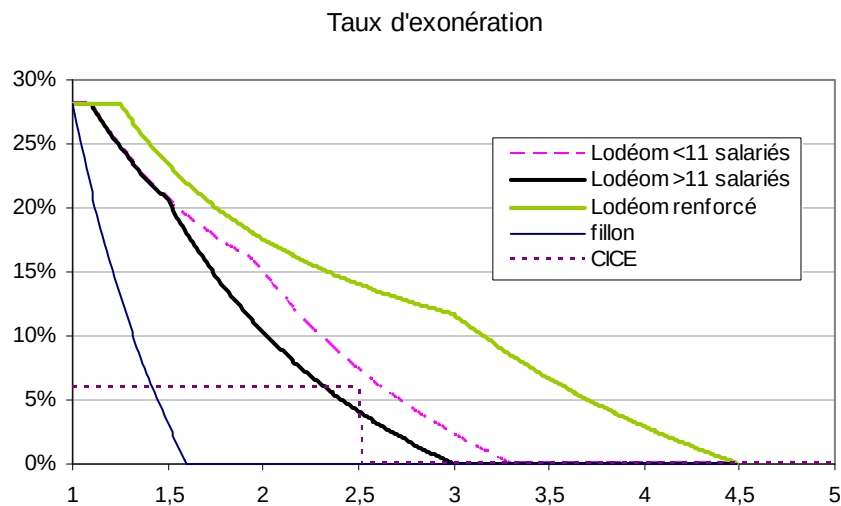
Le profil d'exonération après la réforme devient alors le suivant :

Graphique 2 : Montant de l'exonération en fonction du salaire pour les différents dispositifs



Source : direction du Budget.

Graphique 3 : Taux de l'exonération en fonction du salaire pour les différents dispositifs

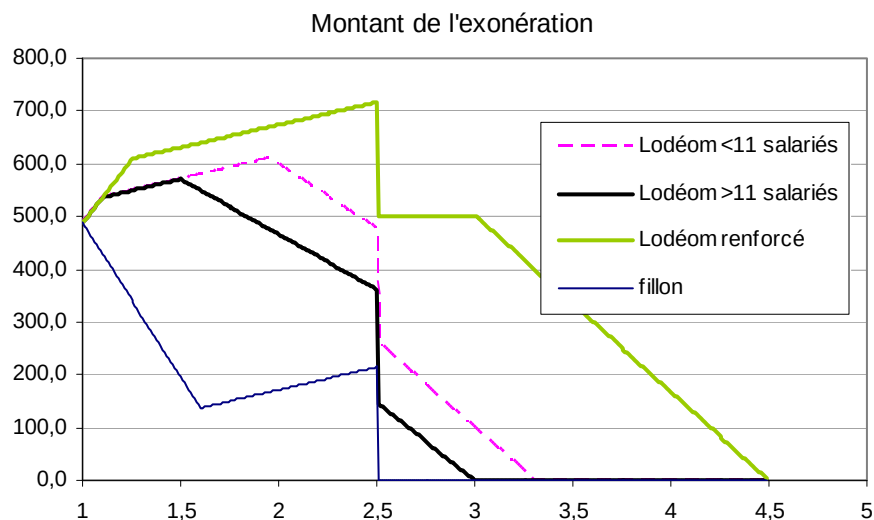


Source : direction du Budget.

Fiche 6

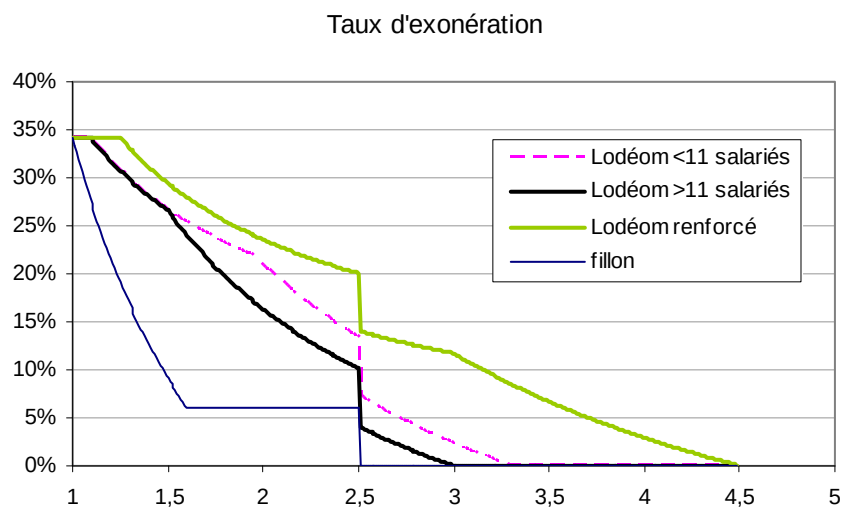
En intégrant les effets du CICE, on obtient les profils d'exonération suivants :

Graphique 4 : Montant de l'exonération en fonction du salaire pour les différents dispositifs selon le scénario 1 en incluant l'effet du CICE



Source : direction du Budget.

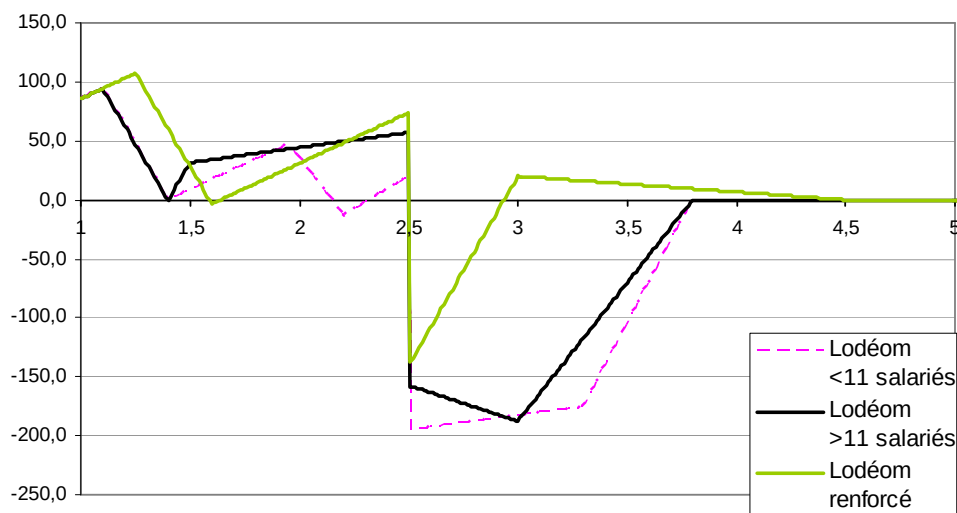
Graphique 5 : Taux de l'exonération en fonction du salaire pour les différents dispositifs selon le scénario 1 en incluant l'effet du CICE



Source : direction du Budget.

Fiche 6

Graphique 6 : Variation des montants d'exonération en fonction du salaire pour les différents dispositifs dans le scénario 1



Source : mission IGF.

1.2.2.3. Bilan des effets des scénarios de réforme

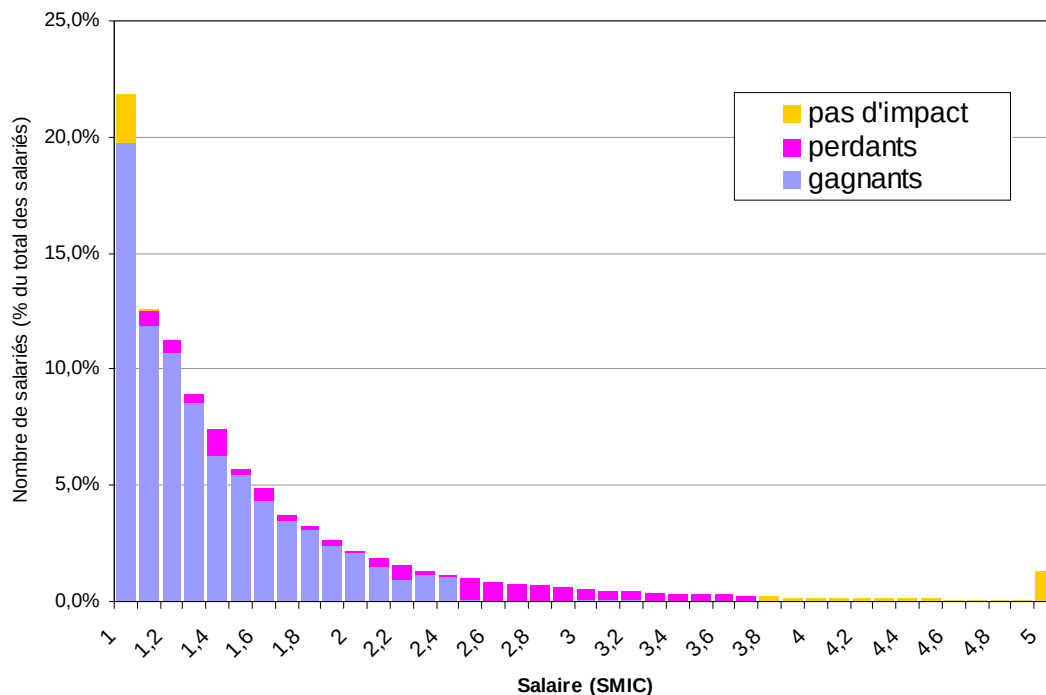
Grâce à la mise en place du CICE, l'impact de ces scénarios de réforme en termes de hausse de charges pour les entreprises et leur risque pour l'emploi sont extrêmement limités. Cet impact et ce risque sont même nuls pour les bas-salaires (jusqu'à 1,7 SMIC).

Tableau 4 : Répartition des effectifs salariés

Salaire	1 à 1,7 SMIC	1,7 à 2,5 SMIC	2,5 à 3,5 SMIC	3,5 à 4,5 SMIC	4,5 SMIC et plus
Effectifs salariés (en %)	72,6	17,6	6,0	1,9	1,8

Source : direction du Budget.

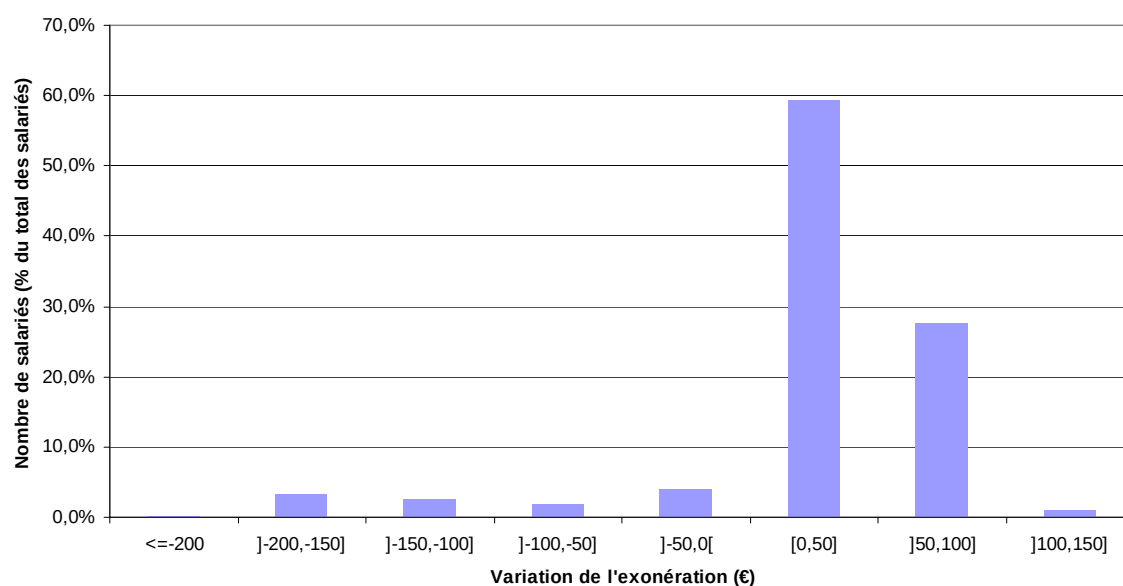
Graphique 7 : Répartition des bénéficiaires et des perdants sur les différentes catégories de salariés



Source : direction du budget.

Lorsque l'on compare le niveau de charges avant réforme et avant mise en place du CICE et le niveau de charges après réforme et mise en place du CICE, 91,3 % des salariés rémunérés sous 2,5 SMIC bénéficient d'une baisse de charges, ce qui représente 90,3 % des salariés. Au total, 83,1 % des salariés sont gagnants, 11,9 % des salariés sont perdants et 5,1 % restent au même niveau de charges.

L'impact financier pour les entreprises rémunérant des salariés non avantagés par la réforme est relativement mesuré.

Graphique 8 : Répartition des salariés par tranche de variation du montant de l'exonération

Source : direction du Budget.

L'économie budgétaire sera d'environ 200 M€ si l'on n'intègre pas la dépense supplémentaire liée à la mise en place du CICE.

L'économie sur les exonérations de charges permet de compenser le déficit de financement du CICE outre-mer :

- ♦ les départements d'outre-mer seront exonérés des hausses des taux de TVA destinées à financer à hauteur d'un tiers le montant du CICE et pourraient également être exonérés de la hausse de la fiscalité écologique ;
- ♦ hors impact de la réforme des exonérations, aucune économie n'est proposée sur la mission « Outre-mer », alors que le CICE devra également être financé pour moitié par des réductions de dépenses.

La réforme nécessite la modification de la loi Lodéom.

1.2.3. Impact envisageable de la réforme et mesures d'accompagnement éventuelles

1.2.3.1. Sur l'emploi

La réforme devrait avoir un impact neutre ou légèrement favorable sur l'emploi du fait de la réduction du coût du travail.

La mise en place du CICE compense la hausse de charges pour les plus bas salaires jusqu'à 1,7 SMIC (rappel : en métropole, le dispositif d'exonérations générales s'éteint à 1,6 SMIC).

Concernant le secteur associatif, comme en métropole, les salariés des associations, non soumises à l'IS, ne bénéficient pas du CICE. Pour ces salariés, rien ne permettra de compenser la hausse de taux de charges, ce qui concerne 1,2 % des salariés jusqu'à 1,7 SMIC et 2,6 % des salariés jusqu'à 2,5 SMIC.

1.2.3.2. Sur le pouvoir d'achat

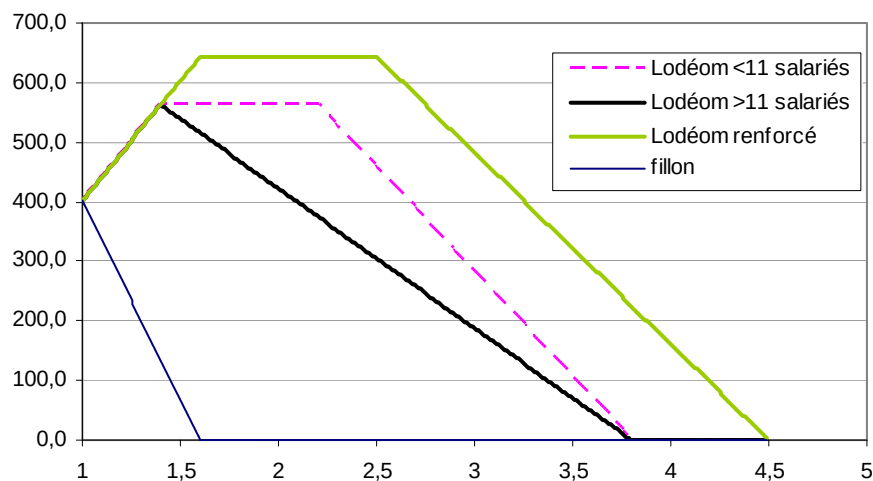
La réforme devrait avoir un impact neutre sur le pouvoir d'achat de la population globale en outre-mer.

1.2.3.3. Sur la compétitivité des entreprises

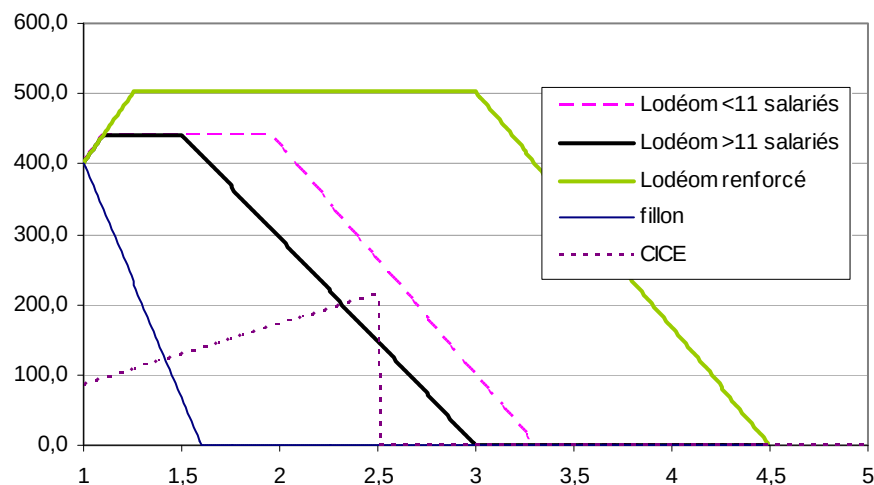
Malgré la réforme des exonérations de charges, les entreprises ultra-marines verront leurs charges allégées de 120 M€ entre la situation avant réformes du CICE et des exonérations et la situation après réformes. L'avantage tiré du CICE sera de 320 M€ et le coût de la réforme des exonérations de charges de 200 M€.

1.2.4. Synthèse : une économie de 200 M€, avec 89% de gagnants

Graphique 8 : Montant de l'exonération en fonction du salaire (exprimé en SMIC) pour les différents dispositifs AVANT la réforme



**Graphique 9 : Montant de l'exonération en fonction du salaire pour les différents dispositifs
APRES la réforme**



2. TVA non perçue récupérable

2.1. Présentation

Ce régime ad hoc a été créé par une décision ministérielle du 2 novembre 1953 et validé par la Commission européenne au titre de l'article 88 TCE relatif aux aides d'État. Le dispositif est prévu à l'article 295-1-5 du CGI ainsi qu'aux articles 50 undecies et duodecies de l'annexe IV du même Code.

Le mécanisme de taxe sur la valeur ajoutée non perçue récupérable (TVA NPR) prévoit que les livraisons ou importations en Guadeloupe, en Martinique ou à la Réunion de biens d'investissement neufs, exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée, donnent lieu à une déduction calculée, selon le cas, sur le prix d'achat ou de revient, ou sur la valeur en douane des biens, lorsque le destinataire de la livraison ou l'importateur est un assujetti qui dispose dans ces départements d'un établissement stable et y réalise des activités ouvrant droit à déduction.

Suite à une mission conjointe IGA/IGF, le mécanisme de la TVA non perçue récupérable (TVA NPR) s'applique désormais aux livraisons et importations des seuls biens neufs d'investissement exonérés de TVA.

La notion de biens d'investissement neufs renvoie à la définition classique des immobilisations. Ce sont des biens acquis ou créés par l'entreprise, non pour être revendus, mais pour être utilisés durablement par l'entreprise. Ces biens doivent être comptabilisés dans les comptes d'immobilisation de l'entreprise.

2.2. Réforme envisagée

2.2.1. Un mécanisme de régularisation complexe

La TVA NPR qui a été récupérée par l'assujetti doit faire l'objet d'une régularisation lorsque la proportion d'utilisation aux besoins des activités imposables ouvrant droit à déduction des biens d'investissement neufs acquis ou importés au bénéfice de la TVA NPR est amenée à varier d'au moins un dixième.

Par exemple, l'exploitant d'une entreprise de location de bateau doit reverser chaque année une partie de la TVA NPR initialement perçue dès lors qu'il décide d'utiliser à des fins personnelles un bateau acquis initialement pour un usage exclusivement professionnel.

En cas de cession du bien avant la fin de la période d'amortissement, l'exploitant doit même rembourser une partie de la TVA NPR initialement perçue au prorata de la période restant à courir.

Le bénéfice de la TVA NPR est également applicable aux biens acquis dans le cadre de dispositifs d'investissement défiscalisés dès lors que l'utilisateur final respecte les conditions d'établissement stable. Le processus de régularisation s'applique alors sauf dans les cas suivants :

- ◆ l'utilisateur final acquiert le bien avant la fin de la durée d'amortissement et maintient son affectation pour la période d'amortissement restante ;
- ◆ un changement de locataire est opéré suite à la défaillance du locataire initial et le nouveau locataire respecte les conditions relatives à l'usage et la notion d'établissement stable.

Ce dispositif de régularisation est particulièrement complexe à appliquer pour l'administration et fait peser un risque financier sur le bénéficiaire de la TVA NPR.

2.2.2. Un mécanisme de subvention non incitatif et sans efficacité réelle

La TVA NPR devait permettre de compenser les coûts de transports occasionnés par l'éloignement insulaire et ainsi de limiter la hausse des prix. Or, le dispositif a été conçu sans moyens de contrôle des entreprises locales (le formulaire de déclaration TVA n'isolant pas la TVA NPR), ce qui les a poussées à faire de cette récupération de TVA une composante de leur chiffre d'affaires.

Ceci a incité les opérateurs en début de chaîne à prendre des marges très importantes qui bénéficieront in fine aux détaillants finaux via la TVA récupérée. S'y sont ajoutés des fraudes : livraisons fictives à soi-même, allongement de la chaîne des intermédiaires, etc.

Les études de prix et de marges menées par la mission conjointe IGA/IGF ont montré que les effets sur la minoration des prix sont nuls et que le dispositif contribue à un simple accroissement des marges. Le niveau des prix résulte dans les départements d'outre-mer, comme ailleurs, de la conjugaison de l'offre et la demande et des tensions concurrentielles. La TVA NPR a pour principal effet de déformer le processus de formation des prix et par voie de conséquence de brouiller les signaux perçus par les opérateurs sur les opportunités économiques qui peuvent se présenter à eux.

Ce dispositif fiscal entre bien souvent en contradiction avec l'octroi de mer. À la Réunion, certains produits importés ouvrant droit à la TVA NPR sont taxés à l'octroi de mer, notamment les fournitures du BTP.

Fiche 6

Une mission conjointe IGA/IGF de 2007 a conclu à :

- ◆ l'absence de pertinence socio-économique : le dispositif fonctionne comme une subvention sans bénéficiaire au développement économique local ni contribuer à la baisse des prix ;
- ◆ la génération de source d'erreurs et d'infractions douanières et fiscales dont le contrôle est difficile.

Elle avait en particulier indiqué que *« la raison voudrait qu'il soit mis fin purement et simplement à ce système archaïque, opaque, dérogatoire aux principes de la TVA, dépourvu de fondement légal, détourné de son objectif initial, difficile à contrôler, coûteux et, surtout, sans impact réel sur les prix ou sur l'économie des DOM »*.

La proposition de limiter la mesure au volet investissement avait un simple caractère transitoire lié au contenu de la lettre de mission du ministère de l'outre-mer. Il ne semble désormais plus nécessaire de maintenir cette disposition temporaire.

La suppression pure et simple de la TVA NPR, dès 2014, pourrait conduire à une économie brute de l'ordre de 100 M€.

FICHE 7

Livret de développement durable

SOMMAIRE

1. PRÉSENTATION DE LA MESURE	1
1.1. Présentation du livret de développement durable (LDD).....	1
1.1.1. <i>Caractéristiques du LDD</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Historique du LDD.....</i>	<i>1</i>
1.1.3. <i>Évolution des encours.....</i>	<i>1</i>
1.1.4. <i>Règles de centralisation au fonds d'épargne</i>	<i>2</i>
1.1.5. <i>Emplois des fonds collectés</i>	<i>4</i>
1.2. Présentation de la mesure : exonération des intérêts des LDD	5
1.2.1. <i>La fiscalité du LDD</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>Coût de la mesure</i>	<i>5</i>
2. JUSTIFICATION DE LA RÉFORME ENVISAGÉE	6
2.1. L'orientation de l'épargne des ménages vers les livrets réglementés présente un risque pour le financement de l'économie productive	6
2.1.1. <i>L'année 2012 a été marquée par une forte collecte du livret A et du LDD, en dépit d'un repli du flux de placements financiers des ménages.....</i>	<i>6</i>
2.1.2. <i>L'encouragement d'une épargne totalement liquide peut se révéler problématique pour le financement de l'économie productive</i>	<i>7</i>
2.2. En raison de la centralisation d'une part des encours, la progression du LDD et du livret A présente une perte nette de ressources clientèle pour les banques	8
2.2.1. <i>La collecte de l'épargne réglementée est en nette progression, au détriment des autres livrets et dépôts à vue des ménages</i>	<i>8</i>
2.2.2. <i>Une perte nette de ressources clientèle pour les banques</i>	<i>10</i>
2.3. L'avantage fiscal sur les intérêts des LDD bénéficie davantage aux ménages les plus aisés.....	10
2.3.1. <i>Les encours du LDD sont largement concentrés sur les livrets fortement dotés.....</i>	<i>10</i>
2.3.2. <i>Le système d'exonération des intérêts profite d'autant plus que le revenu est élevé.....</i>	<i>11</i>
2.4. Le financement du fonds d'épargne	12
2.4.1. <i>L'évolution du bilan du fonds d'épargne.....</i>	<i>12</i>
2.4.2. <i>Impact de la réforme sur le financement du fonds d'épargne.....</i>	<i>13</i>
3. RÉFORME, IMPACT ET MODALITÉS TECHNIQUES.....	14
3.1. Réforme envisagée	14
3.2. Impact de la réforme.....	15
3.2.1. <i>Suppression partielle de l'exonération sociale sur les intérêts du LDD.....</i>	<i>15</i>
3.2.2. <i>Plafonnement de l'avantage fiscal à l'impôt sur le revenu à 50 € par an.....</i>	<i>16</i>
3.2.3. <i>Impact global.....</i>	<i>17</i>
3.3. Difficultés identifiées de la réforme et mesures d'accompagnement.....	17
3.3.1. <i>Difficultés identifiées.....</i>	<i>17</i>
3.3.2. <i>Variante au scénario de réforme.....</i>	<i>17</i>

1. Présentation de la mesure

1.1. Présentation du livret de développement durable (LDD)

1.1.1. Caractéristiques du LDD

Le livret de développement durable (LDD) est un livret d'épargne réglementée, ayant succédé au Codevi¹ en 2007. Ses caractéristiques sont les suivantes :

- ♦ plafond des dépôts : les versements effectués sur un LDD ne peuvent en porter le montant au-delà de 12 000 €, à la suite de la décision gouvernementale de doublement du plafond du LDD en octobre 2012. En revanche, ce plafond peut être dépassé par la capitalisation des intérêts ;
- ♦ taux de rémunération : 1,75 % net depuis février 2013 (après 2,25 % jusqu'en janvier 2013) ;
- ♦ détention : un seul livret par personne physique ayant son domicile fiscal en France ;
- ♦ **fiscalité** : le produit des dépôts effectués sur un livret de développement durable est exonéré de prélèvements sociaux et fiscaux.

1.1.2. Historique du LDD

Le Codevi, ancienne version du LDD, est né de la diversification des produits d'épargne réglementée opérée à partir des années 70, à la suite du succès du livret A : lancé en 1818 avec la création de la première caisse d'épargne à Paris, le livret A offrait aux ménages un outil d'épargne de précaution, liquide et disponible à tout moment. Le livret bleu (1976), le livret d'épargne populaire (1982) et le compte pour le développement industriel (Codevi, 1983) ont donc été créés sur le modèle du livret A dans la perspective d'enrichir l'offre de produits d'épargne réglementée.

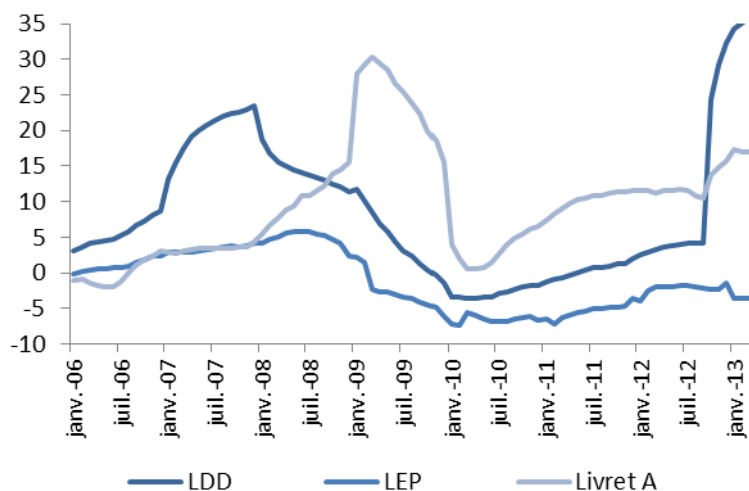
Contrairement au livret A, dont la distribution était réservée à la Caisse nationale d'épargne, aux caisses d'épargne et de prévoyance et aux caisses du Crédit mutuel jusqu'en 2008, la distribution du Codevi, puis du LDD qui lui a succédé, est assurée par tout établissement ou organisme autorisé à recevoir des dépôts.

1.1.3. Évolution des encours

L'encours du LDD a atteint **97,1Mds €** fin mars 2013. Après une croissance modeste entre 2008 et 2011, ce livret s'est fortement développé depuis le dernier trimestre de l'année 2012 à la suite du doublement de son plafond, de 6 000 € à 12 000 € au 1^{er} octobre 2012.

¹ Compte de développement industriel.

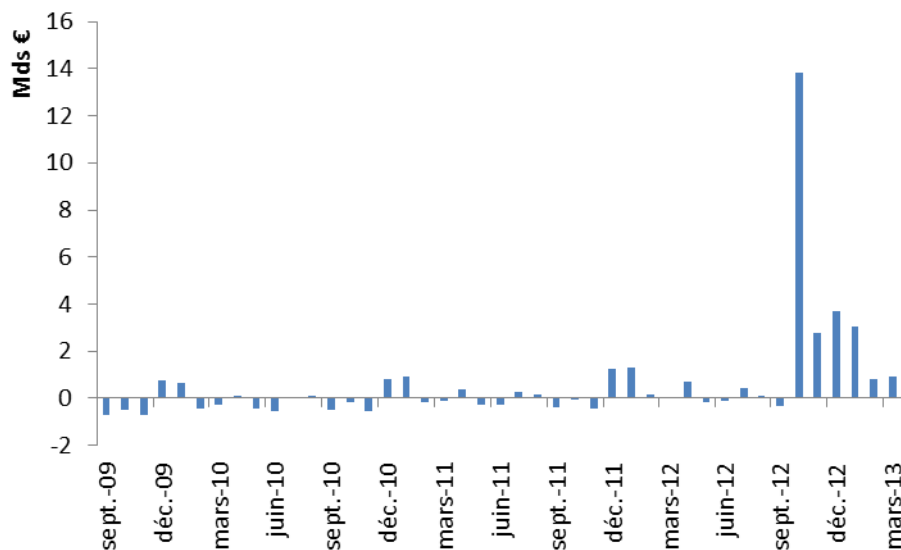
Graphique 1 : Taux de croissance du LDD, en comparaison des autres livrets réglementés (en %)



Source : Banque de France.

Le flux mensuel de placements nets s'est établi à 22,7 Mds € en moyenne en 2012, soit son plus haut niveau historique.

Graphique 2 : Flux mensuel de placements nets du LDD (en Mds €)



Source : Banque de France.

1.1.4. Règles de centralisation au fonds d'épargne

Les principes actuels de la centralisation du livret A et du LDD au fonds d'épargne ont été posés par la loi n°2008-776 du 4 août 2008 (loi de modernisation de l'économie) et ses modifications actuellement en vigueur ont été fixées par le décret n° 2011-275 du 16 mars 2011. Historiquement, les fonds collectés sur le livret A étaient entièrement centralisés au fonds d'épargne, géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), et servaient à financer le logement social. Par contraste, les fonds provenant du Codevi n'étaient que partiellement centralisés : les fonds centralisés et gérés par la CDC étaient destinés à refinancer les établissements de crédit prêtant eux-mêmes aux petites et moyennes entreprises (PME) mais n'ayant pas directement accès aux dépôts Codevi, ainsi qu'aux sociétés de développement régional (SDR).

Fiche 7

Lorsque le livret de développement durable (LDD) a succédé au Codevi en 2007, l'objectif initial d'orienter l'épargne des ménages vers le financement de l'industrie et des PME a été élargi pour permettre de financer les travaux d'économie d'énergie.

Avec la réforme de 2008 introduite par la loi de modernisation de l'économie, les fonds collectés sur le livret A et le LDD sont désormais gérés de manière fongible, par la CDC pour la part centralisée au fonds d'épargne, et par les établissements bancaires pour la part laissée à leur bilan (avec une obligation d'emploi pour le financement des PME et des travaux d'économie d'énergie dans les bâtiments anciens). Les deux livrets sont soumis à taux de centralisation unique.

À ce titre, le décret de 2011 a fixé le taux de centralisation des dépôts collectés au titre du livret A et du LDD au fonds d'épargne à 65 %. Ce taux n'est pas figé : lors de sa mise en place, il correspondait au taux effectif observé à la fin de l'année 2010. Des mécanismes d'ajustement ont toujours été introduits de sorte que l'encours des dépôts centralisés au titre du livret A et du LDD reste supérieur à 125 % de l'encours des prêts au logement social et à la politique de la ville consentis par le fonds d'épargne. En décembre 2012, les fonds centralisés au titre du LDD et du livret A représentaient 219 Mds € ; l'encours des prêts au logement social du fonds d'épargne s'élevait à 128 Mds €. Partant, le ratio effectif était de 170 % à fin du mois de décembre 2012.

Tableau 1 : Taux de centralisation avant et après la réforme

Livrets d'épargne	Avant la LME et le décret de 2011	Après la LME et le décret de 2011
Livret A et livret bleu	100 %	65 %
LDD	9 % ²	65 %

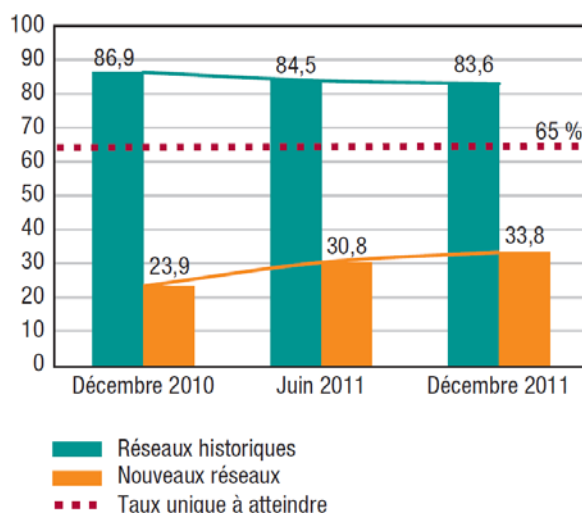
Source : Banque de France.

Le décret de 2011 envisage également **la convergence des taux de centralisation entre les établissements collecteurs**, aujourd'hui fortement différenciés. Avant cette réforme, les établissements collecteurs avaient des taux de centralisation très différents, en raison des règles différenciées de distribution et de centralisation : en effet, les réseaux historiques centralisaient la totalité des encours du livret A et du livret bleu au fonds d'épargne, alors que les établissements bancaires autorisés à distribuer le LDD avaient un taux de centralisation très faible (9 % au minimum). Cette divergence des taux de centralisation au moment de la réforme a conduit à instaurer un mécanisme de convergence vers un taux unique de 65 % pour tous les établissements collecteurs, et ce sur un horizon de 11 ans jusqu'au 1^{er} mai 2022. En pratique, cette règle est mise en œuvre par une répartition entre les établissements collecteurs des 35 % de la collecte non centralisée, convergeant vers leurs parts de marché respectives.

Ainsi, le taux de centralisation des réseaux historiques a continué à baisser au cours de l'année 2011, pour passer de 86,9 % à la fin du mois de décembre 2010 à 83,6 % à fin décembre 2011. Parallèlement, les nouveaux établissements collecteurs sont passés d'un taux de centralisation de 23,9 % à la fin du mois de décembre 2010 à 33,8 % à fin du mois de décembre 2011.

² Sauf pour la Banque postale, dont le taux de centralisation du LDD était de 25 %.

Graphique 3 Évolution des taux de centralisation du livret A et du LDD par type d'établissement



Source : Rapport de l'Observatoire de l'épargne réglementée – 2011.

En outre, la rémunération perçue par les établissements à l'issue de la période de convergence sera égale à 0,5 % de l'encours centralisé.

1.1.5. Emplois des fonds collectés

1.1.5.1. Emplois des fonds centralisés

La Caisse des dépôts gère de manière fongible la part du LDD et du livret A (65 % des encours) et du LEP (70 % des encours) centralisée au fonds d'épargne, ce qui représentait 255,5 Mds € fin décembre 2012, soit +15 % par rapport à 2011.

Les sommes centralisées au fonds d'épargne sont utilisées en priorité sous forme de prêts. L'intervention en prêts du fonds d'épargne représentait 146,8 Mds € fin 2012. Elle bénéficiait essentiellement au logement social et à la politique de la ville (128,2 Mds € d'encours fin 2012, soit 87 % du total des encours de prêts), dont une partie bénéficiant aux réseaux distributeurs notamment pour le refinancement de prêts au logement social et au secteur public local. Fin 2012, les prêts hors logement social (transport, universités, hôpitaux) représentaient un encours de 18,6 Mds €.

Le solde est placé sur un portefeuille d'actifs financiers, représentant 103,2 Mds € fin 2011³. Il est constitué majoritairement de produits de taux (90 Mds €), dont près de deux tiers en titres d'État (56,2 Mds € fin 2011), le reste étant placé en divers placements, dont les obligations d'entreprises non financières pour 5,6 Mds €. En ce qui concerne les placements en actions, le montant des actions cotées représentait 11,9 Mds € fin 2011, alors que les actions non cotées représentaient une faible part des placements (moins d'1 Mds €), portant principalement sur les fonds de capital-investissement, l'immobilier et les infrastructures.

³ Source : rapport annuel du fonds d'épargne 2011 :

http://www.caissedesdepots.fr/fileadmin/PDF/rapports_annuels/2011/rapport_du_fonds_d_epargne_caisse_des_depots_2011.pdf

1.1.5.2. Emplois des fonds non centralisés

Les ressources non centralisées à la Caisse des dépôts sont soumises à une « obligation d'emploi » pour les établissements bancaires : la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie exige qu'une part de ces fonds soit employée « au financement des PME, notamment pour leur création et leur développement, ainsi qu'au financement des travaux d'économie d'énergie dans les bâtiments anciens » (2008-776, article L221-5 du code monétaire et financier). Ainsi, au moins 80 % des sommes collectées au titre du livret A et du LDD et non centralisées au fonds d'épargne doivent être employées au financement des PME, et 10 % de ces sommes doivent être employées au financement des travaux d'énergie dans les bâtiments anciens. Par ailleurs, chaque année, lorsque le montant total des sommes non centralisées augmente, 75 % de l'augmentation constatée doit être consacrée à l'attribution de nouveaux prêts aux PME.

Cette obligation est aujourd'hui largement respectée : **les crédits aux PME accordés par les établissements de crédit distribuant le livret A ou le LDD représentaient en effet près de 280 Mds €⁴ fin décembre 2012, soit 233 % de la part non centralisée de l'encours de livret A et de LDD.**

1.2. Présentation de la mesure : exonération des intérêts des LDD

1.2.1. La fiscalité du LDD

Le livret de développement durable bénéficie :

- ♦ d'une exonération sociale : les intérêts bruts perçus au titre des placements sur les LDD ne sont soumis à aucun prélèvement social ;
- ♦ d'une exonération fiscale : les intérêts bruts perçus au titre des placements sur les LDD ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu.

1.2.2. Coût de la mesure

L'exonération fiscale sur les intérêts des livrets de développement durable représente une dépense fiscale de 130 M€ en 2013 (dépense n°140 104, figurant sur le document budgétaire Voies et Moyens – Tome II, annexé au PLF 2013).

Il est à noter que l'évaluation de ce montant est antérieure au doublement du plafond du LDD, survenu en octobre 2012 : le coût de la dépense fiscale peut donc se révéler nettement supérieur en 2013, compte tenu de la dynamique de collecte dont a bénéficié le LDD à la suite du doublement de plafond. En effet, l'estimation de la dépense fiscale se base sur l'encours constaté deux ans plus tôt, soit un encours de 69,4 Mds € au 31 décembre 2011 : ce niveau est nettement inférieur à l'encours du LDD au 31 décembre 2012 (91,8 Mds €). On peut donc estimer que la progression de l'encours moyen devrait avoir pour conséquence d'augmenter substantiellement le montant de cette exonération fiscale, qui devrait atteindre 180 M€.

⁴ Source : Banque de France.

En ce qui concerne l'**exonération sociale**, le coût de la dépense sociale est présenté communément pour tous les livrets d'épargne réglementée dans l'annexe V du PLFSS 2013 : il représente 1,1 Md€ en 2013. Cependant, en reprenant la méthodologie du chiffrage de la DSS, décrite dans le rapport sur les dépenses fiscales et niches sociales de l'Inspection générale des finances, l'exonération sociale représenterait un coût de **242 M€⁵**. De même que pour l'évaluation de la dépense fiscale, ce coût ne prend pas en compte l'augmentation considérable de l'encours en 2013, à la suite du doublement de plafond du LDD. Avec le nouvel encours, le montant de l'exonération fiscale devrait également fortement progresser.

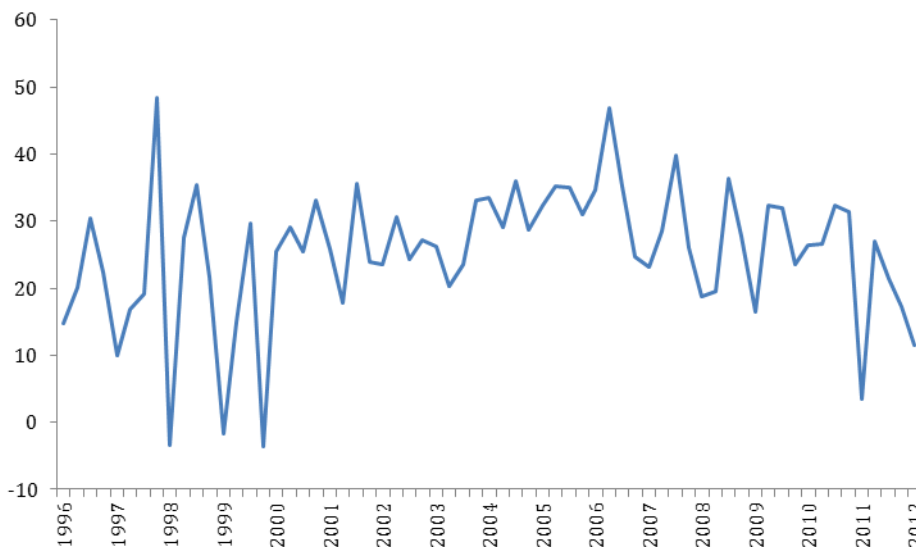
2. Justification de la réforme envisagée

2.1. L'orientation de l'épargne des ménages vers les livrets réglementés présente un risque pour le financement de l'économie productive

2.1.1. L'année 2012 a été marquée par une forte collecte du livret A et du LDD, en dépit d'un repli du flux de placements financiers des ménages

En 2012, le flux annuel des placements financiers des ménages a atteint l'un de ses plus bas niveaux depuis 2000, pour s'établir à 77,3 Mds €. Fin 2012, l'encours des placements financiers s'élève ainsi à 3 809,5 Mds €, contre 3 615,2 Mds € à fin 2011.

Graphique 4 : Flux mensuels des placements financiers des ménages (en Mds €)



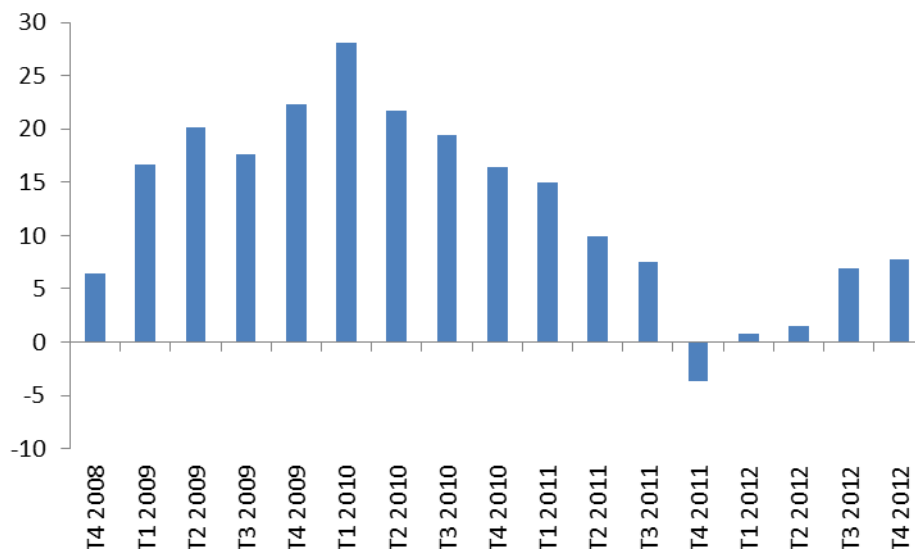
Source : Banque de France.

Cette baisse des flux de placements financiers affecte principalement l'épargne longue des ménages, comme l'atteste la diminution des détentions de titres dès le début de la crise et, plus récemment, des placements dans l'assurance-vie parallèlement à une réallocation de l'épargne des ménages vers les produits les plus liquides et, en particulier, les livrets réglementés.

⁵ Ce calcul se fait comme suit : le taux moyen du LDD est appliqué à l'encours au 31 décembre 2011 du LDD, afin d'obtenir une estimation des intérêts versés. Ensuite, le taux de prélèvements sociaux de 15,5 %, en vigueur depuis juillet 2012, est appliqué pour obtenir le montant de l'exonération sociale correspondante.

L'assurance-vie, qui constitue le premier placement financier des ménages (38,6 % du patrimoine financier des ménages à fin 2012), a connu une baisse des flux annuels de 28,8 Mds € en 2011 à 16,9 Mds € en 2012. Ce produit devient nettement moins attractif, au moment où l'écart de rémunération (brute et nette) entre l'assurance-vie et les livrets réglementés s'est nettement réduit (cf. *infra*).

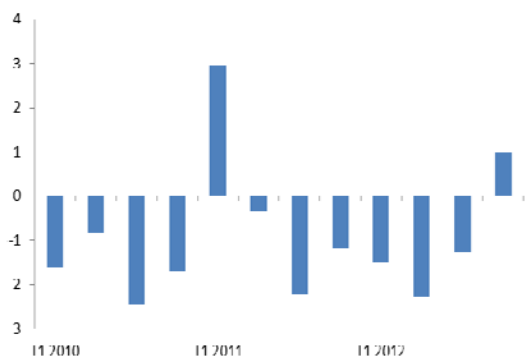
Graphique 5 : Flux trimestriels de placements dans l'assurance-vie (en Mds €)



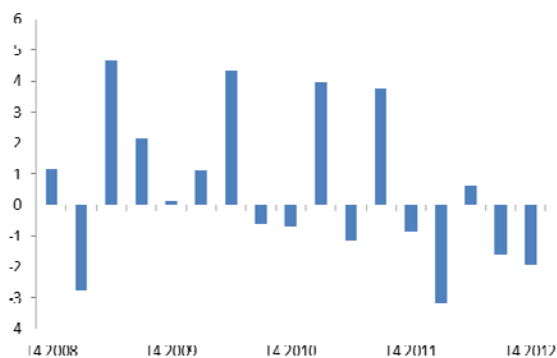
Source : Banque de France.

La détention de titres d'OPCVM recule depuis le début de la crise. Ce mouvement s'est poursuivi en 2012, mais d'une façon moins prononcée que les années précédentes. De même, la détention des actions cotées par les ménages a fortement diminué en 2012.

Graphique 6 : Titres d'OPCVM : placements des ménages



Graphique 7 : Actions cotées : placements des ménages



Source : Banque de France, – données : flux nets trimestriels en milliards d'euros.

2.1.2. L'encouragement d'une épargne totalement liquide peut se révéler problématique pour le financement de l'économie productive

Le LDD constitue un produit d'épargne liquide, à l'instar des dépôts à vue et des autres comptes sur livrets. Les encours placés sur le LDD peuvent donc être retirés à tout moment par le détenteur.

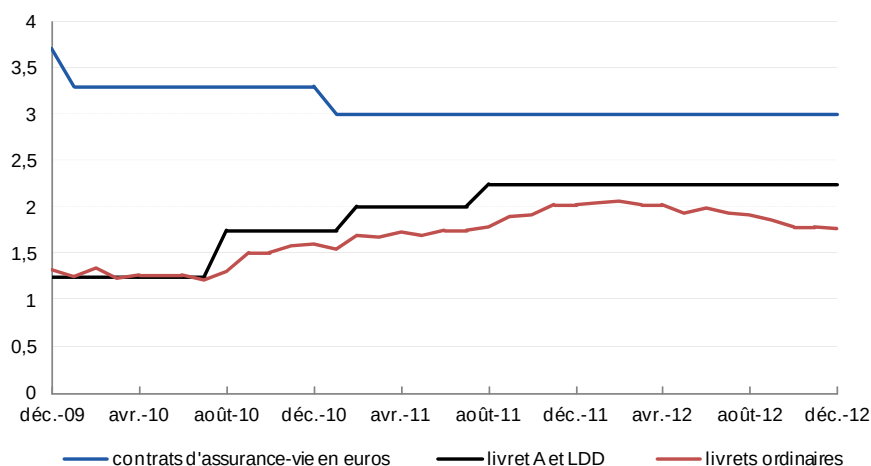
Alors que la crise a mis en évidence les limites d'une transformation de maturité trop importante opérée par les intermédiaires financiers (en particulier, les banques), et dans un contexte où les flux de placements des ménages sont en diminution et où les placements les plus longs (placements en titres et en assurance-vie, dépôts à terme) se réduisent encore plus fortement, l'incitation donnée à une épargne très liquide ne contribue pas à renforcer la résilience du financement de l'économie.

2.2. En raison de la centralisation d'une part des encours, la progression du LDD et du livret A présente une perte nette de ressources clientèle pour les banques

2.2.1. La collecte de l'épargne réglementée est en nette progression, au détriment des autres livrets et dépôts à vue des ménages

En 2012, la part des dépôts bancaires dans les flux de placements financiers des ménages continue d'augmenter. Au sein de ces placements, les comptes sur livrets ont connu une collecte particulièrement soutenue, progressant de 8,7 % en un an : ces comptes ont attiré de plus en plus l'épargne des ménages, en raison d'une rémunération attractive (les comptes sur livrets avaient un rendement brut, et *a fortiori*, net, proche de l'assurance-vie en 2012) et d'une liquidité des placements particulièrement avantageuse.

Graphique 8 : Taux de rémunération des placements financiers



Source : Banque de France.

En particulier, les placements bancaires ont été largement orientés vers les livrets réglementés, dont la rémunération est garantie, supérieure à l'inflation et non fiscalisée. Le doublement du plafond du LDD et la hausse du plafond du livret A de 15 300 € à 19 125 € en octobre 2012 a dynamisé la collecte des livrets réglementés, dont l'encours s'est établi à 433,1 Mds € fin 2012, ce qui représente une hausse annuelle de 53,5 Mds € :

Tableau 2 : Livrets d'épargne réglementée détenus par les personnes physiques au 31 décembre 2011

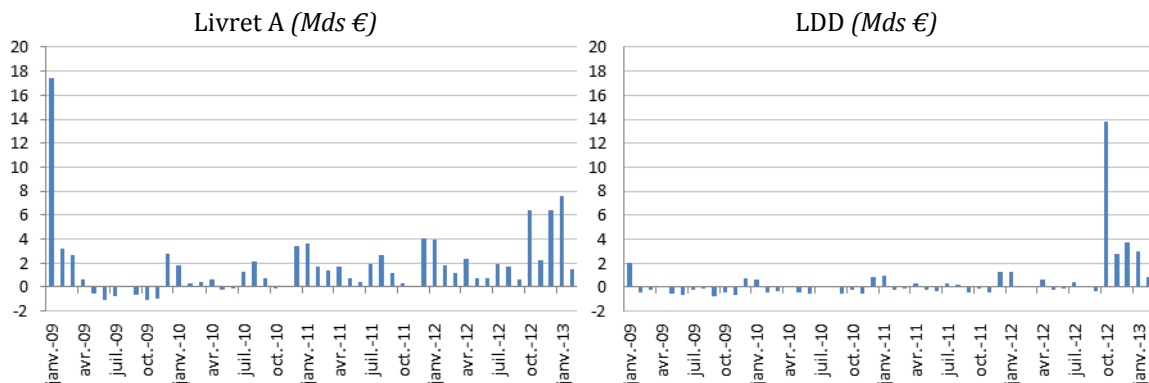
	Nombre de comptes (en millions)	Encours (en Mds €)
Livrets A	63,3	240,2
LDD	24,5	92,6
LEP	10,0	52,9

Source : Banque de France.

Fiche 7

Au sein des livrets d'épargne réglementée, le LDD a connu une collecte particulièrement dynamique, à la suite du doublement du plafond en octobre 2012. Le flux de placements nets s'est ainsi établi à 22,7 Mds € sur l'année 2012, un plus haut niveau historique. Cette tendance a été moins accentuée en ce qui concerne le livret A.

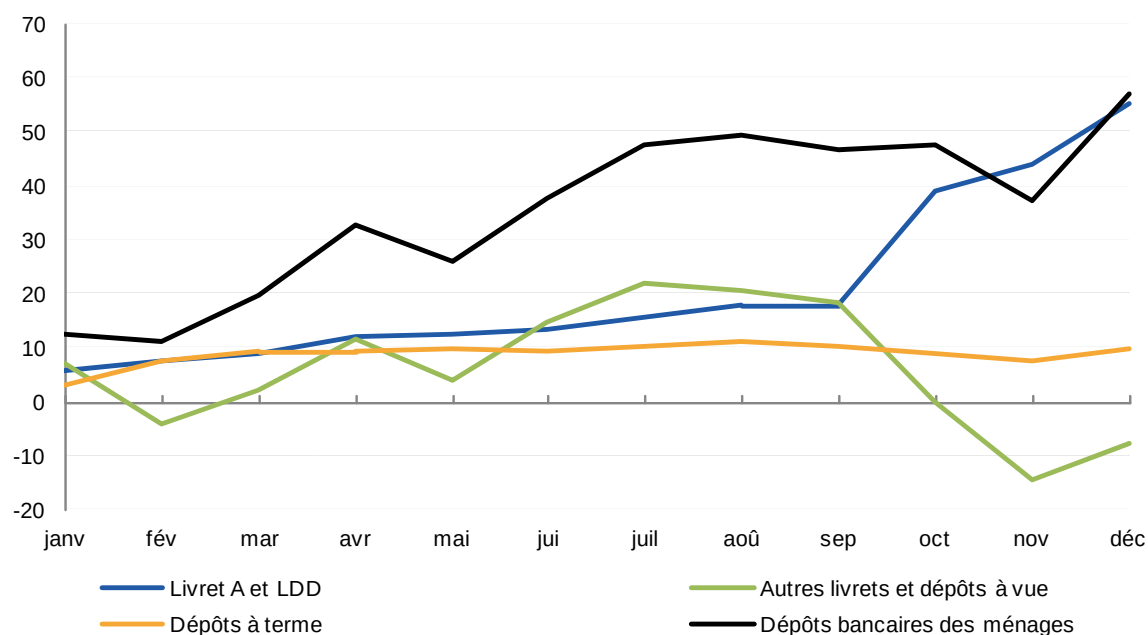
Graphique 9 : Flux mensuels de placements nets sur les livrets réglementés



Source : Banque de France.

Cette forte croissance de la collecte du livret A et du LDD s'est effectuée au détriment des autres dépôts bancaires : les placements sur les autres livrets et les dépôts à vue des ménages se sont nettement repliés, au moment où les flux à destination du livret A et du LDD ont continué à augmenter, suite à la hausse de leurs plafonds.

Graphique 10 : Dépôts bancaires : profil annuel des flux mensuels cumulés en 2012 (Mds €)



Source : Banque de France – calculs DG Trésor.

Note : Les autres livrets sont composés des livrets ordinaires, livrets jeunes, livrets d'épargne populaire et comptes d'épargne logement. Les dépôts à terme regroupent les plans épargne logement, les plans d'épargne populaire et les autres dépôts à terme.

2.2.2. Une perte nette de ressources clientèle pour les banques

Avec la centralisation de 65 % des fonds déposés sur le livret A et le LDD, la hausse de la collecte des livrets d'épargne réglementée affecte le bilan des établissements bancaires : en effet, ces sommes sont transférées au fonds d'épargne géré par la CDC, alors que les sommes déposées sur les produits d'épargne ordinaire restent intégralement au bilan des établissements de crédit. En conséquence, la hausse de la collecte du livret A et du LDD ayant entraîné la baisse des placements sur les autres livrets et les dépôts à vue des ménages, cet effet affecte négativement la situation au bilan des établissements bancaires concernés.

La diminution des ressources bancaires est estimée à 20 Mds €⁶ fin 2012 : si cette diminution ne présente pas un risque systémique, elle représente néanmoins une perte considérable, au moment où les établissements de crédit sont appelés à renforcer leur bilan (en privilégiant notamment les ressources clientèles, en particulier les dépôts à vue et à terme des ménages) du fait du durcissement des normes bancaires (Bâle III) en matière de liquidité. À ce titre, elle pèse sur la capacité des banques à financer l'économie, et les entreprises en particulier.

2.3. L'avantage fiscal sur les intérêts des LDD bénéficie davantage aux ménages les plus aisés

2.3.1. Les encours du LDD sont largement concentrés sur les livrets fortement dotés

L'encours moyen du LDD s'élève à 2 832 € à fin 2011. Avec la hausse du plafond du LDD en octobre 2012 et de la collecte particulièrement dynamique qui s'en est suivie, l'encours moyen devrait connaître une forte augmentation en 2012.

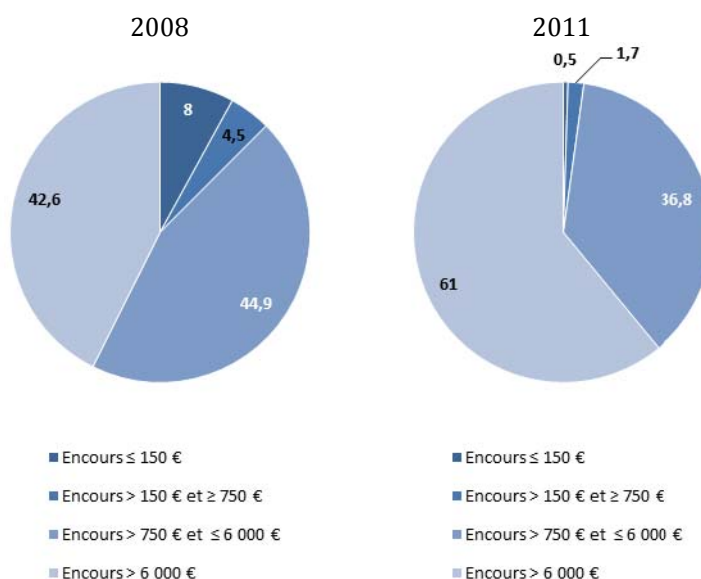
La distribution des livrets selon la tranche du solde créditeur montre la prédominance des comptes fortement dotés. La part des livrets de montant supérieur à 6 000 € continue d'augmenter, passant de 20,2 % à 26,9 % du nombre total de comptes entre 2008 et 2011, au détriment des autres tranches.

Parallèlement, l'encours du LDD est fortement concentré sur les livrets les plus gros. Les livrets de plus de 6 000 € représentaient ainsi 61 % des encours fin 2011, contre 43 % fin 2008.⁷

⁶ La perte de ressources bancaires a été estimée à partir de la différence entre la collecte observée en 2012 et son évolution hypothétique s'il n'y avait pas eu de déplafonnement (en appliquant le taux de croissance annuel observé à cette même échéance pour les trois derniers mois de l'année 2011). L'écart ainsi calculé est de l'ordre de 31 Mds € auquel on applique le taux de centralisation de 65 % des ressources collectées au titre du livret A et du LDD, ce qui permet d'estimer la perte de ressources bancaires à 20 milliards d'euros.

⁷ Le fait que le montant de certains livrets dépasse le plafond fixé s'explique par la capitalisation des intérêts.

Graphique 11 : LDD détenus par les personnes physiques : ventilation de l'encours par tranches de solde créditeur (Mds €)



Source : Banque de France **Le système d'exonération des intérêts profite d'autant plus que le revenu est élevé**

Si les intérêts du LDD venaient à être fiscalisés, ils seraient soumis au barème de l'impôt sur le revenu : à ce titre, les intérêts perçus au titre des placements sur le LDD s'ajouteraient au revenu du contribuable, et seraient soumis au taux d'imposition adéquat.

Le système d'exonération des intérêts aujourd'hui en vigueur amplifie l'avantage fiscal pour les ménages situés dans les tranches marginales supérieures. En effet, en considérant un LDD au plafond (12 000 €) et un taux de rémunération à 1,75 %, l'avantage fiscal dont bénéficie un contribuable imposé à 45 % (94,5 €) est très supérieur à l'avantage fiscal dont bénéficie un contribuable imposé à 5,5 % (11,55 €).

Cet effet est accentué en raison de la concentration des encours du LDD sur les livrets les plus fortement dotés : en effet, l'avantage fiscal est croissant en fonction du solde créditeur du LDD, compte tenu de la linéarité du calcul des intérêts.

De plus, la distribution des LDD au plafond en fonction de la tranche marginale d'imposition des détenteurs montre la prépondérance des ménages situés dans les tranches marginales supérieures parmi les détenteurs de livrets au plafond : **les ménages dont le taux marginal d'imposition est supérieur à 30 % représentent plus de 42 % des encours des livrets au plafond en 2009⁸.**

⁸ Source : enquête Patrimoine 2010, sur les revenus de 2009. À partir de cette enquête, on détermine la tranche d'imposition du ménage et ensuite, la distribution des livrets au plafond selon le taux marginal d'imposition du ménage.

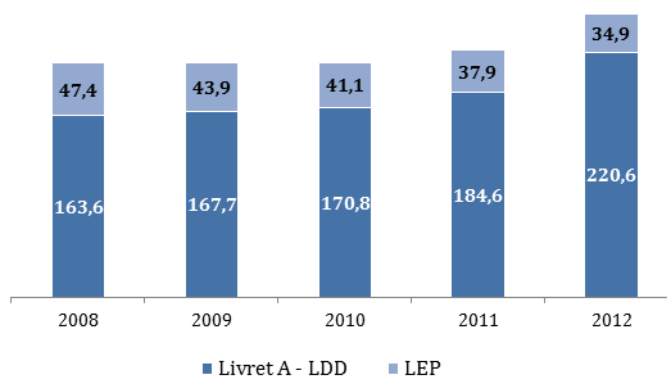
2.4. Le financement du fonds d'épargne

2.4.1. L'évolution du bilan du fonds d'épargne

2.4.1.1. Évolution du passif

La mise en application des nouvelles règles de centralisation des dépôts du livret A et du LDD a permis une hausse des encours centralisés au fonds d'épargne. Cette progression s'est accentuée avec la hausse des plafonds du livret A et du LDD, couplée avec une dynamique de la collecte sur les deux livrets. En conséquence, les dépôts centralisés au fonds d'épargne ont connu une forte croissance en 2012, avec une hausse de 33 Mds € par rapport à 2011. Leur montant total atteint ainsi 255 Md€.

Graphique 12 : Évolution des dépôts centralisés au fonds d'épargne (en Mds €)

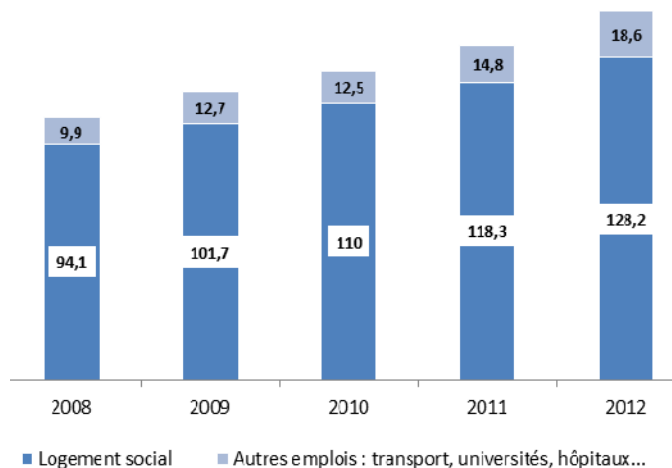


Source : Caisse des dépôts.

2.4.1.2. Évolution de l'actif

Parallèlement à la hausse des dépôts centralisés, les encours de prêts pour le logement social accordés par le fonds d'épargne ont également continué à croître significativement, enregistrant une hausse de +8,3 % en 2012.

Graphique 13 : Encours de prêts du fonds d'épargne



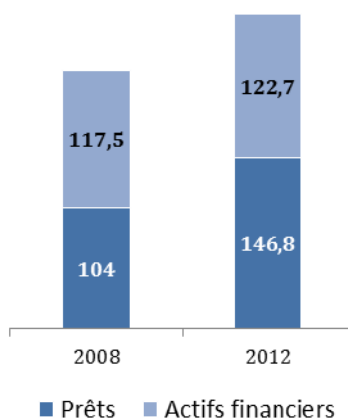
Source : Caisse des dépôts

Fiche 7

L'année 2012 connaît ainsi un plus haut niveau historique des signatures de prêts : 24 Mds € de nouveaux prêts ont été signés, dont 14,9 Mds € pour le logement social. La part des prêts accordés pour les autres emplois (transports, universités, hôpitaux) est en nette progression, passant de 2 Mds € en 2008 à 9,1 Mds € en 2012.

Le portefeuille des actifs financiers a également progressé de 4,4 %, passant de 117,5 Mds € en 2008 à 122,7 Mds € en 2012⁹.

Graphique 14 : Évolution de l'actif du fonds d'épargne (en Mds €)



Source : Caisse des dépôts.

2.4.1.3. Évolution du bilan

Au total, le fonds d'épargne affiche un résultat courant de plus d'1 Md€, se répartissant comme suit :

Tableau 3 : Les résultats du fonds d'épargne

	2011 (en Mds €)	2012 (en Mds €)
Total du bilan	234,0	269,5
Marge	1,14	0,51
Résultat courant	-0,61	1,01
Ajustement FRBG ¹⁰	0,95	-0,66
Résultat net	0,34	0,35

Source : Caisse des dépôts.

2.4.2. Impact de la réforme sur le financement du fonds d'épargne

La mission n'a pas estimé l'impact d'une réforme de la fiscalité du LDD sur l'équilibre et l'activité du fonds d'épargne. Les fonds centralisés du LDD et du livret A étant employés en priorité au financement du logement social, les conséquences d'une telle réforme sur la capacité du fonds d'épargne à financer le logement social devraient faire l'objet d'une attention particulière, même si le mécanisme d'augmentation automatique du taux de

⁹ Source : Caisse des dépôts, disponible en ligne :

[http://www.caissedesdepots.fr/fileadmin/Communiqués %20de %20presse/cp/presentation_resultats_2012_01.pdf](http://www.caissedesdepots.fr/fileadmin/Communiqués%20de%20presse/cp/presentation_resultats_2012_01.pdf)

¹⁰ Fonds pour Risques Bancaires Généraux.

centralisation du livret A et de LDD en vertu de la règle des 125 % (cf. *supra*) constitue un facteur de protection du fonds d'épargne.

À cet égard, il convient de noter qu'à la suite notamment de la généralisation de la distribution du livret A en 2008 et de la hausse des plafonds intervenue au 1^{er} octobre 2012, le rapport entre les sommes centralisées de livret A et de LDD et l'encours de prêts au logement social et à la politique de la ville du fonds d'épargne s'élevait à plus de 170 % à fin décembre 2012, nettement au-delà du seuil plancher de 125 % fixé par la loi.

3. Réforme, impact et modalités techniques

3.1. Réforme envisagée

La réforme a pour objectif de plafonner l'avantage fiscal au titre des intérêts perçus sur le LDD et de soumettre les intérêts sur la nouvelle tranche (6 000 € – 12 000 €) aux prélèvements sociaux. Plusieurs modalités sont envisageables, selon la manière d'intégrer techniquement à la fiscalité les revenus nouvellement pris en compte. Les principes directeurs sont :

- ◆ les intérêts bruts pris en compte s'ajouteraient aux revenus du contribuable et seront soumis à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ les intérêts pourraient, alternativement, soit faire l'objet d'une franchise lors de l'intégration au barème, avec l'idée que cela favorise les livrets de petit montant, soit donner lieu à une réduction d'impôt plafonnée ex post du calcul de l'IR dû ; l'avantage moyen lié à l'opération de plafonnement devrait être de 50 € ;
- ◆ les intérêts perçus sur la tranche de 6 000 € à 12 000 € seront soumis aux prélèvements sociaux, dont le taux s'élève à 15,5 % depuis juillet 2012.

1.2. Modalités techniques de la réforme

En ce qui concerne la soumission des intérêts des LDD aux prélèvements sociaux, ils seront prélevés à la source par l'établissement bancaire, lors du versement des intérêts et versés directement à l'Acoss.

En ce qui concerne les modalités d'intégration au barème des intérêts bruts et de plafonnement de l'avantage fiscal sur l'impôt sur le revenu (par le biais d'une franchise ou d'une réduction), ceci passe par l'intégration au barème de l'IR, donc dans la déclaration 2042 par une prise en compte du montant, total ou partiel, des revenus du LDD (en cas de réduction d'impôt il est nécessaire de prévoir une possibilité de déclaration supplémentaire concernant le montant à déduire spécifiquement).

D'autres modalités pratiques pourraient être explorées tout en conservant l'orientation générale de la réforme.

3.2. Impact de la réforme

3.2.1. Suppression partielle de l'exonération sociale sur les intérêts du LDD

Afin d'évaluer l'économie réalisée suite à une suppression de l'exonération sociale, la méthode appliquée est celle de la direction de la sécurité sociale (DSS) décrite dans le rapport sur les dépenses fiscales et niches sociales de l'inspection générale des finances (IGF)¹¹.

Les hypothèses du calcul sont les suivantes :

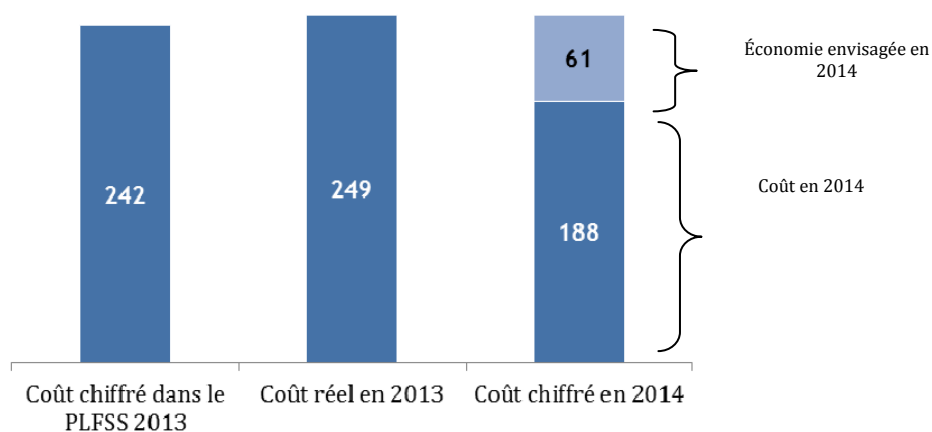
- ◆ entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2014 ;
- ◆ encours de base retenu pour le chiffrage : encours au 31 décembre 2012 (base prudente, car les encours ont progressé en 2013) ;
- ◆ taux de prélèvement : 15,5 % (taux en vigueur depuis juillet 2012) ;
- ◆ taux d'intérêt : 1,75 %, en vigueur depuis février 2013.

Par ailleurs, les LDD dont l'encours est supérieur à 6 000 € sont supposés représenter 75 % de l'encours total en 2012 et 30 % du nombre total des livrets¹². En retranchant la partie de l'encours correspondant à la tranche exonérée, la base taxable s'élève à 22,5 Mds €¹³. Sur cette base, en appliquant le taux de rémunération de 1,75 %, les intérêts perçus s'élèvent à 394,3 M€, sur lesquels s'applique le taux de prélèvements sociaux à 15,5 %.

En définitive, **l'économie envisagée au titre de la suppression partielle de l'exonération sociale à partir de 2014 est de 61 M€ dans une hypothèse prudente et probablement autour de 80 M€ à 90 M€ compte tenu de l'évolution des encours.**

Ce scénario est représenté sur le graphe ci-dessous : le coût de l'exonération sociale en 2014 passerait ainsi de 250 M€ (coût réellement constaté en 2012 à la suite du relèvement du plafond du LDD) à 188 M€.

Graphique 15 : Impact d'une suppression partielle de l'exonération sociale à partir de 2014



Source : calculs mission.

¹¹ Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales : <http://www.economie.gouv.fr/files/rapport-comite-evaluation-depenses-fiscales-et-niches-sociales.pdf>

¹² Cette hypothèse tient compte de l'évolution dynamique des encours du LDD, constatée après le doublement du plafond.

¹³ Les encours des LDD dotés de plus de 6 000 € sont évalués à 68,1 Mds €. À ce montant, on retranche la partie de l'encours correspondant à la tranche exonérée, correspondant à 6 000 € pour les 7,6 millions de livrets dotés de plus de 6 000 €, soit 45,6 Mds €.

3.2.2. Plafonnement de l'avantage fiscal à l'impôt sur le revenu à 50 € par an

Afin d'évaluer l'économie envisagée à la suite du plafonnement de l'avantage fiscal sur les intérêts du LDD à 50 € par an, la mission a utilisé la méthode suivante :

- ♦ à partir de l'enquête Patrimoine 2010 de l'Insee, sur les revenus de 2009, la tranche d'imposition des ménages est déterminée en fonction de leurs revenus ;
- ♦ les intérêts perçus et l'impôt correspondant sont calculés à partir de l'encours du LDD détenu par le ménage ;
- ♦ enfin, l'avantage fiscal de 50 € par an est retranché de cette somme.

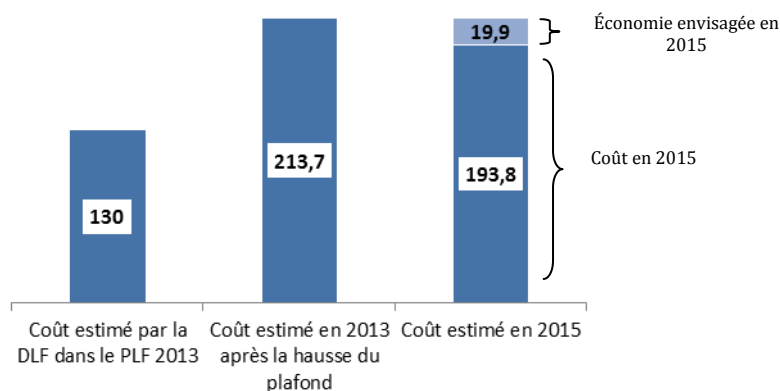
En ce qui concerne l'évolution de l'encours entre 2009 et 2014, les hypothèses suivantes sont retenues :

- ♦ pour les livrets dotés de moins de 6 000 €, la croissance des encours suit l'évolution tendancielle des encours du LDD entre décembre 2009 et juin 2012 : le taux moyen de croissance sur la période est de 3,1 % ;
- ♦ pour les livrets dont l'encours est compris entre 6 000 € et 12 000 € en 2009, l'hypothèse retenue est que les détenteurs saturent leur livret au nouveau plafond en 2014 (plafond en vigueur au 1^{er} octobre 2012, à 12 000 €) ;
- ♦ enfin, les livrets dépassant 12 000 € en 2009 évoluent en capitalisant les intérêts aux taux en vigueur pour les années correspondantes (de 2010 à 2014, avec l'hypothèse d'un taux égal à 1,75 % en 2014).

Par ailleurs, un recalage est nécessaire, du fait de la différence entre l'encours total du LDD en 2009 lu à partir de l'enquête Patrimoine et l'encours réel observé : pour y remédier, la dépense fiscale est majorée de 30 %.

En définitive, **l'économie envisagée à la suite du plafonnement de l'avantage fiscal lié aux intérêts du LDD à 50 € par an est de 20 M€ en 2015** : celle-ci est représentée sur le graphe ci-dessous.

Graphique 16 : Impact d'un plafonnement de l'avantage fiscal sur les intérêts du LDD à 50 €/an



Source : calculs mission.

Tout d'abord, la correction du coût de l'exonération fiscale sur les intérêts du LDD permet de prendre en compte l'évolution des encours à la suite du relèvement du plafond en octobre 2012. La mesure représente ainsi un coût de 214 M€ en 2013. Un plafonnement de l'avantage fiscal à 50 € par an réduirait la dépense fiscale de 20 M€ à partir de 2015 : ce décalage est lié à la période nécessaire à l'entrée en vigueur du dispositif. En effet, en supposant une entrée en vigueur en 2014, l'économie envisagée serait perçue en 2015 sur les revenus de 2014.

3.2.3. Impact global

En définitive, la réforme proposée permettrait de réaliser une économie de 60 M€ en 2014, et de 20 M€ supplémentaire en 2015.

Toutefois, le chiffrage ci-dessus ne permet pas d'anticiper l'évolution de la collecte du LDD à la suite de la réforme : celle-ci pourrait être amenée à baisser, en raison de la diminution de la rémunération du LDD, par rapport à d'autres produits d'épargne réglementée et à d'autres outils de placements financiers des ménages.

3.3. Difficultés identifiées de la réforme et mesures d'accompagnement

3.3.1. Difficultés identifiées

À la suite des échanges de la mission avec la direction générale des finances publiques (DGFIP), les difficultés ci-dessous ont été identifiées :

- ♦ la mise en place de la réforme fiscale du LDD présenterait un coût de gestion important pour l'administration fiscale, ce qui pourrait diminuer l'économie nette résultant du plafonnement de l'avantage fiscal (ajout d'une ligne sur la déclaration 2042 pour les intérêts perçus, procédures de contrôle et de recouvrement) ;
- ♦ la suppression de l'exonération de prélèvements fiscaux et sociaux sur le LDD générerait également des coûts de gestion pour les établissements de crédit qui n'assurent aujourd'hui pas de suivi en la matière sur les LDD ;
- ♦ en ajoutant les intérêts bruts perçus sur l'encours du LDD au revenu du contribuable, l'avantage fiscal peut être différencié selon la situation du détenteur du LDD : ainsi, un couple ayant deux LDD distincts bénéficierait du même avantage fiscal (50 € pour les deux comptes) qu'une personne célibataire détenant un unique LDD. Cette situation peut nuire au principe d'égalité devant l'impôt.

3.3.2. Variante au scénario de réforme

3.3.2.1. Modalités

Afin de remédier à ces difficultés techniques, une variante au scénario principal peut être envisagée : il s'agirait de soumettre les intérêts des LDD à un prélèvement forfaitaire libératoire de 25 %, avec un avantage fiscal plafonné à 50 € par an. L'impôt serait ainsi retenu à la source par l'établissement bancaire (ce qui augmenterait les coûts de gestion pour les établissements de crédit). La soumission aux prélèvements sociaux de la tranche 6 000 € - 12 000 € serait toutefois inchangée.

Cette variante aurait l'avantage d'être exécutée à travers un circuit déjà existant et minimiserait ainsi les coûts de mise en place, de contrôle et de recouvrement de la réforme fiscale. En effet, la déduction des impôts par les établissements bancaires est d'ores et déjà en œuvre pour les livrets fiscalisés. Par ailleurs, le prélèvement forfaitaire libératoire s'appliquerait pour chaque détenteur de compte LDD, et résoudrait ainsi les problèmes d'inégalités devant l'impôt entre les personnes mariées et célibataires.

En outre, afin de préserver l'épargne de précaution pour les ménages les moins aisés, une exonération totale sur les intérêts des LDD s'applique aux ménages situés en dessous d'un certain seuil de revenu. Pour ce faire, les ménages concernés présenteraient leur déclaration d'impôt à l'établissement bancaire auquel ils sont affiliés, afin d'annuler le prélèvement à la source pour les tranches marginales d'imposition inférieures.

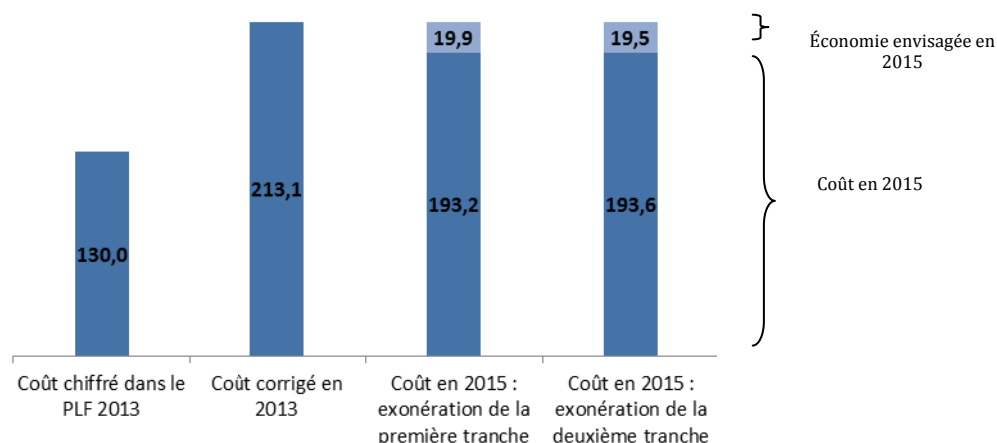
3.3.2.2. Chiffrage

Afin de réaliser le chiffrage de la réforme proposée, les hypothèses de calcul sont les suivantes :

- ◆ entrée en vigueur du dispositif : 1^{er} janvier 2014 ;
- ◆ taux du prélèvement forfaitaire libératoire : 25 % ;
- ◆ encours en 2014 : mêmes hypothèses que précédemment.

En conséquence, suivant le choix du seuil d'exonération, l'économie envisagée est la suivante :

Graphique 17 : Impact d'un plafonnement de l'avantage fiscal sur les intérêts du LDD à 50 €/an



Source : calculs mission.

En définitive, la mesure proposée permet une économie en 2015 de :

- ◆ 20 M€ dans le cas où seraient exonérés les ménages dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 5 964 € (première tranche) ;
- ◆ 19,5 M€ dans le cas où seraient exonérés les ménages dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 11 896 € (première et deuxième tranches).

Enfin, quelle que soit la réforme envisagée, il est important de souligner qu'il est difficile de raisonner uniquement sur le LDD alors que celui-ci est géré de façon totalement fongible avec le livret A. En particulier, compte tenu de l'existence d'une certaine polarisation du marché entre distributeurs historiques du livret A d'une part et nouveaux réseaux d'autre part, une réforme portant uniquement sur le LDD est susceptible d'entraîner des effets de structure non négligeables au sein du secteur bancaire, qu'il conviendra d'anticiper.

FICHE 8

Réductions fiscales sur les dons aux organismes sans but lucratif ou organismes d'intérêt général

SOMMAIRE

1. PRÉSENTATION DE L'INTERVENTION	1
1.1. Trois dispositifs d'exonérations fiscales des dons aux organismes sans but lucratif, en fonction de la qualité du donneur	1
1.1.1. <i>L'exonération d'impôt sur le revenu des dons aux organismes sans but lucratif</i>	1
1.1.2. <i>L'exonération d'impôt sur les sociétés des dons aux organismes sans but lucratif</i>	1
1.1.3. <i>L'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune des dons aux organismes sans but lucratif</i>	2
1.2. Coût global et bénéficiaires	2
1.2.1. <i>Les trois dispositifs sont pleinement exploités</i>	2
1.2.2. <i>Un coût global très important pour les finances publiques.</i>	2
1.2.3. <i>Des dispositifs associés à des effets d'aubaine et dont l'efficacité n'est pas démontrée</i>	3
2. RÉFORME ENVISAGÉE.....	3
2.1. Aligner les taux normaux de réduction d'IR et d'ISF sur le taux de l'IS, au niveau de 2005.....	3
2.2. Tenir compte des spécificités des organismes sans but lucratif du secteur social	4
2.3. Impact et modalités techniques	4

1. Présentation de l'intervention

1.1. Trois dispositifs d'exonérations fiscales des dons aux organismes sans but lucratif, en fonction de la qualité du donateur

1.1.1. L'exonération d'impôt sur le revenu des dons aux organismes sans but lucratif

L'article 200 du code général des impôts¹ (CGI) ouvre droit à une réduction d'impôt sur le revenu (IR) de 66 % des sommes versées au profit d'organismes sans but lucratif ou d'organismes non lucratifs, dans une limite de 20 % du revenu imposable.

Plus précisément, cet article détermine six catégories d'organismes sans but lucratif ou fondations potentiellement bénéficiaires : les organismes sans but lucratif d'utilité publique, « *les œuvres ou organismes d'intérêts général philanthropiques, éducatifs, scientifiques, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique* », les établissements supérieurs ou d'enseignement artistique, publics ou privés, les organismes sans but lucratif culturelles ou de bienfaisance, les organismes diffusant ou exposant des œuvres d'art à des fins non lucratives, les fonds de dotations et certaines activités bénévoles. Les dons faits à la Fondation de France, ou de manière indirecte à la Fondation du patrimoine, ainsi que les organismes d'utilité publique, les organismes sans but lucratif électoraux ou mandataires financiers et les groupements politiques bénéficient également de ce dispositif.

L'article 200 du CGI distingue les « *organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins mentionnés au 1° du 4 de l'article 261 à des personnes en difficulté* », pour lesquels le taux est porté à 75 % dans la limite de 521 €, soit au-delà du plafond de 20 % évoqué précédemment.

L'exonération d'impôt sur le revenu est liée à une déclaration du donateur. Elle peut être reportée sur les années suivantes en cas de dépassement du plafond de 20 %, dans la limite de cinq années de suite. Le plafond de 521 € est indexé sur la progression du barème, tout comme la limite de 20 %.

1.1.2. L'exonération d'impôt sur les sociétés des dons aux organismes sans but lucratif

Comme pour les dons des particuliers, les dons des entreprises ouvrent également droit à une réduction fiscale de 60 % du montant des versements, dans la limite de 0,05 % du chiffre d'affaire.

L'article 238 bis du CGI, reprend les catégories d'organismes sans but lucratif prévues à l'article 200, en ajoutant les fondations d'entreprises et universitaires. Une place importante est dédiée aux dons aux organismes d'enseignement supérieur ainsi qu'aux dons aux organismes sans but lucratif concourant « *à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises* », qui ne font pas l'objet d'une mention explicite dans l'article 200 du CGI.

¹ Voir annexe à la fiche.

A l'inverse, les organismes sans but lucratif bénéficiant du taux de 75 % ne sont pas explicitement mentionnés dans le cadre de cet article et relèvent donc du droit commun des autres organismes sans but lucratif (60 %).

Concernant les modalités de versement, celles-ci sont proches de celles prévues à l'article 200 du CGI (notamment en ce qui concerne le report sur cinq ans en cas de dépassement du plafond).

1.1.3. L'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune des dons aux organismes sans but lucratif

En cas de dons au profit d'organismes d'intérêt général, une réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) est prévue à hauteur de 75 % des dons, dans la limite de 50 000 €. Les dons de titres de sociétés sont éligibles à ce dispositif.

Les organismes sans but lucratif couverts correspondent à un champ légèrement différent de celui des dons aux organismes sans but lucratif au titre de l'article 200 ou de l'article 238 du CGI. Les organismes sans but lucratif humanitaires ouvrant droit aux exonérations de l'article 200 du CGI ne sont pas mentionnés.

À l'inverse, les entreprises d'insertion professionnelle et les établissements de recherche (dont l'agence nationale de la recherche (ANR)) font l'objet d'une mention particulière.

Cet avantage fiscal n'est pas cumulable. Toutefois, il peut s'ajouter aux exonérations à l'ISF-PME, dans la limite de 45 000 €.

1.2. Coût global et bénéficiaires

1.2.1. Les trois dispositifs sont pleinement exploités

Les bénéficiaires des réductions d'impôts sur les dons aux organismes sans but lucratif bénéficiaires sont nombreux : la base de données constituée par la direction du budget identifie 5 362 000 bénéficiaires de l'exonération d'IR et 25 130 bénéficiaires de l'exonération d'IS.

Le recours étendu à cette exonération fiscale s'explique à la fois par le nombre très important d'organismes sans but lucratif potentiellement éligibles et par le caractère non restrictif des qualités des donateurs.

1.2.2. Un coût global très important pour les finances publiques.

Les trois dispositifs de réduction fiscale applicables aux dons aux organismes sans but lucratif représentent un montant total de 2 186 M€ en 2013 :

- ◆ la réduction d'IR de 66 % à 75 % au titre des dons aux œuvres est évaluée à 1 300 M€ ;
- ◆ la réduction d'IS de 60 % au titre des dons aux œuvres ou organismes d'intérêt général représente 800 M€ ;
- ◆ la réduction d'ISF au titre de certains dons est évaluée à 86 M€.

Du point de vue des finances publiques, ces réductions d'impôt (directement imputées sur le montant à percevoir), sont assimilables à une dépense. On peut cependant introduire deux nuances :

- ◆ ces réductions laissent aux donateurs le choix de l'affectation d'une partie de leur imposition, il s'agit donc d'une distorsion de l'universalité budgétaire ;
- ◆ ces réductions sont utilisées comme un argument de la part des organismes sans but lucratif pour accroître leurs budgets.

Ceci a donc théoriquement deux conséquences :

- ◆ un effet de levier sur les dons : en admettant que les donateurs ne soient limités que par leur capacité à donner, l'avantage fiscal repousse ces limites ;
- ◆ un effet de moindre contrôle des coûts des organismes sans but lucratif : la défiscalisation réduit la contrainte financière et peut conduire certains organismes sans but lucratif à réduire la contrainte sur leurs coûts de gestion, voire à bénéficier elles-mêmes d'un effet d'aubaine.

1.2.3. Des dispositifs associés à des effets d'aubaine et dont l'efficacité n'est pas démontrée

Les trois dispositifs de réduction fiscale sont susceptibles de générer des effets d'aubaine du point de vue des donateurs.

D'abord, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les contribuables consentant des dons n'auraient pas eu recours à ce financement spontané en l'absence des dispositifs de réduction fiscale.

De plus, dans le cadre des organismes sans but lucratif qui proposent des systèmes d'adhésion (associations sportives ou culturelles par exemple), le modèle de financement qui repose à l'origine sur une participation financière des adhérents est doublonné par le mécanisme de dons.

Enfin, les trois taux en vigueur en matière de dons aux organismes sans but lucratif ont fait l'objet d'augmentations (de 50 % à 60 % en 2003 et de 60 % à 66 % pour le taux de droit commun et de 66 % en 2003 à 75 % en 2005 pour le taux majoré) qui n'ont pas entraîné une croissance proportionnelle des dons. Ce constat met en évidence que ces réductions d'impôts constituent plus un effet d'aubaine qu'un effet de levier effectif sur les volumes financiers des particuliers et des entreprises abondant les organismes sans but lucratif. En effet, tandis que l'effort consenti par l'État a augmenté de 85 % pour soutenir le mécénat, les dons n'ont augmenté que de 15 %².

2. Réforme envisagée

2.1. Aligner les taux normaux de réduction d'IR et d'ISF sur le taux de l'IS, au niveau de 2005

Les trois dispositifs de réduction sont construits suivant des logiques comparables mais leur périmètre et taux sont distincts, au détriment de la lisibilité et de distorsions entre organismes qui ne semblent pas justifiées.

Un alignement des dispositifs liés à l'IR, à l'ISF et à l'IS sur le taux à 60 % est justifié au titre de la nécessaire simplification des aides et au regard de la nécessité de paramétrer correctement l'avantage fiscal au regard de son effet incitatif.

² Les incitations fiscales aux dons sont-elles efficaces ? in Economie et Statistique n°427-428.

2.2. Tenir compte des spécificités des organismes sans but lucratif du secteur social

Les organismes sans but lucratif du secteur social relevant de l'article 200 1ter du CGI font l'objet depuis de nombreuses années d'un niveau de réduction particulièrement élevé. La nature de leurs interventions, liées à la sphère publique, et les difficultés qu'elles peuvent connaître en période de crise (dons réduits malgré l'accroissement des demandes d'interventions) conduisent à ce que le taux plus élevé soit maintenu.

Tableau 1 : Montant et ventilation passée de la mesure de réduction de l'IRPP

Année	Montant des réductions (M€)	Dont % liés aux 75 %	Dont % hors 75 %
2007	835	23	77
2008	925	23	77
2009	989	24	76
2010	1 000	22	78
2011	1 090	21	79

Source : Mission.

2.3. Impact et modalités techniques

L'alignement des différents mécanismes relève de la loi de finances (dispositions fiscales).

Le rendement de cette mesure, compte tenu de la ventilation connue des réductions, (cf. tableau n°1) est estimé à **103 M€** pour l'abaissement de la réduction d'IR et à **8,6 M€** pour la réduction d'ISF, **soit un total de 112 M€ environ.**

La réforme pourrait engendrer les effets suivants :

- ♦ le renfort de l'intérêt relatif des dons en faveur des organismes sans but lucratif à caractère social pourrait conduire, théoriquement, à réorienter une partie des dons vers ces organismes sans but lucratif ;
- ♦ à l'inverse, si le raisonnement des donateurs se fait indépendamment de la réduction fiscale, la variation resterait marginale, ce qui rendrait le rendement de la réforme globalement neutre.

Il faut toutefois noter que le maintien de taux différenciés selon la nature de l'organisme sans but lucratif pourrait être de nature à générer des risques de fraude. Ainsi, certains organismes sans but lucratif exercent des activités qui rendent les dons en leur faveur éligibles au taux de droit commun ainsi qu'aux taux majorés. Comme l'a souligné la Cour des comptes, cette situation est constitutive d'un effet d'aubaine pour ces organismes qui exercent différents types d'activités, dès lors que la destination du financement, qui conditionne l'application d'un taux majoré plutôt que du taux de droit commun, ne peut être vérifiée *a posteriori* après le versement du don.

Le contrôle de l'usage des dons par les organismes sans but lucratif en exécution ne permet pas de s'assurer de l'absence de fraudes de la part d'organismes qui solliciteraient des dons bénéficiant de taux majorés alors que les activités effectivement subventionnées correspondent à la catégorie éligible au taux de droit commun. Le maintien de taux différenciés est par conséquent un facteur de risque et de fraude potentielle qui renforce les opportunités de financement des organismes sans but lucratif sans pour autant permettre un contrôle effectif de la destination des dons, et partant, une application régulière des critères énoncés dans le code général des impôts.

Annexe 1 : Article 200 du CGI : réduction de l'IRPP

1. Ouvrent droit à **une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant les sommes prises dans la limite de 20 % du revenu imposable** qui correspondent à des dons et versements, y compris l'abandon exprès de revenus ou produits, effectués par les contribuables domiciliés en France au sens de l'article 4 B, au profit :

a) De fondations ou organismes sans but lucratif reconnues d'utilité publique sous réserve du 2 bis, de fondations universitaires ou de fondations partenariales mentionnées respectivement aux articles L. 719-12 et L. 719-13 du code de l'éducation et, pour les seuls salariés des entreprises fondatrices ou des entreprises du groupe, au sens de l'article 223 A, auquel appartient l'entreprise fondatrice, de fondations d'entreprise, lorsque ces organismes répondent aux conditions fixées au b ;

b) D'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, notamment à travers les souscriptions ouvertes pour financer l'achat d'objets ou d'œuvres d'art destinés à rejoindre les collections d'un musée de France accessibles au public, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ;

c) Des établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique publics ou privés, d'intérêt général, à but non lucratif ;

d) D'organismes visés au 4 de [l'article 238 bis](#) ;

e) D'organismes sans but lucratif culturelles et de bienfaisance, ainsi que des établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle ;

f) D'organismes publics ou privés dont la gestion est désintéressée et qui ont pour activité principale la présentation au public d'œuvres dramatiques, lyriques, musicales, chorégraphiques, cinématographiques et de cirque ou l'organisation d'expositions d'art contemporain, à la condition que les versements soient affectés à cette activité. Cette disposition ne s'applique pas aux organismes qui présentent des œuvres à caractère pornographique ou incitant à la violence ;

g) De fonds de dotation :

1° Répondant aux caractéristiques mentionnées au b ;

2° Ou dont la gestion est désintéressée et qui reversent les revenus tirés des dons et versements mentionnés au premier alinéa du 1 à des organismes mentionnés aux a à f ou à la Fondation du patrimoine dans les conditions mentionnées aux quatre premiers alinéas du 2 bis, ou à une fondation ou organisme sans but lucratif reconnue d'utilité publique agréée par le ministre chargé du budget dans les conditions mentionnées au dernier alinéa du même 2 bis. Ces organismes délivrent aux fonds de dotation une attestation justifiant le montant et l'affectation des versements effectués à leur profit.

Ouvrent également droit à la réduction d'impôt les frais engagés dans le cadre d'une activité bénévole et en vue strictement de la réalisation de l'objet social d'un organisme mentionné aux deuxième à huitième alinéas, lorsque ces frais, dûment justifiés, ont été constatés dans les comptes de l'organisme et que le contribuable a renoncé expressément à leur remboursement.

1 bis. Pour l'application des dispositions du 1, lorsque les dons et versements effectués au cours d'une année excèdent la limite de 20 %, l'excédent est reporté successivement sur les années suivantes jusqu'à la cinquième inclusivement et ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions.

1 ter Le taux de la réduction d'impôt visée au 1 est porté à 75 % pour les versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre

principal, à la fourniture gratuite des soins mentionnés au 1° du 4 de [l'article 261](#) à des personnes en difficulté. Ces versements sont retenus dans la limite de 521 € à compter de l'imposition des revenus de l'année 2011. Il n'en est pas tenu compte pour l'application de la limite mentionnée au 1.

La limite de versements mentionnée au premier alinéa est relevée chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année précédant celle des versements. Le montant obtenu est arrondi, s'il y a lieu, à l'euro supérieur.

2. Les fondations et organismes sans but lucratif reconnues d'utilité publique peuvent, lorsque leurs statuts ont été approuvés à ce titre par décret en Conseil d'Etat, recevoir des versements pour le compte d'œuvres ou d'organismes mentionnés au 1.

La condition relative à la reconnaissance d'utilité publique est réputée remplie par les organismes sans but lucratif régies par la loi locale maintenue en vigueur dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, lorsque la mission de ces organismes sans but lucratif est reconnue d'utilité publique.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions de cette reconnaissance et les modalités de procédure déconcentrée permettant de l'accorder.

2 bis. Ouvrent également droit à la réduction d'impôt les dons versés à la " Fondation du patrimoine " ou à une fondation ou une organisme sans but lucratif qui affecte irrévocablement ces dons à la " Fondation du patrimoine ", en vue de subventionner la réalisation des travaux prévus par les conventions conclues en application de l'article L. 143-2-1 du code du patrimoine entre la " Fondation du patrimoine " et les propriétaires des immeubles, personnes physiques ou sociétés civiles composées uniquement de personnes physiques et qui ont pour objet exclusif la gestion et la location nue des immeubles dont elles sont propriétaires.

Les immeubles mentionnés au premier alinéa ne doivent pas faire l'objet d'une exploitation commerciale. Toutefois, ces dispositions ne sont pas applicables lorsque la gestion de l'immeuble est désintéressée et que les conditions suivantes sont cumulativement remplies :

1° Les revenus fonciers nets, les bénéfices agricoles, les bénéfices industriels et commerciaux et les bénéfices des sociétés commerciales, augmentés des charges déduites en application du 5° du 1 de [l'article 39](#), générés par l'immeuble au cours des trois années précédentes sont affectés au financement des travaux prévus par la convention ;

2° Le montant des dons collectés n'excède pas le montant restant à financer au titre de ces travaux, après affectation des subventions publiques et des sommes visées au 1°.

Le donateur ou l'un des membres de son foyer fiscal ne doit pas avoir conclu de convention avec la " Fondation du patrimoine " en application de l'article L. 143-2-1 précité, être propriétaire de l'immeuble sur lequel sont effectués les travaux ou être un ascendant, un descendant ou un collatéral du propriétaire de cet immeuble. En cas de détention de l'immeuble par une société mentionnée au premier alinéa, le donateur ou l'un des membres de son foyer fiscal ne doit pas être associé de cette société ou un ascendant, un descendant ou un collatéral des associés de la société propriétaire de l'immeuble.

Les dons versés à d'autres fondations ou organismes sans but lucratif reconnues d'utilité publique agréées par le ministre chargé du budget dont l'objet est culturel, en vue de subventionner la réalisation de travaux de conservation, de restauration ou d'accessibilité de monuments historiques classés ou inscrits, ouvrent droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions.

3. Ouvrent également droit à la réduction d'impôt les dons, prévus à l'article L. 52-8 du code électoral versés à une organisme sans but lucratif de financement électoral ou à un mandataire financier visé à l'article L. 52-4 du même code qui sont consentis à titre définitif et sans contrepartie, soit par chèque, soit par virement, prélèvement automatique ou carte bancaire, et dont il est justifié à l'appui du compte de campagne présenté par un candidat ou une liste.

Il en va de même des dons mentionnés à l'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique ainsi que des cotisations versées aux partis et groupements politiques par l'intermédiaire de leur mandataire.

Fiche 8

Les dons et cotisations mentionnés à la seconde phrase du premier alinéa du présent 3 sont retenus dans la limite de 15 000 €.

4. (abrogé)

4 bis. Ouvrent également droit à la réduction d'impôt les dons et versements effectués au profit d'organismes agréés dans les conditions prévues à l'article 1649 nonies dont le siège est situé dans un Etat membre de l'Union européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. L'agrément est accordé lorsque l'organisme poursuit des objectifs et présente des caractéristiques similaires aux organismes dont le siège est situé en France répondant aux conditions fixées par le présent article.

Lorsque les dons et versements ont été effectués au profit d'un organisme non agréé dont le siège est situé dans un Etat membre de l'Union européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, la réduction d'impôt obtenue fait l'objet d'une reprise, sauf lorsque le contribuable a produit dans le délai de dépôt de déclaration les pièces justificatives attestant que cet organisme poursuit des objectifs et présente des caractéristiques similaires aux organismes dont le siège est situé en France répondant aux conditions fixées par le présent article.

Un décret fixe les conditions d'application du présent 4 bis et notamment la durée de validité ainsi que les modalités de délivrance, de publicité et de retrait de l'agrément.

5. Le bénéfice des dispositions du 1, du 1 ter, du 2 bis et du 4 bis est subordonné à la condition que soient jointes à la déclaration des revenus des pièces justificatives, répondant à un modèle fixé par un arrêté attestant le total du montant et la date des versements ainsi que l'identité des bénéficiaires. A défaut, la réduction d'impôt est refusée sans proposition de rectification préalable.

Toutefois, pour l'application du 3, les reçus délivrés pour les dons et les cotisations d'un montant égal ou inférieur à 3 000 € ne mentionnent pas la dénomination du bénéficiaire. Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application de cette disposition.

6. Par dérogation aux dispositions du premier alinéa du 5, le bénéfice de la réduction d'impôt est accordé aux contribuables qui transmettent la déclaration de leurs revenus par voie électronique, en application de l'article 1649 quater B ter, à la condition que soient mentionnés sur cette déclaration l'identité de chaque organisme bénéficiaire et le montant total des versements effectués au profit de chacun d'entre eux au titre de l'année d'imposition des revenus.

L'identité du bénéficiaire n'est pas mentionnée pour les dons et cotisations versés à des organismes visés au e du 1 et au 3 lorsque, dans ce dernier cas, les versements sont d'un montant égal ou inférieur à 3 000 €.

La réduction d'impôt accordée est remise en cause lorsque ces contribuables ne peuvent pas justifier des versements effectués par la présentation des pièces justificatives mentionnées au premier alinéa du 5.

Annexe n°2 : article 238 bis du CGI, réduction de l'IS

1. Ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à 60 % de leur montant les versements, pris dans la limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires, effectués par les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés au profit :

a) D'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises, notamment quand ces versements sont faits au bénéfice d'une fondation universitaire, d'une fondation partenariale mentionnées respectivement aux articles L. 719-12 et L. 719-13 du code de l'éducation ou d'une fondation d'entreprise, même si cette dernière porte le nom de l'entreprise fondatrice. Ces dispositions s'appliquent même si le nom de l'entreprise versante est associé aux opérations réalisées par ces organismes ;

b) De fondations ou organismes sans but lucratif reconnues d'utilité publique ou des musées de France et répondant aux conditions fixées au a, ainsi que d'organismes sans but lucratif culturelles ou de bienfaisance et des établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle. La condition relative à la reconnaissance d'utilité publique est réputée remplie par les organismes sans but lucratif régies par la loi locale maintenue en vigueur dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin lorsque la mission de ces organismes sans but lucratif est reconnue d'utilité publique. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions de cette reconnaissance et les modalités de procédure permettant de l'accorder ;

c) Des établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique publics ou privés, d'intérêt général, à but non lucratif ;

d) Des sociétés ou organismes publics ou privés, agréés à cet effet par le ministre chargé du budget en vertu de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-882 du 25 septembre 1958 relative à la fiscalité en matière de recherche scientifique et technique ;

e) D'organismes publics ou privés, y compris de sociétés de capitaux dont les actionnaires sont l'Etat ou un ou plusieurs établissements publics nationaux, seuls ou conjointement avec une ou plusieurs collectivités territoriales, dont la gestion est désintéressée et qui ont pour activité principale la présentation au public d'œuvres dramatiques, lyriques, musicales, chorégraphiques, cinématographiques et de cirque ou l'organisation d'expositions d'art contemporain, à la condition que les versements soient affectés à cette activité. Cette disposition ne s'applique pas aux organismes qui présentent des œuvres à caractère pornographique ou incitant à la violence ;

e bis) De projets de thèse proposés au mécénat de doctorat par les écoles doctorales dans des conditions fixées par décret ;

e ter) De sociétés, dont l'Etat est l'actionnaire unique, qui ont pour activité la représentation de la France aux expositions universelles ;

e quater) Des sociétés nationales de programme mentionnées à l'article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et affectés au financement de programmes audiovisuels culturels ;

f) De la " Fondation du patrimoine " ou d'une fondation ou une organisme sans but lucratif qui affecte irrévocablement ces versements à la " Fondation du patrimoine ", en vue de subventionner la réalisation des travaux prévus par les conventions conclues en application de l'article L. 143-2-1 du code du patrimoine entre la " Fondation du patrimoine " et les propriétaires des immeubles, personnes physiques ou sociétés civiles composées uniquement de personnes physiques et qui ont pour objet exclusif la gestion et la location nue des immeubles dont elles sont propriétaires.

Les immeubles mentionnés au premier alinéa ne doivent pas faire l'objet d'une exploitation commerciale. Toutefois, ces dispositions ne sont pas applicables lorsque la gestion de l'immeuble est désintéressée et que les conditions suivantes sont cumulativement remplies :

1° Les revenus fonciers nets, les bénéfices agricoles, les bénéfices industriels et commerciaux et les bénéfices des sociétés commerciales, augmentés des charges déduites en application du

5° du 1 de l'article 39, générés par l'immeuble au cours des trois années précédentes sont affectés au financement des travaux prévus par la convention ;

2° Le montant des dons collectés n'excède pas le montant restant à financer au titre de ces travaux, après affectation des subventions publiques et des sommes visées au 1°.

Les dirigeants ou les membres du conseil d'administration ou du directoire de la société ne doivent pas avoir conclu une convention avec la " Fondation du patrimoine " en application de l'article L. 143-2-1 précité, être propriétaires de l'immeuble sur lequel sont effectués les travaux ou être un conjoint, un ascendant, un descendant ou un collatéral du propriétaire de cet immeuble. Lorsque l'immeuble est détenu par une société mentionnée au premier alinéa, les associés ne peuvent pas être dirigeants ou membres du conseil d'administration ou du directoire de la société donatrice ou d'une société qui entretiendrait avec la société donatrice des liens de dépendance au sens du 12 de l'article 39. Les dirigeants ou les membres du conseil d'administration ou du directoire de la société donatrice ne peuvent être un conjoint, un ascendant, un descendant ou un collatéral des associés de la société civile propriétaire de l'immeuble.

Les dons versés à d'autres fondations ou organismes sans but lucratif reconnues d'utilité publique agréées par le ministre chargé du budget dont l'objet est culturel, en vue de subventionner la réalisation de travaux de conservation, de restauration ou d'accessibilité de monuments historiques classés ou inscrits ouvrent droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions.

g) De fonds de dotation :

1° Répondant aux caractéristiques mentionnées au a ;

2° Ou dont la gestion est désintéressée et qui reversent les revenus tirés des dons et versements mentionnés au premier alinéa du présent 1 à des organismes mentionnés aux a à e bis ou à la Fondation du patrimoine dans les conditions mentionnées aux quatre premiers alinéas du f, ou à une fondation ou organisme sans but lucratif reconnue d'utilité publique agréée par le ministre chargé du budget dans les conditions mentionnées au sixième alinéa du même f. Ces organismes délivrent aux fonds de dotation une attestation justifiant le montant et l'affectation des versements effectués à leur profit.

Les organismes mentionnés au b peuvent, lorsque leurs statuts ont été approuvés à ce titre par décret en Conseil d'Etat, recevoir des versements pour le compte d'œuvres ou d'organismes mentionnés au a.

Lorsque la limite fixée au premier alinéa est dépassée au cours d'un exercice, l'excédent de versement peut donner lieu à réduction d'impôt au titre des cinq exercices suivants, après prise en compte des versements effectués au titre de chacun de ces exercices, sans qu'il puisse en résulter un dépassement du plafond défini au premier alinéa.

La limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires s'applique à l'ensemble des versements effectués au titre du présent article.

Les versements ne sont pas déductibles pour la détermination du bénéfice imposable.

2. (abrogé).

3. (abrogé).

4. Ouvrent également droit, et dans les mêmes conditions, à la réduction d'impôt prévue au 1 les dons versés aux organismes agréés dans les conditions prévues à l'article 1649 nonies et dont l'objet exclusif est de verser des aides financières permettant la réalisation d'investissements tels que définis au 1 de l'article 12 du règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (Règlement général d'exemption par catégorie) ou de fournir des prestations d'accompagnement à des petites et moyennes entreprises telles qu'elles sont définies à l'annexe I à ce règlement.

L'agrément est délivré à l'organisme s'il s'engage à respecter continûment l'ensemble des conditions suivantes :

1° La gestion de l'organisme est désintéressée ;

2° Ses aides et prestations ne sont pas rémunérées et sont utilisées dans l'intérêt direct des entreprises bénéficiaires ;

3° Les aides accordées entrent dans le champ d'application de l'article 15 du règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 précité ;

4° Le montant versé chaque année à une entreprise ne devra pas excéder 20 % des ressources annuelles de l'organisme ;

5° Les aides ne peuvent bénéficier aux entreprises exerçant à titre principal une activité visée à l'article 35.

Un organisme ayant pour objet exclusif de participer, par le versement d'aides financières ne relevant pas du 1 de l'article 12 du règlement mentionné au premier alinéa du présent 4, à la création, à la reprise ou au développement de petites et moyennes entreprises telles qu'elles sont définies à l'annexe I au même règlement ou de leur fournir des prestations d'accompagnement peut également se voir délivrer l'agrément, sous réserve du respect des conditions mentionnées aux 1°, 2°, 4° et 5° et du règlement (CE) n°1998/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de *minimis* ou du règlement (CE) n°1535/2007 de la Commission, du 20 décembre 2007, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de *minimis* dans le secteur de la production de produits agricoles ou du règlement (CE) n°875/2007 de la Commission, du 24 juillet 2007, relatif à l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de *minimis* dans le secteur de la pêche et modifiant le règlement (CE) n°1860/2004.

L'agrément accordé aux organismes qui le sollicitent pour la première fois porte sur une période comprise entre la date de sa notification et le 31 décembre de la deuxième année qui suit cette date. En cas de demande de renouvellement d'agrément, ce dernier, s'il est accordé, l'est pour une période de cinq ans.

Un décret fixe les modalités d'application du présent article, notamment les dispositions relatives aux statuts des organismes bénéficiaires des dons, les conditions de retrait de l'agrément et les informations relatives aux entreprises aidées que les organismes communiquent au ministre ayant délivré l'agrément.

4 bis. Ouvrent également droit à la réduction d'impôt les dons et versements effectués au profit d'organismes agréés dans les conditions prévues à l'article 1649 nonies dont le siège est situé dans un Etat membre de l'Union européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. L'agrément est accordé lorsque l'organisme poursuit des objectifs et présente des caractéristiques similaires aux organismes dont le siège est situé en France répondant aux conditions fixées par le présent article.

Lorsque les dons et versements ont été effectués au profit d'un organisme non agréé dont le siège est situé dans un Etat membre de l'Union européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, la réduction d'impôt obtenue fait l'objet d'une reprise, sauf lorsque le contribuable a produit dans le délai de dépôt de déclaration les pièces justificatives attestant que cet organisme poursuit des objectifs et présente des caractéristiques similaires aux organismes dont le siège est situé en France répondant aux conditions fixées par le présent article.

Un décret fixe les conditions d'application du présent 4 bis et notamment la durée de validité ainsi que les modalités de délivrance, de publicité et de retrait de l'agrément.

Annexe n°3 : article 885 – 0 V bis A du CGI, réduction de l'ISF

I. - Le redevable peut imputer sur l'impôt de solidarité sur la fortune, dans la limite de 50 000 €, 75 % du montant des dons en numéraire et dons en pleine propriété de titres de sociétés admis aux négociations sur un marché réglementé français ou étranger effectués au profit :

1° Des établissements de recherche ou d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique publics ou privés, d'intérêt général, à but non lucratif ;

2° Des fondations reconnues d'utilité publique répondant aux conditions fixées au a du 1 de l'article 200 ;

3° Des entreprises d'insertion et des entreprises de travail temporaire d'insertion mentionnées aux articles L. 5132-5 et L. 5132-6 du code du travail ;

4° Des organismes sans but lucratif intermédiaires mentionnées à l'article L. 5132-7 du même code ;

5° Des ateliers et chantiers d'insertion mentionnés à l'article L. 5132-15 du même code ;

6° Des entreprises adaptées mentionnées à l'article L. 5213-13 du même code ;

6° bis Des groupements d'employeurs régis par les articles L. 1253-1 et suivants du code du travail qui bénéficient du label GEIQ délivré par le Comité national de coordination et d'évaluation des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification, et qui organisent des parcours d'insertion et de qualification dans les conditions mentionnées à l'article L. 6325-17 du même code ;

7° De l'Agence nationale de la recherche ;

8° Des fondations universitaires et des fondations partenariales mentionnées respectivement aux articles L. 719-12 et L. 719-13 du code de l'éducation lorsqu'elles répondent aux conditions fixées au b du 1 de l'article 200 ;

9° Des organismes sans but lucratif reconnues d'utilité publique de financement et d'accompagnement de la création et de la reprise d'entreprises dont la liste est fixée par décret.

Ouvrent également droit à la réduction d'impôt les dons et versements effectués au profit d'organismes agréés dans les conditions prévues à l'article 1649 nonies dont le siège est situé dans un Etat membre de l'Union européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. L'agrément est accordé aux organismes poursuivant des objectifs et présentant des caractéristiques similaires aux organismes dont le siège est situé en France entrant dans le champ d'application du présent I.

Lorsque les dons et versements ont été effectués au profit d'un organisme non agréé dont le siège est situé dans un Etat membre de l'Union européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, la réduction d'impôt obtenue fait l'objet d'une reprise, sauf lorsque le contribuable a produit dans le délai de dépôt de déclaration les pièces justificatives attestant que cet organisme poursuit des objectifs et présente des caractéristiques similaires aux organismes dont le siège est situé en France répondant aux conditions fixées par le présent article.

Un décret fixe les conditions d'application des douzième et treizième alinéas et notamment la durée de validité ainsi que les modalités de délivrance, de publicité et de retrait de l'agrément.

II.- Les dons ouvrant droit à l'avantage fiscal mentionné au I sont ceux effectués entre la date limite de dépôt de la déclaration de l'année précédant celle de l'imposition et la date limite de dépôt de la déclaration de l'année d'imposition.

III.- La fraction du versement ayant donné lieu à l'avantage fiscal mentionné au I ne peut donner lieu à un autre avantage fiscal au titre d'un autre impôt.

Le redevable peut bénéficier de l'avantage fiscal prévu au présent article et de celui prévu à l'article 885-0 V bis au titre de la même année, sous réserve que le montant imputé sur l'impôt de solidarité sur la fortune résultant des deux avantages n'excède pas 45 000 €.

Par dérogation à l'alinéa précédent, la fraction des versements pour laquelle le redevable demande le bénéfice de l'avantage fiscal prévu au présent article ne peut donner lieu à l'application de l'article 885-0 V bis.

IV.- Le bénéfice de l'avantage fiscal prévu au I est subordonné au respect du règlement (CE) n°1998/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis et à la condition que soient jointes à la déclaration d'impôt de solidarité sur la fortune prévue au 1 du I de l'article 885 W, ou fournies dans les trois mois suivant la date limite de dépôt de ladite déclaration, des pièces justificatives attestant le total du montant et la date des versements ainsi que l'identité des bénéficiaires.

V.- Un décret fixe les obligations déclaratives incombant aux redevables et aux personnes mentionnées au I.

FICHE 9

Les sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC)

SOMMAIRE

1. PRÉSENTATION DE LA MESURE	1
1.1. Historique.....	1
1.2. Justification.....	2
1.2.1. Régime SIIC.....	2
1.2.2. Imposition des plus-values latentes à l'entrée d'immeubles dans le dispositif.....	2
1.2.3. Imposition sur les dividendes et les plus-values des SIIC.....	3
1.2.4. Retenue à la source sur les dividendes de SIIC distribués à l'étranger	4
1.2.5. Imposition des actionnaires SIIC	4
1.2.6. Comparaison entre les différents régimes d'imposition pour une personne physique résidente.....	5
1.3. Chiffrage.....	5
1.4. Bénéficiaires.....	6
2. OPTIONS DE RÉFORME.....	6
2.1. Scénario de réforme proposé.....	6
2.1.1. Enjeux et contexte international	6
2.1.2. Préserver l'essence du régime.....	7
2.1.3. Des risques de déperdition budgétaire.....	7
2.1.4. Option proposée : accroître l'obligation de distribution des revenus	9
2.2. Autres options envisageables	10
2.2.1. Limiter l'option du statut SIIC à 10 ans.....	10
2.2.2. Relever le taux de prélèvement de 20 % à 25 %	10
2.2.3. Relever le taux d'imposition de « l'exit tax »	10
2.2.4. Instaurer une obligation de location à usage d'habitation	11
3. RÉFORME, IMPACT ET MODALITÉS TECHNIQUES.....	11
3.1. Réforme proposée.....	11
3.2. Modalités techniques de la réforme	11
3.3. Impact de la réforme.....	11

1. Présentation de la mesure

1.1. Historique

Conçu sur le modèle des *real estate investment trust* (REIT) présent dans 35 pays, le régime des sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC) permet un traitement fiscal des actionnaires équivalent à celui des porteurs de parts de société civile de placement immobilier (SCPI), organisme de placement collectif immobilier (OCPI) et société civile immobilière (SCI).

Ce régime a pour effet de déplacer l'imposition des revenus immobiliers de la SIIC, issus de la location et de la vente des immeubles, au niveau de l'actionnaire. En contrepartie, la société est tenue de distribuer aux actionnaires une part importante de ses bénéfices :

- ◆ le régime est un dispositif de transparence fiscale, ce qui conduit à exonérer les SIIC d'impôt sur les sociétés (IS). Les profits dégagés dans le cadre de leurs activités de location et de cession ne sont donc pas taxés à l'IS avant d'être distribués. Les dividendes sont uniquement imposés entre les mains des actionnaires qui les perçoivent, au régime habituel de taxation des dividendes¹ ;
- ◆ en contrepartie de leur statut fiscal, les SIIC ont l'obligation de distribuer 85 % des bénéfices exonérés provenant des opérations de location des immeubles, 50 % des bénéfices exonérés provenant de la cession des immeubles et 100 % des dividendes perçus. La distribution doit intervenir l'année suivant leur réalisation pour les profits tirés de la location et, pour les plus-values, avant la fin du deuxième exercice qui suit leur réalisation.

Le régime SIIC a été instauré par l'article 11 de la loi de finances n°2002-1575 du 30 décembre 2002. Il est entré en vigueur le 1er janvier 2003 et a été complété depuis par trois nouveaux dispositifs : SIIC 2, SIIC 3 et SIIC 4. Les modifications intervenues ont été les suivantes :

- ◆ SIIC 1 : création du régime, dans l'article 208.C du Code général des impôts (CGI), avec l'instauration d'une exonération d'IS pour les SIIC. L'entrée dans le régime s'accompagne du paiement d'une exit tax au taux de 16,6 % sur les plus-values latentes ;
- ◆ SIIC 2 : ce changement, instauré en 2004, a introduit un avantage supplémentaire temporaire, dans l'article 210 E du CGI, afin de favoriser par voie d'apports de titres, les externalisations d'actifs immobiliers des entreprises industrielles et financières vers les SIIC faisant appel public à l'épargne. Les plus-values potentielles dégagées par les personnes morales soumises à l'IS, lors de l'apport d'immeubles ou de droits afférents à un contrat de crédit-bail immobilier à des SIIC sont soumises à l'IS à un taux réduit de 16,5 %, porté ensuite à 19 %, et non aux conditions habituelles de taxation des plus-values immobilières à l'impôt sur les sociétés (IS), soit 33 1/3 % à la double condition que :
 - l'apport soit fait par une personne morale faisant appel public à l'épargne et ayant un objet social de société foncière ;
 - la société bénéficiaire de l'apport s'engage à conserver les actifs apportés pendant cinq ans.

¹ Les actionnaires des SIIC ne bénéficient pas de certaines dispositions destinées à réduire les effets d'une double imposition, via l'impôt sur les sociétés et la fiscalité sur les revenus distribués sous la forme de dividendes.

Fiche 9

- ◆ SIIC 3 : ce changement, intervenu en 2005, a étendu le champ d'application du régime SIIC 2 aux opérations de ventes d'immeubles. Cet avantage vise à inciter les entreprises à se désengager d'un patrimoine immobilier qui immobilise leurs fonds propres et à développer de nouveaux marchés pour les SIIC ;
- ◆ SIIC 4 : cette modification vise à limiter un certains nombres d'effets d'aubaine :
 - un actionnaire majoritaire ou un groupe d'actionnaires agissant de concert ne peut détenir plus de 60 % du capital et des droits de vote de la SIIC ;
 - la SIIC est redevable d'un prélèvement de 20 % sur les bénéfices exonérés d'IS lorsqu'ils sont distribués à des personnes physiques détenant directement ou indirectement 10 % ou plus du capital. Cette mesure vise en particulier certains investisseurs étrangers, qui grâce à leur fiscalité propre échappaient à toute taxation sur les dividendes des SIIC dans lesquelles ils détenaient des participations importantes.

Le taux réduit d'IS, introduit dans les réformes SIIC 2 et SIIC 3, a cessé de s'appliquer au 31 décembre 2011.

1.2. Justification

1.2.1. Régime SIIC

Le régime SIIC est ouvert sur option aux sociétés par actions cotées sur un marché réglementé français dont l'objet social est à titre principal l'acquisition ou la construction d'immeubles en vue de leur location et/ou la détention directe de participations dans des sociétés ayant un tel objet social.

L'entreprise peut exercer cette activité en France et à l'étranger. Elle doit respecter plusieurs conditions :

- ◆ son capital social est supérieur ou égal à 15 M€ ;
- ◆ son capital et ses droits de vote doivent être détenus au moins à 15 % par des petits porteurs (personnes détenant moins de 2 % du capital) ;
- ◆ la participation directe ou indirecte d'un actionnaire ou groupe d'actionnaires agissant de concert ne doit pas être égale ou supérieure à 60 % du capital social et de droits de vote.

Le régime est ouvert aux sociétés étrangères et s'applique à leurs actifs situés en France à condition de disposer d'un établissement stable en France et de remplir les conditions afférentes au régime. Il est également ouvert aux filiales de SIIC soumises à l'IS dès lors qu'elles sont détenues directement ou indirectement à hauteur de 95 % et ont un objet principal identique. Il s'applique de plein droit aux SIIC non soumises à l'IS.

L'entrée dans le régime est définitive et irrévocable.

1.2.2. Imposition des plus-values latentes à l'entrée d'immeubles dans le dispositif

La création d'une « exit tax » sur les immeubles apportés et vendus à des SIIC a permis d'élargir le marché des produits pouvant être gérés de cette manière. L'imposition réduite à 16,5 % puis 19 % a créé un flux d'entreprises externalisant leur immobilier afin de dégager des ressources financières pouvant être investies avec une rentabilité équivalente, une fois la fiscalité acquittée.

Ce phénomène, renforcé par l'imposition issue de l'option de nombreuses sociétés foncières pour le régime SIIC, a conduit à d'importantes recettes fiscales, 2,5 Md€ entre 2002 et 2010². Dès lors qu'il restera un différentiel significatif avec l'imposition via l'IS, ce flux est susceptible de rester significatif du fait de la création de nouvelles SIIC et de la poursuite du phénomène d'externalisation des immeubles par les entreprises.

L'IS au taux de 19 % est payé par quart sur quatre ans.

1.2.3. Imposition sur les dividendes et les plus-values des SIIC

L'ensemble des véhicules d'investissement du secteur immobilier (SCI, OPCI, SCPI et SIIC) ne sont pas soumis à la taxation des bénéfices au niveau de la société mais au niveau de l'actionnaire, que ce soit une personne physique ou morale.

Ce dernier acquitte l'impôt correspondant sur les dividendes versés :

- ◆ impôt sur les sociétés (IS) pour une personne morale ;
- ◆ impôt sur le revenu (IR) pour une personne physique ;
- ◆ retenue à la source pour les personnes morales et physiques étrangères.

Les dividendes versés à des organismes non lucratifs (établissements publics et caisses de retraite) sont imposés à hauteur de 10 %.

Un prélèvement de 20 % est dû lorsque les dividendes, d'une part, sont perçus par un associé autre qu'une personne physique détenant au moins 10 % du capital de la SIIC et, d'autre part, ne sont pas soumis à l'IS ou à un impôt équivalent. Ce dispositif introduit dans la réforme SIIC 4 vise en particulier à imposer les actionnaires non-résidents.

Ce régime est similaire à l'ensemble de ceux mis en place dans les économies de l'OCDE. La base fiscale intègre l'ensemble des activités SIIC françaises, en France comme à l'étranger.

Les actionnaires des SIIC ne bénéficient pas de certaines mesures normalement applicables aux revenus distribués sous la forme de dividendes par les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, à savoir :

- ◆ l'abattement de 40 % sur les dividendes versés à des personnes physiques ;
- ◆ le régime des sociétés mères pour les dividendes distribués à des entreprises ;
- ◆ le prélèvement forfaitaire libératoire avant sa suppression en 2013 ;
- ◆ l'absence d'imposition pour les dividendes versés dans le cadre d'un PEA.

Les SIIC ne bénéficient pas des abattements pour détention longue.

Dans le cas d'une société foncière classique, la société est imposée. Pour éviter la double imposition, l'actionnaire, si c'est une personne physique, bénéficie d'une exonération sur ses dividendes dans le cadre du système de la demi-base³, ou, si c'est une personne morale, est exonéré d'imposition sur ses dividendes s'il détient plus de 5 % du capital (dans le cadre de la directive mère-fille). Le statut SIIC ne confère donc pas d'avantage particulier ni de perte de matière imposable par rapport à d'autres statuts.

Les résultats provenant de l'exercice d'autres activités sont déterminés et imposés selon les règles du droit commun.

² Institut de l'épargne immobilière et foncière.

³ Abattement de 40 % sur les dividendes versés.

1.2.4. Retenue à la source sur les dividendes de SIIC distribués à l'étranger

Dans le cadre des conventions fiscales de l'OCDE :

- ◆ l'immobilier est toujours taxable au lieu où est situé l'immeuble ;
- ◆ quant aux les revenus de capitaux mobiliers :
 - si l'actionnaire détient plus de 10 % du capital, ses revenus seront taxables sur son lieu de résidence ;
 - s'il possède moins de 10 % du capital, une retenue à la source de 15 % est appliquée.

Pour le modèle SIIC, quand l'immeuble est installé dans le pays du siège de la SIIC, la SIIC est exonérée et distribue ses revenus :

- ◆ soit à un petit actionnaire, auquel cas, une retenue à la source de 15 % est préservée dans le pays dans lequel l'immeuble est installé ;
- ◆ soit à un actionnaire important, ce qui fait perdre tout droit d'imposer.

Pour régler cette difficulté, certains états comme l'Allemagne et la Grande-Bretagne prévoient une limitation de détention du capital à un seuil de 10 %. Ceci permet d'éviter que des actionnaires importants ne soient exonérés à la fois au niveau de la société et lors de la perception du dividende.

En France, le prélèvement de 20 % (SIIC 4) permet de fiscaliser les revenus de la SIIC si un de ses actionnaires est exonéré d'impôt mais à la condition que celui-ci détienne plus de 10 % du capital (article 208 C du CGI).

Un aménagement du CGI a conduit, en 2012, à une évolution de l'imposition des revenus distribués à organismes de placement collectif (OPC) :

- ◆ la retenue à la source pour les dividendes distribués à des organismes de placement collectif (OPC) étrangers, situés dans l'Union Européenne ou dans un État conventionné⁴ a été supprimée ;
- ◆ une retenue à la source de 15 % a été mise en place lorsque les dividendes sont distribués par des SIIC ou des filiales de SIIC à des OPC français ou étrangers (situés dans un État membre de l'Union Européenne ou un État conventionné).

Un taux inférieur à 15 % est également applicable si l'OPC étranger peut bénéficier des dispositions plus favorables d'une convention fiscale.

1.2.5. Imposition des actionnaires SIIC

Tableau 1 : Estimation des impôts versés par les actionnaires SIIC

	PP⁵ résidentes	PM⁶ résidentes	PM étrangères	OSBL⁷ non résidents
Taux de détention (en %)	2,9	32,1	56,5	8,1
Dividende perçu (en M€)	45	490	860	123
IS à 34,43 % + 1,72 % (en M€)	-	162,9	-	-
IR + PS ⁸ (en M€)	15	-	-	-

⁴ Par l'arrêt du 10 mai 2012, la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) a jugé que « Les articles 63 et 65 du TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation d'un Etat membre qui prévoit l'imposition, au moyen d'une retenue à la source, des dividendes d'origine nationale lorsqu'ils sont perçus par des OPCVM résidents d'un autre Etat, alors que de tels dividendes sont exonérés d'impôts dans le chef des OPCVM résidents du premier Etat ».

⁵ PP : personne physique.

⁶ PM : personne morale.

⁷ OSBL : organisme sans but lucratif.

Fiche 9

	PP ⁵ résidentes	PM ⁶ résidentes	PM étrangères	OSBL ⁷ non résidents
RAS ⁹ à 15 % (en M€)	-	-	126,9	18,4
Taux de contribution à l'impôt perçu (en %)	4,6	50,4	39,3	5,7

Source : étude PWC sur la contribution fiscale des SIIC.

1.2.6. Comparaison entre les différents régimes d'imposition pour une personne physique résidente¹⁰

Tableau 2 : Comparaison de l'impôt perçu entre le régime SIIC et le régime commun pour une personne physique résidente

Régime	Résultat avant imposition (en €)	IS 34,3 % (en €)	Dividende distribué (en €) ¹¹	Prélèvements sociaux 15,5 % (en €)	Impôt sur le revenu ¹² (en €)	Dividende reçu (en €)	Impôt perçu (en €)
IS cas 1	100	34,3	0	0	0	0	34,3
IS cas 2	100	34,3	32,85	5,1	8,9	18,85	48,3
IS cas 3	100	34,3	55,85	8,66	15,08	32,11	58
SIIC	100	-	85	13,25	38,25	33,5	51,5

Source : mission IGF.

Tableau 3 : Comparaison de la rentabilité pour une personne physique résidente

Régime	Capital investi (en €)	Dividende distribué ¹³ (en €)	Dividende net d'impôt sur le revenu (en €)	Rentabilité net d'inflation hors plus- value de cession ¹⁴ (en %)
IS cas 1	100	0	0	-1,5
IS cas 2	100	1,48	0,85	-0,66
IS cas 3	100	2,51	1,44	-0,08
SIIC	100	3,82	1,5	-0,02

Source : mission IGF.

La valeur ajoutée non distribuée sous la forme de dividende est transmise à l'actionnaire sous la forme de plus-value sur le titre. Ces fonds ne sont pas fiscalisés s'ils sont détenus par des étrangers ou hébergés, pour les français, dans des enveloppes fiscales telles que le PEA.

1.3. Chiffrage

Le total des dividendes versés par les 18 principales SIIC était de 305 M€ en 2002 et de 2 430 M€ en 2011¹⁵.

⁸ PS : prélèvements sociaux.

⁹ RAS : retenue à la source à 15 %.

¹⁰ Les tableaux ci-dessous sont illustratifs et ne reflètent pas tous les cas d'imposition possible.

¹¹ Taux distribution du dividende de respectivement 0 %, 50 %, 85 % et 85 % pour chacune des lignes.

¹² Imposition au taux marginal de 45 %.

¹³ Hypothèse de rendement net avant impôt de 4,5 % du capital et taux distribution du dividende de respectivement 0 %, 50 %, 85 % et 85 % pour chacune des lignes.

¹⁴ Inflation de 1,5 %.

¹⁵ Institut de l'épargne immobilière et foncière.

Fiche 9

La norme fiscale de référence est la taxation à l'IS de l'ensemble des produits retirés par les sociétés d'investissement immobilier cotées et provenant de la sous-location des immeubles pris en crédit-bail et de certaines plus-values de cession actuellement exonérées.

Le coût de la mesure est donc égal au coût de l'exonération d'IS des bénéfices déclarés diminué du montant de l'IS perçu au titre de « l'exit tax ». L'ensemble des dispositions du régime commun telles que la non imposition des bénéfices réalisés à l'étranger par le biais de succursales sont négligées. Cette évaluation ne prend pas en compte les impôts perçus via l'imposition des dividendes au niveau de l'actionnaire¹⁶.

Une telle évaluation conduit à une moindre imposition dont l'ordre de grandeur est passé de 300 à 400 M€ dans les premières années du dispositif à 840 M€ en 2011. Cette évolution résulte de la réduction des recettes perçues au titre de « l'exit tax ».

1.4. Bénéficiaires

Il existe 54 SIIC cotées à Paris, dont 45 françaises et 9 paneuropéennes, pour une capitalisation boursière totale de 63 Md€ en 2010.

2. Options de réforme

2.1. Scénario de réforme proposé

2.1.1. Enjeux et contexte international

Dix États, représentant 85 % du produit intérieur brut de l'Union européenne (Allemagne, Pays-Bas, Finlande, Bulgarie, Royaume-Uni, Portugal, Belgique, Italie, Espagne et Hongrie), disposent d'une législation similaire aux SIIC.

Certains pays, tels que les Pays-Bas, permettent à des sociétés non-résidentes d'opter pour le statut fiscal *Beleggingsinstellingen* (FBI), l'équivalent national du statut SIIC.

Tableau 4 : Comparaison des régimes SIIC européens

Pays	Régime fiscal	Obligation de distribution	Fiscalité des personnes physiques (en %)	Fiscalité des personnes morales (en %)
Allemagne	Exonération d'IS	90 % des bénéfices et 50 % des plus-values	26,37	26,37
Belgique	IS sur une base réduite	80 % des revenus hors plus-values	0 à 21	0 à 21
Bulgarie	Exonération d'IS	90 % des bénéfices	0 à 5	0 à 5
Espagne	IS au taux réduit de 19 %	90 % des bénéfices hors plus-values	0	0 à 11
Finlande	Exonération d'IS	90 % des bénéfices	18,38 à 30	30 à 32
France	Exonération d'IS	85 % des bénéfices et 50 % des plus-values	18,5 à 63,5	37,3
Italie	Exonération partielle d'IS	85 % des bénéfices hors plus-values	20	20

¹⁶ Méthode utilisée pour la présentation des crédits et des dépenses fiscales du PLF.

Fiche 9

Pays	Régime fiscal	Obligation de distribution	Fiscalité des personnes physiques (en %)	Fiscalité des personnes morales (en %)
Pays-Bas	Exonération d'IS	100 % des bénéfices hors plus-values	0 à 15	15
Portugal	Exonération d'IS	85 % des bénéfices hors plus-values	0 à 25	0 à 25
Royaume-Uni	Exonération d'IS	90 % des bénéfices hors plus-values	0 à 28	20 à 28

Source : Direction de la législation fiscale (présentation simplifiée)

2.1.2. Principes : préserver l'essence du régime

Le dispositif a permis de diversifier les modes de financement ouverts aux entreprises foncières. Il permet de mener des projets immobiliers de taille importante en collectant des fonds propres au lieu d'avoir recours à l'emprunt bancaire.

L'augmentation régulière du nombre de société dans le dispositif et l'élargissement progressif du régime à de nouvelles activités sont autant de témoins de sa pertinence.

N'accordant pas d'avantage indu et sans contrepartie, ce régime semble incontournable pour que la France offre des conditions favorables à l'investissement sur son territoire pour des entreprises foncières françaises et étrangères¹⁷. Toute perturbation significative pourrait réduire considérablement l'investissement dans un immobilier indispensable à l'ensemble des secteurs économiques (cliniques et hôpitaux, hébergements de personnes fragiles, hôtels, centres touristiques, centres commerciaux, magasins, entrepôts, immeubles de bureaux, etc.).

De plus, le régime SIIC offre une transparence fiscale qui permet aux entreprises concernées de bénéficier de flux financiers étrangers. En l'absence de cette disposition, l'intérêt pour un étranger d'investir en France se réduirait considérablement. La fiscalité liée au statut d'entreprise s'ajouterait à la fiscalité spécifique de l'immobilier, notamment les taxes foncières et les droits de mutation.

Grâce à la rotation plus importante des actifs immobiliers des SIIC, les collectivités locales reçoivent des recettes de droits d'enregistrement supplémentaires. Ces ressources, qui n'auraient pas été engrangées sans le régime SIIC, représentent sans doute plusieurs centaines de millions d'euros.

2.1.3. Des risques de déperdition budgétaire

2.1.3.1. Imposition des actionnaires sur les revenus distribués

L'imposition sur les seuls revenus distribués n'est pas nécessairement équivalente à une imposition sur les bénéfices et une imposition des actionnaires sur les dividendes versés.

¹⁷ Ce constat est celui présent dans le rapport IGF de 2011 sur dépenses fiscales et les niches sociales.

Fiche 9

En l'absence d'exonération d'IS, les SIIC seraient redevables d'un IS au taux normal sur leurs bénéfices. Les actionnaires personnes physiques français seraient ensuite imposables sur les distributions réalisées à leur profit après application d'un abattement de 40 % et les actionnaires personnes morales seraient en principe exonérées s'ils détiennent une participation d'au moins 5 % dans le capital en application du régime mère-filles, avec toutefois la réintégration d'une quote-part de frais et charges égales à 5 % des distributions qui resterait imposable.

L'obligation de distribution ne porte pas sur l'intégralité de leur bénéfice exonéré. Pour mémoire, les taux d'obligation de distribution sont de :

- ◆ 100 % pour les seuls dividendes ;
- ◆ 85 % pour les produits de location ;
- ◆ 50 % pour les plus-values de cession.

Certains actionnaires, caisses de retraite et fonds de pension ne paient pas d'IS, dès lors qu'ils détiennent moins de 10 % du capital.

Avec le régime SIIC, l'IS dû par la SIIC sur une plus-value de cession de 100 est de 0 et les 50 distribués à ses actionnaires (obligation de distribution de 50 %) sont imposés, s'il s'agit par exemple d'actionnaires personnes morales françaises, à l'IS au taux de 33,33 %, soit un IS de 16.66, au lieu de d'un IS au taux normal de 33,33 % dans le régime commun.

Ces risques restent cependant très modérés et à relativiser.

L'absence d'imposition au niveau de la SIIC fournit une incitation forte à réaliser les plus-values latentes afin d'accroître la rentabilité des titres pour l'actionnaire. Les cessions ont d'ailleurs été multipliées par cinq depuis la création du régime, passant de 828 M€ à 3 993 M€. Cette évolution a été également très favorable aux collectivités locales qui ont bénéficié de l'augmentation des droits de mutation afférente.

2.1.3.2. Paiement anticipé de l'IS via le mécanisme « d'exit tax »

Le changement de régime fiscal qui résulte de l'option pour le régime SIIC (passage d'une société assujettie à l'IS à une société exonérée d'IS) entraîne, conformément aux règles de droit commun, les conséquences fiscales de la cessation d'entreprise. Parmi ces conséquences fiscales, il y a l'imposition immédiate des plus-values latentes sur les actifs de la société, au taux normal d'IS de 33.33 %.

Toutefois, des atténuations ont été prévues pour les SIIC, par rapport au droit commun de la cessation fiscale :

- ◆ les plus-values latentes relatives aux immeubles, autres biens immobiliers et parts des sociétés de personnes ayant un objet identique à celui des SIIC peuvent bénéficier d'un taux réduit d'IS de 19 % (initialement 16.5 %) au lieu de 33.33 % ;
- ◆ un paiement étalé de cet IS est prévu : cet IS doit être payé par quart le 15 décembre de l'année de l'option et de chacune des trois années suivantes.

En l'absence de mise en place de leur régime d'exonération, les SIIC n'auraient pas été soumises aux effets de la cessation fiscale puisqu'elles seraient restées assujetties à l'IS. Elles n'auraient donc pas été soumises à la taxation de leurs plus-values latentes mais elles auraient été soumises ultérieurement, en application du droit commun, à la taxation des plus-values lors de la cession de leurs immeubles, au taux de 33.33 %.

Ce paiement anticipé de l'IS à un taux réduit ne conduit pas nécessairement une perte de recette budgétaire. Le régime antérieur incitait les sociétés immobilières à ne pas réaliser leur plus-values de cession afin d'éviter cette imposition au niveau de l'IS.

Fiche 9

Le principal effet était une moins bonne allocation des capitaux disponibles puisque ces sommes étaient stérilisées au lieu d'être réinvesties dans de nouveaux projets ou distribués aux actionnaires. L'effet secondaire était une décote sur la valorisation des entreprises correspondantes traduisant cette incapacité partielle à générer des revenus pour l'actionnaire.

Contrairement à une entreprise classique, cette diminution du résultat ne permettait pas aux entreprises immobilières de développer leur appareil de production et d'assurer la croissance des revenus futurs. Elle amenait au contraire à une stérilisation de la valeur générée et une réduction de l'attractivité du secteur pour les investisseurs.

2.1.4. Option proposée : accroître l'obligation de distribution des revenus

La réforme envisagée a pour objectif d'accroître le montant des impôts perçus sans créer d'externalité négative sur le fonctionnement des SIIC.

Le régime actuel permet aux entreprises concernées, de constituer en franchise d'impôt des réserves correspondant à 15 % des produits de location et 50 % du montant de plus-values réalisées.

Il est proposé de réduire ces parts à 5 % et 30 % respectivement, en imposant aux SIIC de distribuer 95 % des produits de location et 70 % de leurs plus-values à leurs actionnaires, sur une période de trois ans et non plus de quatre ans.

En effet, les investissements productifs se caractérisent par une réalisation des facteurs de réussite (anticipation de la demande, de la rentabilité et des coûts) bien plus aléatoire et la nécessité d'un réinvestissement régulier d'une partie des bénéfices ; la sécurisation des recettes fiscales conduit alors à taxer la valeur ajoutée en amont de sa distribution aux actionnaires.

En revanche dans un investissement immobilier, l'absence d'appareil productif permet la distribution de la quasi-totalité du résultat et son imposition au niveau de l'actionnaire sans que cela ne nuise ni au développement économique ni à la préservation des impôts prélevés.

Les prévisions d'augmentation de recettes fiscales sont de l'ordre de :

- ◆ 72 M€ résultant de l'augmentation du taux de distribution des produits de location ;
- ◆ 42 M€ résultant de l'augmentation de distribution des plus-values ;
- ◆ 73 M€ résultant du passage de quatre à trois deux ans pour la distribution des plus-values.

Les hypothèses retenues pour effectuer ce chiffrage sont :

- ◆ 2 668 M€ de dividendes distribués pour l'année de référence ;
- ◆ imposition moyenne sur les dividendes de 21 % ;
- ◆ distribution de 85 % des bénéfices récurrents et de 50 % des plus-values ;
- ◆ répartition des dividendes : 85 % de produits de location et 15 % de revenus de plus-values ;
- ◆ accroissement annuel des dividendes de 10 %.

2.2. Autres options envisageables

2.2.1. Limiter l'option du statut SIIC à 10 ans

La mesure consisterait à obliger les SIIC désirant renouveler l'option au bout de dix ans à payer une *exit tax* sur les plus-values latentes réalisées depuis l'entrée dans le régime.

L'imposition régulière des plus-values latentes se traduirait de fait par une taxation similaire à l'impôt sur les sociétés mais dont le taux dépendra de la part relative des plus-values latentes dans le patrimoine au moment du renouvellement de l'option et la périodicité sera décennale et non pas annuel.

L'impact sur les recettes fiscales dépendra de plusieurs facteurs :

- ◆ l'évolution des valorisations des immeubles difficilement prévisible du fait de la faible liquidité du marché et des spécificités de chaque produit ;
- ◆ la vitesse de rotation du portefeuille des biens, l'imposition des plus-values latentes pouvant conduire à des changements dans la stratégie de cession des actifs de la part des SIIC afin d'arbitrer en faveur d'une réalisation plus rapide des plus-values latentes ou le maintien en portefeuille de moins-values latentes ;
- ◆ un déplacement plus ou moins important des investissements vers des zones moins dynamiques en termes de valorisation des actifs au profit d'une meilleure rentabilité locative.

2.2.2. Relever le taux de prélèvement de 20 % à 25 %

Le taux de prélèvement à 20 % ne concerne que les actionnaires exonérés d'impôt. La remontée du taux à 25 % aurait une portée purement symbolique et permettrait un gain budgétaire inférieur à 2 M€¹⁸.

2.2.3. Relever le taux d'imposition de « l'exit tax »¹⁹

La mesure consisterait à augmenter le taux d'imposition des plus-values latentes de 19 % à 22 % pour les entreprises entrant dans le régime SIIC.

Les entreprises susceptibles d'entrer dans le régime ayant pour la plupart déjà réalisé cette démarche, la portée budgétaire d'une telle mesure serait, a priori, faible, ce d'autant plus qu'elle réduirait l'attractivité du dispositif.

Si l'on néglige les éventuels effets d'assiette, le potentiel de recette fiscale supplémentaire est évalué à environ 7 M€²⁰.

¹⁸ Chiffrage de la direction de la législation fiscale.

¹⁹ L'imposition des plus-values latentes concerne l'entrée dans le régime de SIIC.

²⁰ 46 M€ versé en 2010 au titre de l'exit tax selon une étude de pwc de 2012.

2.2.4. Instaurer une obligation de location à usage d'habitation

Le principe serait d'exiger la détention d'un certain pourcentage d'immeubles à usage d'habitation. Du fait de la réglementation foncière et locative, la rentabilité de la location à usage d'habitation est notablement plus faible que celle des locaux de bureaux, ce qui incite les SIIC à s'abstenir d'en construire et d'en gérer. Cette mesure aurait éventuellement des effets favorables sur l'offre de logement pour les particuliers dès lors que des espaces fonciers seraient disponibles. En revanche, la baisse de rentabilité liée à l'instauration d'une telle obligation aurait deux conséquences prévisibles :

- ◆ une réduction des capitaux investis dans les SIIC du fait de la baisse d'attractivité du statut ;
- ◆ une diminution du montant total de dividendes distribués.

Les incertitudes quant aux résultats et l'existence de difficultés propres au secteur du logement incitent à ne pas retenir cette hypothèse.

3. Réforme, impact et modalités techniques

3.1. Réforme proposée

La réforme envisagée consiste à :

- ◆ relever l'obligation de distribution des produits de location de 85 % à 95 % ;
- ◆ relever le taux de distribution des plus-values de 50 % à 70 % ;
- ◆ réduire la période de distribution des plus-values de quatre à trois ans.

3.2. Modalités techniques de la réforme

Ce dispositif a été institué par l'article 11 de la loi de finances n°2002-1575 du 30 décembre 2002.

Il a par la suite été complété par :

- ◆ l'article 26 de la loi de finances pour 2005 (n°2004-1484 du 30 décembre 2004) ;
- ◆ l'article 138 de la loi de finances rectificative pour 2006 (n°2006-1771 du 30 décembre 2006) ;
- ◆ l'article 138 de la loi de finances rectificative pour 2006 (n°2006-1771 du 30 décembre 2006) ;
- ◆ l'article 28 de la loi de finances pour 2008 (n°2007-1822 du 24 décembre 2007) ;
- ◆ l'article 24 de la loi de finances pour 2009 (n°2008-1425 du 27 décembre 2008) ;
- ◆ l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 2009 (n°2009-1674 du 30 décembre 2009).

La réforme consistera en une modification des conditions de distribution des revenus et des plus-values dans la prochaine loi de finances.

3.3. Impact de la réforme

L'impact de la réforme permettra une augmentation des recettes fiscales tout en ayant un impact faible sur l'activité économique du secteur immobilier non résidentiel du fait du respect des équilibres du régime.

FICHE 10

**Centre national du cinéma et de l'image
animée (CNC)**

SOMMAIRE

1. PRÉSENTATION DE L'INTERVENTION	1
1.1. Historique.....	1
1.1.1. <i>Un établissement public singulier.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Un modèle redistributif et d'épargne forcée de l' « aval » vers l' « amont »</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>Une réforme financière profonde en 2007/2008.....</i>	<i>3</i>
1.2. Justification de l'action du CNC	6
1.2.1. <i>Un système original – ou dérogatoire</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>Des objectifs économiques et culturels</i>	<i>6</i>
1.3. Chiffrage.....	7
1.3.1. <i>Les moyens du CNC correspondent la fois à des prélèvements obligatoires et à de la dépense publique.....</i>	<i>7</i>
1.3.2. <i>Des ressources accrues de 80 % en dix ans sans prévisibilité</i>	<i>8</i>
1.3.3. <i>Des dépenses stratifiées déplafonnées en raison de la croissance des recettes.....</i>	<i>8</i>
1.3.4. <i>L'augmentation des recettes a conduit à la constitution d'un important fonds de roulement et au développement d'un plan pour le numérique</i>	<i>10</i>
1.4. Bénéficiaires.....	11
1.4.1. <i>Des missions qui se sont élargies mais avec une forte logique de retour</i>	<i>11</i>
1.4.2. <i>Une légitimité contestée par certains assujettis éloignés du cœur de la production audiovisuelle et source d'un contentieux européen</i>	<i>11</i>
1.4.3. <i>Une évaluation positive sur le cinéma, plus incertaine sur l'audiovisuel</i>	<i>12</i>
1.4.4. <i>Un partage du risque discutable et une atomicité très forte du secteur.....</i>	<i>13</i>
2. RÉFORME ENVISAGÉE.....	14
2.1. Justification de la réforme	14
2.1.1. <i>Une équité dans le financement, un système d'aide vieillissant, une intermédiation à questionner</i>	<i>14</i>
2.1.2. <i>Trois options sont ouvertes pour préparer une politique de meilleur pilotage des dépenses à opérer pour des raisons d'équité.....</i>	<i>15</i>
2.2. La mission retient un scénario d'économie de 150 M€ sur 2014 dans la continuité de ces analyses	15
2.3. Modalités techniques.....	16
2.4. Réformes alternatives non préconisées par la mission.....	16

1. Présentation de l'intervention

1.1. Historique

1.1.1. Un établissement public singulier

Le centre national du cinéma¹ (CNC) est un établissement public administratif placé sous la tutelle principale du ministère de la culture. Sa création remonte à la loi du 25 octobre 1946. Il conçoit et met en œuvre la politique de l'État dans les domaines du cinéma, mais aussi des autres industries de l'image animée : audiovisuel, vidéo, multimédia et jeu vidéo. Le CNC joue donc à la fois le rôle d'une administration centrale et d'un établissement public distributeur de moyens².

Schématiquement, l'économie de l'établissement repose sur un prélèvement de moyens sur l'« aval » de l'exploitation des films, moyens redistribués vers l'« amont », allant de la création des œuvres à leur primo-diffusion.

Le CNC s'inscrit lui-même dans un paysage global de l'industrie du cinéma relativement complexe.

En effet, outre les interventions du CNC, l'économie du secteur est modifiée substantiellement par plusieurs autres mécanismes publics : le régime des intermittents du spectacle, les autres aides sous forme de dépenses fiscales ou de soutiens européens ou locaux, les obligations réglementaires de production et de diffusion imposées aux chaînes de télévision, encadrées en particulier par le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les biens culturels, ainsi que quelques dispositifs fiscaux (crédit d'impôt cinéma, et les réductions d'impôt liées aux sociétés de financement dans l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel (SOFICA)³.

Ainsi, non seulement le mécanisme de financement du cinéma est modifié par le CNC, mais le marché du travail (statut des intermittents) ou des biens eux-mêmes (obligations de diffusions, normes sur les programmes) le sont également. Cette situation conduit généralement les études sur ce secteur à reconnaître une difficulté à en réformer un seul des éléments sans risquer de fragiliser son équilibre global.

Pour autant, la situation est en forte évolution en raison de force externes importantes.

En effet, à ces particularités nationales et historiques très fortes vient aujourd'hui s'ajouter un choc industriel sans précédent depuis l'arrivée de la télévision, que constitue le développement du numérique et de la diffusion massive de contenus via internet, qui plus est à une échelle mondiale.

L'ensemble de ces éléments ont justifié depuis plusieurs années des missions de réflexion sur l'avenir du secteur (dont très récemment la mission « Lescure »⁴) ou sur ses

¹ Centre national du cinéma et de l'image animée est son nom complet, peu utilisé.

² Ses missions sont définies à l'article L. 111-2 du code du cinéma et de l'image animée.

³ Selon l'article 68 de la 3e loi de finances rectificative pour 2012, les taux de TVA en vigueur au 1er janvier 2014 seront modifiés : ceci conduit le Cinéma à être taxé au taux de 10 % contre 7 % auparavant et les livres et la billetterie des spectacles vivants au taux de 5 % contre 5,5 %. Le taux normal passera alors de 19,6 % à 20 %. Les contributions à l'audiovisuel public et les publications de presse restent pour leur part au taux particulier de 2,1 %.

⁴ Le champ de cette mission est beaucoup largement de se pencher sur l'incidence des développements du numérique dans le champ culturel. Le CNC est abordé parmi les acteurs du système et son modèle fait l'objet d'une analyse.

financements (en particulier la mission conduite par l'IGF en 2010 sur les *Besoins de financement et les ressources du CNC* et la mission de la Cour des comptes pour le Sénat sur « *La gestion et le financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) Exercices 2007 à 2011* »⁵).

1.1.2. Un modèle redistributif et d'épargne forcée de l' « aval » vers l' « amont »

Le CNC est chargé des versements d'aides, automatiques⁶ ou sélectives⁷, à la création, production, distribution ou exploitation des œuvres –couvrant ainsi le spectre des activités « amont » du secteur qui le concerne. La croissance importante des moyens du CNC entre 2007 et 2011, de 512 M à 806 M€ (+57 %), a en outre conduit ce dernier à ajouter, en lien avec l'évolution du secteur une nouvelle catégorie d'interventions au titre d'un plan de soutien à la numérisation (cf. *infra*).

Le système d'aide du CNC est fondé sur deux types d'interventions distinctes :

- ◆ **les aides automatiques** sont des droits de tirage ouverts aux producteurs, distributeurs, exploitants et éditeurs de vidéo en fonction de paramètres liés au succès de leurs œuvres antérieures (par exemple l'entrée en salles de cinéma des films précédents) ou prévisionnelles (devis des chaînes pour l'audiovisuel). Ce système assure le réinvestissement des recettes dans les productions futures avec l'idée de consolider globalement l'industrie audiovisuelle et cinématographique ;
- ◆ **les soutiens sélectifs** sont des dépenses assimilables à des subventions ordonnancées par une commission de professionnels en fonction de critères de diversité et de « renouvellement des talents ». Il s'agit du vecteur d'une politique active de création et de redistribution.

Ces dispositifs sont majoritairement alimentés depuis 2008 par trois taxes affectées qui financent le CNC⁸ :

- ◆ une taxe sur les entrées en salle de cinéma (**TSA**) au taux de 10,72 %, créée en 1948 ;
- ◆ une taxe sur la commercialisation (**TSCV**) vidéo physique et dématérialisée (DVD), au taux de 2 %, créée en 1993 et étendue à la vidéo à la demande en 2004 ;
- ◆ une taxe sur les services de télévision (**TST**), portant à la fois sur les chaînes de télévisions, assiette historique, et, nouvellement, sur les services en ligne. On distingue pour cette dernière :
 - la **TST-E**, portant sur les éditeurs, au taux de 5,5 % au-delà de 11 M€, qui concerne les chaînes de télévision classiques ou TNT, assise sur les recettes de publicités, créée en 1986 lors de la libéralisation du secteur ;
 - la **TST-D**, portant sur les diffuseurs, au taux progressif allant de 0,5 % à 4,5 % selon neuf tranches au-delà d'une franchise de 10 M€, et qui porte sur les chaînes de télévisions qui s'auto distribuent (Canal+), les distributeurs (Câblo-opérateurs dont Numéricable) ou les services de télécommunication (fournisseurs d'accès à internet ou opérateurs de téléphonie mobiles⁹) qui diffusent des services de télévision, créée en 2007.

⁵ En application de l'article 58 2 de la LOLF. Voir également rapport de la Commission des finances du Sénat (A. de Montesquiou) « *le CNC : Une exception budgétaire* ».

⁶ C'est-à-dire de droits ouverts en fonction des recettes des précédentes œuvres.

⁷ A l'inverse des précédentes, attribuées sur critères.

⁸ Le CNC depuis 2008 ne reçoit plus de subventions. Il bénéficie également de manière historique et plus marginale de d'autres recettes comme les taxes sur les bénéfices tirés de la production et de la diffusion de films à caractère violent ou pornographique et les produits des sanctions prononcées par le CSA (montant total de 0,21 M€ en 2010 et 0,23 M€ en 2011).

⁹ Les quatre principaux étant Free, SFR, Orange et Bouygues.

1.1.3. Une réforme financière profonde en 2007/2008

Le CNC a connu à partir de 2007 une triple réforme :

- ♦ *juridique*, avec l'élargissement de ses missions dans le cadre d'une refonte du code du cinéma et de l'image animée ;
- ♦ *budgétaire*, avec le transfert direct des moyens qui lui sont affectés ;
- ♦ *organisationnelle* avec une refonte de son conseil d'administration.

Du point de vue financier, jusqu'en 2008, les taxes destinées au financement du cinéma transitaient par deux comptes d'affectation spéciale¹⁰. Dorénavant, les deux principales taxes – la TSA, depuis le premier janvier 2009 et la TST (D ou E) depuis janvier 2010 – sont affectées directement au CNC qui en assure le recouvrement et le contrôle fiscal, ce qui lui permet de bénéficier ainsi d'une large autonomie financière.

La dynamique de ces taxes est particulièrement importante depuis 2008, année où les fournisseurs d'accès à internet (FAI¹¹) ont été assujettis à la TST-D (cf. *infra*).

Cette dynamique très importante des taxes a attiré l'attention du Parlement et de la Cour des comptes qui ont mis en évidence deux phénomènes :

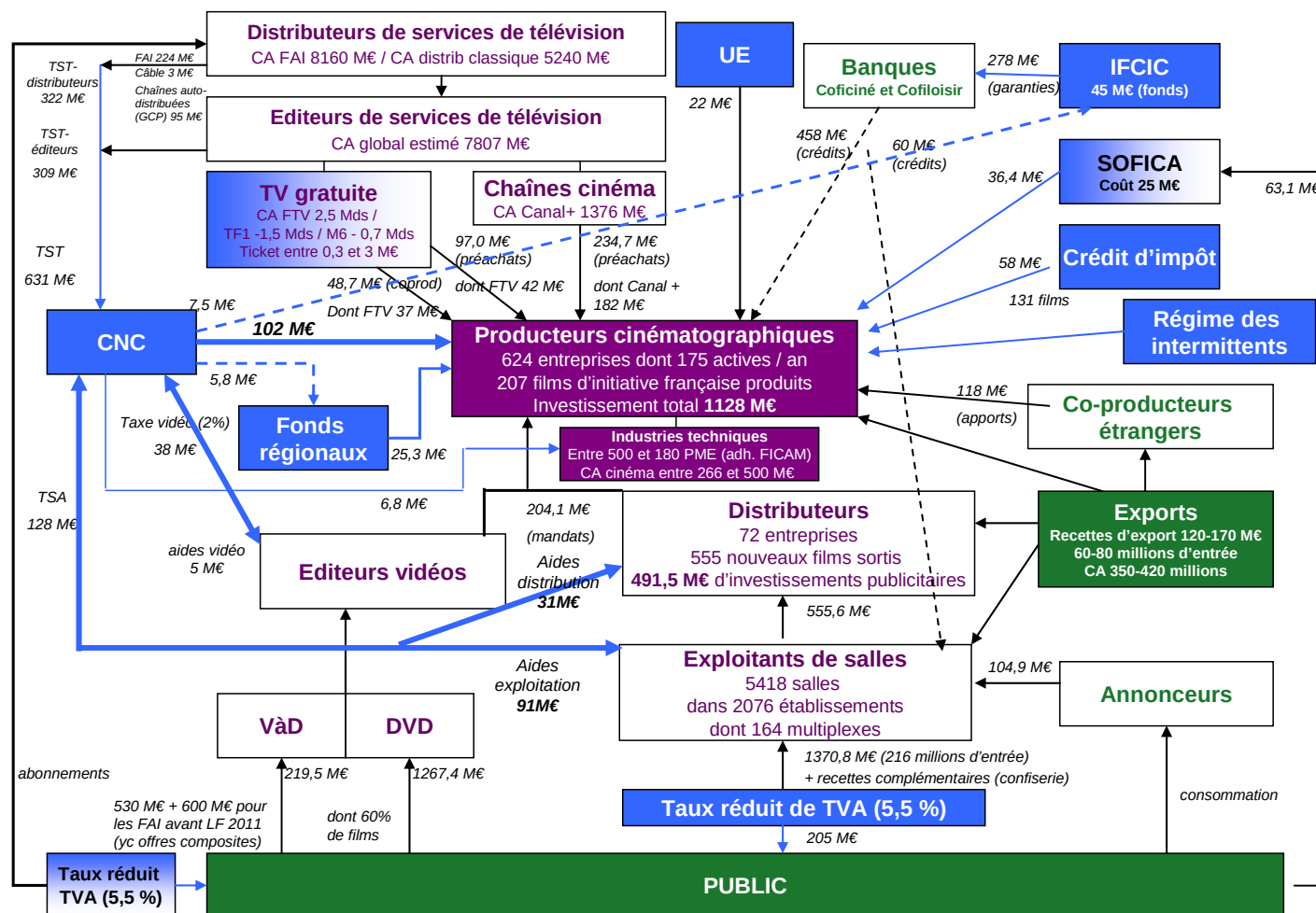
- ♦ le pilotage du budget de l'établissement essentiellement par les recettes là où l'ensemble des finances publiques (de l'État) est aujourd'hui piloté en dépenses ;
- ♦ le manque d'évaluation probante des investissements de l'établissement et sa très grande autonomie de gestion, en particulier l'absence de contrat d'objectif entre l'État et le CNC.

¹⁰ 711 « Soutien aux industries cinématographiques » et 712 « Soutien aux industries audiovisuelles ». On parle encore de taxe COSIP dans certains rapports.

¹¹ En particulier les quatre principaux opérateurs de téléphonie mobile.

Graphique 1 : Principaux flux financiers de la production cinématographique

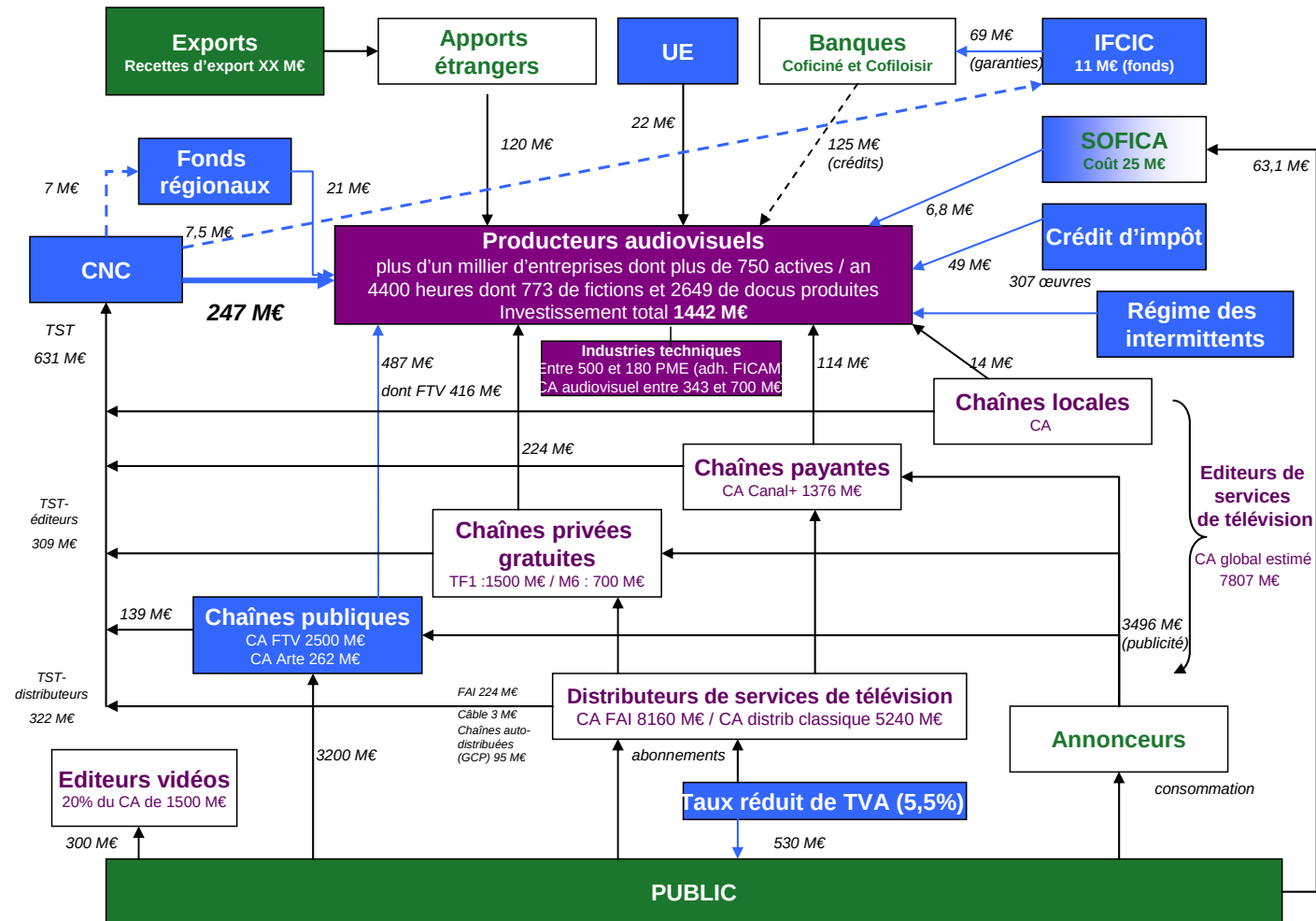
Sources = bilan 2011 du CNC, rapport IGF de 2011, rapport de la Cour des comptes 2012.



Source : Direction du budget. Bilan 2011 CNC, rapport IGF 2011, rapport Cour des comptes 2012.

Fiche 10

Graphique 2 : Principaux flux financiers de la production audiovisuelle



Source : Direction du budget. Bilan 2011 CNC, rapport IGF 2011, rapport Cour des comptes 2012.

1.2. Justification de l'action du CNC

1.2.1. Un système original – ou dérogatoire

En suivant la terminologie de la mission MAP¹², les financements du CNC s'analysent comme :

- ♦ **des aides directes au secteur qui recouvrent la vocation universaliste de l'établissement public** : aides à l'innovation (aides à la création), aides à l'investissement (production cinématographique), aides à la commercialisation (aides à la distribution ou exploitation des œuvres). Ces aides couvrent donc l'ensemble du cycle de production des entreprises du secteur¹³ ;
- ♦ **des aides financées par taxes affectées, c'est-à-dire n'entrant pas dans le champ du budget général mais restant dans le champ des prélèvements obligatoires**. Du point de vue de l'analyse générale de ce type de financements, ceci signifie en particulier que le coût de ces aides, payé par le secteur lui-même, et la redistribution opérée devraient être fondés sur une analyse précise des externalités¹⁴. Au-delà des externalités économiques, l'évaluation technique des externalités dans ce domaine est rendue difficile par le fait que les biens culturels sont difficiles à évaluer. En outre, ceci doit aussi poser la question, particulièrement dans un secteur aussi réglementé, de savoir si l'instrument utilisé est pertinent¹⁵.

Le caractère dérogatoire des transferts au CNC n'a pas manqué d'attirer l'attention du Parlement qui, par l'article 55 de la loi de finances pour 2009, codifié à l'article L.114-2 du nouveau code du cinéma, a prévu que le CNC transmette chaque année un rapport détaillé sur le rendement et l'emploi des taxes, prélèvements et autres produits affectés au CNC.

1.2.2. Des objectifs économiques et culturels

Les objectifs du CNC sont :

- ♦ **d'une part économiques** : en ouvrant des soutiens automatiques, l'établissement automatise le réinvestissement dans la production audiovisuelle des résultats issus d'anciennes œuvres. Cet objectif contraint donc le producteur à réinvestir dans son propre champ et évite ainsi la captation des investissements par l'aval de la filière ou la « fuite » vers d'autres domaines ;
- ♦ **d'autre part culturels ou de structuration de la filière** : en principe la production est française et, au travers des soutiens sélectifs, le CNC encourage la diversification des œuvres.

¹² Cf. annexe I « Interventions économiques de l'État ».

¹³ Une des particularités du secteur est d'ailleurs de souvent différencier les structures responsables de chacune des phases d'élaboration du produit.

¹⁴ C'est-à-dire que l'opération de redistribution interne au secteur a bien une externalité positive. L'analyse des critères de redistribution du CNC montre que celui-ci envisage de fait deux sources d'externalité : d'une part une dynamique plus grande en favorisant une allocation des actifs vers une prise de risque plus importante, d'autre part une préférence pour la « petite » taille des productions.

¹⁵ La réglementation sur la diffusion est considérée par beaucoup d'analystes, comme une forme d'action tout aussi efficace, notamment concernant la fiction audiovisuelle – celle-ci étant pour l'essentielle tirée par les carnets de commande des chaînes.

1.3. Chiffrage

1.3.1. Les moyens du CNC correspondent la fois à des prélèvements obligatoires et à de la dépense publique

Le modèle financier du CNC conduit à une description à la fois en ressources et en dépenses. **Du point de vue des finances publiques la fiscalité affectée au CNC entre dans le cadre des prélèvements obligatoires.**

Au niveau micro-économique, ces prélèvements sont, dans leurs modèles, proches des taxes sur la consommation et doivent s'analyser comme ayant à la fois un effet sur les prix et les volumes :

- ♦ comme toute hausse de prélèvements obligatoires, son premier effet est un transfert de valeur en baissant le prix de la production et en augmentant celui de la diffusion, sans effet sur les volumes ;
- ♦ mais en accroissant le prix de la diffusion, ceci doit conduire à réduire le volume de celle-ci. Dès lors l'analyse devrait intégrer des considérations relatives au type de diffusion et à l'élasticité de l'offre et de la demande. Par exemple, la faible élasticité des volumes d'entrées dans les salles relativement aux conditions économiques laisse penser qu'*in fine* c'est bien le consommateur qui s'acquitte de ces transferts au travers des répercussions sur un prix TTC de la TSA, sans effet importants sur les marges. Mais, *a contrario*, l'intensité très forte de la concurrence entre FAI ou opérateurs de téléphonie, si elle était prouvée, viendrait, lorsqu'il s'agit de la TST-D, modifier ce jugement dans l'autre sens : la taxation pourrait se traduire par une réduction de leurs marges.

Il apparaît difficile dans le champ de cette mission de savoir qui, du client ou de la chaîne de production, s'acquitte réellement le poids de ces transferts. Toutefois, ces taxes induisent bien une distorsion dans les volumes de production.

Au niveau global, la progression de ces taxes (+32 % entre 2008 et 2013) et une augmentation de leur assiette qui a été plus rapide que celle de la valeur ajoutée induit une hausse du taux de prélèvements obligatoires. Ceci est à rapprocher de la nécessaire réduction des prélèvements obligatoires inscrite dans la trajectoire pluriannuelle des finances publiques (cf. *infra*). Le cadrage général donné aux taxes affectées dans le cadre pluriannuel conduit à retenir une baisse de 5 % de celles-ci, ce qui peut être beaucoup plus difficile lorsqu'elles n'ont pas connue de croissance ces dernières années.

Les dépenses du CNC intègrent également le cadre des dépenses publiques. En tant qu'établissement financé par des moyens publics, le CNC voit l'ensemble de ses dépenses retracées dans le compte des organismes divers d'administration centrale. La réduction des dépenses publiques passe donc potentiellement par une mise à contribution du CNC qui, en raison de son pilotage par les recettes, n'y a pas été soumis ces dernières années.

Le déséquilibre potentiel entre recettes et dépenses du CNC pèse sur le déficit public. Ceci signifie que l'excès de recettes sur les dépenses améliore le solde des administrations publiques et inversement. A noter de ce point de vue que la mise en réserve de moyens non dépensés, comme ce fut le cas en 2012, conduit momentanément à une amélioration artificielle qui, si cette réserve est employée ou redéployée vers d'autres objectifs, sera ultérieurement une dégradation équivalente.

1.3.2. Des ressources accrues de 80 % en dix ans sans prévisibilité

recettes M€	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2008/2013
TSA	101	109	103	120	105	120	117	122	128	146	143	144	133	+9 %
TST-D								94	169	278	322	229 ¹⁶	247	+163 %
TST-E	328	315	314	325	324	340	362	283	282	297	309	295	290	+2 %
TSCV	13	20	24	38	37	35	33	33	33	33	32	31	30	-9 %
Total	442	444	441	483	466	495	512	532	612	754	806	699	700	+32 %

Source : Mission.

Entre 2001 et 2007, les ressources du CNC sont passées de 415 M€ à 515 M€. Depuis 2007, date de la création de la TST-D, les ressources du CNC ont progressé à 533 M€ en 2008, 612 M€ en 2009, 754 M€ en 2010. Cette progression en deux ans de 221 M€ est pour l'essentiel due à la progression de la TST-D qui a atteint en 2010 278 M€ alors qu'elle n'existait pas en 2007.

Cette progression s'est poursuivie en 2011 avec un montant total de ressources de 806 M€, dont 309 M€ au titre de la TST-D.

Cette évolution liée à l'entrée dans le champ taxable du CNC des FAI n'avait pas été anticipée. Elle a conduit l'État et le Parlement à réagir :

- ♦ en transférant 50 M€ de charges pérennes du budget de l'État vers le CNC entre 2008 et 2012 ;
- ♦ puis en plafonnant en 2012 la ressource TST-D du CNC à 229 M€ pour une prévision de rendement de 300 M€, le produit excédentaire revenant à l'État dans le cadre du plafonnement transverse des taxes affectées¹⁷ ;
- ♦ puis en déplafonnant en 2013 cette ressource en échange d'un prélèvement exceptionnel de 150 M€ sur le fonds de roulement du CNC, inscrit dans le projet de loi de finances pour 2013.

Ainsi, en 2013, l'établissement prévoit que cette ressource s'établisse à 247 M€, soit un niveau proche de celui de 2010 mais en augmentation de 163 % par rapport à 2008. De ce fait le budget total devrait atteindre 700 M€.

Dès lors la progression des moyens de l'établissement atteint 32 % de 2008 à 2013, soit 168 M€, dont 153 M€ pour la seule recette de TST-D.

1.3.3. Des dépenses stratifiées déplafonnées en raison de la croissance des recettes

La multiplicité des objectifs (création, production, diffusion, numérisation), la duplication des secteurs (audiovisuel et cinéma en particulier) et des modes de soutien (automatiques et sélectives) conduit à répertorier 19 types d'aides au sein du CNC.

¹⁶ Montant écrêté résultant de l'application d'un plafonnement : le montant réel a permis de générer 50 M€ d'économies pour le budget général.

¹⁷ L'évolution des taxes affectées au CNC est lui-même partiellement à l'origine de ce plafonnement.

Fiche 10

Tableau 1 : Évolution du montant des aides au CNC (2008 à 2013, en M€)

Aides du CNC en M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2008/2013 (%)
Soutiens sélectifs à la création audiovisuelle	2	2	2	5	5	5	+150
Aides automatiques à la production audiovisuelle	160	171	215	200	217	218	+36
Aides sélectives à la production audiovisuelle	63	64	73	51	51	51	-19
Aides sélectives à la création cinématographique	-	5	6	6	6	6	+20
Aides automatiques aux producteurs cinématographiques	71	67	70	81	86	86	+21
Autres aides sélectives à la production cinématographique	18	13	12	12	16	16	-11
Soutien à la production en régions	9	15	16	16	16	16	+78
Aides automatiques à l'exploitation	56	60	65	61	65	66	+18
Soutiens sélectifs à l'exploitation	17	71	66	21	22	23	+35
Aides automatiques aux sociétés de distribution	22	27	18	29	31	31	+41
Soutiens sélectifs aux sociétés de distribution	7	7	8	9	9	10	+43
Soutiens sélectifs à la diffusion du cinéma	5	5	7	7	7	7	+40
Aides automatiques à l'édition vidéo	8	5	4	6	7	7	-13
Soutiens sélectifs à l'édition vidéo	5	5	5	7	7	7	+40
Soutiens sélectifs à l'exportation	5	4	4	6	6	6	+20
Soutien sélectif à la promotion du cinéma et de l'audiovisuel	18	19	21	22	22	22	+22
Aides aux industries techniques et à l'innovation	2	11	10	15	15	15	+650
Avance sur recettes	28	28	30	29	29	29	+4
Soutien à la numérisation	-	-	6	102	6	91	+1417 (2010)
Total	495	581	638	685	623	710	+43

Source : recensement base de données de la direction du budget.

Ces aides sont évaluées à 710 M€ en 2013 contre 623 M€ en 2012 et 495 M€ en 2008.

Le tableau précédent ne comprend pas deux types de dépenses qui ne relèvent pas de l'intervention en faveur des entreprises :

- ◆ **les aides versées à des services tiers** (IFCIC et la cinémathèque française, collectivités territoriales) ;
- ◆ **les frais de gestion du CNC**, évalués par l'établissement lui-même en 2010, à 5,6 % du montant total des aides. Mais comme le relève la Cour des comptes : « *Sur le plan de la gestion interne, la recherche de performance est freinée par des difficultés liées au suivi de l'enveloppe des charges de fonctionnement, malgré de notables améliorations. La définition d'indicateurs fiables à ce sujet permettrait d'assurer une mesure plus fine de l'évolution de cette nature de dépenses.* ». Ceci n'empêche toutefois pas la Cour des comptes de noter également que les frais de gestion ont augmenté entre 2007 et 2011 plus vite que les ressources (72 % contre 60 %). Le CNC a affirmé en 2012 ramener ses frais de gestion à 5 % puis à 4,6 % en 2013.

1.3.4. L'augmentation des recettes a conduit à la constitution d'un important fonds de roulement et au développement d'un plan pour le numérique

Réserves du CNC	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2008/2012
Provisions pour charges de soutien	422	440	450	464	508	561	+ 33%
Réserves	22	33	99	279	335	209	+ 850%
Dont immobilier	1	4	5	7	28	34	+ 3300%
Dont solidarité	21	21	33	57	57	57	+ 171%
Dont numérique	0	8	61	215	250	118	+ 1375%
Total Réserves et provisions	444	473	549	743	758	770	+ 73%
Trésorerie	306	347	425	623	821		+ 33%

Source : Mission.

Le régime d'engagement des aides du CNC est pour partie automatique, fonction de droits acquis qui répondent à des critères préétablis (entrée en salles des productions précédentes pour le cinéma et devis des diffuseurs télévision pour l'audiovisuel par exemple). Ceci conduit à une certaine rigidité des dépenses qui a permis, compte tenu de la croissance très rapide de ses ressources des mises en réserves importantes au cours des dernières années. Ces réserves sont affectées à deux usages potentiels :

- ◆ **la couverture des charges de soutien prévisibles.** Ceci est principalement le fait des aides automatiques, qui constituent des droits de tirage à venir pour le bénéficiaires et qui sont mobilisées suivant leur calendrier de création, avec parfois plusieurs années de délais. Cette « provision » correspond aussi, comptablement, à une recommandation de la Cour des Comptes faite en 2005 suite à son analyse des risques financiers pesant sur le CNC ;
- ◆ ensuite à la « mise en réserve » de fonds que le CNC répartit entre trois objectifs :
 - **la couverture d'un plan pluriannuel de numérisation des salles 2010-2015** et des œuvres. Initialement, ce plan était de 371,8 M€. Suite à la ponction opérée sur le fonds de roulement du CNC en 2013 et compte tenu de son avancement il a été ramené à 250 M€. Ce plan viendra potentiellement augmenter les moyens spécifiquement engagés dans le cadre des investissements d'avenir pour la numérisation ;
 - **une réserve de « solidarité »**, qui est en réalité une provision pour de futurs engagements de moyens qui pourraient intervenir alors que l'établissement connaîtrait une baisse de recette ;
 - **une réserve immobilière** destinée à des achats immobiliers ou de travaux.

La situation du CNC est atypique de ce point de vue à deux titres au moins :

- ◆ d'une part, l'établissement couvre *en trésorerie* des aléas de nature fiscale qui devraient d'abord être couverts par un amortissement de la dépense s'ils venaient à survenir et non par un maintien de celle-ci ;
- ◆ d'autre part, l'établissement développe de nouvelles priorités (numérique) de dépenses qui n'ont pu entrer dans le débat plus large de l'affectation des moyens entre politiques publiques en raison de la rigidité de l'affectation des taxes.

1.4. Bénéficiaires

1.4.1. Des missions qui se sont élargies mais avec une forte logique de retour

Les interventions sous forme d'aides automatiques restent les principaux dispositifs, avec près de 428 M€ en 2013. Elles comprennent :

- ♦ **les aides à l'audiovisuel, qui concentrent en effet 218 M€** pour 555 soutiens. L'importance de ce dispositif est à rapprocher du montant de la TST-E (270 M€ en 2013). En effet, ces aides automatiques sont aussi pour ceux qui acquittent cette taxe une forme de « juste » retour qui suit l'évolution des prélèvements. Ceci est aussi une manière de gérer le consentement à l'impôt des principaux financeurs du CNC ;
- ♦ **les soutiens automatiques liés à l'industrie cinématographique (86 M€ à la production et 31 M€ à la diffusion).** Là encore ceux-ci sont à rapprocher de la TSA (124 M€ en 2013), dont l'assiette est directement liée à la fréquentation des salles de cinéma.

Les soutiens sélectifs (242 M€ en 2013) sont alors ajustés en fonction des recettes restantes et complétés par des moyens affectés à des tiers :

- ♦ **les soutiens sélectifs sont proches de mécanismes de subvention et assimilables à des dépenses « discrétionnaires » ;**
- ♦ **depuis 2010, les missions du CNC se sont élargies au-delà des interventions auprès des entreprises, avec des soutiens à des tiers.** Ainsi, le fonds de soutien géré par le CNC prend en charge, pour le compte de l'État, des actions auparavant financées par des crédits de la mission « Culture », en particulier les dispositifs d'éducation à l'image, le plan de restauration des films anciens, le fonds « Images de la diversité », l'action culturelle internationale ainsi que la subvention allouée à la Cinémathèque française (pour moitié en 2010, intégralement depuis 2011). Depuis 2012, le CNC finance par ailleurs, via le fonds de soutien, à la suite d'un transfert depuis le budget général de l'État, la subvention allouée à l'École nationale supérieure des métiers de l'image et du son (ENSMIS) et aux cinémathèques en région.

Ainsi deux logiques sont à prendre en compte :

- ♦ **sont bénéficiaires les industries immédiatement amont** des principaux contributeurs, suivant la logique de soutien économique à l'investissement dans la filière. Ceci est d'autant plus marqué que le consentement à cette imposition exceptionnelle doit être fort. On peut noter que dans le cas de l'audiovisuel le financement par le CNC est intégrable dans le plan de financement de la production par les chaînes ;
- ♦ sont également bénéficiaires, au travers des soutiens sélectifs, **la production la plus risquée et celle qui vient théoriquement enrichir l'offre.**

1.4.2. Une légitimité contestée par certains assujettis éloignés du cœur de la production audiovisuelle et source d'un contentieux européen

Cette logique du retour indirect vers la filière contributrice s'est fortement réduite avec l'apparition de la TST-D. Cette nouvelle taxe a en effet rapidement soulevé deux questionnements parallèles :

- ♦ **les FAI et opérateurs télécom sont *a priori* des contributeurs qui peuvent se sentir très éloignés de la production**¹⁸. Taxés sur la base de leur chiffre d'affaires,

¹⁸ Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport de 2012 : « les fréquentes modifications qui ont été apportées à l'assiette de cette taxe dans le souci de sécuriser la nouvelle ressource au profit du CNC, attestent qu'en l'espèce, le lien entre la diffusion des contenus et la taxation correspondante est moins patent que pour les autres taxes ».

sont-ils encore dans la sphère d'influence de la création cinématographique et audiovisuelle ? peut-on réellement considérer que les FAI sont aujourd'hui en croissance grâce à une logique de contenus audiovisuels ou sont-ils en réalité tirés par l'essor des nouveaux moyens de communication, voire par des contenus propres (jeux) ? Cette question est d'autant plus marquée que ces FAI ont cherché, à l'occasion de la réforme de la TVA sur les services de télévision à réduire leur contribution au titre de la TST-D¹⁹ ;

- ♦ **à l'inverse, est-il normal que la croissance très forte de ce secteur échappe partiellement à une taxation que d'autres secteurs subissent**, bénéficiant en cela d'un avantage fiscal de fait lié à la faible régulation comparée des services en ligne, dont la TST-D ne serait qu'un élément de correction ?

Cette dernière question prend un relief particulier avec le contentieux ouvert au niveau européen sur la taxe elle-même, celle-ci en s'interrogeant sur la compatibilité de la TST-D avec la directive « autorisation » (la Commission interprétant cette dernière, votée initialement pour permettre le décollage du secteur, comme prohibant la taxation des opérateurs télécoms) pourrait forcer la France, si sa voix n'était pas entendue, à réviser son système.

Ces deux questions sont au-delà de la portée de la MAP, mais le lien distendu entre les ressources prélevées au titre de la TST-D, d'une part, l'importance du secteur numérique dans la valeur ajoutée d'autre part doivent **conduire, sous réserve de compatibilité européenne, à poser la question du maintien de ces taxes mais pour un bénéfice général et non plus en faveur du seul secteur audiovisuel et du cinéma, lesquels n'en bénéficient que depuis une période très récente.**

1.4.3. Une évaluation positive sur le cinéma, plus incertaine sur l'audiovisuel

La mission IGF de 2010 semblait conclure que les soutiens du CNC étaient des éléments structurants de la production cinématographique française mais que ses résultats s'avéraient peu probants en matière de soutien audiovisuel.

Le soutien au secteur cinématographique a été analysé plutôt positivement par cette mission, qui a pu mesurer les résultats conformes aux objectifs en termes de nombre de salles (plus d'écrans qu'il y a 35 ans), de nombre de films produits (203 en 2001, 272 en 2011) et de nombre de sociétés de production indépendantes (à peine plus d'un film par société en moyenne, donc une atomie entretenue très forte du secteur).

Les objectifs qui émergent de cette approche sont le maintien d'une production indépendante de la diffusion, des œuvres qui ne seraient pas des œuvres de commande et une faible concentration du secteur.

Ces objectifs peuvent eux-mêmes être discutés :

- ♦ faudrait-il une plus grande concentration du secteur et chercher à construire des opérateurs ayant une taille critique à l'échelle mondiale ?
- ♦ faut-il limiter davantage le nombre de films pour faciliter l'exploitation de ceux-ci et éviter un « *crowding out* » ?
- ♦ faut-il permettre une adaptation plus rapide des salles, quitte à favoriser une reconcentration du secteur ?

¹⁹ L'assiette de la TST-D correspondait à l'assiette de calcul de la TVA sur les services de télévision. Celle-ci était importante dans le calcul des offres « triple-play » car la TVA sur les services de télévision était faible (5,5 %) avec le passage à un taux supérieur, cette assiette a été révisée à la baisse dans les offres (découplage du tarif) afin de minimiser les effets de la TST-D. ceci a enclenché une réforme du calcul de l'assiette, encore suspendue aux décisions de Bruxelles sur la compatibilité de la TST-D avec la réglementation européenne.

Les soutiens au secteur audiovisuel semblent, toujours selon la mission IGF de 2010, peu efficaces.

Ce jugement est à nouveau partagé en 2012 par la Cour des comptes qui note que le système d'aide est unique en Europe pour des résultats d'audience parmi les plus faibles (3 séries françaises parmi les 100 meilleures audiences).

Ceci pourrait s'expliquer en partie par le fait que ce système a connu dans les dix dernières années une transformation importante, avec notamment une modification profonde des politiques de production de séries outre-Atlantique.

A la différence de l'industrie du cinéma, la production audiovisuelle demeure pilotée par les carnets de commandes des chaînes et l'inadéquation d'une œuvre à la diffusion ne peut être généralement être contournée par des réseaux de diffusion spécifiques. De plus l'amortissement des séries passe souvent par leur exportation, l'exception culturelle française n'étant pas toujours un atout.

De plus, les obligations d'investissement des chaînes induisent que les œuvres produites ne sont pas conditionnées par un résultat futur d'audience, ni même de qualité (quand bien même cette notion reste subjective). Le chiffre d'affaires des chaînes étant par ailleurs globalement en hausse (en régime de croisière, c'est-à-dire hors effet crise et à nombre de chaînes constant), grâce à la hausse de la redevance et du chiffre d'affaires de la publicité (optimisation des annonceurs), on constate également un effet de hausse du coût horaire de production pour le diffuseur sans contrepartie pour ce dernier : la décroissance des aides du CNC à l'audiovisuel pourrait permettre de compenser cet effet pervers. Une autre solution serait d'imposer aux chaînes des obligations d'investissement en volume horaire et non en volume de dépenses, solution préconisée par la Cour des comptes.

1.4.4. Un partage du risque discutable et une atomisticité très forte du secteur

Les analyses de la politique du CNC relèvent globalement deux effets pervers potentiels :

- ♦ **il est structurellement défavorable à l'émergence de structures de taille mondiale.** En encourageant la concurrence à très petite échelle et sur un plan national, l'avantage de la diversité peut se retourner contre les producteurs au niveau international ;
- ♦ **il modifie la structure du risque en décourageant certaines productions.** En effet pour celui qui entre dans la validation du CNC, les risques financiers sont fortement atténués. D'une part parce qu'ils sont portés par le consommateur (via la fiscalité), d'autre part parce que le système du CNC assure la quasi-totalité de la couverture des risques de la chaîne de production. Ceci induit une forme de sélection adverse en décourageant à l'entrée la production de films plus tournés vers l'international, qui sont alors comparativement beaucoup plus risqués. Ceci est encore accentué par la relative saturation de la production qu'organise le CNC en allant, logiquement, multiplier le nombre d'œuvres produites.

2. Réforme envisagée

2.1. Justification de la réforme

2.1.1. Une équité dans le financement, un système d'aide vieillissant, une intermédiation à questionner

La mission conduite en 2010-11 a mis en évidence la complexité du secteur et sa sédimentation rendent difficiles des réformes d'ampleur qui auraient des effets redistributifs importants, même si au global, ceux-ci pouvaient être favorables.

Pourtant trois phénomènes nouveaux justifient aujourd'hui de revoir précisément le financement du CNC et son système d'intervention :

- ♦ **en raison d'un choc technologique** : l'évolution rapide des nouveaux moyens de diffusion, via la TNT ou les FAI, conduisent inexorablement l'action du CNC à s'inscrire dans un paysage nouveau. Les moyens mis à disposition du CNC pour la numérisation, véritable variable d'ajustement budgétaire, ou à destination de l'audiovisuel, avec un faible succès, doivent être repensés en fonction des nouveaux besoins de ces industries ;
- ♦ **en raison d'une mondialisation croissante** : comme d'autres interventions de l'État en faveur de l'industrie, les interventions en faveur du CNC sont pour l'essentiel défensives et n'encouragent que peu le risque, alors même que l'ouverture à la concurrence internationale se fait plus forte et que les barrières à la circulation des images tombent ;
- ♦ **en raison d'une spécificité financière qui apparaît de moins en moins équitable au regard des contraintes posées aux autres secteurs bénéficiant de fonds publics** : les financements du CNC ont connu une croissance sans précédent, totalement dérogatoire au regard des contraintes posées aux autres secteurs et pour l'essentiel due à l'intégration de moyens qui ne relèvent pas directement de sa sphère (FAI).

Ce dernier point est particulièrement remarquable car comme le note la Cour des comptes :

- ♦ **le modèle du CNC est essentiellement guidé par les ressources**, ce qui conduit l'établissement, avec la croissance de celles-ci, à de nouvelles dépenses sans mesure a priori de leur efficience ;
- ♦ **les contraintes de finances publiques imposent aujourd'hui des arbitrages entre politiques publiques** desquels ne peut se soustraire le CNC : l'affectation sans discussion de taxes le conduit pourtant à en être dans la pratique très prémuni ;
- ♦ **l'éloignement de plus en plus fort des recettes** avec l'objet du CNC devrait au contraire pousser vers un partage des recettes entre secteurs.

2.1.2. Trois options sont ouvertes pour préparer une politique de meilleur pilotage des dépenses à opérer pour des raisons d'équité

La Cour des comptes, dans son rapport de 2012, retenait trois scénarios possibles pour inscrire le CNC dans le périmètre de la maîtrise des comptes publics :

- ♦ **la fixation d'un plafond de dépenses pluriannuel commandant la détermination du barème des taxes affectées au CNC** : cette solution d'un retour au pilotage par la dépense est la plus à même, à moyen terme, de permettre un débat réellement ouvert sur les moyens de l'établissement ;
- ♦ **le recours à des écrêtements ciblés sur les taxes** : cette solution permet dans les conditions du pilotage actuel de reprendre indirectement le contrôle de l'évolution des moyens du CNC ;
- ♦ **la budgétisation d'une partie de l'actuelle TST « distributeurs »** ; cette solution permettrait, si elle était mise en œuvre, de piloter les dépenses discrétionnaires de l'établissement tout en réaffectant le produit de la TST-D à l'État.

2.2. La mission retient un scénario d'économie de 150 M€ sur 2014 dans la continuité de ces analyses

L'évolution des ressources du CNC depuis 2008 apparaît *a posteriori* comme une anomalie au sein des finances publiques.

La mission MAP propose donc de redimensionner les moyens du CNC au niveau atteint en 2008, soit 550 M€. Cette normalisation pourrait prendre appui sur deux réformes inspirées du second scénario de la mission conduite par la Cour des comptes :

- ♦ **un plafonnement global des taxes affectées au CNC autour de 550 M€**, soit un niveau conforme à l'évolution des autres dépenses publiques d'intervention ;
- ♦ **ceci serait le fait du plafonnement de la TST-D, qui serait alors réaffectée au budget de l'État pour la part dépassant 94 M€, soit son niveau de 2008, par plafonnement en loi de finances.** Ceci serait effectué, sans modification de ses modalités de calcul et concomitamment aux conclusions du contentieux européen en cours.

Rapporté à l'ensemble du secteur cette réforme resterait assez modeste pour deux raisons :

- ♦ **il ne s'agit que d'un retour aux moyens financiers de 2008 sans perte de droits acquis dans la période intermédiaire.** Les provisions couvertes par de la trésorerie de l'établissement garantissent que les soutiens automatiques déjà acquis seront intégralement honorés et qu'il n'y aurait donc aucun perdant en termes de droits acquis ;
- ♦ **ceci ne représente qu'une diminution de 5 % des moyens publics** : les moyens résultant des obligations faites aux chaînes, les aides fiscales et les autres soutiens du secteur sont estimés par la Cour des comptes à 2,1 Md€ ; ceci représenterait donc une diminution de moins de 5 %, conforme aux cibles budgétaires (dit autrement le CNC n'assure que 31 % des financements, les chaînes en assurant 58 %) ²⁰.

Elle n'en constitue pas moins une amélioration substantielle de la gestion des ressources publiques.

On peut noter que le scénario proposé conduit à une économie en dépense de 150 M€ en l'absence de création de dépenses nouvelles.

²⁰ La même estimation retient une valeur de marché de 13,6 Md€, le CNC en représentant moins de 4 %.

De fait, le scénario de la mission conduit à ne pas remettre en cause le bienfondé de la taxation mais son affectation exclusive à un tiers. Le plafonnement de cette affectation garantit les ressources pour autant qu'elles atteignent ce plafond et conduisent à faire de l'État un bénéficiaire de deuxième rang, qui ne semble par ailleurs pas moins légitime.

Par ailleurs, la mission relève la nécessité d'organiser un véritable contrat d'objectif et de moyens du CNC qui fixerait la trajectoire des dépenses et des recettes du CNC. Il ne s'agit toutefois que d'une modalité de gestion des moyens qui ne présage pas de leur dimensionnement.

2.3. Modalités techniques

Le plafonnement du montant de TST-D affecté au CNC, déjà pratiqué en 2012, passe par une disposition en loi de finances, tout comme le calcul d'un nouveau taux de TSA.

L'évolution des dépenses du CNC dépend d'un niveau réglementaire et doit être conduite simultanément et en cohérence afin de ne pas conduire l'établissement à se mettre en déséquilibre.

Ce type de réforme n'appelle pas de mesures de compensation à proprement parler puisqu'elle concerne le flux de nouveauté et n'a pas d'effet sur une population qui peut s'estimer propriétaire d'avantages.

Pour autant, l'économie globale du secteur pourrait être sans doute améliorée, dans la continuité des réformes proposées par l'inspection des finances, sans être contradictoire avec la réforme des interventions de l'État, en se penchant sur les barrières réglementaires qui viennent entraver le système de diffusion.

Une autre piste pourrait être, dans une logique proche de celle de la croissance des PME poussées vers les ETI, de faire émerger dans le cadre de la BPI des moyens dédiés à la croissance des acteurs de ce secteur – croissance qui serait en lien avec les opportunités offertes au niveau international.

2.4. Réformes alternatives non préconisées par la mission

Plutôt que de reverser l'intégralité de l'économie générée par l'écêtement de la ressource du CNC, il est probable que divers organismes sollicitent une affectation de cette ressource sur d'autres dépenses – ce qui ne permettrait pas d'atteindre l'objectif de dégager des économies nettes.

Si ces pistes ne sont pas préconisées par la mission qui avait pour seul objectif de proposer des économies budgétaires nettes, il est néanmoins utile de les présenter :

- ♦ la réduction des prélèvements correspondants, ce qui revient, si l'on considère la situation actuelle comme la situation de départ, à restituer au contribuable une partie de l'économie. Les acteurs du système soulèveront la question du maintien de la taxe à son niveau à partir du moment où celle-ci n'est plus affectée à 100 % au CNC mais au budget général. Cette baisse de la taxe conduirait à ce que la diminution de dépense soit compensée par la diminution de prélèvements obligatoires, sans effet sur le déficit public ;

Fiche 10

- ♦ l'affectation à d'autres personnes publiques du surplus de la taxe, éventuellement via un compte d'affectation spéciale accueillant une ressource du CNC. Ceci constituerait est une modalité de gestion de la TST-D qui pourrait permettre d'organiser un partage des ressources entre le CNC et d'autres besoins (secteurs culturels – musique – ou numérique – plan numérique). Cette solution d'affectation conduit de fait à créer, en dehors des circuits classiques de gestion de la dépense publique (norme de dépense, objectifs par ministère,...) de nouvelles catégories de dépenses alors même que la contrainte se fait pressante sur l'ensemble du budget de l'État. Il s'agit donc d'un déplacement du sujet vers le financement de nouveaux besoins²¹, que la mission ne recommande pas.

²¹ Et/ou la création de nouveaux prélèvements obligatoires.

FICHE 11

**Exonération de TICPE pour les conducteurs
d'engins agricoles et de chantier, les taxis
et les transporteurs routiers**

SOMMAIRE

1. PRÉSENTATION DES MESURES.....	1
1.1. Présentation de l'exonération de TICPE pour les agriculteurs, le secteur des travaux publics, les taxis et les transporteurs routiers.....	1
1.1.1. <i>Nature et montant des mesures.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Modalités de calcul de la mesure.....</i>	<i>2</i>
1.2. Justification des quatre mesures	5
1.2.1. <i>Justification commune aux quatre dépenses fiscales.....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>Justification spécifique du soutien au secteur agricole et des travaux publics.....</i>	<i>5</i>
1.2.3. <i>Justification spécifique aux transporteurs routiers.....</i>	<i>6</i>
1.2.4. <i>Justification spécifique aux artisans taxis.....</i>	<i>6</i>
1.3. Chiffrage de l'aide.....	8
1.3.1. <i>Montant cumulé des quatre dépenses fiscales en 2013.....</i>	<i>8</i>
1.3.2. <i>Évolution du montant des quatre dépenses fiscales.....</i>	<i>9</i>
1.3.3. <i>Impact des quatre dépenses fiscales sur les secteurs d'activité bénéficiaires</i>	<i>11</i>
2. JUSTIFICATION DE LA RÉFORME ENVISAGÉE	18
2.1. Justification de la réforme	18
2.1.1. <i>Des dispositifs non ciblés qui ne justifient pas l'écart entre le taux de TICPE de droit commun et le taux réduit</i>	<i>18</i>
2.1.2. <i>Des dispositifs qui sont en contradiction avec les objectifs de réduction de la consommation de carburant et de transition énergétique.....</i>	<i>19</i>
2.2. Deux scénarios sont envisageables pour la réforme du taux réduit de TICPE et le remboursement partiel agricole.....	20
2.2.1. <i>Scénario n°1 : augmentation uniforme du taux réduit de TICPE.....</i>	<i>20</i>
2.2.2. <i>Scénario n°2 : augmentation différenciée du taux réduit de TICPE entre les agriculteurs et le BTP.....</i>	<i>21</i>
2.3. Synthèse des propositions relatives au taux réduit de TICPE et au remboursement partiel agricole.....	27
2.4. Réforme des remboursements partiels en faveur des transporteurs routiers et des taxis.....	27
2.5. Economie totale	28

1. Présentation des mesures

1.1. Présentation de l'exonération de TICPE pour les agriculteurs, le secteur des travaux publics, les taxis et les transporteurs routiers

1.1.1. Nature et montant des mesures

1.1.1.1. *Les agriculteurs et le secteur des travaux publics bénéficient d'un taux réduit de TICPE*

Les agriculteurs, le secteur des travaux publics, les transporteurs ferroviaires (SNCF), le secteur forestier, les bateaux de navigation maritime et les engins qui ne circulent pas sur la route bénéficient depuis la loi du 14 décembre 1966 d'une intervention économique pour réduire leurs dépenses en carburant. Compte tenu de la répartition du bénéfice de cette exonération, dont 89 % revient aux travaux publics et aux agriculteurs, la mission a ciblé ces deux secteurs dans le cadre de l'étude de l'efficacité de cette dépense fiscale.

A l'achat, les agriculteurs, le secteur des travaux publics, les transporteurs ferroviaires, le secteur forestier, les bateaux de navigation maritime et les engins qui ne circulent pas sur la route bénéficient d'un taux de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) réduit.

Pour l'année 2013, la dépense fiscale n°800201 relative au taux réduit de TICPE est estimée à 2 085 M€.

1.1.1.2. *Les agriculteurs bénéficient d'un remboursement partiel de TICPE*

Les agriculteurs bénéficient depuis la loi de finances pour 2004 d'un remboursement sur le montant de TICPE acquitté. Cette dépense fiscale accordée dans le cadre du programme 154 *Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires* par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt prévoit un remboursement *a posteriori* sur les volumes de gazole non routier, de fioul lourd et de gaz naturel imposés au titre de la taxe intérieure sur la consommation.

Pour l'année 2013, la dépense fiscale n°800405 relative au remboursement partiel en faveur des agriculteurs de la TICPE est estimée à 121 M€.

1.1.1.3. *Les transporteurs routiers bénéficient d'un remboursement partiel de TICPE*

Les transporteurs routiers bénéficient depuis la loi de finances initiale pour 2009 d'une intervention économique pour soutenir l'activité du transport routier de marchandises (TRM). Cette dépense fiscale accordée dans le cadre du programme 203 *Infrastructures et services de transports* prévoit un remboursement partiel de TICPE *a posteriori* sur les volumes de gazoles et de supercarburant réellement consommés.

Pour l'année 2013, la dépense fiscale n°800403 relative au remboursement d'une fraction de TICPE au profit des transporteurs routiers est estimée à 330 M€.

1.1.1.4. Les taxis bénéficient d'un remboursement partiel de TICPE

La profession des taxis bénéficie depuis la loi de finances pour 1982 du 30 décembre 2012 d'une intervention économique pour soutenir leur activité. Cette dépense fiscale accordée dans le cadre du programme 203 *Infrastructures et services de transports* prévoit un remboursement partiel de TICPE *a posteriori* sur les volumes de gazoles et de supercarburant réellement consommés.

Pour l'année 2013, la dépense fiscale n°800103 relative au remboursement d'une fraction de TICPE au profit de la profession des taxis est estimée à 22 M€.

1.1.2. Modalités de calcul de la mesure

1.1.2.1. Taux réduit de TICPE pour les agriculteurs, le secteur des travaux publics, les transporteurs ferroviaires, le secteur forestier et les engins qui ne circulent pas sur la route

La dépense fiscale est définie par l'arrêté du 10 novembre 2011 fixant pour le gazole, les carburéacteurs, les gaz de pétrole liquéfiés et les émulsions d'eau dans du gazole des conditions d'emploi ouvrant droit à l'application du régime fiscal privilégié institué par l'article 265 du code des douanes en matière de taxe intérieure de consommation.

Depuis 2011, le carburant associé à cette dépense fiscale n'est plus le fioul ordinaire domestique, dont l'utilisation en tant que carburant a été interdite, mais le gazole non routier (GNR), moins polluant, réservé à des secteurs d'activité qui ne circulent pas sur les routes et ne sont pas régis par le code de la route.

L'arrêté du 10 novembre 2011 liste les véhicules, engins et moteurs ayant l'autorisation de fonctionner au GNR :

- ◆ les moteurs, autres que les moteurs de propulsion, montés sur des machines ou appareils mobiles qu'ils ont pour fonction d'actionner et sous réserve qu'ils soient utilisés à des fins industrielles ou commerciales ;
- ◆ les moteurs de propulsion : d'autorails et de locomotives, de bateaux, à l'exclusion des bateaux de plaisance, de tracteurs de type agricole ou forestier, de véhicules et d'engins mobiles destinés à une utilisation hors voie publique, utilisés à des fins industrielles ou commerciales, de véhicules automobiles utilisés à des fins industrielles ou commerciales : pompes à béton, grues forestières, pompes alimentaires.

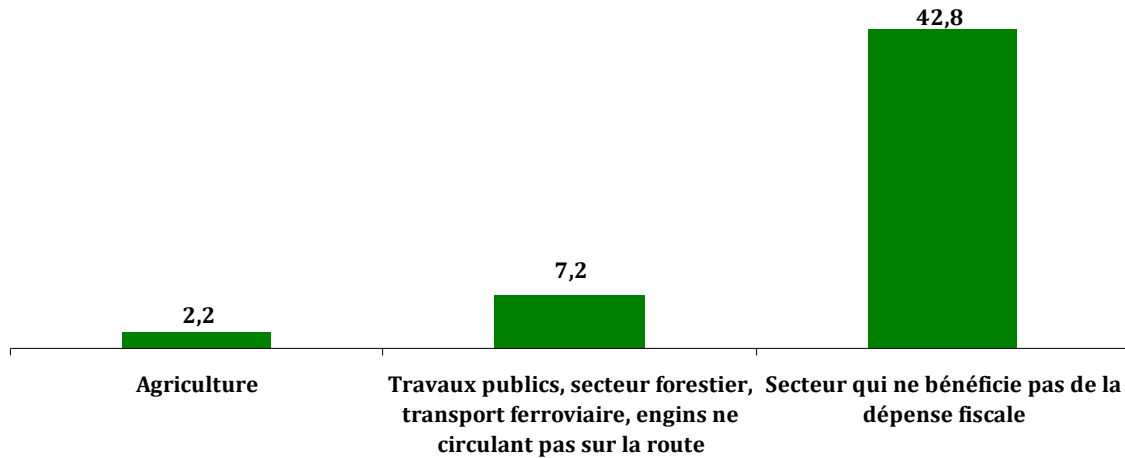
L'exonération donne droit au 1^{er} janvier 2013 à un taux de TICPE à l'achat du GNR de 7,20 € par hectolitre, alors que le taux de référence (tarif appliqué au gazole pour les véhicules de particuliers) est estimé à 44,19 € par hectolitre au 1^{er} janvier 2013 par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE). Le montant de TICPE par hectolitre de référence pour le calcul de la dépense fiscale est de 42,84 €.

Tableau 1 : Comparaison des montants de TICPE par hectolitre entre les secteurs d'activité

Secteur d'activité	Montant de la TICPE par hectolitre (en €)
Travaux publics, secteur forestier, transport ferroviaire et engins non utilisés sur la route	7,20
Agriculture (après remboursement partiel)	2,20
Secteur qui ne bénéficie pas de la dépense fiscale	42,8

Source : Tome II Voies et Moyens PLF 2013.

Graphique 1 : Comparaison du montant dont s'acquitte chaque catégorie de consommateur par hectolitre de gazole (en € par hectolitre)



Source : Tome II Voies et Moyens PLF 2013.

1.1.2.2. Remboursement partiel de TICPE pour les agriculteurs

L'article 4 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 fixe le montant du remboursement partiel de TICPE spécifique aux agriculteurs, qui est de 5,0 € en moyenne par hectolitre de gazole.

Le montant du remboursement partiel au profit des agriculteurs s'établit à :

- ♦ 5,00 € par hectolitre de gazole non routier (GNR) ;
- ♦ 16,65 € par tonne pour le fioul lourd ;
- ♦ 1,071 € par millier de kilowattheure pour le gaz naturel.

Au sein de la dépense fiscale, il n'est pas possible de distinguer avec précision les montants accordés au titre de chaque type de carburant. Cependant, la part du gaz naturel est négligeable et représente moins d'1 % de la dépense fiscale totale de 121 M€.

Le montant total de TICPE dont s'acquittent les agriculteurs est, après les deux dépenses fiscales (taux réduit de TICPE et remboursement partiel), de 2,20 € par hectolitre de gazole non routier.

1.1.2.3. Remboursement partiel de TIC pour les transporteurs routiers

Le dispositif de remboursement partiel de TIC pour les transporteurs routiers est régi par l'article 265 *septies* du code des douanes. Ce remboursement est déplafonné. La loi de finances initiale pour l'année 1999 prévoit plusieurs séries de conditions qui doivent être cumulativement satisfaites pour bénéficier du remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gazole.

Les entreprises bénéficiaires sont les entreprises propriétaires ou, en leur lieu et place, les entreprises titulaires de contrats de crédit-bail ou de location de plus de deux ans (visés à l'article 284 *bis* A du code des douanes). Les sous-locataires peuvent bénéficier du remboursement partiel de la TIC depuis le 1^{er} janvier 2006, en lieu et place du locataire ou du propriétaire des véhicules. Depuis 2005, le secteur public, pour la partie de son activité soumise au droit commercial (régie, EPIC), peut solliciter le bénéfice de la détaxe s'il a une

Fiche 11

activité de transport de marchandises. Le siège social de l'entreprise doit être établi sur le territoire de l'Union européenne. Les véhicules ouvrant droit au remboursement sont les véhicules routiers destinés au transport des marchandises qui représentent un poids total de 7,5 tonnes et plus sont immatriculés dans l'un des États membres de l'Union européenne.

Le carburant éligible est le gazole répertorié à l'indice 22 du tableau B de l'article 265 du code des douanes, consommé pendant le semestre au titre duquel le remboursement est demandé, ouvre droit à la détaxe, à l'occasion de tout déplacement dans l'Union européenne et les pays tiers. Le gazole dit « B30 », contenant jusqu'à 30 % d'ester méthylique d'huile végétale (EMHV) ouvre également droit à un remboursement depuis le 1^{er} janvier 2006, ce qui donne aux bénéficiaires un double avantage fiscal, au titre du transport routier et des biocarburants.

Le taux de remboursement est égal à la différence entre le tarif de TIC en vigueur dans la région d'achat du carburant pour la période considérée et le taux de 39,19 € par hectolitre. Comme pour les autres dispositifs, les régions peuvent moduler le taux de TIC sur le gazole depuis le 1^{er} janvier 2007. Pour les transporteurs qui achètent du gazole dans plus de trois régions, un taux forfaitaire unique peut être appliqué.

Tableau 2 : Taux de remboursement d'une fraction de TIC pour les transporteurs routiers (en € par hectolitre)

Taux	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Forfaitaire	3,39	3,60	3,60	3,60	4,51	2,97
Minimal	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	0,71
Maximal	3,65	6,36	3,65	3,65	5,00	3,21

Source : DGDDI.

1.1.2.4. Remboursement partiel de TIC pour les taxis

Les modalités de remboursement partiel de TIC pour les taxis sont régies par l'article 265 *sexies* du code des douanes. L'article 62 de la loi de finances rectificatives prévoit un remboursement partiel *a posteriori* de la TICPE qui s'applique sur les volumes de gazole repris à l'indice n°22 du tableau B du 1 de l'article 265 et de supercarburant repris à l'indice n°11 du même tableau.

Le remboursement est annuel et déplafonné. Les véhicules éligibles au remboursement partiel sont les taxis tels qu'ils sont définis par le décret n°95-935 du 17 août 1995 portant application de la loi n°95-66 du 20 janvier 1995 relative à l'accès à l'activité de conducteur et à la profession de taxi.

Les transports ouvrant droit au remboursement sont :

- ♦ le transport particulier de personnes et de leurs bagages ;
- ♦ le transport effectué dans l'exercice de la profession de taxi, entre le lieu de travail et le domicile ;
- ♦ les transports scolaires ou sanitaires de personnes.

Le remboursement est accordé aux personnes qui s'acquittent du paiement du carburant, en qualité d'exploitant de taxi, d'employeurs de taxi ou de loueur de taxi.

Le taux de remboursement est égal à la différence entre le tarif de TIC sur le gazole ou le supercarburant en vigueur dans la région d'achat du carburant pour la période considérée, et 30,20 € par hectolitre pour le gazole ou 35,90 € par hectolitre pour le supercarburant (cf. tableau 2).

Au titre de l'année 2012, le taux de remboursement est compris entre 10,59 € par hectolitre et 11,74 € par hectolitre pour le gazole et entre 21,12 € par hectolitre et 23,89 € par hectolitre pour le supercarburant.

1.2. Justification des quatre mesures

1.2.1. Justification commune aux quatre dépenses fiscales

Les quatre dépenses fiscales étudiées s'apparentent à un soutien à la compétitivité des secteurs agricoles, des travaux publics, des transporteurs routiers et des taxis. Ces dépenses fiscales permettent en effet une baisse des coûts de production au moyen d'une baisse du prix des intrants.

1.2.2. Justification spécifique du soutien au secteur agricole et des travaux publics

La dépense fiscale en faveur du secteur agricole et des travaux publics a pour objectif de compenser le poids relativement plus élevé de la consommation d'énergie dans le secteur agricole et des travaux publics. Les données relatives à la part de la consommation de combustibles et de carburants dans la production de ces secteurs (cf. tableau 3) mettent en évidence que le secteur agricole, sylvicole et piscicole est plus dépendant de cette matière première que le reste de l'économie nationale : la part de la consommation de combustibles et de carburants dans la production est de 4,9 % contre 3,6 % pour le reste de l'économie nationale. Cette dépendance est plus importante au regard de la part de consommation de combustibles et de carburant dans la valeur ajoutée, qui est de 12,4 % pour ce secteur, contre 7,3 % pour le reste de l'économie nationale.

La dépendance est moins forte pour le secteur du bâtiment travaux publics (BTP). En effet, la part de la consommation de carburant et de combustibles dans la production de ce secteur représente moins (1,6 %) que la moyenne nationale (3,6 %), tout comme la part de la consommation de combustibles et de carburants dans la valeur ajoutée (3,9 % contre 7,3 %).

Tableau 3 : Comparaison du degré de dépendance du secteur agricole et des travaux publics à la consommation d'énergie par rapport au reste de l'économie nationale en 2011

	Combustibles et carburants (M€)	Production (M€)	Valeur ajoutée (M€)	Part de la consommation de combustibles et de carburants dans la production (%)	Part de la consommation de combustibles et de carburants dans la valeur ajoutée (%)
Agriculture, sylviculture et pêche	3 946	80 332	31 757	4,9	12,4
BTP	2 669	57 540	20 290	1,6	3,9
Economie nationale	127 670	3 500 654	1 741 492	3,6	7,3

Source : Insee – comptes nationaux 2010 en valeur, AGRESTE.

Le cumul des deux dépenses fiscales en faveur des agriculteurs (taux réduit et remboursement partiel) conduit à une sous-tarifcation de la consommation de gazole non routier au regard de ses effets environnementaux, en particulier l'effet de serre (des incertitudes fortes demeurent sur l'estimation des autres externalités, comme l'usure des routes, la pollution de l'air, la congestion). Le taux réel de 2,2 c€/l actuellement acquitté par les agriculteurs correspond de manière implicite à une taxe carbone équivalente à 8,5 €/tCO₂, soit un niveau faible par rapport à la valeur tutélaire du carbone du conseil d'analyse stratégique (40 € en 2014).

1.2.3. Justification spécifique aux transporteurs routiers

La dépense fiscale correspond à une intervention économique en faveur du secteur du transport routier de marchandises (TRM) afin de préserver sa compétitivité, dans un contexte de forte concurrence européenne et internationale. Elle limite le poids significatif du poste carburant dans la valeur ajoutée de ce secteur (19 % de la valeur ajoutée contre 7,5 % en moyenne pour l'ensemble de l'économie – cf. tableau 3), et place le prix du « gazole professionnel » national à un niveau comparable aux principaux pays concurrents (cf. tableau 5).

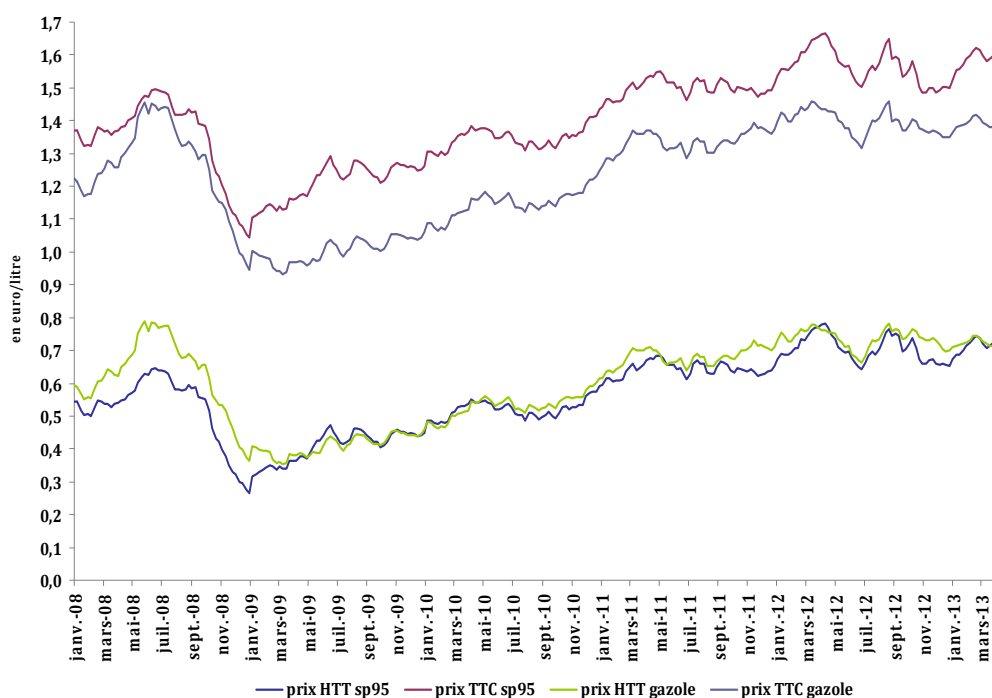
L'objectif de cette dépense fiscale est également d'amortir l'effet des variations du cours du baril du pétrole.

D'un point de vue socio-économique, la fiscalité peut être considérée comme optimale si elle couvre les coûts externes associés à l'activité taxée. A cet égard, une étude récente du commissariat général au développement durable (CGDD)¹ montre que, globalement, la fiscalité sur le transport routier de marchandises est insuffisante au regard de ses coûts externes (usure de la route, congestion, insécurité, CO₂, pollution locale, bruit). La mise en place de la taxe poids lourds, au taux envisagé aujourd'hui de 12 c€/km ne permettra de combler qu'en partie cet écart. Il est donc économiquement justifié d'augmenter la fiscalité sur la circulation routière.

1.2.4. Justification spécifique aux artisans taxis

L'exonération accordée aux artisans taxis correspond à une garantie contre la volatilité des prix du carburant, et participe au lissage de leurs charges en cas de réduction de leur activité.

Graphique 2 : Évolution du prix du sans-plomb et du gazole sur la période 2008-2013 en euro par litre



Source : DGDDI.

¹ Les comptes de transports en 2011 – Tome2.

Fiche 11

Le prix de vente du litre de gazole est passé de 1,1467 € par litre en 2010 à 1,3912 € par litre au premier trimestre de 2013, soit une augmentation de 21,3 % sur la période. L'analyse des différentes composantes (fiscalité et prix hors taxe) du prix du litre de gazole met en évidence que cette progression s'appuie sur l'augmentation du prix hors taxe. En effet, le prix hors taxe représente en moyenne sur la période 2010-2013 (1^{er} trimestre) 50,7 % du prix de vente, et a augmenté de 36,5 %. La TVA représente en moyenne 16,2 % du prix de vente, et a progressé de 20,9 % sur la période 2010-2013. La TIC représente au total 33,1 % du prix de vente, et n'a progressé que de 2,7 % sur la période 2010-2013.

D'un point de vue socio-économique, rien ne justifie une telle dépense fiscale. D'après l'étude du CGDD précitée, la fiscalité sur les véhicules particuliers ne couvre pas ses coûts externes et c'est encore plus le cas en milieu urbain, où circulent majoritairement les taxis.

Tableau 4 : Évolution des déterminants du prix de vente du gazole (en %)

	2010		2011		2012		1er semestre 2013		Évolution du montant 2010-2013 (en %)
	Montant	Part du prix de vente (en %)	Montant	Part du prix de vente (en %)	Montant	Part du prix de vente (en %)	Montant	Part du prix de vente (en %)	
Prix hors taxe (HTT)	0,5309	46,3	0,6795	50,9	0,7368	52,8	0,7246	52,1	36,5
TVA	0,1879	16,4	0,219	16,4	0,2197	15,7	0,2271	16,3	20,9
TIC	0,4279	37,3	0,4369	32,7	0,4393	31,5	0,4395	31,6	2,7
dont TIC - Fraction affectée aux départements (pondérée)	0,1089	9,5	0,1137	8,5	0,1148	8,2	0,1154	8,3	6,0
dont TIC - Fraction régionale (pondérée)	0,0666	5,8	0,0758	5,7	0,0783	5,6	0,0786	5,6	18,0
dont TIC - État (pondérée)	0,2524	22,0	0,2474	18,5	0,2462	17,6	0,2455	17,6	-2,7
Prix de vente	1,1467	100,0	1,3354	100	1,3958	100	1,3912	100	21,3

Source : DGDDI.

La comparaison du prix du gazole professionnel en France et dans ses principaux pays concurrents met en évidence que le prix de la taxe intérieure est inférieur à la moyenne (0,39 €/hectolitre contre 0,45 €/hectolitre), tout comme le prix du gazole professionnel hors TVA (1,11 €/hectolitre contre 1,18 €/hectolitre).

Le prix du gazole professionnel toutes taxes comprises est inférieur en France (1,38 €/hectolitre) à la moyenne des pays concurrents (1,45 €).

Tableau 5 : Comparaison du prix du gazole professionnel en France et dans les principaux pays concurrents au 25 mars 2013

Pays	Prix hors taxe (€/hectolitre)	Prix TIC (€/hectolitre)	Prix hors TVA (€/hectolitre)	Prix TTC
France	0,71	0,39	1,11	1,38
Pologne	0,74	0,35	1,09	1,34
Belgique	0,73	0,35	1,08	1,40
Pays-Bas	0,74	0,45	1,19	1,43
Allemagne	0,74	0,47	1,22	1,45
Royaume-Uni	0,74	0,68	1,41	1,69
Moyenne	0,73	0,45	1,18	1,45

Source : Commission, DGITM.

1.3. Chiffrage de l'aide

1.3.1. Montant cumulé des quatre dépenses fiscales en 2013

Le montant cumulé des quatre dépenses fiscales est de 2 558 M€ pour l'année 2013.

Tableau 6 : Nature et montant des quatre dépenses fiscales en 2013

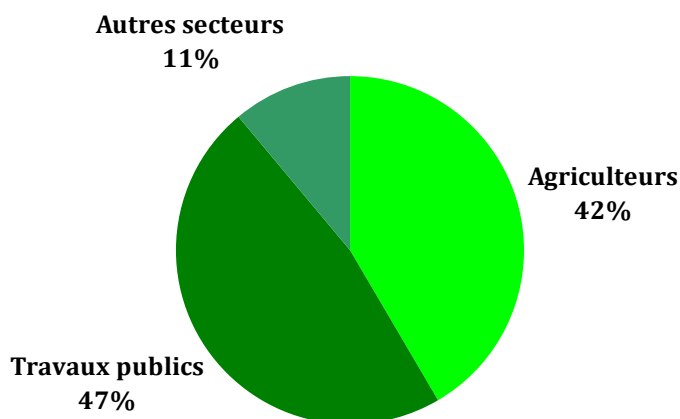
Bénéficiaires	Nature de l'intervention économique	Montant de l'intervention économique (M€)
Agriculteurs, travaux publics, forestier, ferroviaire et autres engins ne circulant pas sur la route	Exonération	2 085
Agriculteurs	Remboursement	121
Transporteurs routiers	Remboursement	330
Taxis	Remboursement	22
Total	-	2 558

Source : PLF 2013 – calculs Mission.

La répartition exacte des montants accordés à chaque secteur dans le cadre de l'exonération de TICPE n'est pas connue. La direction de la législation fiscale a estimé, pour l'année 2010, la répartition du financement sur la base de la consommation respective de fioul domestique (remplacé ensuite par le gazole non routier, cf. *supra*). La mission applique le ratio suivant pour l'affectation de l'exonération de la taxe aux bénéficiaires :

- ◆ 41,6 % de la dépense fiscale est consacrée au secteur agricole, soit 867 M€ ;
- ◆ 47,4 % de la dépense fiscale est consacrée au secteur des travaux publics, soit 988 M€ ;
- ◆ 11,0 % de la dépense fiscale est consacrée au transport ferroviaire, au secteur forestier et aux autres engins ne circulant pas sur la route, soit 229 M€.

Graphique 3 : Répartition du bénéfice de la TICPE entre les différents secteurs (en %)



Source : Direction de la législation fiscale.

1.3.2. Évolution du montant des quatre dépenses fiscales

1.3.2.1. Évolution du taux réduit de TICPE

Le montant de l'exonération de TICPE en faveur du secteur agricole, du secteur des travaux publics, du transport ferroviaire, du secteur forestier et des autres engins a progressé de 90,9 % entre 2008 et 2013, de 1 100 M€ à 2 085 M€. Cette progression doit toutefois être appréciée au regard des modalités de calcul de la dépense fiscale en raison de la modification du tarif de référence servant à calculer la dépense fiscale (antérieurement elle était calculée à partir de la seule part État de la TICPE, soit environ la moitié du taux actuel). La répartition du bénéfice de l'exonération sur la période 2008-2013 (cf. tableau 7) est calculée sur la base du ratio exposé *supra*.

Tableau 7 : Évolution de l'exonération de TICPE en faveur des agriculteurs et du secteur des travaux publics sur la période 2008-2013

(en M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2008/2013 (en %)
Montant total	1 100	1 100	1 100	2 080	2 080	2 085	90
dont secteur des travaux publics	521	521	521	986	986	988	-
dont agriculteurs	458	458	458	865	865	867	-
dont autres secteurs	121	121	121	229	229	229	-

Source : Direction de la législation fiscale – calculs mission.

1.3.2.2. Évolution du remboursement partiel en faveur des agriculteurs

Le montant du remboursement partiel de TICPE en faveur des agriculteurs a diminué de 21,2 % entre 2008 et 2013, passant de 165 M€ à 121 M€. Cette évolution n'est pas liée à un plafonnement, le calcul de la dépense fiscale est effectué *a posteriori*, après remboursement des bénéficiaires.

Tableau 8 : Évolution du remboursement partiel de TICPE en faveur des agriculteurs sur la période 2008-2013

(en M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution (en %)
Montant	165	101	150	130	130	121	-26,6

Source : Mission.

Pour le secteur agricole, sur la base de la clé de répartition de la dépense fiscale présentée supra (41,6 % en faveur des agriculteurs), le bénéfice du taux réduit de TICPE et du remboursement partiel a progressé de 58 % entre 2008 et 2013, passant de 623 M€ à 988 M€.

Tableau 9 : Évolution de l'exonération et du remboursement de TICPE en faveur des agriculteurs sur la période 2008-2013

(en M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution (en %)
Montant total	623	559	608	995	995	988	+58
<i>Dont exonération</i>	458	458	458	865	865	867	+90
<i>Dont remboursement</i>	165	101	150	130	130	121	-27

Source : Mission.

1.3.2.3. Évolution du montant du remboursement partiel de TICPE pour les transporteurs routiers

Le montant du remboursement partiel de TIC en faveur des transporteurs routiers a progressé de 11,9 % entre 2008 et 2013, passant de 295 M€ à 330 M€. Le montant pour les années 2012 et 2013 est celui inscrit en PLF 2013. Toutefois, la direction générale des droits indirects, qui gère ce dispositif, constate 372 M€ de remboursements.

Tableau 10 : Évolution du remboursement partiel de TICPE en faveur des transporteurs routiers sur la période 2008-2013

(en M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution (en %)
Montant	295	288	308	320	330	330	11,9

Source : Mission

1.3.2.4. Évolution du montant du remboursement partiel de TICPE pour les taxis

Le montant du remboursement partiel de TICPE en faveur des taxis a progressé de 29,4 % entre 2008 et 2013, passant de 17 M€ à 22 M€. Le remboursement a été déplafonné depuis le 1^{er} janvier 2008. Il s'applique aux volumes de gazole et de supercarburant effectivement consommés.

Tableau 11 : Évolution du remboursement partiel de TIC en faveur des taxis sur la période 2008-2013

(en M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution (en %)
Montant	17	15	26	22	22	22	29,4

Source : Mission.

1.3.2.5. Évolution du montant global des quatre dépenses fiscales

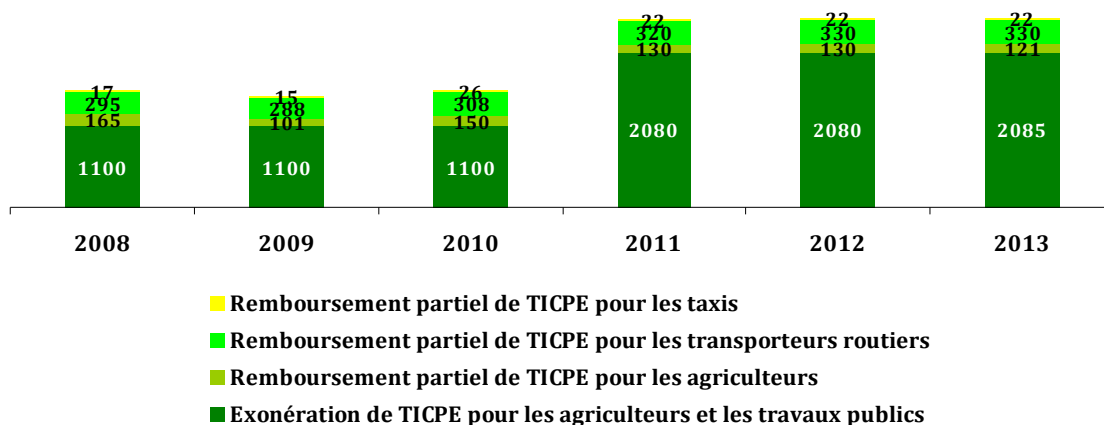
Le montant cumulé des quatre dépenses fiscales liées à la TIC a progressé de 62,2 % entre 2008 et 2013, passant de 1 577 M€ à 2 558 M€. La modification de la méthode de chiffrage de la dépense fiscale associée au taux réduit de TICPE en PLF 2011 (de 1 100 € à 2 080 €) explique en partie cette progression. Ainsi, depuis 2011, les quatre dépenses fiscales ont progressé de 0,2 %.

Tableau 12 : Évolution du montant global des quatre dépenses fiscales liées à la TICPE entre 2008 et 2013

Dépense fiscale (en M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution (en %)
Exonération de TICPE pour les agriculteurs, les travaux publics, le transport ferroviaire, le secteur forestier et les engins ne circulant pas sur les routes	1 100	1 100	1 100	2 080	2 080	2 085	90
Remboursement partiel de TICPE pour les agriculteurs	165	101	150	130	130	121	-27
Remboursement partiel de TICPE pour les transporteurs routiers	295	288	308	320	330	330	12
Remboursement partiel de TICPE pour les taxis	17	15	26	22	22	22	29
Total	1 577	1 504	1 584	2 552	2 562	2 558	62

Source : Mission.

Graphique 4 : Évolution en montant des quatre dépenses fiscales liées à la TIC entre 2008 et 2013



Source : Mission.

1.3.3. Impact des quatre dépenses fiscales sur les secteurs d'activité bénéficiaires

1.3.3.1. Impact économique de l'exonération et du remboursement de TICPE sur les secteurs agricole

Le montant total de l'exonération et du remboursement de TICPE en faveur du secteur agricole représente 2,8 % de la valeur ajoutée brute du secteur et 3,2 % de son résultat net.

Fiche 11

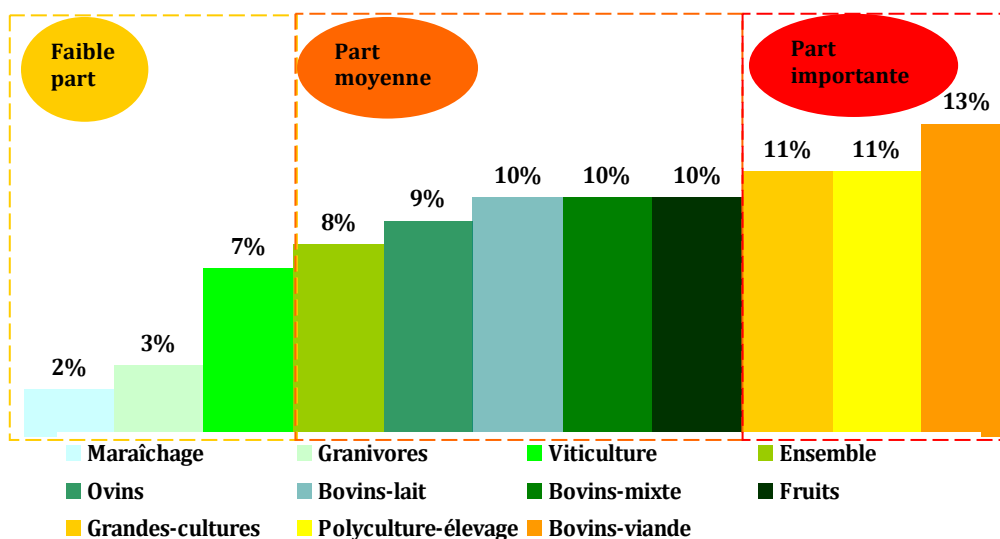
Tableau 13 : Part de l'exonération et du remboursement dans les déterminants de l'activité du secteur agricole en 2012

	Montant pour le secteur agricole en 2012 (en M€)	Part représentée par l'avantage fiscal de 867 M€ (en %)
Valeur ajoutée brute	30 600	2,8
Résultat net	26 400	3,3

Source : Insee – calculs mission.

Cependant, l'impact économique de cette mesure n'est pas homogène selon les secteurs d'activité agricole. Les carburants ne représentent pas la même part dans les charges d'approvisionnement selon les secteurs (cf. graphique 5) : les charges liées au carburant représentent 13 % des charges d'approvisionnement pour les éleveurs de bovins-viande, contre 2 % des charges d'approvisionnement pour le maraîchage.

Graphique 5 : Part des charges en carburant sur les charges d'approvisionnement par secteur agricole en 2012 (en %)

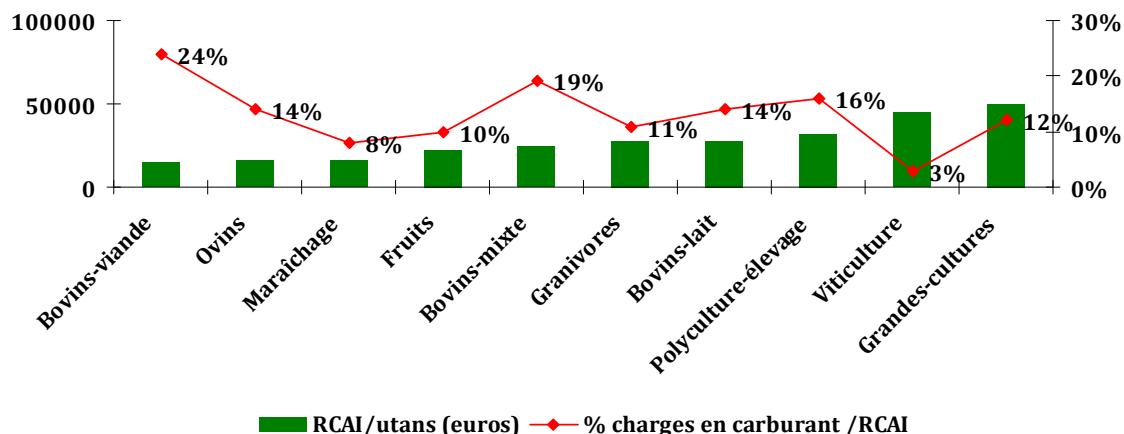


Source : Direction générale du Trésor.

De plus, les revenus courants avant impôt (RCAI) diffèrent sensiblement selon les secteurs, ce qui relativise le poids des dépenses en carburant pour certains secteurs. Ainsi, les dépenses en carburant représentent 24 % du RCAI pour les éleveurs de bovins-viande contre 3 % pour la viticulture.

Fiche 11

Graphique 6 : RCAI de chaque sous-secteur agricole et part du RCAI consacré aux dépenses en carburant par secteur agricole (en € et en %)

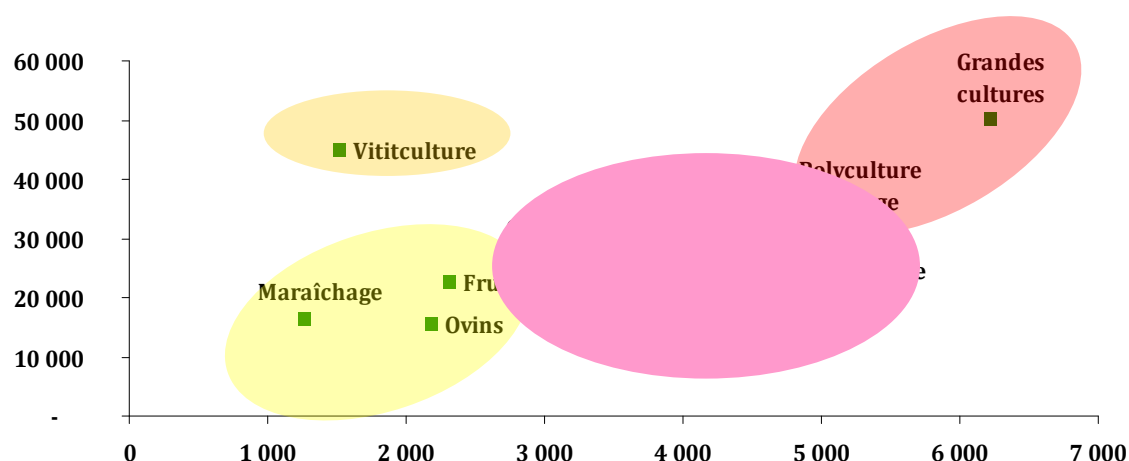


Source : Direction générale du Trésor.

Quatre groupes sont à distinguer (cf. graphique 7) :

- ◆ les sous-secteurs agricoles qui ont à la fois un faible RCAI (inférieur à 30 000 € par utans) et une consommation de carburant faible (inférieure à 3 000 € par utans) : fruits, ovins et maraîchage ;
- ◆ les sous-secteurs agricoles qui ont un RCAI moyen (entre 10 000 € et 30 000 € par utans) et une consommation de carburants moyenne (entre 3 000 € et 5 000 par utans) : granivores, bovins-viande, bovins-mixte et bovins-lait ;
- ◆ le sous-secteur agricole qui a un RCAI élevé (supérieur à 40 000 € par utans) et une consommation de carburants faible (inférieure à 2 000 € par utans) : viticulture ;
- ◆ les sous-secteurs qui ont un RCAI élevé (supérieur à 30 000 € par utans) et une consommation de carburants élevée (supérieure à 5 000 € par utans) : la polyculture-élevage et les grandes cultures.

Graphique 7 : Revenu courant avant impôt par utans et dépenses en carburant des sous-secteurs agricoles (en €)

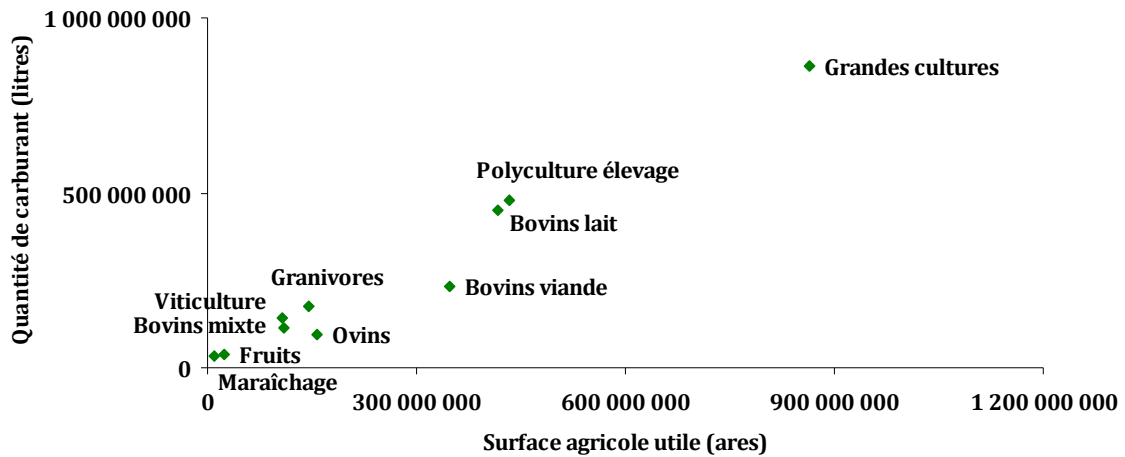


Source : Mission.

Fiche 11

De plus, la surface des exploitations ainsi que leur production brute standard, qui correspond au potentiel de production de l'exploitation, sont des variables qui différencient l'impact du taux réduit de TICPE dans la mesure où la quantité de fioul consommée évolue de façon proportionnelle avec la surface agricole utile.

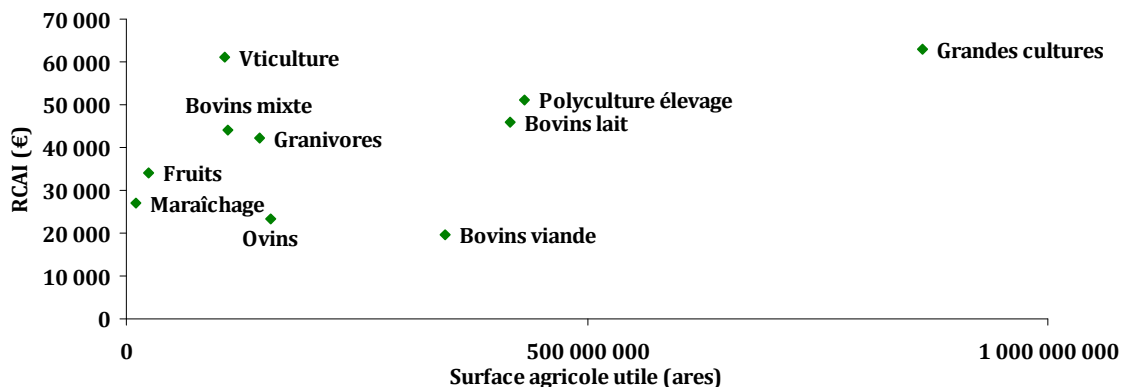
Graphique 8 : Évolution de la quantité de fioul consommée en fonction de la surface agricole utile (en litres/en ares)



Source : Mission.

Le RCAI des exploitations agricoles est corrélé à la taille de l'exploitation. Les grandes cultures, la polyculture-élevage et les bovins-lait sont les sous-secteurs agricoles dont le RCAI est le plus élevé et qui occupent la surface agricole utile la plus importante, soit respectivement 33 %, 17 % et 16 % de la surface agricole utile totale en France.

Graphique 9 : RCAI (en €) en fonction de la surface agricole utile (en ares)



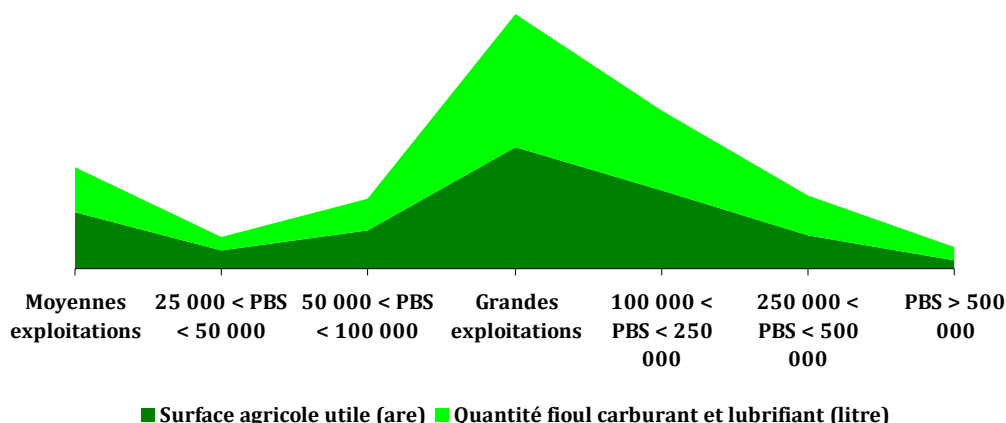
Source : Mission.

Le potentiel d'une exploitation est défini par la production brute standard, exprimée en euros. Les exploitations moyennes, dont la production brute standard exprimée en euros est inférieure à 100 000 €, consomment moins de fioul carburant et lubrifiant que les grandes exploitations.

Toutefois, les exploitations dont la production brute standard est supérieure à 500 000 € consomment moins de carburants et lubrifiants en volume que les exploitations de taille moyenne.

Fiche 11

Graphique 10 : Quantité de fioul carburant et lubrifiant et surfaces agricoles utiles en fonction de la production brute standard de l'exploitation (en L/are)



Source : Mission.

Ainsi, le type d'activité (sous-secteurs agricoles), la taille de l'exploitation (en surface agricole utile) ainsi que le potentiel de l'exploitation (la production brute standard) sont des facteurs qui doivent être pris en compte dans le cadre de la réforme du dispositif de taux réduit de TICPE et du remboursement partiel en faveur des agriculteurs.

1.3.3.2. Impact économique du remboursement partiel de TICPE pour les transporteurs routiers

Le montant moyen annuel remboursé par véhicule routier est de 463 € en 2012, contre 407 € en 2011. La croissance des remboursements, de 17 % entre 2011 et 2012, est plus dynamique que la progression du nombre de véhicules (+3 %) et du nombre de demandes de remboursement (+5 %) sur la période.

Les entreprises non résidentes en France bénéficient également du remboursement partiel, la discrimination entre entreprises françaises et non résidentes n'étant pas permise par le droit de l'Union européenne relatif à la concurrence. La part des véhicules de l'Union européenne (UE) est de 12 % en moyenne pour les deux années pour le nombre de demandes de remboursement. Les véhicules de l'Union européenne représentent en moyenne 16 % des véhicules bénéficiaires et 5 % du montant total des remboursements.

Tableau 14 : Montant des remboursements effectués en faveur des transporteurs routiers en 2011 et 2012 (en €)

	2011	2012
Nombre de demandes de remboursement nationales	51 544	52 976
Nombre de demandes de remboursement UE	5 321	6 861
Total demandes de remboursement	56 865	59 837
Nombre de véhicules nationaux	653 638	678 177
Nombre de véhicules UE	127 581	127 459
Total véhicules	781 219	805 636
Montants remboursés aux opérateurs nationaux	301 330 303	354 677 708
Montants remboursés aux opérateurs UE	16 899 761	18 231 054
Total remboursements	318 230 064	372 908 762
Montant moyen annuel remboursé par véhicule en €	407	463

Source : DGDDI.

1.3.3.3. Impact économique du remboursement partiel de TIC pour les artisans taxis

Le montant moyen annuel du remboursement par véhicule est de 482 € par véhicule en 2012, contre 498 € en 2011. Le remboursement est plus important au niveau des bénéficiaires, qui peuvent détenir plusieurs véhicules chacun : 988,5 € annuel moyen pour la période 2011-2012.

Fiche 11

Tableau 15 : Volume, bénéficiaires et montant des remboursements effectués en faveur des artisans taxis en 2011 et 2012

	France (a)		Région parisienne (b)		(b) / (a) (en %)		Province (c)		(c) / (a) (en %)	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Remboursements (euros)	21 525 128,0	22 044 337,0	9 263 390,0	8 961 381,0	43,0	40,6	12 261 738,0	13 082 956,0	57,0	59,3
Quantité retenue (litres)	167 506 415,0	171 674 107,0	71 235 612,0	68 574 905,0	42,5	39,9	96 270 803,0	103 099 202,0	57,4	60,0
Détaxe moyenne (€/l)	0,1	0,1	0,1	0,1	101,6	101,5	0,1	0,1	99,2	98,4
Détaxe moyenne (€/hl)	12,8	12,8	13,0	13,0	101,6	101,5	12,7	12,6	99,2	98,4
Nombre de véhicules	43 190,0	45 721,0	17 946,0	17 995,0	41,5	39,3	25 244,0	27 726,0	58,4	60,6
Nombre de bénéficiaires	21 761,0	22 305,0	10 230,0	10 439,0	47,0	46,8	11 531,0	11 866,0	52,9	53,1
Remboursement/véhicule (€)	498,0	482,0	516,0	498,0	103,6	103,3	486,0	472,0	97,5	97,9
Remboursement/bénéficiaire (€)	989,0	988,0	906,0	858,0	91,6	86,8	1 063,0	1 103,0	107,4	111,6

Source : DGDDI.

2. Justification de la réforme envisagée

2.1. Justification de la réforme

2.1.1. Des dispositifs non ciblés qui ne justifient pas l'écart entre le taux de TICPE de droit commun et le taux réduit

2.1.1.1. Effets d'aubaine

Les secteurs d'activité concernés par les quatre dépenses fiscales étudiées ne connaissent pas des degrés de sensibilité au prix du carburant comparables.

Les objectifs d'origine de la mesure en faveur du secteur agricole consistaient en un soutien à la mécanisation du secteur, en plus d'une aide à sa rentabilité. L'objectif de mécanisation n'est plus d'actualité au regard des objectifs fixés en 1966.

De plus, si le secteur agricole est plus sensible au prix du carburant que le reste de l'économie nationale (cf. tableau 3), les secteurs agricoles ne sont pas touchés de façon homogène par cette dépendance.

Comme exposé *supra* (cf. graphique 7) quatre catégories d'activités agricoles se dégagent en fonction de leur RCAI et de leur degré respectif de dépendance aux dépenses en carburants. Outre le fait qu'elles distordent le signal-prix de l'énergie et envoient des incitations contraires à la réduction des consommations de carburants, l'exonération et le remboursement de TICPE ne sont, en l'état actuel du dispositif, pas ciblés sur les secteurs nécessitant un soutien plus important pour réduire la part des carburants dans leurs charges d'approvisionnement et leur RCAI. Une réforme des deux dispositifs en faveur des agriculteurs (taux réduit et remboursement partiel) pourrait permettre d'inciter les agriculteurs à réduire leur intensité en carburants en développant des pratiques plus économes et renvoie à d'autres outils de politique publique pour le soutien au revenu.

Le secteur de la construction bénéficie également de l'exonération de TICPE, qui avait à l'origine pour objectif de favoriser la mécanisation du secteur, tout en étant moins sensible aux dépenses en carburant que le reste de l'économie nationale (cf. 1.2.2).

2.1.1.2. Dispositifs coûteux au regard des effets, qui sont difficilement quantifiables

Pour les taxis, la détaxe s'établit en moyenne en 2012 à 482 €/véhicule/an (498 € en région parisienne), soit un montant journalier de 1,78 €/véhicule² (1,84 € en région parisienne). Pour une moyenne de dix courses par jour, la détaxe représente donc 18 centimes du prix de la course. Si le prix du carburant n'a pas d'impact sur le prix de la course, qui est régulé, pour l'utilisateur final. De plus, les effets de la détaxe sur l'emploi sont difficiles à établir. Les variations de l'emploi dans le secteur sont indépendantes du niveau de la détaxe, surtout à son niveau actuel.

Le remboursement partiel pour les transporteurs constitue un soutien effectif du secteur, et participe à sa compétitivité dans le cadre de la concurrence européenne, même si le montant unitaire redistribué par véhicule (463 € en 2012) est relativement faible.

² Calcul effectué sur la base de 270 jours travaillés par an.

Fiche 11

Le remboursement partiel pour les agriculteurs représente 564 € en moyenne par agriculteur³, ce qui ne permet pas de justifier l'effet de levier sur la rentabilité des exploitations, ni sur l'emploi.

2.1.2. Des dispositifs qui sont en contradiction avec les objectifs de réduction de la consommation de carburant et de transition énergétique

Les quatre dépenses fiscales sont contradictoires avec l'objectif de réduction des émissions de CO₂, ainsi qu'avec l'objectif de transition énergétique avec une part plus importante dédiée aux énergies renouvelables. Ces interventions économiques favorisent en effet le recours à ce type de transport (véhicules routiers, taxis) aux dépens des modes de transport moins polluants, mais également aux dépens d'une incitation à moderniser le parc de véhicules (agricoles, routiers) en faveur des ressources renouvelables. De plus, la dépense fiscale en faveur des taxis génère des effets de congestion en favorisant ce mode de transport aux dépens des transports en commun.

Si la modernisation et le verdissement des véhicules et engins agricoles ne peut être une alternative crédible à court terme, l'objectif d'internalisation des externalités négatives liées à leur utilisation ne doit pas être écarté et des marges de diminution des consommations de carburants sans baisse corrélative de la production existent (travail simplifié des sols...). Ainsi, la direction générale du trésor estime que le coût externe d'effet de serre lié à l'utilisation des engins agricoles s'élève à 11 €/hl (sur le fondement de la valeur tutélaire du carbone établie en 2008 par le Conseil d'analyse stratégique), sans compter les externalités liées à la pollution locale de l'air (émissions de particules, d'oxydes d'azote et de composés organiques volatils) et à l'usure de la route, qu'il est toutefois difficile d'estimer. Par conséquent, le taux réduit de TICPE (y compris le remboursement) applicable aux engins agricoles, fixé à 2,2 €/hl, ne couvre pas les externalités générées par les engins agricoles, ce qui plaide pour un rehaussement de ce taux afin de participer à l'effort de transition énergétique.

Tableau 16 : Limites des quatre dépenses fiscales

	Effet d'aubaine	Coût du dispositif au regard des effets	Contradiction avec les objectifs de transition énergétique	Nombre de limites liées au dispositif
Exonération de TICPE	X		X	2
Remboursement partiel pour les agriculteurs	X	X	X	3
Remboursement partiel pour les taxis	X	X	X	3
Remboursement partiel pour les véhicules routiers	X	X	X	3

Source : Mission.

³ Sur la base de 213 928 agriculteurs (source : DGFIP).

2.2. Deux scénarios sont envisageables pour la réforme du taux réduit de TICPE et le remboursement partiel agricole

2.2.1. Scénario n°1 : augmentation uniforme du taux réduit de TICPE

Il est proposé d'augmenter le taux réduit de TICPE de 7,2 €/hl à 14,04 €/hl pour s'approcher d'une tarification des externalités proche du coût externe (estimé entre 12 et 20 €/hl)

Au 1^{er} semestre 2013, le prix de vente du gazole à la pompe est en moyenne de 1,3912 € par litre. Ce prix de vente est le prix de droit commun à la pompe, correspond à un taux de TICPE de 0,4395 € par litre.

Pour les bénéficiaires du taux réduit de TICPE (0,072 €/litre), le prix à la pompe au 1^{er} semestre 2013 est de 1,0237 €/litre. En augmentant le taux réduit de TICPE de 0,072 €/litre à 0,1404 €/litre, le prix à la pompe passe de 1,0237 €/litre à 1,0921 €/litre, soit une augmentation de 6,7 % du prix à la pompe.

En appliquant le remboursement partiel de 5 €/hl pour les agriculteurs, le prix à la pompe passe de 0,9737 €/l à 1,0421 €/litre, soit une augmentation de 7,0 % du prix à la pompe (le taux de TIC passe de 2,20 €/hl à 9,04 €/hl).

Tableau 17 : Comparaison du taux de droit commun, du taux réduit actuel de TICPE et du taux associé à la réforme proposée pour le BTP (€/l)

	Droit commun	Taux réduit actuel à 0,0720 €/l	Taux réduit à 0,1414 €/l
Taux de TIC	0,4395	0,0720	0,1404
Prix à la pompe	1,3912	1,0237	1,0921

Source : Mission.

Tableau 18 : Comparaison du taux de droit commun, du taux réduit actuel de TICPE et du taux associé à la réforme proposée pour les agriculteurs après application du remboursement (€/l)

	Droit commun	Taux réduit actuel à 0,0220 €/l	Taux réduit à 0,1414 €/l et remboursement à 0,0500 €/l
Taux de TIC	0,4395	0,0220	0,0904
Prix à la pompe	1,3912	0,9737	1,0421

Source : Mission.

Ce scénario fait porter l'économie sur le secteur du BTP et le secteur agricole.

La part de valeur ajoutée du secteur du BTP consacrée à la TICPE passe de **0,18 % à 0,36 %**.

La perte de revenu courant avant impôt (RCAI) des agriculteurs est estimée à **1,2 %, soit 403 € par utans tous secteurs confondus**.

En part du revenu courant avant impôt, les secteurs les plus touchés par la réforme seraient :

- ◆ les bovins-viande (2,4 %) ;
- ◆ les bovins-mixte (1,9 %) ;
- ◆ la polyculture-élevage (1,7 %).

Fiche 11

Tableau 19 : Impact de la réforme en part du RCAI par unité de travailleur agricole non salarié (utans) (%)

Sous secteur agricole	Perte liée à la réforme (en % du RCAI par utans)	Perte de revenu par an (en euros) et par utans
Viticulture	0,3	158
Maraîchage	0,8	131
Fruits	1,0	234
Granivores	1,2	319
Ensemble	1,2	403
Grandes-cultures	1,3	664
Ovins	1,4	221
Bovins-lait	1,4	390
Polyculture-élevage	1,7	546
Bovins-mixte	1,9	478
Bovins-viande	2,4	373

Source : Mission.

Tableau 20 : Évaluation de la réforme

Avantages	Inconvénients
Simplicité (ajustement du taux à la pompe)	Sensibilité politique pour les agriculteurs
Lissage (augmentation possible à chaque décade)	Mesure uniforme

Source : Mission.

2.2.2. Scénario n°2 : augmentation différenciée du taux réduit de TICPE entre les agriculteurs et le BTP

2.2.2.1. Scénario n°2.1 : via une augmentation uniforme du remboursement partiel en faveur des agriculteurs

Il est proposé d'augmenter le taux réduit de TICPE de 7,2 €/hl à 15,737 €/hl pour s'approcher d'une tarification des externalités proche du coût externe (estimé entre 12 et 20 €/hl), tout en permettant de compenser cette augmentation pour les exploitants les plus fragiles.

Pour les bénéficiaires du taux réduit de TICPE (0,072 €/litre), le prix à la pompe au 1^{er} semestre 2013 est de 1,0237 €/litre. En augmentant le taux réduit de TICPE de 0,072 €/litre à 0,15737 €/litre, le prix à la pompe passe de 1,0237 €/litre à 1,10907 €/litre, soit une augmentation de 8,3 % du prix à la pompe.

En appliquant le remboursement partiel de 5 €/hl pour les agriculteurs, le prix à la pompe passe de 0,9737 €/l à 1,05907 €/litre, soit une augmentation de 8,7 % du prix à la pompe (le taux de TIC passe de 2,20 €/hl à 10,7 €/hl).

Parallèlement, il est proposé de redistribuer jusqu'à 100 M€ dans le cadre du remboursement partiel en faveur des agriculteurs.

L'économie nette escomptée est de 400 M€.

Ce scénario fait porter l'économie sur le secteur du BTP, et en partie sur le secteur agricole. En effet, le secteur agricole représente 44 % des bénéficiaires du taux réduit de TICPE. Une économie de 500 M€ sur cette dépense fiscale correspond à **un effort de 280 M€ pour le BTP** et de 220 M€ pour le secteur agricole avant le remboursement partiel. Après le remboursement partiel supplémentaire de 100 M€ envisagé dans le cadre de ce scénario, le **coût pour le secteur agricole est de 120 M€.**

Fiche 11

La part de valeur ajoutée du secteur du BTP consacrée à la TICPE passe de **0,18 % à 0,40 %**.

La perte de revenu courant avant impôt (RCAI) des agriculteurs est estimée à **1,5 % avant la compensation par le remboursement partiel**.

Les **sous-secteurs agricoles ne sont pas touchés de façon homogène** par l'augmentation du taux réduit, du fait du différentiel de propension à consommer de chaque secteur.

En part du RCAI, les secteurs les plus touchés par la réforme sont les mêmes que dans le scénario précédent :

- ◆ les bovins-viande (3,0 %) ;
- ◆ les bovins-mixte (2,4 %) ;
- ◆ la polyculture-élevage (2,1 %).

La compensation de l'augmentation du taux réduit par l'augmentation du remboursement partiel en faveur des agriculteurs permet de **minorer l'impact de la réforme sur le RCAI des agriculteurs**.

Une compensation de 100 M€ correspond à un **remboursement de 8,8 €/hl** (contre 5 €/hl avant la réforme). **Cette compensation fait passer le taux réduit de TICPE pour les agriculteurs de 2,2 €/hl à 6,9 €/hl** (contre 10,7 €/hl avant le remboursement).

Pour les agriculteurs, en augmentant le taux réduit de TICPE de 0,072 €/litre à 0,15737 €/litre et en compensant par une augmentation du remboursement partiel, le prix à la pompe passe de 0,9737 €/l à 1,02107 €/litre, soit une augmentation de 4,9 % du prix à la pompe (le taux de TIC passe de 2,20 €/hl à 6,9 €/hl).

Tableau 21 : Comparaison du taux de droit commun, du taux réduit actuel de TICPE et du taux associé à la réforme proposée pour le BTP (€/l)

	Droit commun	Taux réduit actuel à 0,0720 €/l	Taux réduit à 0,15737 €/l
Taux de TIC	0,4395	0,0720	0,15737
Prix à la pompe	1,3912	1,0237	1,10907

Source : Mission.

Tableau 22 : Comparaison du taux de droit commun, du taux réduit actuel de TICPE et du taux associé à la réforme proposée pour les agriculteurs après majoration du remboursement (€/l)

	Droit commun	Taux réduit actuel à 0,0220 €/l	Taux réduit à 0,15737 €/l et remboursement à 0,0880 €/l
Taux de TIC	0,4395	0,0220	0,0694
Prix à la pompe	1,3912	0,9737	1,0211

Source : Mission.

Tableau 23 : Impact de la réforme avant et après compensation par le remboursement sur le RCAI par utans (en %)

Sous-secteur agricole	Perte liée à la réforme AVANT compensation (en % du RCAI par utans)	Perte de revenu par an et par utans AVANT compensation (en euros)	Perte liée à la réforme APRES compensation (en % du RCAI par utans)	Perte de revenu par an et par utans APRES compensation (en euros)
Viticulture	0,4	197	0,2	108
Maraîchage	1,0	164	0,5	90
Fruits	1,3	292	0,7	160
Granivores	1,5	398	0,8	219

Fiche 11

Sous-secteur agricole	Perte liée à la réforme AVANT compensation (en % du RCAI par utans)	Perte de revenu par an et par utans AVANT compensation (en euros)	Perte liée à la réforme APRES compensation (en % du RCAI par utans)	Perte de revenu par an et par utans APRES compensation (en euros)
Ensemble	1,5	503	0,8	276
Grandes-cultures	1,6	829	0,9	456
Ovins	1,7	276	1,0	151
Bovins-lait	1,8	487	1,0	268
Polyculture-élevage	2,1	682	1,2	375
Bovins-mixte	2,4	597	1,3	328
Bovins-viande	3,0	466	1,7	256

Source : Mission.

Tableau 24 : Évaluation de la réforme

Avantages	Inconvénients
Impact faible sur l'agriculture après le remboursement (0,8 % du RCAI/utans)	Pas d'adaptation au revenu de chaque exploitation agricole
	Fait porter l'économie sur le seul secteur du BTP

Source : Mission.

2.2.2.2. Scénario n°2.2 : via augmentation uniforme du taux réduit de TICPE et remboursement dégressif des agriculteurs en fonction de leur consommation de carburants

Il est proposé d'augmenter le taux réduit de TICPE de 7,2 €/hl à 15,737 €/hl pour s'approcher d'une tarification des externalités proche du coût externe (estimé entre 12 et 20 €/hl), tout en permettant de compenser cette augmentation pour les exploitants les plus fragiles.

Tableau 25 : Comparaison du taux de droit commun, du taux réduit actuel de TICPE et du taux associé à la réforme proposée pour le BTP (€/l)

	Droit commun	Taux réduit actuel à 0,0720 €/l	Taux réduit à 0,15737 €/l
Taux de TIC	0,4395	0,0720	0,15737
Prix à la pompe	1,3912	1,0237	1,10907

Source : Mission.

Parallèlement, il est proposé de redistribuer jusqu'à 100 M€ supplémentaire par l'intermédiaire d'un **remboursement partiel progressif à trois taux qui s'appuie sur le volume de carburant effectivement consommé**. Ainsi, le taux de remboursement suivrait une fonction inverse du volume de carburants consommés.

Compte tenu de la corrélation démontrée *supra* entre la taille de l'exploitation, la consommation de carburant et le revenu, ce scénario permet de répondre à trois objectifs :

- ♦ **protéger les petites exploitations**, qui consomment peu de carburants mais pour lesquelles ces dépenses représentent une part importante de leurs charges et de leur RCAI (63,3 % des exploitations bénéficient d'un remboursement inférieur à 500 €, 10 % d'entre elles d'un remboursement inférieur à 100 €) ;

- ♦ **réduire l'avantage obtenu par les exploitations qui bénéficient de remboursements importants**, et qui représentent 36,7 % des exploitations bénéficiaires (remboursements supérieurs à 500 €, soit plus de 100 hl) ;
- ♦ **renforcer la cohérence du dispositif** en n'incitant pas à la consommation de carburant, conformément aux objectifs de **transition énergétique** de la France.

Le remboursement progressif a pour objectif de compenser intégralement l'augmentation du taux réduit pour 63,3 % des agriculteurs (cf. tableau 28).

En-dessous de 101 hl, le schéma propose la compensation totale de l'augmentation du taux réduit à 15,737 €/hl en portant le remboursement de 5 €/hl à 13,5 €/hl. Cette mesure permet de compenser intégralement l'augmentation du taux réduit pour 63,3 % des agriculteurs, soit 135 402 bénéficiaires, qui consomment moins de 101 hl par an.

Entre 101 hl et 201 hl, le schéma propose une compensation partielle de l'augmentation du taux réduit à 15,737 €/hl en portant le remboursement de 5 €/hl à 8 €/hl. Cette mesure concerne 51 451 bénéficiaires, qui bénéficieront d'un taux de remboursement à 13,5 €/hl pour les 100 premiers hectolitres, puis du taux de 8 €/hl entre 101 et 201 hl.

Au-dessus de 201 hl, le schéma propose une compensation partielle de l'augmentation du taux réduit à 15,737 €/hl en portant le remboursement de 5 €/hl à 6 €/hl. Cette mesure concerne 27 075 bénéficiaires, qui bénéficieront d'un taux de remboursement à 13,5 €/hl pour les 100 premiers hectolitres, puis du taux de 8 €/hl entre 101 et 201 hl, et enfin du taux de 6 €/hl pour toute consommation supérieure à 201 hl.

Tableau 26 : Construction du remboursement dégressif et coût par tranche (en €)

	Taux de remboursement	Bénéficiaires	Coût
Entre 0 et 101 hl	13,5	135 402	91 541 559
Entre 101 et 201 hl	8	51 451	85 633 573
Au dessus de 201 hl	6	27 075	86 715 457
Total	-	213 928	263 890 589

Source : Mission.

Le remboursement partiel dégressif correspond à une dépense de 263 890 589 €, soit 143 277 975 € de plus que le remboursement existant.

Sachant que le BTP contribue à hauteur de 280 M€ dans le cadre de l'augmentation du taux réduit (sur un total de 500 M€), **la participation du secteur agricole correspond à 67 M€ (220 M€ - 143 M€). Cet effort représente 0,6 % du RCAI agricole, soit 179 € de perte de revenu en moyenne par exploitant et par an tous secteurs confondus.**

Dans le cadre de ce scénario, l'économie réalisée est de 356 M€.

La mise en œuvre de ce scénario est conditionnée au respect de la directive (CE) n°2003/96, qui autorise le principe d'accises réduites sur les carburants aux fins de production agricole, déclinée dans les lignes directrices (LDA) de la communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier 2007-2013 (2006/C 319/01). Les LDA relatives à la production agricole conditionnent au paragraphe 170 la compatibilité du dispositif avec le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) à l'absence de **différenciation dans le secteur agricole**. Cette condition est expressément reprise dans le point n°27 de la décision de la Commission du 16 juillet 2008 déclarant compatible le régime français de remboursement partiel de TICPE.

Cette condition implique que **le dispositif de remboursement partiel ne doit pas viser expressément ou tacitement une discrimination entre les secteurs agricoles**, qu'elle soit fondée sur leur revenu, leur consommation moyenne de carburants, leur taille ou leur production moyenne. Ce dispositif devra, avant sa mise en œuvre, faire l'objet d'une notification à la Commission européenne afin qu'elle valide le dispositif au regard des principes énoncés *supra*.

Fiche 11

Le remboursement partiel dégressif est compatible avec les LDA agricoles dans la mesure où :

- ♦ **il ne discrimine pas** les sous-secteurs agricoles puisqu'il est fondé sur une consommation effective de carburant par exploitant, qui ne correspond pas à la consommation moyenne d'un sous-secteur agricole, compte tenu de la **dispersion de la taille et de la consommation des exploitants agricoles au sein de chaque secteur d'activité** ;
- ♦ il ne vise pas **uniquement un objectif budgétaire**, en compensant intégralement les petits exploitants qui bénéficient actuellement de moins de 500 € de remboursement et en n'excluant aucun exploitant du dispositif ;
- ♦ il poursuit un **objectif écologique**, en limitant l'incitation à la consommation de carburant au dessus de 100 hectolitres ;
- ♦ il poursuit un objectif de **protection des petits exploitants, plus fragiles du fait de la part des coûts fixes consacrée aux dépenses en carburant**.

Tableau 27 : Évaluation de la réforme

Avantages	Inconvénients
Ciblage des exploitations les plus en difficulté	Complexité du dispositif
	Risque de frapper des exploitations très consommatrices de carburants mais dont les revenus sont faibles

Source : Mission.

Fiche 11

Tableau 28 : Modélisation du remboursement progressif en faveur des agriculteurs

	Montant remboursement actuel (€/hl)	Montant du remboursement supplémentaire (€/hl)	Remboursement total (€/hl)	TIC finale (€/hl)	Bénéficiaires	Volume (en hl)	Volume en dessous de 101 hl (en hl)	Volume entre 101 et 200 hl (en hl)	Volume au dessus de 201 hl (en hl)	Montant de la dépense	Montant de la dépense supplémentaire par rapport à l'existant
Compenser intégralement en dessous de 100HL	5	8,5	13,5	2,2	135 402	6 780 856	6 780 856	-	-	91 541 559	-
Compenser intégralement en dessous de 100HL et de moitié entre 101HL et 200HL	5	3	8	7,7	51 451	7 166 940	5 145 100	2 021 840	-	85 633 573	-
Compenser intégralement en dessous de 100HL, de moitié entre 100HL et 200HL et d'un quart au dessus de 201HL	5	1	6	9,7	27 075	10 174 726	2 707 500	2 680 425	4 786 801	86 715 457	-
Total	-	-	-	-	213 928	24 122 523	-	-	-	263 890 589	143 277 975

Source : Mission.

2.3. Synthèse des propositions relatives au taux réduit de TICPE et au remboursement partiel agricole

Tableau 29 : Synthèse des quatre scénarios

	Modalité technique	Impact sur la VA du BTP (en %)	Impact sur le RCAI agricole (en %)	Avantage	Inconvénient	Note de la mission (sur 4)	Economie (M€)
Scénario n°1	Augmentation du taux réduit de TICPE à 14,04 €/hl	0,36	1,20	Effort équilibré entre le BTP et l'agriculture	Les secteurs agricoles les plus exposés contribuent au-delà de 2 % de leur RCAI	3	400 : ▪ 334 BTP ▪ 166 agri
Scénario n°2.1	Augmentation du taux réduit de TICPE à 15,737 €/hl et augmentation uniforme du remboursement partiel (100 M€)	0,40	0,80	Compensation des agriculteurs plus exposés par rapport au BTP.	L'augmentation du remboursement peut générer des effets d'aubaine pour des exploitants au fort revenu	2	400 : ▪ 291 BTP ▪ 108 agri
Scénario n°2.2	Augmentation du taux réduit de TICPE à 15,737 €/hl et augmentation dégressive du remboursement partiel (143 M€)	0,40	0,60	La dégressivité permet de protéger les petits exploitants	Risques d'exceptions parmi les forts consommateurs en carburants	1	356 : ▪ 291 BTP ▪ 65 agri

Source : Mission.

2.4. Réforme des remboursements partiels en faveur des transporteurs routiers et des taxis

Il est proposé, afin d'effectuer une réforme cohérente de la fiscalité relative à la TICPE, de réduire les dépenses fiscales relatives aux taxis et aux transporteurs routiers dans une proportion égale à l'économie réalisée sur le taux réduit de TICPE et le remboursement agricole (-19 %).

Une réduction de 19 % des dépenses fiscales en faveur des transporteurs routiers et des taxis représente une économie de 67 M€.

Tableau 30 : Réduction des remboursements partiels des transporteurs routiers et taxis (19 %)

	Montant de la réduction (en M€)	Montant du remboursement post réforme
Taxis	4	18
Transporteurs routiers	63	237

Source : Mission.

2.5. Economie totale

La réforme des quatre dépenses fiscales génère une économie totale de 467 M€, ou 423 M€ dans le cas du scénario 2.2.

FICHE 12

Aides aux débitants de tabac

SOMMAIRE

1. PRÉSENTATION DE LA MESURE	1
1.1. Historique	1
1.1.1. Organisation de la distribution des tabacs	1
1.1.2. L'organisation des aides aux débiteurs de tabac	1
1.2. Présentation du détail des aides aux débiteurs de tabac (250 M€ en 2013)	2
1.2.1. Trois aides visent à soutenir le chiffre d'affaires (128 M€ en 2013)	3
1.2.2. Trois aides visent certains objectifs de politique publique (37 M€ en 2013)	4
1.2.3. L'État finance les deux tiers du régime complémentaire de retraite des buralistes à travers l'allocation viagère (85 M€ en 2013)	5
1.3. Bénéficiaires	5
2. RÉFORME ENVISAGÉE	6
2.1. Justification de la réforme envisagée	6
2.1.1. Une rémunération du réseau des débiteurs de tabac anormalement élevée	6
2.1.2. Un soutien mal ciblé des débiteurs les plus fragiles	7
2.1.3. Un régime de retraite complémentaire déséquilibré	8
2.2. Réforme envisagée	9
2.2.1. Réduire le coût des interventions en faveur des débiteurs de tabac	9
2.2.2. Rationnaliser et simplifier le soutien aux débiteurs fragiles en renforçant la solidarité entre débiteurs	10
2.2.3. Sécuriser le régime des retraites	12
2.2.4. Bilan global de la réforme	13
2.3. Modalités techniques de la réforme	13

1. Présentation de la mesure

1.1. Historique

1.1.1. Organisation de la distribution des tabacs

La vente au détail des tabacs relève de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) qui exerce ce monopole « par l'intermédiaire de débiteurs désignés comme ses préposés » (article 568 du code général des impôts). Ceux-ci sont liés à l'État par un contrat-type de gérance qui précise leurs obligations.

Les débiteurs sont rémunérés par les fournisseurs agréés au moyen d'une remise brute sur le prix de vente au détail du tabac, fixée par un arrêté du ministre du budget, et égale en 2012 à 9 % pour les cigares et les cigarillos, et 8,54 % pour les autres produits du tabac.

En pratique, les fournisseurs n'accordent aux débiteurs qu'une remise nette, de 7 % pour les cigares et 6,6 % pour les autres produits, déduction faite du précompte constitué des deux éléments suivants, directement versé à l'État :

- ♦ le droit de licence (1,84 % pour les cigares et cigarillos et 1,78 % du chiffre d'affaires pour les autres produits) dû par les débiteurs à l'État ;
- ♦ un prélèvement de 0,16 % du chiffre d'affaires représentatif de la cotisation des débiteurs à leur régime de retraite spécifique, le régime d'allocations viagères des gérants des débits de tabac (RAVGDT).

Le montant de cette remise nette, intégralement proportionnelle au chiffre d'affaires, s'est élevé en 2011 à 1 160 M€ pour un réseau de 27 539 points de ventes¹. La vente de tabac représente 20 à 30 % de l'activité d'un débiteur².

Tableau 1 : Décomposition des activités des débiteurs de tabac

Type de débit	Ventes de tabac	Téléphonie	Bar et brasserie	Autre
Cafés-tabac	22 %	17 %	43 %	18 %
Tabacs et tabac-presse	31 %	31 %	-	38 %

Source : centre de gestion agréé « buraliste, presse, cafés-hôtels-restaurants ».

Le régime de monopole d'État de la vente au détail du tabac constitue une exception minoritaire en Europe. Dans la plupart des pays³, la vente au détail s'organise à travers différents types de points de vente, de l'épicerie au supermarché en passant par le kiosque.

1.1.2. L'organisation des aides aux débiteurs de tabac

À côté de cette rémunération de base de leurs activités qui s'opère sous forme d'une remise allouée par les fournisseurs de tabac, les débiteurs bénéficient d'aides multiples de la part de l'État, résultant de la superposition de plusieurs dispositifs, dont certains sont parfois anciens (contribution de l'État au régime d'allocation viagère des débiteurs depuis 1963, subvention de sécurité créée en 1995).

¹ Rapport de la cour des comptes de 2013 sur le soutien de l'Etat aux débiteurs de tabac.

² Selon les données de 2010 du centre de gestion agréé « buraliste, presse, cafés-hôtels-restaurants ».

³ Modèle du monopole d'Etat en France, Espagne et Italie, absence de monopole commercial dans les autres pays.

Fiche 12

Cette politique de soutien traditionnel a été renforcée par une succession de « contrats d'avenir » :

- ♦ le premier contrat d'avenir, conclu le 18 décembre 2003, reposait notamment sur un moratoire fiscal de quatre ans, des compensations financières et un gel des créations des débits de tabac jusqu'au 31 décembre 2007, ainsi que des aides à la sécurisation des débits ;
- ♦ le deuxième contrat d'avenir 2008-2011 a prolongé cette démarche ;
- ♦ le troisième contrat d'avenir, signé en octobre 2011 pour la période 2012-2016, maintient les aides budgétaires des précédents.

Les mesures prévues dans « les contrats d'avenir » successifs sont :

- ♦ la remise additionnelle : supplément de rémunération s'ajoutant à la remise nette ;
- ♦ la prime de service public : prime destinée à encourager la diversification des activités ;
- ♦ la remise compensatoire : supplément de rémunération destinée à compenser une baisse du chiffre d'affaire ;
- ♦ l'indemnité de fin d'activité : indemnité versée en cas d'arrêt de l'activité de buraliste ;
- ♦ la subvention de sécurité : prime versée pour faciliter la sécurisation du débit de tabac ;

Des dispositifs ont également été mis en place en dehors de ces conventions :

- ♦ le complément de remise ;
- ♦ la subvention de la Caisse des Dépôts et Consignations au titre du régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabac : financement du régime spécial de retraite des débiteurs de tabac par l'État.

Un dispositif de secours financier a succédé au dispositif des « parts de redevance des débits de tabac » créé en 1810 (dispositif d'aide par le travail, via l'attribution de gérances de débits de tabac, dispositif devenu à compter de 1967 un régime de secours temporaire en numéraire, en faveur de fonctionnaires retraités ou de leurs ayants droit). Ce mécanisme a été mis en extinction.

1.2. Présentation du détail des aides aux débiteurs de tabac (250 M€ en 2013)

La distribution en France relève d'un monopole d'État et les débiteurs de tabac sont des préposés dont l'activité est encadrée par la force publique. Les différentes mesures mises en place résultent d'une négociation collective sur les conditions de rémunération de la branche professionnelle et non de la nécessité de pallier à des défaillances de marchés ou de répondre à des difficultés économiques passagères.

La multiplication de ces modalités de rétribution aboutit à une situation complexe dans laquelle l'évaluation du niveau et des conditions de rémunération devient difficile.

Le chiffrage budgétaire des différentes interventions est le suivant.

Tableau 2 : Dépense budgétaire liée aux différentes interventions

Mesure	2009	2010	2011	2012	2013
Remise additionnelle	91	83	82	70	44
Complément de remise	72	72	71	70	72
Remise compensatoire	45	32	32	28	12
Prime de service public					17
Indemnité de fin d'activité	7	4	4	5	5
Subvention de sécurité	10	10	10	11	15
Allocation viagère	75	79	84	85	85
Total	300	281	282	269	250

Source : Direction du Budget.

Fiche 12

La baisse de la remise compensatoire entre 2009 et 2013 est due à la réduction de la perte de chiffre d'affaire par rapport à 2002 et le passage de 5 % à 10 % du seuil à partir duquel le débitant bénéficie de cette intervention.

Le montant moyen annuel d'intervention par bénéficiaire est de 9 000 € par bénéficiaire.

1.2.1. Trois aides visent à soutenir le chiffre d'affaires (128 M€ en 2013)

1.2.1.1. Complément de remise

Le complément de remise est un remboursement du droit de licence prélevé sur la part de chiffre d'affaires tabac qui est exonérée de droit de licence (soit les 157 650 premiers euros). Il est payé mensuellement. Tous les débitants en bénéficient.

Il est plafonné à 2 900 € par débit et par an.

1.2.1.2. Remise additionnelle

Depuis le 1^{er} janvier 2012, la remise additionnelle est versée mensuellement aux débits de tabac ordinaires (permanents et saisonniers). Elle résulte de l'application d'un taux sur les 130 000 premiers euros de chiffre d'affaires. En 2012, ce taux est de 1,6 %. Pour les autres années, le taux diminue de 0,4 point chaque année.

Elle est plafonnée à 2 080 € par an par débitant.

1.2.1.3. Remise compensatoire

La remise compensatoire est versée à tous les débits de tabac ordinaires permanents dont le chiffre d'affaires annuel réalisé sur les ventes de tabac manufacturés a baissé d'au moins 10 % par rapport à celui de l'année 2002. Elle est destinée à compenser la perte de « remise nette » (remise consentie aux buralistes par leurs fournisseurs sur le prix de vente au détail des produits et constituant leur rémunération) liée à la baisse de chiffre d'affaires dans des proportions définies en fonction de leur localisation et de l'importance de la baisse.

Pour les débits situés dans un département frontalier ou dans un département en difficulté dont la liste est fixée annuellement par un arrêté du ministre du budget, les taux de compensation sont les suivants.

Tableau 3 : Niveau de compensation dans les départements frontaliers et en difficulté

Diminution du chiffre d'affaires	Compensation de la perte de remise nette
De 10 % à 25 %	70 %
Plus de 25 %	80 %

Source : Direction générale des douanes et des droits indirects.

Pour les débits implantés dans les autres départements, les taux de compensation sont les suivants.

Tableau 4 : Niveau de compensation dans les départements non frontaliers et non en difficulté

Années	Diminution du chiffre d'affaires	Compensation de la perte de remise nette
2012	De 10 % à 25 %	56 %
2012	Plus de 25 %	64 %

Fiche 12

Années	Diminution du chiffre d'affaires	Compensation de la perte de remise nette
2013	De 10 % à 25 %	42 %
2013	Plus de 25 %	48 %
2014	De 10 % à 25 %	28 %
2014	Plus de 25 %	32 %

Source : Direction générale des douanes et des droits indirects.

Le montant annuel de la remise compensatoire est plafonné à 50 000 €. La remise compensatoire due au titre de l'année est calculée et versée en une fois au cours du 1^{er} trimestre de l'année suivante.

Un décret du 18 avril 2013 modifie des modalités de liquidation et de paiement de la remise compensatoire. Désormais, elle est liquidée et payée selon les modalités suivantes :

- ◆ un premier acompte est versé au mois d'avril ;
- ◆ un second acompte est versé au mois de septembre ;
- ◆ le paiement du solde intervient au cours du premier trimestre de l'année suivante.

Le montant de chaque acompte est de **30 %** de la remise compensatoire due au débiteur au titre de l'année précédente.

1.2.2. Trois aides visent certains objectifs de politique publique (37 M€ en 2013)

1.2.2.1. Prime de service public

La prime de service public est destinée à encourager la diversification des activités des buralistes, en privilégiant notamment les partenariats avec les différents services de l'État et des collectivités territoriales.

Elle est réservée aux buralistes dont le chiffre d'affaires réalisé sur les ventes de tabacs manufacturés ne dépasse pas 300 000 € et qui satisfont à des critères de qualité et de quantité des services rendus aux usagers, notamment en zone rurale.

Son montant est de 1 500 € par an pour les débits implantés dans les communes de moins de 1500 habitants et de 1 000 € par an pour les autres débiteurs. Elle est versée, au titre de l'année N, l'année N+1.

1.2.2.2. Indemnité de fin d'activité

Les indemnités de fin d'activité (IFA) sont versées aux débiteurs qui souhaitent cesser leur activité de buraliste car la viabilité économique de leur point de vente n'est plus assurée. Les aides sont attribuées par un comité où siègent paritairement des représentants de l'administration et des buralistes.

Si le nombre et le montant global des IFA attribuées étaient stables jusqu'en 2011, une augmentation des montants à verser est à prévoir en 2012 et 2013. Cette augmentation est une conséquence directe du plafonnement de la remise compensatoire par le troisième contrat d'avenir (cf. tableau ci-dessus), incitant les plus importants bénéficiaires de cette remise à quitter le réseau en demandant l'attribution d'IFA d'un montant important.

1.2.2.3. Subvention de sécurité

Une aide spécifique est accordée aux débitants gérant un débit de tabac ordinaire ou spécial, soit pour financer un audit de sécurité du local commercial, soit pour acquérir et installer des matériels, des équipements ou un système de protection destinés à sécuriser le local commercial où le débit de tabac est exploité, la réserve où le tabac est stocké, les emplacements où le tabac est entreposé dès lors qu'ils permettent une communication intérieure avec le local commercial et/ou tout point d'entrée permettant l'accès direct ou indirect au local où se trouvent des tabacs manufacturés.

La subvention sécurité est accordée par le directeur interrégional des douanes et droits indirects territorialement compétent au vu des pièces et informations requises et notamment des deux devis détaillés émanant de deux entreprises concurrentes, par nature de travaux. Il détermine le montant de l'aide en fonction du devis sur lequel figure l'offre économiquement la plus avantageuse au regard du prix, même si le demandeur retient un autre devis.

La subvention sécurité est égale à 80 % du coût hors taxes des matériels et de leur installation concernant la sécurité des débits de tabac, tel que retenu par le directeur interrégional des douanes et droits indirects et, le cas échéant, à 50 % du coût hors taxes de l'audit de sécurité, avec un plafond de 15 000 € (10 000 € avant 2013).

Cette subvention est accordée tous les trois ans

1.2.3. L'État finance les deux tiers du régime complémentaire de retraite des buralistes à travers l'allocation viagère (85 M€ en 2013)

L'allocation viagère de débitants de tabac est une contribution de l'État au régime d'allocations viagères des débitants de tabac. Cette contribution est assimilable à une cotisation patronale. Comme pour le complément de remise, cette dépense dépend, à la fois, du nombre de débits et du niveau du chiffre d'affaires des débitants.

La cotisation des buralistes est de 0,16 % et celle de l'État de 0,32 %. Les dépenses attendues à ce titre en 2013 s'élèvent à 85 M€ (83,78 M€ en 2011).

1.3. Bénéficiaires

Les bénéficiaires de ces dispositifs sont les débitants de tabac.

Tableau 5 : Répartition en 2012 des débitants de tabac par tranches de chiffre d'affaires

Chiffre d'affaire lié au tabac	Part des débits concernés	Niveau de remise brute
< 300 000 €	33,26 %	<25 320 €
300 000 € à 500 000 €	16,86 %	25320 € à 42 200 €
500 000 € à 800 000 €	19,76 %	42 200 € à 67 520 €
800 000 € à 1 000 000 €	8,89 %	67 520 € à 84 400 €
> 1 000 000 €	21,23 %	> 84 400 €

Source : Direction générale des douanes et droits indirects.

Tableau 6 : Nombre de bénéficiaires en 2011 de la subvention de sécurité et de la remise compensatoire

Chiffre d'affaire lié au tabac	Subvention de sécurité	Remise compensatoire	Remise additionnelle	Prime de service public
< 152 500 €	260	1 605	5 112	2 724
152 500 € à 300 000 €	440	929	4 068	3 077

Fiche 12

Chiffre d'affaire lié au tabac	Subvention de sécurité	Remise compensatoire	Remise additionnelle	Prime de service public
300 000 € à 1 000 000 €	1 842	1 547	12 559	0
> 1 000 000 €	1 148	171	5 859	0

Source : Direction générale des douanes et droits indirects.

2. Réforme envisagée

2.1. Justification de la réforme envisagée

2.1.1. Une rémunération du réseau des débiteurs de tabac anormalement élevée

La rémunération des débiteurs de tabac relève d'un partage des taxes perçues par la puissance publique entre l'État et le réseau de distribution. Toute augmentation en faveur de ce dernier se traduit par une réduction de la contribution fiscale de la consommation de tabac au budget général. Cet effet peut n'être que partiel dès lors que le fabricant réduit sa marge pour maintenir les volumes de vente.

Le niveau de commissionnement du tabac apparaît élevé par rapport à celui d'autres produits similaires.

Tableau 7 : Taux de commissionnements sur d'autres activités des débiteurs de tabac

Activité	Produits de la Française des Jeux	Paris du PMU	Timbres postaux et prêts à poster	Tabac
Taux de commissionnement	5 %	1,8 à 2,1 %	4 à 5 %	8,1 % ⁴

Source : Rapport de la cour des comptes de 2013 sur le soutien de l'État aux débiteurs de tabac.

En 2011, les ventes TTC de tabac se sont élevées à 17,8 Md€ dont 1,45 Md€ ont été alloués aux débiteurs de tabac, soit 8,1 % des ventes.

En 2002, les ventes TTC de tabac s'étaient élevées à 14,7 Md€ dont 0,96 Md€ perçus par le réseau de distribution, soit 6,5 % des ventes.

Non seulement le niveau de commissionnement a progressé mais le nombre de débiteurs de tabac a diminué au cours de la période (-16 %), renforçant ainsi la situation financière moyenne des bénéficiaires. La réduction du nombre de débiteurs s'inscrit dans une tendance lourde qui ne peut être considérée comme une conséquence directe de l'évolution du prix du tabac.

La rémunération moyenne des débiteurs de tabac a connu une forte progression entre 2002 et 2011 (+67 %)⁵ contre moins de 10 % pour le salaire moyen net et environ 20 % pour le SMIC. L'indice des prix à la consommation a évolué de moins de 20 % sur la même période.

⁴ Ceci inclut les compléments de rémunération en plus de la remise nette qui représente 6,5 % des ventes.

⁵ Rapport de la Cour des comptes de 2013 sur le soutien de l'Etat aux débiteurs de tabac. Une part substantielle de l'augmentation de revenu est liée à la diminution du nombre de débiteurs de tabac.

Les débiteurs de tabac bénéficient en outre d'une progression de taux de remise nette qui devrait passer de 6,5 % en 2011 à 6,9 % en 2016, à raison de +0,1 point par an entre 2012 et 2014 puis +0,05 point par an en 2015 et 2016⁶. Cette variation se traduira par un gain de 260 M€ pour les débiteurs de tabac, avec une hypothèse de progression du chiffre d'affaire de 4 % par an.

L'augmentation de la remise nette est présentée comme une mesure de préservation des revenus des buralistes face à la diminution des volumes de ventes du fait de l'augmentation de la fiscalité.

Le pourcentage des buralistes réalisant plus de 1 000 000 € de chiffre d'affaire a doublé entre 2002 et 2011. Plus d'un débiteur sur cinq rentre désormais dans cette catégorie. Durant cette période, le pourcentage de buraliste réalisant moins de 300 000 € de chiffre d'affaire a diminué de près de 30 %. Depuis 2007, le chiffre d'affaire moyen progresse dans tous les départements. La rémunération des débiteurs étant proportionnelle au chiffre d'affaire, l'augmentation du chiffre d'affaire se traduit directement par un supplément de rémunération, toutes choses étant égales par ailleurs.

Il n'existe donc pas de difficulté générale qui justifie un commissionnement plus élevé de l'ensemble du réseau, solution à laquelle aboutit pourtant l'augmentation de la remise nette.

La faible élasticité prix des ventes⁷ du tabac et la rémunération en pourcentage du chiffre d'affaire conduisent à une compensation de la baisse des volumes par l'augmentation du revenu unitaire de vente des produits.

Les difficultés financières concernent les seuls débiteurs confrontés à une faible demande. Les principaux facteurs de ces difficultés sont la faible densité de la population ou de la possibilité de s'approvisionner à moindre prix sur d'autres marchés légaux ou non.

La faiblesse de l'activité de ces points de ventes et le souci de conserver un maillage suffisant sur l'ensemble du territoire justifient que le niveau de remise soit plus élevé pour ces seuls points de ventes.

L'activité de vente de tabac permet en outre de renforcer la trésorerie du débiteur grâce aux facilités de trésorerie de la société Altadis, fournisseur du tabac :

- ◆ crédit à la livraison (autorisation de régler chaque livraison à la suivante, généralement 14 jours après) ;
- ◆ crédit de stock (avance de trésorerie correspondant à 60 % d'une livraison moyenne et représentant théoriquement le stock résiduel au matin d'une livraison) ;
- ◆ crédit saisonnier (pour les affaires à caractère très saisonnier).

Ces éléments permettent d'augmenter indirectement le revenu du détaillant en réduisant le coût de financement à court terme de son activité.

2.1.2. Un soutien mal ciblé des débiteurs les plus fragiles

Le soutien aux débiteurs les plus fragiles est mal ciblé et pourrait gagner en lisibilité et en simplicité.

⁶ 3^{ème} contrat d'avenir en faveur des débiteurs de tabac.

⁷ L'élasticité est évaluée entre -0,3 et -0,5, ce qui signifie qu'une augmentation du prix de 1 % entraîne une baisse des volumes de 0,3 % à 0,5 %.

La remise additionnelle et le complément de remise bénéficient à tous les buralistes et sont plafonnées. Elles se sont ajoutées à la rémunération de base sous forme de remise sans correspondre à une charge de travail supplémentaire. Elles profitent donc proportionnellement plus aux débiteurs présentant un faible chiffre d'affaire. Elles correspondent en pratique à une modulation du niveau de la remise nette en fonction du chiffre d'affaire.

Ces mesures se sont ajoutées au modèle de rémunération préexistant conduisant à une augmentation des revenus des buralistes disposant d'un revenu d'activité ne justifiant pas le bénéfice d'une telle mesure.

La prime de service public est destinée à encourager la diversification des activités. Limitée aux débiteurs ayant un chiffre d'affaire inférieur à 300 000 € et plafonnée à 1 500 €, elle s'inscrit dans une logique d'aménagement du territoire.

D'un montant unitaire et global plus modeste que la remise additionnelle et le complément de remise, elle a des objectifs proches (soutien aux débiteurs les plus modestes) tout en adoptant des modalités différentes, ce qui nuit à la lisibilité d'ensemble du soutien aux débiteurs les plus fragiles.

La remise compensatoire est destinée à prendre en compte la situation particulière du débiteur en compensant l'éventuelle baisse du chiffre d'affaire résultant de décisions de politique publique. Cette intervention ne représente que 10 % du montant des mesures à caractère universel (remise additionnelle et complément de remise).

Cette mesure se justifie dès lors qu'elle vise à maintenir un réseau de distribution suffisamment dense et s'inscrit dans une logique d'aménagement du territoire. Toutefois il semble nécessaire qu'elle conserve un caractère transitoire afin de favoriser une adaptation rapide du réseau de distribution à la demande locale. Il paraît également opportun de mieux en plafonner le montant afin de la réserver aux débiteurs de tabac fragilisés pour lesquels une évolution de l'activité sera nécessaire à moyen terme.

La fusion de l'ensemble de ces mesures en un dispositif unique et le centrage des conditions d'éligibilité aux buralistes les plus modestes permettrait d'en réduire le coût global et de présenter une politique de soutien simple et cohérente.

La multiplicité des aides et les différences de plafond et de conditions d'attribution des différents dispositifs rendent difficile l'appréciation de la péréquation réalisée autour de la remise nette. La prolifération des outils assurant des transferts financiers est une source d'injustice de part la difficulté d'en assurer la cohérence des effets.

Une logique d'équité et de redistribution conduirait à financer ces dispositifs par une baisse de la remise nette de l'ensemble des buralistes afin que l'opération soit neutre d'un point de vue global. Le soutien aux points de vente les moins actifs serait financé par ceux plus actifs, ce dans une logique de développement et d'égalité des territoires.

2.1.3. Un régime de retraite complémentaire déséquilibré

L'allocation viagère est directement liée au mode de financement du régime spécifique de retraite des débiteurs de tabac. Ce régime souffre d'un déséquilibre démographique et d'un non provisionnement des engagements passés en matière de retraite.

Le financement du régime spécial de retraite complémentaire est financé à hauteur des deux tiers par l'État. Les prises en charge de l'État et des débiteurs de tabac sont proportionnelles au chiffre d'affaire du secteur.

Elles devraient donc se traduire exclusivement par un prélèvement unique sur la remise brute perçue par les buralistes sans effectuer une distinction arbitraire entre la contribution de l'État et celle du bénéficiaire.

Cette séparation artificielle conduit à penser que la puissance publique finance une partie notable du régime spécial alors que la part attribuée à l'État fait partie intégrante de la rémunération du buraliste dans le cadre de distribution étatique aux prix administrés. La rémunération du débitant est composée d'une rémunération immédiate, la remise nette, et d'une rémunération différée sous forme d'allocation viagère. Ces deux composantes sont proportionnelles au chiffre d'affaire réalisé.

Le déséquilibre démographique et le système de financement par répartition fait peser sur chacun des bénéficiaires présents et futurs un risque sur cette rémunération différée. Les engagements pris par l'État auprès des différents ayant droits ne sont pas provisionnés alors qu'ils correspondent à une promesse bien réelle. Dans l'hypothèse où la vente de tabac serait interdite, l'État continuerait de porter d'une charge financière sans disposer de ressources financières pour les financer. Cette contrainte constitue une contrainte très importante qui peut influencer les décisions prises par l'État relativement au tabac dans le cadre de sa politique de santé publique.

Une évolution défavorable de la consommation du tabac conduirait, pour un niveau de commissionnement global inchangé, soit à une baisse du taux de remise nette des débitants en activité, soit à une baisse de l'allocation pour les allocataires du régime spécial de retraite.

Ce constat doit inciter à réformer le régime actuel de retraite complémentaire afin de sécuriser la situation de chacun des ayant droits.

2.2. Réforme envisagée

2.2.1. Réduire le coût des interventions en faveur des débitants de tabac

En accord avec les recommandations de la Cour des comptes, il est proposé de ramener le coût total du réseau de distribution à son niveau de 2002, soit 6,98 % du chiffre d'affaire du secteur décomposé de la manière suivante :

- ◆ 6,5 % de rémunération directe sous la forme d'une remise nette et d'un dispositif en faveur des débitants fragiles ;
- ◆ 0,48 % de contribution au régime de retraite spécifique des débitants de tabac.

Le coût total du réseau de distribution représenterait 1,24 Md€ contre 1,45 Md€ actuellement. L'économie globale serait de 210 M€ par an et impacterait le revenu moyen (environ 50 000 pour les seules ventes du tabac) des débitants de tabac de moins de 2,5 %⁸, alors que celui-ci a cru de 67 % entre 2002 et 2011. La réforme ferait contribuer de manière plus importante les débitants de tabac au chiffre d'affaires élevé, alors que les débitants les plus fragiles seraient préservés, notamment à travers la réforme des soutiens (*cf. infra*).

⁸ Tabac représentant 25 % du chiffre d'affaire, croissance du chiffre d'affaire du secteur de 4 % et diminution du nombre de débits de tabac de 2 %.

2.2.2. Rationnaliser et simplifier le soutien aux débiteurs fragiles en renforçant la solidarité entre débiteurs

Le souci de rationalisation et de simplification du soutien aux débiteurs les plus fragiles devrait conduire à réformer certains soutiens pour les remplacer par un mécanisme de péréquation simple et ciblé en faveur des débiteurs les plus fragiles. Ce choix conduirait à maintenir l'indemnité de fin d'activité et la subvention de sécurité dont les objectifs sont plus spécifiques.

Il est ainsi proposé de remplacer dès 2014 l'ensemble des dispositifs de rémunération additionnels (remise additionnelle, complément de remise, prime de service public, remise compensatoire) et la progression du taux de remise net (maintien d'un taux à 6,5 %) par la mise en place d'un mécanisme de remise nette dégressive en fonction du niveau du chiffre d'affaire afin de soutenir les débits de tabac les plus fragiles et favoriser leur implantation dans une perspective de développements des territoires.

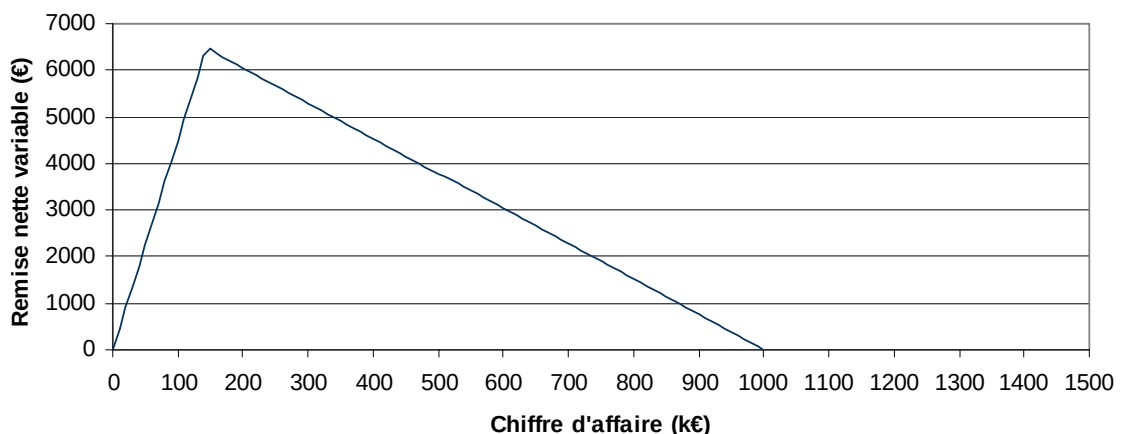
Il ne semble pas nécessaire de complexifier inutilement les modalités de mise en œuvre en y associant des spécificités territoriales pour les zones frontalières. D'une part la fragilité de l'activité des débiteurs concernés se traduit dans la faiblesse de leur chiffre d'affaire. D'autre part, l'utilisation d'un zonage conduit à des difficultés avec l'apparition au cours du temps de bénéfices indus et de difficultés locales non couvertes.

Un mécanisme de solidarité infra-professionnel simple et lisible semble être la voie privilégiée pour maintenir un réseau de distribution cohérent et pérenne.

Ce dispositif de péréquation se traduirait par une évolution du niveau de remise en fonction du chiffre d'affaire :

- ◆ une remise égale à la remise de base augmentée de 4,5 % du chiffre d'affaire pour les 144 000 premiers euros ;
- ◆ une dégressivité linéaire au-delà de 150 000 € de l'aide avec une extinction de la part variable pour un chiffre d'affaire égal à 1 000 000 €.

Graphique 1 : Montant de la part variable de la remise nette en fonction du chiffre d'affaire



Source : Mission IGF.

Dans l'hypothèse où le montant global de la rémunération des débiteurs de tabac versé via ce mécanisme serait de l'ordre de 90 M€, la remise nette se décomposerait en :

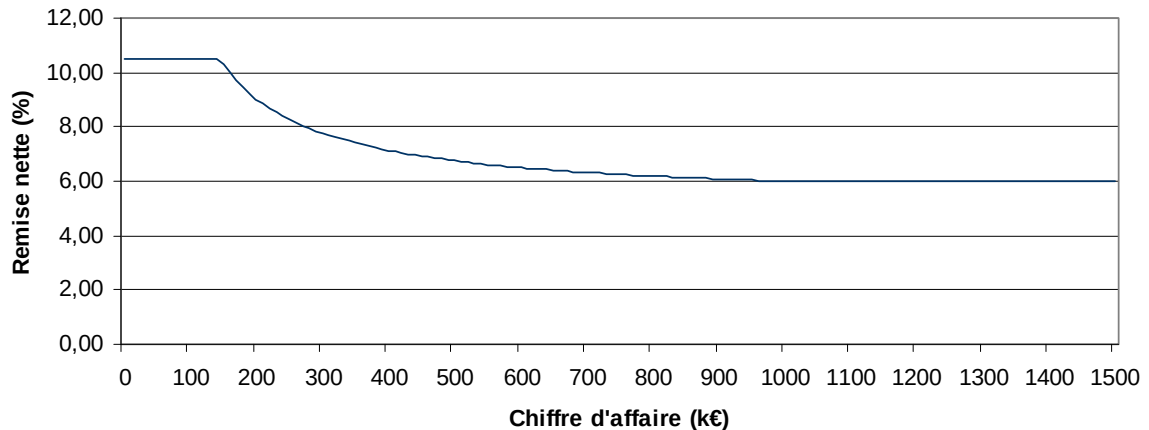
- ◆ une remise de base de 6 % ;
- ◆ une remise variable représentant en moyenne 0,5 % du chiffre d'affaire.

Ces taux sont à ajuster annuellement en fonction du chiffre d'affaire des débiteurs de tabac de l'année passée et du chiffre d'affaire du secteur.

Fiche 12

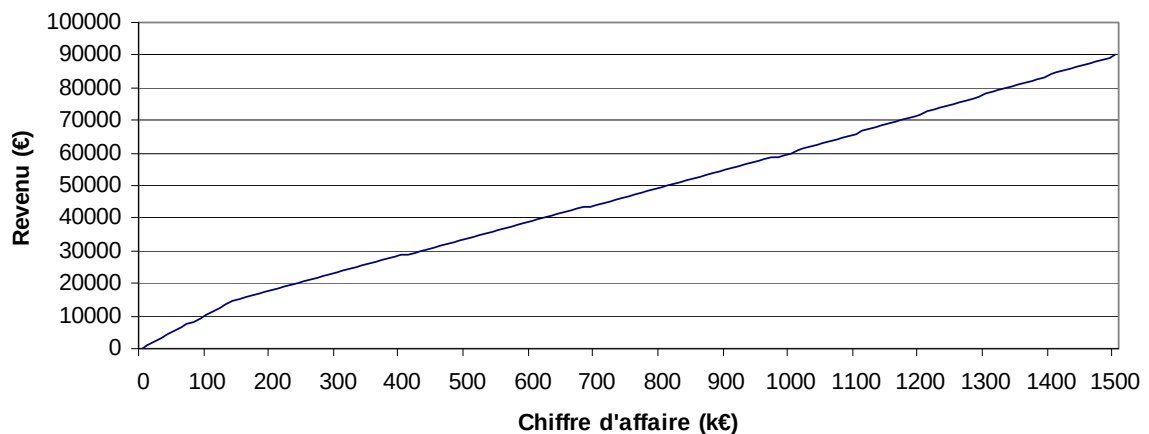
On obtient une dégressivité de la remise nette effective en fonction du chiffre d'affaire. L'évolution de la remise nette avec les hypothèses ci-dessus est présentée ci-dessous.

Graphique 2 : Profil d'évolution de la remise nette en fonction du chiffre d'affaire



Source : Mission IGF.

Graphique 3 : Profil d'évolution du revenu en fonction du chiffre d'affaire pour la seule activité de vente du tabac



Source : Mission IGF.

Chaque débitant de tabac se verra appliquer, par les distributeurs de tabac, une remise nette en fonction de son chiffre d'affaire de l'année précédente. Une fois l'année achevée, une régularisation sera effectuée (versement des moins perçus et remboursement des trop perçus), par les services de l'État, en fonction du chiffre d'affaire réellement effectué par chacun des débitants de tabac afin de s'assurer :

- ♦ du versement correct de la remise nette variable pour chacun des débitants en bénéficiant⁹ ;

⁹ Dans le domaine de la distribution, Altadis-Distribution (anciennement SEITA-Distribution) commercialise la majeure partie du tabac écoulé par les buralistes. Seuls quelques distributeurs spécialisés dans les cigares ou le tabac à pipe sont également présents. Cette situation de quasi-monopole facilite la mise en place d'une remise nette assise sur le chiffre d'affaire. La remise nette pourrait être calculée sur le chiffre d'affaires de l'année précédente, voire sur une période plus rapprochée (semestre), le cas échéant.

- ♦ du respect d'un taux de commissionnement global du réseau autour d'un taux cible de 6,98 %¹⁰.

Tableau 8 : Cas typique d'évolution de la rémunération de la seule activité de vente du tabac.

Chiffre d'affaire lié au tabac	150 000 €	500 000 €	1 000 000 €	2 000 000 €
Revenus de l'activité tabac avant la réforme	14 880 €	37 980 €	70 980 €	136 980 €
Revenus de l'activité tabac après la réforme	15 480 €	33 785 €	60 000 €	120 000 €

Source : Mission IGF.

Les ventes de tabac représentent entre 20 et 30 % de l'activité d'un buraliste. La réforme conduira donc à une baisse de revenu de l'ordre de 3 % pour un buraliste gagnant 40 000 € par mois.

2.2.3. Sécuriser le régime des retraites

Afin de sécuriser la part différée de la rémunération des débiteurs de tabac, il est proposé de mettre en place un régime individuel d'allocation viagère alimenté par une contribution égale à 0,48 % du prix de vente des produits.

Lors de son départ en retraite, le débiteur de tabac aura la possibilité de bénéficier :

- ♦ d'une sortie en capital avec le versement en une ou plusieurs fois des sommes capitalisées ;
- ♦ d'une sortie sous la forme d'une rente viagère dont le montant sera calculée en fonction des tables de mortalité et des sommes capitalisées.

Ce dispositif garantit à l'ayant droit le bénéfice différée de cette rémunération quelque soit l'évolution de la consommation du tabac et le profil démographique de la population des débiteurs de tabac.

Les actions à mettre en œuvre pour la phase de transition sont les suivantes :

- ♦ chiffrer l'engagement financier actuel lié aux débiteurs de tabac partis à la retraite et aux promesses de retraites futures pour les débiteurs en activité ;
- ♦ transférer la charge des retraites en cours sur l'État qui pourra en assurer le financement via les économies budgétaires réalisés ;
- ♦ créer un régime individuel par capitalisation qui serait abondé par chaque bénéficiaire futur avec un niveau minimal de cotisation qui pourrait être complété par un abondement accessoire. Le niveau initial de chaque compte serait déterminé en fonction des cotisations déjà versées au régime existant.

De fait, le nouveau système ne pourra subir de déséquilibres futurs et ne serait pas affecté par d'éventuelles évolutions du modèle de distribution du tabac. Le montant des retraites ne sera conditionné que par le seul capital accumulé sans condition sur l'âge de départ à la retraite.

La charge financière provisoire liée à la prise en charge des retraites en cours est réelle mais correspond en réalité à un engagement financier déjà réalisé. Par ailleurs, les sommes capitalisées annuellement par le nouveau régime de retraite constitueront une source stable de financement de l'économie.

¹⁰ Taux intégrant la remise nette et la cotisation pour le régime de retraite complémentaire.

Tableau 9 : Évaluation de la retraite complémentaire d'un débitant de tabac¹¹

Chiffre d'affaire lié au tabac	150 000 €	500 000 €	1 000 000 €	2 000 000 €
Capital accumulé	75 470 €	251 567 €	503 134 €	1 006 268 €
Rente viagère annuelle l'année du départ à la retraite	3 918 €	13 058 €	26 117 €	42 235 €
Rente viagère 10 ans après l'année du départ à la retraite	4 600 €	15 334 €	30 667 €	61 334 €

Source : Mission IGF

En 2011, l'allocation viagère était versée à près de 37 000 allocataires pour un montant moyen annuel de 2 125 €. La réforme du régime sera donc particulièrement favorable à l'ensemble des ayant droits alors même que les recettes fiscales de l'État se seront accrues et que la charge du système actuel des retraites disparaîtra progressivement avec le décès des bénéficiaires.

2.2.4. Bilan global de la réforme

Dans l'hypothèse où toutes les réformes seraient conduites, le gain financier annuel pour l'État serait de 132 M€, dont 210 M€ de supplément permanent de recettes fiscales et 78 M€ d'engagements financiers temporaires liés à la prise en charge financière des engagements existants en terme de retraite.

A cette dépense récurrente, s'ajoutera le provisionnement lié à l'abondement initial des régimes individuels de retraite des débitants de tabac encore en activité. Le paiement réel lié à cette obligation ne se réalisera que progressivement avec le départ en retraite des titulaires de compte associés.

La réforme se traduira pour les débitants de tabac par une augmentation significative de leur retraite. Celle-ci sera financée par une baisse de la rémunération des débitants bénéficiant du niveau de rémunération le plus élevé. Ces derniers seront également les principaux bénéficiaires des modifications apportées au régime complémentaire.

2.3. Modalités techniques de la réforme

Les textes encadrant ces interventions sont :

- ◆ le décret n° 2010-41 du 11 janvier 2010 pour la remise additionnelle ;
- ◆ le décret n°2012-1163 du 17 octobre 2012 et l'arrêté du 17 octobre 2012 pour la prime de service public de proximité ;
- ◆ le décret n° 2006-155 du 13 février 2006 pour la remise compensatoire ;
- ◆ le troisième contrat d'avenir entre l'État et les buralistes 2012-2016 du 22 septembre 2012 pour la subvention de sécurité ;
- ◆ le décret n° 2006-157 du 13 février 2006 pour le complément de remise ;
- ◆ le décret n° 63-1104 du 30 octobre 1963 pour l'allocation viagère.

¹¹ Hypothèse de rendement annuel de 4 % net d'inflation, période d'activité de 42 ans et départ à la retraite à 65 ans.

FICHE 13

Actions territoriales de l'État

SOMMAIRE

1. FONDS D'INTERVENTION POUR LES SERVICES, L'ARTISANAT ET LE COMMERCE (FISAC)	1
1.1. Présentation de la mesure.....	1
1.1.1. <i>Historique</i>	2
1.1.2. <i>Justification</i>	3
1.1.3. <i>Chiffrage</i>	3
1.1.4. <i>Bénéficiaires</i>	3
1.2. Justification de la réforme envisagée.....	4
1.2.1. <i>Justification de la réforme envisagée</i>	4
1.2.2. <i>Enjeux et contexte (international)</i>	5
1.3. Réforme, impact et modalités techniques.....	5
1.3.1. <i>Réforme envisagée</i>	5
1.3.2. <i>Impact envisageable de la réforme et mesures de compensation éventuelles</i>	6
2. FONDS NATIONAL DE PROMOTION ET DE COMMUNICATION DE L'ARTISANAT (FNPCA)	6
2.1. Présentation de la mesure.....	6
2.1.1. <i>Historique</i>	6
2.1.2. <i>Justification</i>	6
2.1.3. <i>Chiffrage</i>	7
2.1.4. <i>Bénéficiaires</i>	7
2.2. Justification de la réforme envisagée.....	7
2.2.1. <i>Justification de la réforme envisagée</i>	7
2.2.2. <i>Enjeux et contexte (international)</i>	8
2.3. Réforme, impact et modalités techniques.....	8
2.3.1. <i>Réforme envisagée</i>	8
2.3.2. <i>Modalités techniques de la réforme</i>	8
2.3.3. <i>Impact envisageable de la réforme et mesures de compensation éventuelles</i>	8
3. AIDE AU DÉPART DES COMMERÇANTS ET DES ARTISANS.....	8
3.1. Présentation de la mesure.....	8
3.1.1. <i>Historique</i>	8
3.1.2. <i>Justification</i>	9
3.1.3. <i>Chiffrage</i>	10
3.1.4. <i>Bénéficiaires</i>	10
3.2. Justification de la réforme envisagée.....	10
3.2.1. <i>Justification de la réforme envisagée</i>	10
3.2.2. <i>Enjeux et contexte (international)</i>	11
3.3. Réforme, impact et modalités techniques.....	11
3.3.1. <i>Réforme envisagée</i>	11
3.3.2. <i>Modalités techniques de la réforme</i>	11
3.3.3. <i>Impact envisageable de la réforme et mesures de compensation éventuelles</i>	12

4. PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)	12
4.1. Présentation de la mesure.....	12
4.1.1. <i>Historique</i>	12
4.1.2. <i>Justification</i>	15
4.1.3. <i>Chiffrage</i>	15
4.1.4. <i>Bénéficiaires</i>	15
4.2. Justification de la réforme envisagée.....	16
4.2.1. <i>Justification de la réforme envisagée</i>	16
4.2.2. <i>Enjeux et contexte (international)</i>	17
4.3. Réforme, impact et modalités techniques.....	17
4.3.1. <i>Réforme envisagée</i>	17
4.3.2. <i>Modalités techniques de la réforme</i>	18
4.3.3. <i>Impact envisageable de la réforme et mesures de compensation</i> <i>éventuelles</i>	18

1. Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)

1.1. Présentation de la mesure

Le FISAC est un dispositif principalement destiné à financer les opérations de création, maintien, modernisation, adaptation ou transmission des entreprises du commerce, de l'artisanat et des services, pour préserver ou développer un tissu d'entreprises de proximité.

Ce fonds était auparavant financé par le produit de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM¹), versée par les grandes surfaces de plus de 400 m².

Ses interventions se font en milieu rural, dans les zones montagneuses et dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Le FISAC intervient dans quatre types d'opérations :

- ◆ des opérations individuelles concernant les entreprises en milieu rural si :
 - la commune (bourg, hameau) compte de moins de 3 000 habitants ;
 - le chiffre d'affaires HT de l'entreprise ne dépasse pas 1 000 000 €.

Les entreprises privées (entrepreneurs individuels ou sociétés) ne peuvent prétendre directement qu'à ce type d'opérations.

- ◆ des opérations collectives :
 - concernant un ensemble d'entreprises appartenant à un secteur géographique déterminé ;
 - conduites par les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics qui en assurent la maîtrise d'ouvrage.

Les aides sont alors versées aux personnes morales de droit public et à leurs groupements. Elles comprennent :

- ◆ les opérations urbaines ;
- ◆ les opérations collectives de modernisation de l'artisanat, du commerce et des services ;
- ◆ les opérations d'aménagement ;
- ◆ des études :
 - études préalables ou de faisabilité concourant aux opérations aidées par le FISAC ;
 - études d'évaluation des opérations aidées ;
 - études permettant de mieux cerner le devenir des secteurs du commerce, de l'artisanat ou des services ou d'assurer la cohérence de l'action publique liée à l'aménagement du territoire. La maîtrise d'ouvrage est assurée par l'État, les collectivités territoriales ou les organismes consulaires ;
- ◆ des actions collectives spécifiques qui peuvent être décidées par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat en vue de tenir compte de circonstances pouvant affecter ces secteurs ou pour anticiper ou accompagner leurs évolutions et mutations.

¹ La loi portant réforme de la taxe professionnelle affecte, à compter de 2011, cette taxe aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale. Ces derniers disposeront d'ailleurs, en 2012, d'une faculté de modulation du taux.

Fiche 13

Les subventions versées aux collectivités territoriales et aux entreprises bénéficient à des actions de fonctionnement (animation commerciale notamment) ou d'investissement (halles et marchés, équipements professionnels, stationnement en particulier). Ces interventions prennent la forme d'un cofinancement avec les collectivités territoriales et les chambres de commerce et d'industrie. Plus de 90 % des aides sont allouées à des collectivités locales.

Le FISAC intervient dans le cadre d'actions spécifiques (soutien à des projets exemplaires au niveau national et aux pôles d'innovation de l'artisanat). Il contribue au financement de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), qui intervient au profit des centres commerciaux dégradés installés en zones urbaines sensibles (ZUS) et zones franches urbaines (ZFU), sous la forme d'un soutien à la rénovation/réhabilitation de ces centres.

Le FISAC soutient par ailleurs les opérations de développement économique pour l'artisanat (DEVECO) mis en œuvre par le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat (actions en matière de création, transmission et reprise d'entreprises, actions en faveur du développement durable) et par les organisations professionnelles, avec pour priorités l'insertion par l'emploi des publics en difficulté, le développement durable, ainsi que la création et la transmission d'entreprise.

Il peut enfin également être amené dans le cadre des provisions pour sinistre (intempéries) à prendre en charge l'indemnisation des commerçants et artisans sinistrés à la suite de catastrophes naturelles, sanitaires ou accidentelles, afin de les aider à remplacer leur outil de production ou à compenser les pertes d'exploitation.

1.1.1. Historique

Le fonctionnement du FISAC a été réformé en 2003, puis en 2008 à l'occasion de la loi sur la modernisation de l'économie. Les points importants ont été les suivants :

- ◆ les dossiers d'attribution des subventions ne sont plus soumis à un passage systématique en commission nationale. Les dossiers sont instruits par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte). Les décisions restent soumises à la signature du ministre ;
- ◆ les plafonds des taux de référence pour les subventions restent fixés à 30 % de l'investissement et 50 % du fonctionnement ;
- ◆ en zone rurale (communes de moins de 3 000 habitants), le taux d'intervention est porté à 30 % pour les opérations individuelles conduites par des collectivités territoriales ;
- ◆ les taux d'intervention pour les opérations réalisées dans les zones urbaines sensibles, comprises dans les territoires prioritaires d'un contrat de ville, sont très fortement majorés : 80 % au lieu de 50 % en fonctionnement et 40 % au lieu de 30 % en investissement ;
- ◆ quelle que soit la taille de la commune, les opérations d'acquisition par la collectivité de murs pour l'implantation ou la sauvegarde d'activités sont rendues éligibles ;
- ◆ les dépenses d'investissement portant sur la sécurisation des entreprises et des locaux d'activité sont désormais éligibles quel que soit le maître d'ouvrage, à hauteur de 40 % en zone rurale et de 40 % en zone urbaine, lorsque les collectivités territoriales réalisent le même effort ;
- ◆ pour une opération, le minimum de dépenses ouvrant à une subvention est fixé à 10 000 €. Pour des rénovations de vitrines et des investissements de sécurisation dans le cadre d'une opération urbaine, ce plancher est apprécié au regard de la dépense globale et non de la dépense faite par chaque exploitant ;

- ◆ les aides pour les études préalables et pour le recrutement d'un animateur de projet sont maintenues.

1.1.2. Justification

Le FISAC relève de la politique de l'aménagement du territoire. Son objectif est de permettre l'adaptation de l'offre commerciale et artisanale de proximité dans des zones fragilisées par les évolutions économiques et sociales.

L'objectif d'intérêt général qu'il poursuit justifie que ses interventions ne peuvent, en aucun cas, avoir pour effet d'induire un enrichissement sans cause ou une distorsion de concurrence. Ce contrôle est effectué au moment de l'instruction à l'échelon régional. Par ailleurs, les perspectives des projets aidés doivent être clairement exposées en termes d'intérêt économique dans le cas d'opérations collectives ou de viabilité économique dans le cas d'aides individuelles.

1.1.3. Chiffrage

Tableau 1 : Crédits budgétaires du FISAC (dont EPARECA)

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M €)	70	78	43	40,9	32,3

Source : projets de lois de finances annuels.

1.1.4. Bénéficiaires

Les bénéficiaires peuvent être des entreprises de proximité, commerciales, artisanales ou de services. La maîtrise d'ouvrage peut être publique ou privée. Si elle est privée, elle doit être agréée par la commune d'habitation.

Les conditions à respecter sont les suivantes :

- ◆ l'entreprise doit avoir réalisé une étude de faisabilité préalablement à sa demande. Cette étude ne peut pas être prise en charge financièrement par les aides du FISAC ;
- ◆ l'entreprise doit être immatriculée au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers ;
- ◆ l'entreprise ne peut pas présenter une nouvelle demande d'aide avant l'expiration d'un délai de deux ans depuis la date du dernier versement à laquelle est intervenue l'aide précédente.

Les dépenses éligibles au FISAC sont les suivantes :

- ◆ les investissements relatifs à la modernisation des entreprises et des locaux d'activité (vitrines incluses) ;
- ◆ les investissements relatifs à la sécurisation ;
- ◆ les investissements favorisant l'accès des entreprises aux personnes handicapées et à mobilité réduite.

Si la maîtrise d'ouvrage est publique, sont éligibles également :

- ◆ les achats de locaux (hors fonds de commerce ou artisanal) ;
- ◆ l'aménagement des abords des commerces.

1.2. Justification de la réforme envisagée

1.2.1. Justification de la réforme envisagée

Le FISAC remplit trois missions aux objectifs bien distincts :

- ◆ contribuer au financement de projets d'aménagement commercial de collectivités locales ;
- ◆ apporter une aide individuelle pour inciter des acteurs privés à moderniser une activité dans une zone à faible potentiel économique ;
- ◆ intervenir auprès de TPE comme fonds de secours en cas catastrophes naturelles, sanitaires ou accidentelles afin de permettre la poursuite de l'activité.

Les collectivités locales disposent d'environ 200 Md€ de ressources financières dont près de 100 Md€ résultent de transfert et de concours de l'Etat. A l'échelle nationale, avec un montant d'une trentaine de millions d'euros, le FISAC joue un rôle négligeable dans le financement d'actions locales en général et d'aménagement du territoire en particulier. Le montant moyen des subventions allouées par département est de moins de 500 000 €. De multiples mécanismes permettent de réaliser des transferts économiques bien plus importants à destination des zones économiques les moins attractives.

Le délai moyen d'instruction était de 202 jours en 2011 (90 jours en 2010)². Sachant que seuls les travaux opérés après la validation du dossier peuvent être financés, cet allongement conduit à réduire l'efficacité de l'intervention. Ceci conduit d'ailleurs à un taux élevé de non-utilisation des crédits par les bénéficiaires des subventions. En 2011, plus de 20 M€ ont ainsi pu être réattribués pour non- consommation.

Le FISAC intervient généralement en cofinancement avec d'autres acteurs, tels que l'Europe, les chambres consulaires, les communes, le département, la région, les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Les communes et les entreprises représentent généralement plus de 50 % des fonds apportés³. Les actions financées sont par exemple :

- ◆ la mise en place d'animations et de festivités favorisant la fréquentation d'un centre ville ;
- ◆ une subvention pour l'association locale des commerçants ;
- ◆ la location de matériel lié à des festivités et des animations culturelles ;
- ◆ le rachat de locaux vacants pour faciliter l'installation de nouveaux commerçants grâce à des loyers modérés.

La nature des dépenses et la part prépondérante de l'échelon communal dans le financement suggèrent que les enjeux portés par le FISAC ne nécessitent probablement pas une intervention au niveau national, et le cas échéant, la signature d'un ministre.

Enfin le transfert du produit de la TASCOT aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale qui disposent, depuis 2012, d'une faculté de modulation du taux justifie que le soutien direct à l'économie locale et aux professions concernées soit de leur ressort.

² Rapport d'activité sur le FISAC de la DGCIS.

³ Rapport d'activité sur le FISAC de la DGCIS.

1.2.2. Enjeux et contexte (international)

Le Fonds européen de développement régional (FEDER) est l'un des fonds structurels européens. Il vise à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres régionaux.

Pendant la programmation 2000-2006, le FEDER a participé au financement :

- ◆ d'investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois durables ;
- ◆ d'investissements en infrastructures : le désensablement du mont Saint-Michel ou le développement de sites industriels dans les Alpes ;
- ◆ du développement du potentiel endogène par des mesures d'animation et de soutien aux initiatives de développement local et d'emploi et aux activités des petites et moyennes entreprises.

Le FEDER peut actuellement financer :

- ◆ des aides directes aux investissements des entreprises (en particulier les TPE/PME) afin de créer des emplois durables ;
- ◆ des infrastructures liées notamment à la recherche et l'innovation, aux télécommunications, à l'environnement, à l'énergie et au transport ;
- ◆ des instruments financiers (fonds de capital-risque, fonds de développement local, etc.) dans le but de soutenir le développement régional et local et de favoriser la coopération entre les villes et les régions ;
- ◆ des mesures d'assistance technique.

60 % de l'ensemble des dépenses totales des programmes financés par le FEDER, doivent, au niveau national, se concentrer sur l'innovation, le soutien aux entreprises et les énergies renouvelables.

L'objectif est donc de créer un environnement propice à la croissance et à la compétitivité des acteurs et des territoires. Concrètement, cet objectif passe par la promotion des partenariats ou encore la mise en place de stratégies de développement durable.

Les zones à « handicaps » géographiques naturels (régions insulaires, montagneuses ou peu peuplées) et les régions « ultrapériphériques » bénéficient d'aides spécifiques afin de compenser leur éloignement.

1.3. Réforme, impact et modalités techniques

1.3.1. Réforme envisagée

La réforme envisagée consiste à **réserver l'usage du FISAC pour les interventions auprès des TPE en cas catastrophes naturelles, sanitaires ou accidentelles afin de permettre la poursuite de l'activité.**

Cette évolution permettra de simplifier le soutien aux petites entreprises en supprimant un dispositif à l'impact limité tout en conservant un véhicule d'intervention en cas d'événement majeur conduisant à une intervention publique nationale.

Les interventions individuelles du FISAC, dont le montant moyen est d'environ 12 000 €, ne justifient pas une intervention à l'échelon national.

1.3.2. Impact envisageable de la réforme et mesures de compensation éventuelles

1.3.2.1. Impact de la réforme

L'impact de la réforme est négligeable au niveau macro-économique et permettra de générer une économie de 32 M€.

1.3.2.2. Mesures d'accompagnement éventuelles

Une mesure d'accompagnement pourrait consister à conserver la procédure de soutien individuel aux entreprises à un échelon local. La procédure serait ainsi harmonisée au niveau national tout en bénéficiant d'un abondement financier local en fonction des priorités d'interventions des collectivités concernées.

2. Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA)

2.1. Présentation de la mesure

2.1.1. Historique

Créé en novembre 1997 en application de la loi de finances 1997, installé en avril 1998, le FNPCA est un établissement public administratif cogéré par six représentants des artisans et trois de l'état. Son budget est exclusivement financé par une taxe annuelle d'un droit égal à 10 % du montant maximum du droit fixe revenant aux chambres de métiers et de l'artisanat tel qu'il est fixé au a de l'article 1601 du code général des impôts (10 % de 101 euros dans la loi de finances pour 2008) majoré d'un coefficient de 1,137.

2.1.2. Justification

Le Fonds national de promotion et de communication de l'Artisanat (FNPCA) a pour mission de contribuer au développement du secteur économique de l'artisanat, en valorisant son image auprès de tous les publics. Depuis le printemps 1999, le FNPCA conduit ainsi des campagnes de publicité installant la marque « L'Artisanat. Première entreprise de France » auprès du grand public et des relais d'opinion.

Parmi les réalisations du FNPCA :

- ♦ activité de « *sponsoring* » de la Fédération française de handball (FFHB) établie par contrat de parrainage ;
- ♦ tv.artisanat.info : une web tv lancée en novembre 2008 sur laquelle sont diffusés quelque 150 portraits d'artisans, des passionnés aux histoires et aux parcours variés, mais tous réunis par la réussite de leur projet ;
- ♦ les Artimobiles : depuis 2006, l'artisanat va à la rencontre des collégiens avec les Artimobiles. Ce sont deux flottes de six voitures customisées avec informatique embarquée qui sillonnent les routes de France pour aller présenter aux collégiens les 250 métiers de l'artisanat ;

Fiche 13

- ♦ pariclesjeunes.fr : un site Internet spécialement dédié aux 13-24 ans. Plate-forme communautaire centrée sur l'artisanat, elle a pour vocation de sensibiliser les jeunes aux possibilités d'avenir professionnel du secteur, de leur proposer le maximum d'informations pratiques sur le métier qui les attire ainsi que sur les formations pour y accéder ;
- ♦ en 2003 deux campagnes sectorielles, chacune dotée d'un budget de 4,1 M€ et composée d'un spot télévisé, de spots radiophoniques et d'annonces de presse, ont été entreprises en juin en faveur de l'artisanat des services, et en novembre en faveur de l'artisanat du bâtiment. Par ailleurs, pour assurer la permanence de la présence de l'artisanat dans les médias, le principe du parrainage de la météo sur France Info en juillet et du parrainage de la météo régionale sur France 3 (un mois dans chacune des régions) a été retenu ;
- ♦ en 2002 et 2003, parrainage du « Printemps du cinéma ».

2.1.3. Chiffrage

Tableau 2 : Budget du FNPCA

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	10	10	10	10	10

Source : projets annuels de performance.

2.1.4. Bénéficiaires

Les principaux bénéficiaires directs des interventions du FNPCA sont les entreprises de communication événementielle et les agences de publicité. Les bénéficiaires finaux sont les artisans via la promotion qui est faite de l'artisanat.

2.2. Justification de la réforme envisagée

2.2.1. Justification de la réforme envisagée

Le FNPCA a une action similaire dans le domaine de l'artisanat à celle de l'Agence Nationale des Services à la Personne (ANSP) dans le domaine des services à la personne. Chargée de promouvoir le développement et la qualité du secteur des services à la personne, l'ANSP est destinée à disparaître suite à une décision, en décembre 2012, de son ministère de tutelle, le ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social et celui de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme.

Le FNPCA fait peser une charge fiscale sur les entreprises artisanales sans contribuer réellement à leur action économique. L'action du FNPCA intervient en doublon avec les actions d'autres organismes qui agissent aussi en faveur de la promotion de l'artisanat (chambres des métiers et de l'artisanat, Union professionnelle artisanale, Institut supérieur des métiers). De plus, l'efficacité et l'efficience de ces actions de promotion n'étant pas avérées, la suppression de cet organisme et des actions associées contribuera à la simplification du paysage administratif.

2.2.2. Enjeux et contexte (international)

L'artisanat regroupe la production d'un grand nombre de produits et de services grâce à des savoir-faire particuliers et hors d'un contexte industriel.

Les qualifications d'artisan, d'artisan d'art, de maître artisan et de maître artisan en métier d'art sont réglementées par l'article 21-I de la loi n°96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, par le décret n°98-247 du 2 avril 1998 relatif à la qualification artisanale et au répertoire des métiers, et par l'arrêté du 12 décembre 2003 fixant la liste des métiers de l'artisanat d'art.

La qualité de l'environnement réglementaire et économique constituent des facteurs clefs pour le développement de ces activités qui sont soumis à la concurrence internationale des autres formes d'artisanat.

2.3. Réforme, impact et modalités techniques

2.3.1. Réforme envisagée

La réforme envisagée est la suppression du FNPCA. Les missions de promotion de l'artisanat et du commerce seront menées par les chambres de métiers et de l'artisanat.

2.3.2. Modalités techniques de la réforme

Le FNPCA est un établissement public administratif créé par le décret n°97-1040 du 13 novembre 1997.

2.3.3. Impact envisageable de la réforme et mesures de compensation éventuelles

2.3.3.1. Impact de la réforme

La réforme ne devrait avoir aucun effet tangible sur l'activité économique dans le secteur de l'artisanat.

2.3.3.2. Mesures d'accompagnement éventuelles

La suppression du FNPCA devrait s'accompagner de celle de la taxe affectée correspondante.

3. Aide au départ des commerçants et des artisans

3.1. Présentation de la mesure

3.1.1. Historique

Cette aide, à caractère social, est destinée aux artisans ou aux commerçants qui, arrivant à l'âge de la retraite, voient leur entreprise dépréciée et éprouvent des difficultés à trouver un repreneur. Ainsi, les chefs d'entreprises individuelles artisanales et commerciales peuvent bénéficier, lorsqu'ils envisagent de cesser leur activité professionnelle, d'une indemnité de départ, sous conditions de ressources, d'âge et de durée d'affiliation au régime social des indépendants (RSI).

Fiche 13

Le montant de l'indemnité dépend de plusieurs facteurs :

- ◆ le montant des ressources et des charges ;
- ◆ la valeur du fonds de commerce ;
- ◆ la durée de l'activité professionnelle.

Il peut être de :

- ◆ 2 020 € à 12 100 € pour un chef d'entreprise isolé avec un montant moyen de 8 070 € ;
- ◆ 3 140 € à 18 820 € pour un ménage avec un montant moyen de 12 550 €.

Après l'obtention de l'aide, le bénéficiaire doit impérativement cesser toute activité, salarié ou non salariée, de manière définitive. En cas de reprise, l'indemnité doit être remboursée.

Les propriétaires de plusieurs fonds sont tenus de tous les mettre en vente. Cette obligation ne s'applique pas au conjoint si celui-ci les exploite personnellement.

La moyenne des ressources annuelles des cinq dernières années civiles d'activité ne doit pas dépasser en 2012 :

- ◆ 11 940 € dont 5 780 € de ressources non professionnelles pour un chef d'entreprise ;
- ◆ 21 210 € dont 10 490 € de ressources non professionnelles pour un couple.

Les ressources prises en compte sont les montants nets des revenus et des plus-values retenus par l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

L'indemnité de départ n'est pas imposable, mais est soumise aux prélèvements sociaux.

L'indemnité de départ était auparavant financée par le produit de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM⁴) qui est prélevée sur les locaux de vente au détail d'une superficie supérieure à 400 m² ouverts après le 1^{er} janvier 1960 et dont le chiffre d'affaires hors taxes est supérieur à 460 000 €.

3.1.2. Justification

La retraite d'un artisan ou d'un commerçant se compose de deux éléments :

- ◆ les revenus issus des régimes de base et complémentaires ;
- ◆ le capital résultant de la vente de son fonds de commerce.

De la même manière qu'un agriculteur se constitue une épargne en développant son exploitation durant sa période d'activité, le commerçant et l'artisan s'efforcent de valoriser leur fonds de commerce, dont l'évaluation est généralement proportionnelle au chiffre d'affaire (CA) annuel selon un facteur qui dépend du type d'activité (ex. 30 à 90 % du CA pour une charcuterie⁵).

La mesure a pour objectif de compenser une dépréciation importante de l'actif concerné via le versement d'une indemnité évaluée en fonction de la situation du bénéficiaire.

⁴ La loi portant réforme de la taxe professionnelle⁴ affecte, à compter de 2011, cette taxe aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale. Ces derniers disposeront d'ailleurs, en 2012, d'une faculté de modulation du taux.

⁵ Barème non officiel d'évaluation des fonds de commerce des experts comptables.

3.1.3. Chiffrage

Tableau 3 : Crédits budgétaires alloués aux aides au départ des commerçants et des artisans

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	30	25,5	18	15,9	11,7

Source : projets annuels de performance.

3.1.4. Bénéficiaires

Les personnes concernées par l'intervention sont les artisans et les commerçants, ayant l'un des statuts suivants :

- ♦ chef d'entreprise individuelle ;
- ♦ associé en nom collectif ;
- ♦ associé de fait ;
- ♦ gérant majoritaire de SARL ou associé unique d'EURL, qualifiée de société à caractère artisanal ;
- ♦ gérant ou associé qui a opté pour le régime fiscal des sociétés de personne.

Le conjoint survivant peut également en bénéficier, à condition de déposer sa demande dans un délai d'un an suivant le décès du chef d'entreprise.

3.2. Justification de la réforme envisagée

3.2.1. Justification de la réforme envisagée

Le dispositif actuel comporte plusieurs inconvénients majeurs.

Il est discriminatoire en accordant un bénéfice à une épargne risquée alors même qu'un tel avantage n'existe pas dans d'autres dispositifs d'épargne longue pour d'autres catégories socioprofessionnelles. Un salarié ne peut, par exemple, imputer les moins-values afférentes aux titres de participation afin de les déduire de son résultat imposable.

Le deuxième inconvénient est d'interdire toute nouvelle activité au bénéficiaire, ce qui conduit celui-ci à arbitrer en faveur d'un arrêt total alors qu'il pourrait désirer mener une occupation à temps partiel.

Le troisième défaut est la faiblesse de l'impact économique du dispositif. Son caractère non récurrent lui confère un effet sur les revenus limité dans le temps. Il ne joue par ailleurs aucun rôle incitatif pour le développement de l'activité artisanale et commerçante.

L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) fournit un cadre général pour fournir des prestations sociales aux personnes en retraite. Il ne semble pas nécessaire de maintenir des dispositifs complémentaires.

En cas de revenu inexistant, l'ASPA atteint le montant plafond annuel de 9 325,98 € pour une personne seule, et 14 479,10 € pour un couple. Pour des revenus annuels inférieurs au plafond, l'ASPA les complète jusqu'à hauteur de celui-ci.

L'ASPA est une avance de l'État, et non une allocation, c'est pourquoi un recouvrement des sommes allouées peut avoir lieu, non pas du vivant de la personne, mais sous la forme d'une ponction sur l'héritage éventuel. Le recouvrement de l'allocation sur la succession est effectué à partir de 39 000 € d'actifs nets. En dessous, la mesure relève de la solidarité nationale.

3.2.2. Enjeux et contexte (international)

La multiplication des dispositifs en faveur des ménages les plus démunis conduit à une complexification croissante. Les inconvénients d'une telle évolution sont multiples :

- ◆ les bénéficiaires potentiels ont des difficultés pour connaître les avantages auxquels ils peuvent prétendre ;
- ◆ l'augmentation des ressources humaines et techniques nécessaires à l'attribution de ces aides diminue leur efficacité en réduisant la proportion d'argent réellement versé par rapport au coût total de l'intervention ;
- ◆ la multiplication des cas particuliers conduit d'une part à des possibilités accrues d'effets d'aubaines et d'autre part à une plus grande difficulté à maintenir l'équité du système.

Plusieurs dispositifs permettent déjà par ailleurs de faciliter la transmission d'entreprises familiales et de PME :

- ◆ le pacte Dutreil permet de bénéficier d'une réduction des droits de succession à titre gratuit, en cas de transmission par donation ou de succession. Les biens concernés seront exonérés à hauteur de 75 % de leur valeur.
- ◆ un abattement de 300 000 euros est prévu pour la liquidation des droits de mutation à titre onéreux applicables aux rachats en pleine propriété d'entreprises par leurs salariés et les membres du cercle familial proche du cédant qui s'engagent à poursuivre leur activité professionnelle dans l'entreprise pendant cinq ans.
- ◆ une exonération des plus-values professionnelles est prévue en cas de cession à titre onéreux d'une entreprise individuelle ou d'une activité par une société de personnes dans le cadre du départ à la retraite du cédant ou de l'associé de la société cédante.

3.3. Réforme, impact et modalités techniques

3.3.1. Réforme envisagée

La réforme envisagée est la suppression en deux ans des aides au départ des commerçants et des artisans. Le montant de l'allocation serait réduit de moitié en 2014 et supprimé en 2015, permettant respectivement 6 M€ et 12 M€ d'économies.

3.3.2. Modalités techniques de la réforme

Les textes qui régissent les aides au départ des artisans et des commerçants sont :

- ◆ l'article 106 de la loi de finances pour 1982 n° 81-1160 du 30 décembre 1981 ;
- ◆ le décret n° 82-307 du 2 avril 1982 modifié ;
- ◆ l'arrêté du 13 août 1996 ;
- ◆ le décret n° 2001-545 du 26 juin 2001 modifiant le décret n° 82-307 du 2 avril 1982 et revalorisant les plafonds des ressources donnant droit à l'indemnité ;
- ◆ l'arrêté du 17 avril 2007 modifiant l'arrêté du 30 décembre 2004 relatif aux règles générales d'attribution de l'aide instituée en faveur des commerçants et artisans par l'article 106 de la loi de finances pour 1982.

3.3.3. Impact envisageable de la réforme et mesures de compensation éventuelles

3.3.3.1. Impact de la réforme

L'impact principal de la réforme sera une simplification des interventions économiques de l'État à caractère social.

3.3.3.2. Mesures d'accompagnement éventuelles

Aucune mesure d'accompagnement n'est nécessaire.

4. Prime d'aménagement du territoire (PAT)

4.1. Présentation de la mesure

4.1.1. Historique

La prime d'aménagement du territoire (PAT) est un dispositif d'État d'aides directes à l'investissement, qui s'adresse aux PME et aux grandes entreprises, quel que soient leur forme juridique et leur régime d'imposition.

La PAT est basée sur un règlement européen cadre qui permet de ne pas notifier le régime correspondant à la Commission européenne. La Commission européenne propose d'autres régimes tels que le règlement « de minimis » qui concerne toutes les catégories d'entreprises, quelle que soit leur taille. Il autorise des aides n'excédant pas le plafond de 200 000 euros par entreprise sur une période de trois exercices fiscaux.

Elle permet de financer des programmes d'investissement réalisés dans certains secteurs d'activité : industrie manufacturière, production et distribution d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution, négoce de gros, transports et entreposage, information et communication, activités financières et d'assurance, informatique, R&D, services aux entreprises.

Il existe deux régimes particuliers de la PAT selon des zonages différents :

- ◆ une prime dite « industrie et services » pour les projets de création, extension ou reprise d'entreprises industrielles ou de services implantées dans les zones d'aides à finalité régionale (AFR) ;
- ◆ une prime aux programmes de R&D et d'innovation (dite RDI) des entreprises industrielles ou de services sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Le montant de la prime s'échelonne entre 15 000 € et 25 000 € par emploi permanent créé ou concerné par la reprise.

Les projets de création d'activité doivent permettre, sur le site primé :

- ◆ soit la création nette d'au moins 25 emplois permanents et jusqu'à 5 M€ d'investissements éligibles ;
- ◆ soit la création nette d'au moins 50 emplois permanents dans le cas où l'investissement éligible est supérieur à 5 M€.

Fiche 13

Les projets d'extension ou de changement d'activités doivent permettre, sur le site primé :

- ◆ soit la création nette d'au moins 25 emplois permanents et une augmentation de 50 % au moins de l'effectif sur le site concerné ;
- ◆ soit la création nette d'au moins 10 M€ d'investissements éligibles.

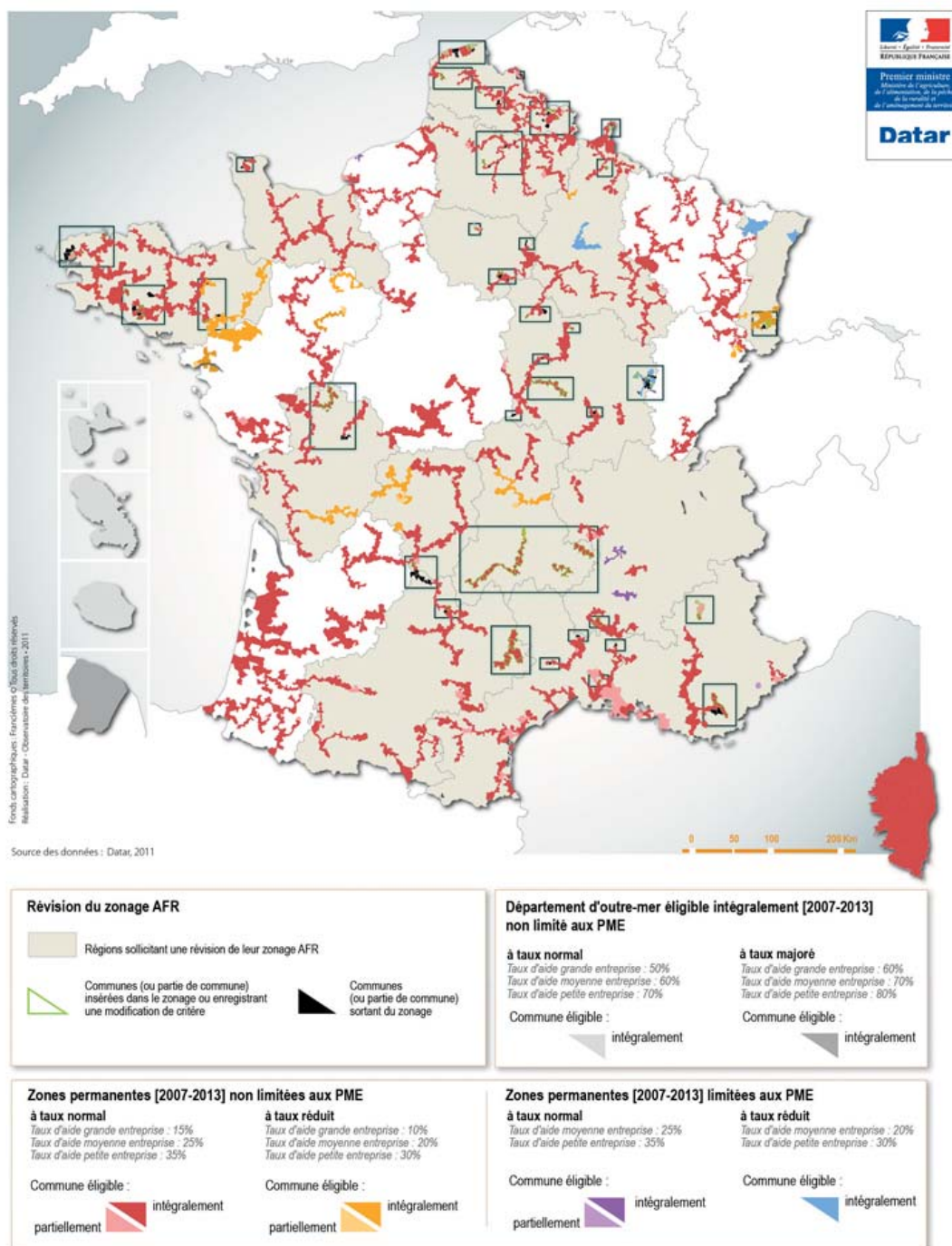
Les projets de reprise d'activité peuvent être soutenus par la PAT à la condition que :

- ◆ la situation de l'emploi dans le bassin d'emploi concerné soit très dégradée ;
- ◆ le projet de reprise rétablisse de manière durable et structurelle la compétitivité de l'entreprise et contribue à la diversification de ses débouchés ;
- ◆ et que le projet primé conduise à la reprise d'au moins 80 emplois et à la réalisation d'au moins 5 M€ d'investissements éligibles, hors rachat du capital de la société faisant l'objet de la reprise.

Le zonage des aides à finalité régionale (zonage AFR) définit les zones pouvant bénéficier de la PAT. Les critères utilisés pour fixer les territoires éligibles sont : le taux de chômage, l'évolution de l'emploi total, le revenu fiscal moyen par unité de consommation, la part de l'emploi de l'industrie et des services aux entreprises dans l'emploi total ainsi que la part d'ouvriers et d'employés par emploi total. La commission européenne impose de respecter un plafond de couverture de 15,5 % de la population.

Graphique 1 : Carte des zones AFR

Zonage des Aides à finalité régionale [Décret n°2011-391 du 13 avril 2011 modifiant le décret n°2007-732 du 07 mai 2007]
Révision à mi-parcours



Source : délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

L'entreprise doit signer une convention avec l'État, au plus tard six mois à partir de la notification de l'attribution de l'aide.

Fiche 13

Le régime de l'Union européenne d'aide aux entreprises en vigueur depuis 2007 et les résultats de l'évaluation conduite en 2006 ont conduit à recentrer cet outil d'aide à la localisation d'activités et d'emplois dans les zones prioritaires sur les projets aux enjeux les plus significatifs en termes d'emplois et d'investissements.

Le décret du 29 juillet 2009 étend le zonage des AFR à plusieurs zones concernées par les restructurations de défense (ZRD) et produit ses effets sur la PAT depuis 2010. La dotation correspond à la programmation et à la tenue d'environ cinq commissions interministérielles d'aide à la localisation d'activité (CIALA) et permet de primer environ 50 dossiers pour un coût moyen unitaire de 0,8 M€.

4.1.2. Justification

La PAT est un outil d'aménagement du territoire dont l'objectif est de permettre l'installation de projets industriels dans des zones peu attractives en compensant financièrement le handicap associé à un tel choix.

La PAT oriente les dépenses des collectivités territoriales, qui privilégient le versement de subventions aux projets bénéficiant de ce dispositif.

4.1.3. Chiffrage

Tableau 4 : Crédits budgétaires alloués à la PAT

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Montant (M€)	38,2	38,2	38,2	38,2	39,6

Source : projets annuels de performance.

4.1.4. Bénéficiaires

Les entreprises éligibles à la PAT sont celles exerçant l'une des activités suivantes :

- ♦ l'industrie manufacturière ;
- ♦ la collecte, le traitement et l'élimination des déchets ;
- ♦ le négoce ;
- ♦ la logistique ;
- ♦ l'information et communication ;
- ♦ les activités financières et d'assurance ;
- ♦ les activités spécialisées, scientifiques et techniques ;
- ♦ les activités de services administratifs et de soutien.

Les coûts éligibles correspondent :

- ♦ soit aux coûts d'investissement : leur montant comprend le prix de revient HT des immobilisations corporelles constituées du terrain, des bâtiments et des équipements ainsi que celui des brevets. Ces investissements doivent être liés à l'activité de l'entreprise bénéficiaire et correspondre au programme primé. Ils doivent être exécutés et inscrits dans les écritures de l'entreprise bénéficiaire pendant la période de réalisation de ce projet ;
- ♦ soit aux coûts salariaux correspondant aux emplois créés, calculés sur une période de deux ans.

4.2. Justification de la réforme envisagée

4.2.1. Justification de la réforme envisagée

La localisation géographique des activités économiques est guidée par un souci des entreprises de maximiser leurs revenus et des individus d'obtenir la meilleure situation possible.

Des facteurs importants d'implantation sont notamment :

- ◆ les infrastructures de transport et la proximité des marchés ;
- ◆ l'accès à des matières premières et de l'énergie ;
- ◆ les contraintes réglementaires ;
- ◆ l'environnement fiscal ;
- ◆ la qualité de la main d'œuvre.

Le montant global de la PAT et son caractère transitoire ne confèrent pas au dispositif une efficacité suffisante pour contrebalancer de manière durable le manque d'atouts d'un territoire.

Le principe même d'attribution de subventions de manière discrétionnaire conduit à de possibles effets d'aubaine, un coût élevé par emploi réellement créé et une coûteuse complexité administrative pour en assurer le suivi.

Ce dispositif est également desservi par ses modalités de mise en œuvre. Le zonage retenu est propice au saupoudrage. La nouvelle carte française de zonage 2007-2013 a conduit à une sélection extrêmement morcelée de zones à l'échelle de la commune, voire du canton urbain afin de respecter le plafond des 15,5 % maximum de couverture de la population couverte. Elle désigne comme éligibles des territoires d'au moins 50 000 habitants disposant d'un tissu d'entreprises, de capacités foncières et d'infrastructures, en évitant les zones fortement peuplées. Paradoxalement, les cinq régions les plus riches concentrent plus de 41 %⁶ de l'aide attribuée, ce qui paraît contradictoire avec l'incitation à l'aménagement des zones déshéritées.

Les résultats obtenus sont décevants et témoignent de la présence d'effets d'aubaine importants. Une évaluation portant sur la période 1996-2004 a montré que sur 100 emplois, 44 l'auraient été sans versement de l'aide⁷. Ce constat conduit à un coût de 16 900 € par emploi créé. En l'absence de suivi individualisé efficace, malgré ce qu'exige la législation européenne⁸, aucun élément ne permet de s'assurer que ces emplois sont pérennes et subsistent au-delà de cinq ans après la réalisation du programme d'aide (ou trois ans pour une PME).

Lorsque les seuils d'éligibilité ne sont pas atteints en fin de programme, l'entreprise est généralement exonérée du remboursement des sommes perçues. La délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) considère, en toute illégalité, que ces critères ne s'apprécient que lors de l'instruction du dossier alors qu'elle devrait les appliquer également lors de la liquidation du programme.⁹

⁶ Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques : Aquitaine, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte-D'azur et Rhône-Alpes.

⁷ Rapport public annuel de la Cour des comptes de février 2012.

⁸ Régime européen des aides à finalité régionale du nouveau règlement général d'exemption par catégorie n°800/2008.

⁹ Rapport public annuel de la Cour des comptes de février 2012.

La prime RDI, centrée sur la R&D et non zonée, ne présente aucun intérêt vu la faiblesse des sommes engagées en comparaison des autres dispositifs existants tels que le crédit d'impôt recherche (CIR).

4.2.2. Enjeux et contexte (international)

Selon le rapport public annuel de la Cour des comptes de 2012, la PAT conduit à un non respect régulier des dispositions des règlements européens sur le cumul et les règles d'attribution des aides¹⁰.

Les engagements pris par les entreprises en matière de création d'emplois sont régulièrement non respectés sans que cela ne remette en cause le versement des primes. Ceci fait courir un risque à la France en cas de contrôle de la Commission Européenne.

L'aide à la ré-industrialisation (ARI) vise des objectifs proches de la PAT sans que l'existence de deux dispositifs distincts ne soit compréhensible pour les entreprises.

- ♦ la PAT est censée faciliter d'une part les créations, extensions ou reprises des entreprises industrielles ou de services implantées dans les zones d'aides à finalité régionale (AFR) et d'autre part les programmes de recherche-développement et d'innovation des entreprises industrielles ou de service sur l'ensemble du territoire métropolitain ;
- ♦ l'ARI est un dispositif de soutien à l'investissement au bénéfice des entreprises des secteurs de l'industrie et des services à l'industrie. Il prend la forme d'une avance remboursable sur cinq ans à compter de la fin de l'opération, sans intérêt et avec possibilité de différé de remboursement de deux ans.

De plus, les collectivités territoriales jouent un rôle important dans l'attractivité des territoires notamment de par leur capacité à retenir leur population et les entreprises via une fiscalité clémente et une politique foncière non restrictive. Le type de soutien qu'apporte la PAT devrait logiquement leur incomber.

Les aides des collectivités territoriales au développement économique représentent plus de 2 Md€ de subventions. Elles ont également la possibilité de moduler les taux de la taxe foncière qui représente souvent le principal impôt pour le financement des communes et des départements. Les taxes foncières ont augmenté de près de 22 % en moyenne entre 2005 et 2010, soit trois fois plus vite que l'inflation.¹¹

4.3. Réforme, impact et modalités techniques

4.3.1. Réforme envisagée

La réforme envisagée est la suppression de la PAT avec l'absence de tout nouvel engagement dès l'année 2014.

¹⁰ Régime européen des aides à finalité régionale du nouveau règlement général d'exemption par catégorie n°800/2008.

¹¹ Union nationale de la propriété immobilière.

4.3.2. Modalités techniques de la réforme

Le dispositif est régi par les textes suivants :

- ◆ le décret n°2007-732 du 7 mai 2007 (JO du 8 mai 2007) relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des PME pour la période 2007-2013 ;
- ◆ le décret n°2009-333 du 26 mars 2009 (JO du 28 mars 2009), modifiant le décret n°2007-809 du 11 mai 2007 (JO du 12 mai 2007) relatif à la prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services (décret PAT Industrie et Services) ;
- ◆ le décret n° 2007-1029 du 15 juin 2007 (JO du 19 juin 2007) relatif à la prime d'aménagement du territoire pour la recherche, le développement et l'innovation ;
- ◆ l'arrêté du 3 mars 2010 (JO du 30 mars 2010) fixant la composition et les règles de fonctionnement de la commission interministérielle des aides à la localisation des activités, les modalités de constitution et de dépôt des dossiers de demande de prime, les modalités de notification des décisions, la liste des sections de la nomenclature d'activités ou de produits éligibles à la prime et la date limite de dépôt des demandes de prime ;
- ◆ la circulaire du 15 juillet 2008 (parue au Bulletin officiel Equipement n°2008-15) relative aux conditions d'instruction et d'attribution de la prime d'aménagement du territoire.

4.3.3. Impact envisageable de la réforme et mesures de compensation éventuelles

4.3.3.1. Impact de la réforme

Etant donné son montant budgétaire, l'impact de la réforme sera faible sur le plan économique et permettra de dégager 40 M€ d'économies budgétaires directes, ainsi que celles indirectes résultant de la suppression des coûts de gestion de la procédure.

L'économie de 40 M€ ne serait atteinte qu'après clôture de l'ensemble des dossiers, les paiements s'étalant sur une durée de cinq ans à compter de l'engagement.

4.3.3.2. Mesures d'accompagnement éventuelles

La réforme doit s'inscrire dans une réduction des interventions financières directes de la puissance publique au profit de réformes en faveur de l'amélioration de l'environnement économique portant prioritairement sur :

- ◆ les contraintes réglementaires ;
- ◆ l'environnement fiscal.

FICHE 14

**Interventions de l'État d'un montant
annuel inférieur à 5 M€**

SOMMAIRE

1. LES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES DE FAIBLE MONTANT SONT UN ENSEMBLE HÉTÉROGÈNE, QUI PEUT SE PRÊTER À DES SIMPLIFICATIONS	1
1.1. Un ensemble hétérogène.....	1
1.2. Des simplifications sont possibles	1
1.3. La démarche engagée	2
2. LES RECOMMANDATIONS.....	2
2.1. Le panorama d'ensemble	2
2.2. Déclinaison par secteurs	3
2.2.1. <i>Agriculture, pêche et forêts</i>	3
2.2.2. <i>Création et reprise d'entreprises</i>	24
2.2.3. <i>Culture, art, luxe, sport de haut niveau</i>	40
2.2.4. <i>Divers</i>	48
2.2.5. <i>Efficacité énergétique</i>	55
2.2.6. <i>Épargne et prévoyance</i>	67
2.2.7. <i>Hôtels, cafés, restaurants et tabacs</i>	79
2.2.8. <i>Impatriés, expatriés, international</i>	85
2.2.9. <i>Incitation à l'investissement</i>	89
2.2.10. <i>Outre-mer</i>	97
2.2.11. <i>Prêts, garanties, fonds propres</i>	106
2.2.12. <i>Professions réglementées, libérales et commerces</i>	121
2.2.13. <i>Social, restructurations</i>	125
2.2.14. <i>Technologie, recherche, numérique</i>	143
2.2.15. <i>Territoires métropolitains</i>	150
2.2.16. <i>Transports</i>	168

1. Les interventions économiques de faible montant sont un ensemble hétérogène, qui peut se prêter à des simplifications

Le nombre d'interventions répertoriées pour les mesures d'un montant annuel réputé inférieur à 5 M€ (les mesures de montant « inconnu » sont répertoriées dans cette liste) est de 379. Quatorze de ces interventions concernent les centres techniques industriels (CTI) et les centres professionnels de développement économique (CPDE), qui font l'objet d'une fiche distincte (cf. fiche 1 bis.)

1.1. Un ensemble hétérogène

Ces mesures sont extrêmement hétérogènes : elles recouvrent des domaines aussi variés que le dispositif en faveur de l'image de marque collective du sportif (éteint), les travaux de sécurité réalisés par l'État sur les sites miniers orphelins, les exonérations de droit d'adhésion perçus par les sociétés d'assurance mutuelles, le dégrèvement de la cotisation de taxe foncière pour les associations foncières pastorales, ou le financement de projets spécifiques, tels que la mise au point d'un système de recharge automatisé des véhicules électriques.

1.2. Des simplifications sont possibles

Le nombre important des mesures de faible montant est lié à deux facteurs principaux :

- ♦ la diversité des sujets et la diversité des actions – qui vont depuis l'incitation à employer les réservistes jusqu'à la mise en valeur du site archéologique du Mont Beuvray, en passant par la desserte de Saint Pierre et Miquelon – induit une multiplication des dispositifs ;
- ♦ l'ambition de suivre chaque action a conduit à isoler dans des lignes individuelles des mesures qui relèvent de la même logique ; à titre d'exemple, de nombreux projets suivis par l'ADEME sont ainsi individualisés chacun sous une ligne spécifique, alors qu'ils pourraient être regroupés sous une ligne unique « projets ADEME » ;

Il apparaît néanmoins que des simplifications sont possibles, et vraisemblablement souhaitables :

- ♦ une mise à jour de la base de données est la simplification la plus rapide. Il apparaît ainsi que 78 mesures qui y figurent sont éteintes. Cette mise à jour modifie le nombre des actions répertoriées, mais ne modifie que de peu la place accordée aux différentes préoccupations publiques, comme le montre le graphique ci-dessous ;
- ♦ certaines mesures pourraient être supprimées (113 lignes), soit parce qu'elles :
 - résultent d'un historique qui n'est plus nécessairement adapté à l'organisation publique actuelle : il était logique de les gérer au niveau national lorsque l'organisation collective était beaucoup plus centralisée, mais elles méritent aujourd'hui d'être gérées au niveau local – maintenant doté de moyens humains et financiers significatifs ;
 - relèvent de mesures exceptionnelles justifiées au moment de leur adoption, mais qui sont maintenant suffisamment proches du droit commun pour pouvoir s'y fondre, n'ont plus de raisons de conserver un traitement exceptionnel ou correspondent à des expériences qui n'ont pas débouché ;

- ♦ marginalement, il est apparu souhaitable de regrouper des mesures similaires (elles seraient alors, le plus souvent, regroupées avec des mesures de montant plus important dont elles sont une déclinaison). Ceci porte sur une vingtaine de lignes.

Sous l'intitulé « envisager la suppression », il est, selon le cas, recommandé de revenir au droit commun, de déléguer la mesure à un échelon local, ou de la supprimer totalement. Une centaine de lignes est dans ce cas.

De toute évidence, la mission n'a pu analyser l'efficacité et l'efficacité de l'intégralité des mesures de faibles montants listés dans cette fiche. L'orientation proposée doit donc être confirmée par une analyse approfondie par les ministères.

1.3. La démarche engagée

La démarche engagée a consisté à classer les mesures en « éteintes », « envisager la suppression », « regrouper » (ou « conserver ») selon la logique décrite ci-dessus.

Pour 28 mesures, les indications dont a disposé la mission n'ont pas été suffisantes pour qu'elle puisse faire une recommandation. Près de la moitié des mesures est associée à un montant budgétaire nul ou négligeable. Pour une centaine d'autres, l'évaluation du montant budgétaire est inconnue.

Les recommandations ont été faites dans l'attente d'une clarification des montants en cause, et dans l'hypothèse où ces montants seraient tous faibles ou nuls.

Si l'approfondissement réalisé dans le cadre de la préparation du budget 2014 conduisait à mettre en évidence un montant significatif pour l'une ou l'autre de ces mesures, la recommandation devrait bien sûr être révisée.

2. Les recommandations

2.1. Le panorama d'ensemble

L'ensemble des recommandations se traduit, numériquement, par le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Recommandations de la mission (en nombre de mesures)

	Total	Manque d'informations	Conserver	Regrouper	Envisager la suppression	Éteint
Agriculture, pêche et forêts	37	4	6	4	16	7
Création et reprise d'entreprises	32	6	8	3	9	6
Culture, art, luxe, sport de haut niveau	22	1	3	1	15	2
Divers	17	2	8	0	2	5
Efficacité énergétique	30	2	12	2	7	7
Épargne et prévoyance	18	5	9	0	3	1
Hôtels, cafés, restaurants et tabacs	12	0	2	0	6	4
International, impatriés, expatriés	9	0	3	0	2	4
Incitation à l'investissement	17	2	8	0	3	4
Territoires	63	4	10	3	35	11
<i>dont Outre mer</i>	25	3	6	2	11	3
<i>dont territoires métropolitains</i>	38	1	4	1	24	8
Prêts, garanties, fonds propres	33	0	31	0	0	2
Professions réglementées	12	0	0	0	11	1
Social, restructurations	42	2	19	1	2	18
Technologie, recherche, numérique	14	0	9	2	1	2
Transports	7	0	2	0	1	4
Total	365	28	130	16	113	78

Source : mission IGF.

Tableau 2 : Recommandations de la mission (en montant, en M€)

	Total	Manque d'informations	Conserver	Regrouper	Envisager la suppression	Éteint
Agriculture, pêche et forêts	23,1	0,0	5,0	2,8	15,3	0,0
Création et reprise d'entreprises	14,0	0,0	0,0	7,0	5,0	2,0
Culture, art, luxe, sport de haut niveau	45,5	2,0	9,5	5,0	29,0	0,0
Divers	4,0	0,0	0,0	0,0	3,0	1,0
Efficacité énergétique	40,0	0,0	23	0,0	17,0	0,0
Épargne et prévoyance	12,9	2,9	5,0	0,0	5,0	0,0
Hôtels, cafés, restaurants et tabacs	10,0	0,0	0,0	0,0	10,0	0,0
International, impatriés, expatriés	8,0	0,0	6,0	0,0	2,0	0,0
Incitation à l'investissement	9,0	0,0	8,0	0,0	0,0	1,0
Territoires	49,4	1,2	11,4	1,8	28,5	6,5
dont Outre mer	27,9	1,2	10,6	0,8	13,8	1,5
dont territoires métropolitains	21,5	0,0	0,8	1,0	14,7	5,0
Prêts, garanties, fonds propres	12,6	0,0	12,6	0,0	0,0	0,0
Professions réglementées	14,2	0,0	0,0	0,0	14,2	0,0
Social, restructurations	17,2	0,0	11,9	1,0	4,0	0,3
Technologie, recherche, numérique	16,7	0,0	9,0	7,7	0,0	0,0
Transports	0,7	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0
Total	277,3	6,1	102,1	25,3	133,0	10,8

Source : mission IGF.

Si ces recommandations sont mises en œuvre, la liste des 365 mesures de montant inférieur à 5 M€ se ramène, après regroupements, à 130 ou 158 mesures (selon le devenir des mesures sur lesquelles aucune recommandation n'a été faite, le niveau d'information disponible étant faible ou inexistant).

Ceci conduit à ne conserver au niveau national que moins de la moitié de ces 365 mesures, les autres étant réintégrées dans le droit commun, déléguées à un niveau territorial plus adapté, ou supprimées.

Parmi les mesures proposées à la suppression, 30 mesures représentant 41 M€ sont également présentes dans la fiche n°3 sur les dépenses fiscales et niches sociales évaluées non efficaces ou non efficientes. Elles sont reprises ici dans un souci d'exhaustivité.

2.2. Déclinaison par secteurs

2.2.1. Agriculture, pêche et forêts

Les dispositifs qu'il est préconisé de ne plus retenir au niveau national sont notamment :

- ♦ trois dispositifs en extinction, l'un sur la cession, avant le 31/12/2010 d'une exploitation agricole à un jeune exploitant, un autre sur les artisans pêcheurs installés avant le 31/12/2010 et le troisième sur des amortissements exceptionnels d'immeubles pour l'épuration des eaux, la lutte contre la pollution atmosphérique, ou la mise aux normes d'installations agricoles classées ;
- ♦ deux mesures destinées, à titre expérimental, à favoriser l'utilisation des huiles végétales dans les bateaux pour l'une et dans les flottes captives des collectivités locales pour l'autre. L'existence de mesures expérimentales spécifiques de ce type ne se justifie plus nécessairement au vu des priorités actuelles de la transition énergétique. Il est proposé de revenir au droit commun ;
- ♦ deux dispositifs sur les SOFIPECHE. L'impact de ces dispositifs est resté très réduit, il est proposé de les supprimer ;

Fiche 14

- ◆ plusieurs dispositifs d'aide aux petites entreprises de la filière bois, ou d'aide à la qualité dans l'agriculture. Compte tenu du rôle croissant des collectivités locales vis-à-vis des petites entreprises et des filières correspondantes, il est proposé de régionaliser ces actions. La même proposition est faite pour une mesure en faveur des cultivateurs de truffes. Les dégrèvements éventuels de taxe foncière pour les associations foncières pastorales pourraient, de même, être utilement décidés au niveau local ;
- ◆ différents dispositifs pour les agriculteurs en difficulté, qui se sont sédimentés au fil des années. La remontée des cours de plusieurs produits agricoles majeurs devrait permettre de supprimer ces dispositifs ;
- ◆ l'exonération de droits d'enregistrement et de timbres pour certaines sociétés coopératives agricoles, mesure dont la portée ne paraît pas majeure.

Tableau 3 : Récapitulatif des mesures de petits montants « agriculture, pêche et forêts »

	En nombre	En montant (en M€)
Conserver	6	5,0
Regrouper	4	2,8
Envisager la suppression	16	15,3
Éteint	7	3,0
Manque d'informations	4	0,0
Total	37	23,1

Source : mission IGF.

Fiche 14

Tableau 4 : Détail des mesures de petits montants « agriculture, pêche et forêts »

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Étalement des plus-values à court terme réalisées par les entreprises de pêche maritime lors de la cession de navires de pêche ou de parts de copropriété de tels navires avant le 31 décembre 2010	3	Le 1 quater de l'article 39 quaterdecies du CGI prévoit un régime optionnel d'étalement de l'imposition de la plus-value à court terme provenant de la cession, avant le 31 décembre 2010, d'un navire de pêche maritime ou de parts de copropriété d'un tel navire et réalisée en cours d'exploitation par une entreprise de pêche maritime ou dont l'activité est de fréter de tels navires. L'entreprise est tenue de réinvestir, dans un délai de 18 mois, une somme au moins égale au prix de cession dans un nouveau navire de pêche maritime ou dans des parts de copropriété d'un tel navire. En cas d'option pour le dispositif, la plus-value est répartie, par parts égales, sur les sept exercices suivant celui de la cession. Si l'engagement de réinvestissement n'est pas respecté ou en cas d'insuffisance du montant réinvesti, le montant indûment étalé et non encore imposé est rapporté au résultat imposable de l'exercice en cours à l'expiration du délai de 18 mois, majoré de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du CGI.	Éteint
Exonération des cessions réalisées par les SAFER	3	Toutes les cessions de biens ruraux, de terres et d'exploitations agricoles et forestières effectuées par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) qui sont assorties d'un engagement de l'acquéreur pris pour lui et ses ayants cause de conserver cette destination pendant un délai de 10 ans à compter du transfert de propriété ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor (CGI, art. 1028 ter). La mesure est destinée à favoriser le secteur agricole.	Conserver
Aide aux entreprises de transformation du bois	3	La scierie constitue un maillon essentiel pour la valorisation des produits forestiers et pour l'approvisionnement des industries de deuxième transformation du bois, de la pâte à papier et du panneau. L'enjeu est que l'augmentation de la demande en bois, notamment du secteur de la construction, ne se traduise pas par une dégradation du déficit du commerce extérieur de la France sur les sciages (un tiers des sciages consommés en France est importé). La condition est donc que la France dispose d'outils modernes et innovants. Les activités aidées concernent : - les investissements matériels pour moderniser les entreprises, afin de donner de la valeur ajoutée aux sciages et répondre aux besoins des industries de deuxième transformation ; - les investissements immatériels afin, notamment, de soutenir les actions collectives améliorant l'environnement technologique et commercial des entreprises. Des subventions en matériel d'exploitation forestière sont accordées à des micro-entreprises pour la mécanisation de la récolte de bois, qui doit également s'adapter aux nouveaux besoins de bois-énergie. Ce dernier devrait en effet contribuer à hauteur de 20 % au respect des engagements français en matière d'énergies renouvelables à l'horizon 2020.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Soutien au titre de la politique de la qualité (agriculture)	3	L'adaptation des filières agricoles et alimentaires aux marchés nécessite qu'une segmentation des marchés puisse être réalisée tant au profit des producteurs agricoles et alimentaires que des consommateurs. La promotion d'une politique de la qualité et de l'identification des produits est l'un des objectifs de la politique agricole à la fois nationale et communautaire. Elle constitue un levier majeur de développement de la valeur ajoutée de la production agroalimentaire nationale et contribue à assurer la satisfaction des besoins des consommateurs. Ces crédits financent le développement et la promotion de la production agricole sous signes officiels de qualité. Ils sont consacrés pour l'essentiel au développement de la production en agriculture biologique dans le cadre notamment d'un nouveau plan pour l'agriculture biologique en 2013.	Envisager la suppression
Fonds d'allègement des charges (FAC)	2	Le Fonds d'allègement des charges des agriculteurs vise à aider les exploitations en crise en prenant en charge une partie des intérêts supportés par les exploitants agricoles (prêts bancaires professionnels à moyen ou long terme, bonifiés ou non, hors foncier). Le FAC permet ainsi de traiter non seulement des aléas exceptionnels (ESB, FCO ...) mais également des crises conjoncturelles de marché ou climatiques. Ce dispositif est payé par FranceAgriMer.	Envisager la suppression
Aide aux entreprises d'exploitation du bois	2	La scierie constitue un maillon essentiel pour la valorisation des produits forestiers et pour l'approvisionnement des industries de deuxième transformation du bois, de la pâte à papier et du panneau. L'enjeu est que l'augmentation de la demande en bois, notamment du secteur de la construction, ne se traduise pas par une dégradation du déficit du commerce extérieur de la France sur les sciages (un tiers des sciages consommés en France est importé). La condition est donc que la France dispose d'outils modernes et innovants. Les activités aidées concernent : - les investissements matériels pour moderniser les entreprises, afin de donner de la valeur ajoutée aux sciages et répondre aux besoins des industries de deuxième transformation ; - les investissements immatériels afin, notamment, de soutenir les actions collectives améliorant l'environnement technologique et commercial des entreprises. Des subventions en matériel d'exploitation forestière sont accordées à des micro-entreprises pour la mécanisation de la récolte de bois, qui doit également s'adapter aux nouveaux besoins de bois-énergie. Ce dernier devrait en effet contribuer à hauteur de 20 % au respect des engagements français en matière d'énergies renouvelables à l'horizon 2020.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Déduction pour aléas (permet aux exploitants imposés au régime réel d'imposition, à la condition qu'ils aient souscrit une assurance, de déduire du revenu imposable jusqu'à 23 000 euros)	2	Les exploitants soumis à un régime réel d'imposition et qui ont souscrit une assurance couvrant les dommages aux cultures ou la mortalité du bétail peuvent pratiquer une déduction pour aléas (DPA), dans la limite de 23 000 euros par an. Ce mécanisme de provision défiscalisée a pour but de favoriser la constitution d'une véritable épargne professionnelle de précaution afin d'aider les exploitants agricoles en cas de survenue d'événements affectant la conduite de leur exploitation, qu'il s'agisse d'un aléa économique, climatique, naturel ou sanitaire. En effet, les sommes inscrites au titre de la DPA sont sorties de la base imposable et peuvent être réintégrées dans un délai de dix ans dans les comptes de l'exploitation en cas de survenance d'un aléa. Si elles ne sont pas réintégrées, elles sont rapportées au bout de dix ans dans les comptes de l'exploitation et viennent en majorer le résultat. Parmi les conditions d'éligibilité à ce dispositif d'allègement fiscal propre au monde agricole, figurent notamment : - l'obligation pour l'exploitant de souscrire à une assurance couvrant les incendies ainsi que les dommages aux cultures ou la mortalité du bétail ; - le versement préalable de la somme déduite des bénéfices agricoles sur un compte d'affectation, ouvert auprès d'un établissement de crédit ; - l'inscription par l'exploitant à l'actif de son bilan de l'épargne professionnelle de précaution ainsi constituée. Les sommes déposées sur le compte sont bloquées au cours des dix exercices qui suivent celui de leur versement et ne peuvent être utilisées qu'en cas d'intervention d'un aléa d'exploitation. Lorsque survient une telle utilisation, la déduction correspondante est rapportée au résultat de l'exercice au cours duquel le retrait des sommes est intervenu. L'utilisation des fonds débloqués est libre. Les aléas en question peuvent être : - soit d'origine climatique ou naturel, ayant affecté l'exploitation (sinistre, calamité agricole ou catastrophe naturelle) ; - soit d'origine sanitaire, ayant affecté l'exploitation (maladie animale ou événement ayant justifié l'application de mesures de police administrative spécifiques) ; - soit d'origine économique, en fonction de la variation des résultats de l'exploitant. L'aléa doit ainsi se manifester par un écart négatif d'au moins 10 % entre la moyenne des marges brutes d'exploitation des trois exercices précédents et la marge brute d'exploitation de l'exercice considéré. Ce mécanisme permet de lisser les revenus imposables dans la durée en épargnant, de façon défiscalisée, durant les « bonnes années » (afin d'éviter des taux marginaux d'imposition élevés) et en utilisant cette épargne les « mauvaises années » (en vue de profiter des faibles résultats pour réduire le taux d'imposition).	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Aide en faveur du redressement des exploitations en difficulté (AGRIDIFF)	2	Le dispositif « agriculteurs en difficulté » (AGRIDIFF) est destiné aux exploitations endettées et disposant d'un outil de travail insuffisamment adapté à l'évolution des marchés. Une analyse technique et économique permet de déterminer la capacité de redressement de l'exploitation. En fonction des résultats de cette analyse, l'exploitation peut bénéficier d'une aide au redressement correspondant à une prise en charge partielle des frais financiers bancaires des prêts d'exploitation, hors prêts fonciers (plafond de 10 000 euros par unité de travail non salarié sur la durée du plan) et d'un suivi technico-économique (plafond de 600 € par exploitation sur trois ans). La mise en œuvre des dispositifs AGRIDIFF est conditionnée à un engagement financier de l'exploitant, dont la contribution au plan doit représenter au moins 25 % des coûts de restructuration. Environ 500 exploitations en moyenne bénéficient de ces dispositifs chaque année. Ces dispositifs sont payés par l'Agence de services et de paiement (ASP), ou en Corse, par l'Office du développement agricole rural de Corse (ODARC).	Envisager la suppression
Subvention à la recherche appliquée à la sélection végétale	2	Le ministère chargé de l'agriculture attribue à l'INRA une dotation spécifique pour financer des missions dites « complémentaires » dans trois domaines : la génétique animale, la sélection végétale, ainsi que la cartographie des sols. Pour assurer ces missions, le ministère charge l'INRA de conduire des actions d'intérêt public qui, sans être des missions de recherche stricto sensu, s'inscrivent dans leur prolongement, et constituent un appui à la politique publique de développement agricole. Ces missions garantissent la continuité dans le temps de la gestion d'un capital de données et bénéficient de la neutralité et de l'objectivité des expertises d'un établissement public de recherche.	Regrouper
Abattement de 50 % sur le bénéfice imposable des jeunes pêcheurs qui s'installent entre le 1er janvier 1997 et le 31 décembre 2010	1	L'article 44 nonies du CGI institue un abattement temporaire de 50 % sur les bénéfices imposables réalisés pendant les 60 premiers mois d'activité par les artisans-pêcheurs soumis à un régime réel d'imposition et les pêcheurs associés des sociétés de pêche artisanale relevant du régime fiscal des sociétés de personnes. L'abattement est subordonné au respect des conditions suivantes : - les artisans-pêcheurs et les pêcheurs associés des sociétés de pêche artisanale doivent s'établir pour la première fois entre le 1er janvier 1997 et le 31 décembre 2010 ; - ils doivent être âgés de moins de 40 ans à la date de leur premier établissement - ils doivent effectuer un stage agréé de formation en vue de leur installation ; - ils doivent présenter un plan d'installation.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération de droits d'enregistrement et de timbre des sociétés coopératives agricoles de céréales, d'insémination artificielle et d'utilisation de matériel agricole	1	Les actes, pièces et écrits de toute nature des sociétés coopératives agricoles de céréales (dont les moulins coopératifs, les coopératives agricoles de meunerie et de meunerie-boulangerie), d'insémination artificielle et d'utilisation de matériel agricole et leurs unions, sont exonérés de tous droits d'enregistrement. Toutefois, les dispositions de ces actes sujettes à publicité foncières sont soumises à une taxe de publicité foncière ou à un droit d'enregistrement au taux de 0,70 %. La mesure est destinée à aider le secteur agricole en incitant les professionnels à se regrouper en coopératives afin de mutualiser les coûts et ainsi faire face plus facilement aux difficultés économiques.	Envisager la suppression
Exonération des bénéfices forfaitaires issus de la culture d'arbres truffiers pendant quinze ans à compter de la plantation	1	La production et la vente de truffes constituent un bénéfice agricole imposable à l'IR. Lorsque les recettes de l'exploitant sont inférieures à 76 300 €, celui-ci peut déterminer son bénéfice agricole de manière forfaitaire (règles applicables aux exploitants agricoles, qu'ils produisent des truffes ou d'autres produits). L'article 64 (dernier alinéa du 2) du CGI prévoit une exonération d'IR de ce bénéfice agricole forfaitaire tiré de la production truffière pendant quinze ans. Cette mesure ne concerne pas les exploitants agricoles qui cultivent des arbres truffiers et qui relèvent d'un régime réel d'imposition.	Envisager la suppression
Aides et financement dans le cadre du Partenariat national de développement des industries agroalimentaires - PNDIAA (MAAPRAT/ Oséo)	1	Une convention a été signée en 2007 entre le ministère chargé de l'agriculture et OSEO afin de financer le développement d'actions en faveur des Industries agro-alimentaires (IAA). Ces crédits visent également à soutenir des projets partenariaux de recherche et de développement, sources d'innovation au bénéfice des IAA, qui sont déterminants pour le maintien de la compétitivité des entreprises.	Regrouper

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Actions internationales - stratégies d'influence	1	Ces crédits financent les actions d'influence et de coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux. L'Agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (ADECIA), constituée sous le forme d'un groupement d'intérêt public, permet au ministère en charge de l'agriculture de disposer d'un outil professionnel chargé de mobiliser l'expertise française dans le domaine agricole afin d'améliorer sa capacité de réponse aux appels d'offres internationaux (jumelages communautaires notamment) et de proposer à tous les opérateurs un outil professionnel au service de leur coopération bilatérale.	Regrouper
Amortissement exceptionnel des immeubles destinés à l'épuration des eaux industrielles ou à la lutte contre la pollution atmosphérique et des constructions destinées à la mise aux normes des installations de production agricole classées	0	Les effets budgétaires de cette mesure se sont terminés en 2012.	Envisager la suppression
Exonération des cotisations d'allocations familiales dues pour les travailleurs occasionnels agricoles (extinctif)	0	Le dispositif est en voie d'extinction.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonérations de charges sociales - Emplois permanents	0	Tous les employeurs relevant du régime agricole, quels que soient la taille de l'entreprise et le secteur d'activité concerné (production agricole, industries de transformation agroalimentaire, tertiaire agricole incluant banques, assurances et services à l'agriculture, autres activités notamment celles orientées vers les services à la personne, etc.). L'exonération est accordée dans la limite de vingt salariés agricoles employés sous contrat à durée indéterminée (CDI) par entreprise et par an, quelle que soit la forme du CDI (CDI classique ; contrat de travail intermittent ou contrats aidés prenant la forme d'un CDI) et la durée de travail du salarié. Cette mesure n'est pas encore définitive car la loi a conditionné sa mise en œuvre à la parution d'une décision de la Commission européenne confirmant sa compatibilité avec le droit communautaire. La Commission n'ayant pas donné son accord, la mesure n'a pu entrer en vigueur.	Éteint
Extension de l'exonération travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi (augmentation de la durée de la mesure de 100 à 119 jours)	0	Le dispositif d'exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels et de demandeurs d'emploi (TO-DE) agricoles prévoit des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale. Il prévoit également une exonération de cotisations patronales conventionnelles obligatoires. Les employeurs bénéficient ainsi de l'exonération de cotisations de sécurité sociale et de cotisations conventionnelles pendant une durée maximum de 119 jours ouvrés consécutifs ou non par année civile pour un même salarié, que ce soit en qualité d'employeur ou en qualité d'adhérent à un groupement d'employeurs. Ce dispositif a été remanié en 2010 afin de diminuer le coût de la main-d'œuvre et le recours au travail dissimulé. Toutes les activités liées directement ou indirectement au cycle de la production animale et végétale, y compris les travaux forestiers, sont concernées. Une adaptation est prévue pour 2013 afin de concentrer les effets de la mesure sur les bas salaires, en cohérence avec les dispositifs existants en matière d'allègement de charges.	Manque d'informations

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Extension de l'exonération travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi aux groupements d'employeurs agricoles (ETARF)	0	Le dispositif d'exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels et de demandeurs d'emploi (TO-DE) agricoles prévoit des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale. Il prévoit également une exonération de cotisations patronales conventionnelles obligatoires. Les employeurs bénéficient ainsi de l'exonération de cotisations de sécurité sociale et de cotisations conventionnelles pendant une durée maximum de 119 jours ouvrés consécutifs ou non par année civile pour un même salarié, que ce soit en qualité d'employeur ou en qualité d'adhérent à un groupement d'employeurs. Ce dispositif a été remanié en 2010 afin de diminuer le coût de la main-d'œuvre et le recours au travail dissimulé. Toutes les activités liées directement ou indirectement au cycle de la production animale et végétale, y compris les travaux forestiers, sont concernées. Une adaptation est prévue pour 2013 afin de concentrer les effets de la mesure sur les bas salaires, en cohérence avec les dispositifs existants en matière d'allègement de charges.	Manque d'informations

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Interventions du Fonds National de Gestion des Risques en Agriculture (FNGRA) - Section calamités agricoles	0	Cette action regroupe les dispositifs destinés à fournir un appui financier aux exploitations touchées par des crises ou des calamités agricoles et à faciliter le redressement des agriculteurs en difficulté. Le ministère poursuit l'objectif d'améliorer l'efficacité et la rapidité de la mise en œuvre de ces soutiens financiers, en cherchant par exemple à minimiser le délai moyen entre la décision prise au niveau départemental pour demander la reconnaissance du caractère de calamité agricole et les premiers paiements pouvant être réalisés en faveur des agriculteurs sinistrés. Créé par la loi de 1964 relative aux calamités agricoles, le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), devenu le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) en application de la loi de modernisation agricole du 27 juillet 2010, est chargé de financer l'indemnisation des dommages matériels causés aux exploitations agricoles par des aléas climatiques exceptionnels, lorsque ces risques ne sont pas considérés comme assurables. L'État appuie par ailleurs le développement des assurances contre les risques climatiques en prenant en charge une partie des primes d'assurance contre certains risques assurables, afin d'offrir de meilleurs niveaux de couverture aux agriculteurs et de leur proposer des produits plus adaptés à la situation particulière de leur exploitation. Le développement de l'assurance récolte contre les aléas climatiques fait l'objet de la prise en charge d'une partie des primes des contrats d'assurance récolte innovants couvrant la plupart des risques climatiques auxquels sont confrontées les exploitations agricoles (gel, grêle, sécheresse, inondation ou excès d'eau). Les réformes issues du bilan de santé de la politique agricole commune (PAC) permettent de bénéficier depuis 2010 d'un cofinancement communautaire de 75 % pour la prise en charge des primes d'assurance récolte (article 68 du règlement (CE) 73/2009). L'État encourage la constitution de fonds de mutualisation des risques sanitaires et environnementaux conformément à l'article L. 361-3 du code rural et de la pêche maritime. En 2013 est prévue la prise en charge d'une partie des dépenses des fonds de mutualisation des risques sanitaires.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Plans stratégiques en faveur des filières (FranceAgriMer)	0	Cette dotation permet notamment de financer l'aide à la réinsertion professionnelle (ARP) et la poursuite du plan de performance énergétique (PPE) mis en œuvre par l'Agence de services et de paiement. Ces crédits sont complétés par le produit de la taxe sur la cessation à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles introduite par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) du 27 juillet 2010. Dans le cadre de ces plans, FranceAgriMer poursuit l'engagement et le paiement des aides à la cessation dans le secteur du lait (ACAL), de mises aux normes des bâtiments d'élevage des truies gestantes et de mises aux normes des bâtiments destinés à l'élevage des poules pondeuses et des canards gras. Ce dispositif ne semble plus exister.	Éteint
Prêts bonifiés pour les industries agricoles : prêts spéciaux pour l'élevage (PSE) et prêts aux productions végétales spéciales (PPVS)	0	Ces crédits financent le solde des charges de bonification des prêts spéciaux d'élevage (PSE) et des prêts aux productions végétales spéciales (PPVS) engagés avant la disparition du dispositif fin 2005. Ces charges de bonification concernaient des prêts destinés au financement d'investissements réservés à certaines filières (élevage, arboriculture et viticulture). Les derniers paiements au titre de ces dispositifs devraient intervenir en 2012. Ces dispositifs sont payés par l'Agence de services et de paiement. Ce dispositif ne semble plus exister.	Éteint
Réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire au capital de sociétés agréées de financement de la pêche artisanale (SOFIPECHE) réalisées à compter du 1er janvier 2009	0	Les SOFIPECHE sont ouverts aux particuliers qui peuvent ainsi bénéficier d'une réduction d'impôt depuis le 1er janvier 2009. La souscription est soumise à réduction d'impôt dans la limite de 25 % du revenu net global et ne peut excéder 19 000 € pour un célibataire et 38 000 € pour un couple marié ou pacsé. Le taux de la réduction d'impôt est de 36 % (40 % avant 2011) des souscriptions retenues. Trois obligations sont assorties à la détention de SOFIPECHE : le domicile fiscal du souscripteur doit être situé en France, le versement doit être effectué avant le 31 décembre et la souscription est limitée au seul capital de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés et préalablement agréées pour le financement de la pêche. Les titres devront en outre être conservés pendant 5 ans. En cas de cession de tout ou partie des titres souscrits dans les cinq ans de leur souscription, le montant des sommes déduites est ajouté au revenu net global de l'année de la cession. Pour bénéficier de la déduction, le souscripteur doit joindre à sa déclaration l'attestation de souscription délivrée par la société.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Remboursement partiel en faveur des agriculteurs de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	0	Depuis 2004, les agriculteurs peuvent bénéficier d'un remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation normalement perçue sur la plupart des ventes de fioul en France. Par ailleurs, le fioul est souvent utilisé comme carburant diesel dans l'agriculture, et à ce titre, les agriculteurs bénéficient déjà d'un taux de TIC plus avantageux (voir « Taux réduit de taxe intérieure de consommation applicable au fioul domestique utilisé comme carburant diesel »). Cette mesure vise explicitement à aider le secteur agricole à faire face aux prix élevés des produits énergétiques. Bien que ce remboursement fût initialement discrétionnaire et provisoire, il a été reconduit chaque année depuis sa création en 2004, et a de nouveau été voté pour 2012. Hors effets liés à la régionalisation, la TICPE est d'environ 60 €/hl pour le super sans plomb et de 43 €/hl pour le gazole.	Envisager la suppression
Autorisation à titre expérimental de l'usage des huiles végétales pures (HVP) comme carburant pour les flottes captives des collectivités locales ou de leurs groupements ayant signé avec l'État un protocole permettant d'encadrer cet usage et soumission à la TICGN de ces HVP au tarif applicable au gazole	ε	La LFI 2011 (article 29) étend, sous certaines conditions, l'utilisation des HVP aux transports en commun de personnes des flottes captives des collectivités territoriales. De plus, ces flottes captives peuvent être gérées par l'intermédiaire d'un contrat de délégation de service public. Ces HVP sont soumises à la TICGN au tarif applicable au gazole.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération de taxe intérieure de consommation pour les huiles végétales pures utilisées comme carburant agricole ou pour l'avitaillement des navires de pêche professionnelle	ε	Les huiles végétales, graisses et huiles animales, fractions d'huiles végétales et animales. sont admis en exonération des taxes intérieures de consommation lorsqu'ils sont destinés à être utilisés comme carburant ou combustible pour la navigation maritime dans les eaux communautaires, y compris la pêche, autre qu'à bord de bateaux de plaisance privés. L'utilisation, comme carburant agricole, d'huile végétale pure par les exploitants ayant produit les plantes dont l'huile est issue est autorisée. Hors effets liés à la régionalisation, la TICPE est d'environ 60 €/hl pour le super sans plomb et de 43 €/hl pour le gazole.	Envisager la suppression
Neutralisation des conséquences fiscales pour l'exploitant de l'entreposage chez un tiers de produits agricoles et modalités d'imposition des produits afférents aux stocks	ε	Le dépôt non individualisé d'une production agricole chez un tiers entraîne en principe son imposition immédiate pour l'exploitant. L'article 38 quinquies du code général des impôts (CGI) prévoit que l'entreposage de la production agricole par un exploitant chez un tiers et sa reprise n'entraînent pas de conséquences fiscales pour l'exploitant, sous réserve que les produits agricoles restent inscrits dans ses stocks au bilan jusqu'au transfert du contrôle et des avantages économiques futurs attachés à cette production.	Conserver
Réduction d'impôt sur le revenu à raison des intérêts perçus au titre du différé de paiement accordé à des exploitants agricoles	ε	Afin de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs, une réduction d'impôt sur le revenu est accordée aux contribuables qui, entre le 18 mai 2005 et le 31 décembre 2010, cèdent leur exploitation à un jeune exploitant en lui accordant la possibilité d'étaler dans le temps une fraction du paiement de cette acquisition. Le bénéfice de la réduction d'impôt est subordonné au respect de conditions tenant, d'une part, à la qualité des parties au contrat de vente et, d'autre part, au bien vendu. La réduction d'impôt est égale à 50 % des intérêts perçus au titre du différé de paiement accordé par le vendeur d'une exploitation agricole fiscalement domicilié en France à un jeune agriculteur reprenant cette exploitation, dans la limite annuelle de : - 5 000 euros pour une personne seule, - 10 000 euros pour un couple.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Aides aux exploitants agricoles - déduction de l'assiette sociale du revenu implicite du capital foncier	n.c.	Les chefs d'exploitation à titre individuel ou les associés personnes physiques de sociétés à objet agricole peuvent déduire de l'assiette des cotisations le revenu implicite de leur capital foncier, lorsqu'ils exploitent tout ou partie de leurs terres en faire-valoir direct. Autrement dit, il s'agit ici de diminuer l'assiette sociale agricole du loyer correspondant à la partie du bien immobilier privé affectée à l'exploitation agricole. Le dispositif consiste en une déduction de l'assiette des cotisations sociales des exploitants d'un montant calculé par référence au revenu cadastral des terres que les exploitants mettent en valeur et dont ils sont propriétaires. Lors de son adoption, il a été estimé que cette mesure bénéficierait à 80 % des exploitants individuels et entraînerait pour eux un allègement de leurs cotisations d'environ 5 à 7 %.	Manque d'informations
Aides aux exploitants agricoles - déduction pour investissement ou déduction pour aléas (déduction correspondant à la souscription d'une assurance couvrant les dommages aux cultures ou la mortalité du bétail)	n.c.	L'assiette sociale des exploitants agricoles est constituée par les revenus professionnels retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu, lesquels sont majorés des déductions et abattements qui ne correspondent pas aux dépenses nécessitées par l'exercice de la profession. Fiscalement, les exploitants agricoles ont la possibilité de déduire les DPI et DPA sous certaines conditions (article 72 D et 72 D bis du CGI). Dans la mesure où ces déductions ont été considérées comme nécessitées par l'exercice de la profession, les DPI et DPA ne font pas l'objet d'une réintégration pour la détermination de l'assiette des cotisations sociales des non salariés agricoles. Le dispositif consiste en une exclusion de l'assiette sociale des exploitants agricoles, dans les limites fixées par le code général des impôts, les déductions pour investissement (DPI) et les déductions correspondant à la souscription d'une assurance couvrant les dommages aux cultures ou la mortalité du bétail (DPA).	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Déduction des souscriptions en numéraire au capital de sociétés agréées ayant pour objet le financement de la pêche artisanale (SOFIPECHE)	n.c.	Les SOFIPECHE sont ouverts aux particuliers qui peuvent ainsi déduire de leur revenu global tout ou partie des sommes consacrées à la souscription en numéraire au capital des SOFIPECHE. La souscription est soumise à réduction d'impôt dans la limite de 25 % du revenu net global et ne peut excéder 19 000 € pour un célibataire et 38 000 € pour un couple marié ou pacsé. Depuis 2009, les sommes ne sont plus déductibles mais ouvrent droit à une réduction d'impôt. Trois obligations sont assorties à la détention de SOFIPECHE : le domicile fiscal du souscripteur doit être situé en France, le versement doit être effectué avant le 31 décembre et la souscription est limitée au seul capital de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés et préalablement agréées pour le financement de la pêche. Les titres devront en outre être conservés pendant 5 ans. En cas de cession de tout ou partie des titres souscrits dans les cinq ans de leur souscription, le montant des sommes déduites est ajouté au revenu net global de l'année de la cession. Pour bénéficier de la déduction, le souscripteur doit joindre à sa déclaration l'attestation de souscription délivrée par la société.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Dégrèvement de la cotisation de taxe foncière pour les associations foncières pastorales	n.c.	Les associations foncières agricoles et pastorales sont des associations de propriétaires constituées , suivant le régime de la loi du 21 juin 1865 , pour réaliser des travaux et des ouvrages nécessaires à la mise en valeur de leurs terres et pour assurer la gestion de ces terrains par la location à des agriculteurs , ou à des groupements d'éleveurs tels que les groupements pastoraux. Les associations foncières agricoles et pastorales sont destinées à mettre en valeur l'espace rural dans sa globalité par l'agriculture, l'élevage et la forêt. Les propriétaires réunis dans ces associations peuvent également rechercher des moyens de mise en valeur autres qu'agricoles, pastoraux ou forestiers tels que les loisirs et la détente : chasse, pêche, parcours de santé et de randonnées, pistes de ski, etc. Ces associations peuvent mettre en œuvre les investissements nécessaires tels que remontes-pentes, golfs, aires de jeux, gîtes ruraux, fermes-auberges. Elles sont le moyen, pour les propriétaires qu'elles réunissent, de décider eux-mêmes les utilisations de leurs terrains et d'en organiser la mise en valeur. Notamment, ces associations permettent la réunion d'exploitations pour constituer des unités viables, adaptées aux conditions économiques actuelles, en particulier aux productions extensives L'article 1398 A du code général des impôts, qui résulte, notamment, de l'article 47 de la loi n° 95-95 du 1er février 1995 de modernisation de l'agriculture^{108(*)}, prévoit un dégrèvement de la cotisation de taxe foncière sur les propriétés non bâties perçue au profit des communes et groupements de communes à fiscalité propre. Ce dégrèvement est subordonné à la condition que les recettes de l'association foncière pastorale provenant d'activités autres qu'agricoles ou forestières n'excèdent : - ni 30 % du chiffre d'affaires tiré de l'activité agricole et forestière ; - ni 30.000 euros.	Envisager la suppression
Exonération des revenus patrimoniaux des établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance pour leurs revenus fonciers agricoles et mobiliers	n.c.	Cette mesure exonère les établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance d'impôt sur les sociétés d'IS au taux réduit au titre de leurs revenus patrimoniaux qui se rattachent à des activités à caractère non lucratif. Celle-ci répond au souhait du législateur de prévoir un régime fiscal favorable en faveur d'entités publiques qui répondent à un objectif évident d'intérêt général : établissements publics scientifiques, établissements publics d'enseignement, hôpitaux, centres communaux et intercommunaux d'action sociale etc. Ce dispositif a également pour objectif de soutenir la recherche publique. La remise en cause de cette exonération aurait un impact budgétaire négatif en ce qu'elle contraindrait l'État à subventionner davantage ces établissements compte tenu de la fiscalisation de leurs revenus patrimoniaux.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Prise en compte des déficits dans l'assiette sociale des exploitants agricoles (extinctif)	n.c.	Les effets budgétaires du dispositif ont cessé en 2011.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Soutiens aux projets développés par les réseaux mixtes technologiques (RMT)	n.c.	Les appels à projets portent sur les thèmes prioritaires définis par le ministre en charge de l'agriculture. Quatre appels à projets seront mis en œuvre : - appel à projets « d'innovation et de partenariat » : son objectif est de mobiliser les acteurs du développement agricole et rural sur des actions de recherche appliquée et d'innovation et de produire des résultats opérationnels sous une forme facilement communicable aux agriculteurs. En 2013, les thèmes de cet appel à projets s'articuleront autour des orientations suivantes : - agriculture durable et productive ; - organisation économique et valorisation des productions ; - agriculture et changements climatiques. Cet appel à projets est, par ailleurs, ouvert aux projets présentés par les réseaux mixtes technologiques (RMT) pour des thématiques innovantes en cohérence avec leurs objectifs. Les opérations financées sont choisies après évaluation par un jury ; - appel à projets de « recherche finalisée des instituts techniques agricoles » : il a pour objet la sélection des projets permettant d'entreprendre des actions de recherche encourageant la prise de risques des instituts techniques agricoles, pour apporter des solutions innovantes répondant aux principaux enjeux de l'agriculture. Il est ouvert aux projets présentés par les unités mixtes technologiques (UMT) sur des thématiques en cohérence avec leurs objectifs et en complément à leurs projets de recherche. Les opérations financées sont sélectionnées après évaluation par le comité scientifique et technique de l'ACTA ; - appel à projets « semences et sélection végétale » :cet appel à projets vise à rapprocher dans le domaine des semences et de la sélection végétale la recherche publique, des professionnels du secteur des semences, pour fournir ensuite aux entreprises et aux exploitations agricoles des variétés adaptées à des conditions culturales diversifiées et répondant aux objectifs de réduction des intrants. Les opérations financées sont choisies après évaluation par le comité scientifique du Comité permanent de sélection des plantes cultivées (CTPS) ; - appel à projets pour la création de nouveaux RMT ou la prolongation de l'activité des RMT existants : la poursuite de l'activité des RMT agréés en 2008, arrivant à échéance en 2012, ainsi que le cas échéant la création de nouveaux RMT sera examinée sous forme d'appel à projets, basé notamment sur le bilan des réalisations, l'établissement d'un programme de travail et les recommandations de l'évaluation en cours du dispositif des RMT. Les opérations financées sont choisies après évaluation par les comités scientifiques et techniques de l'ACTA et de l'APCA.	Regrouper

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Suppression de la cotisation de solidarité pour certains associés de sociétés de personnes non affiliés au régime des exploitants agricoles	n.c.	En 1991, dans le cadre de la réforme des cotisations sociales agricoles, le législateur a mis en place une cotisation de solidarité à la charge des associés de sociétés de personnes (sociétés à l'IR) ne participant pas aux travaux agricoles. Le champ d'application de cette cotisation de solidarité a été étendu par la loi de finances pour 2003 aux : - associés de sociétés à l'IS ; - associés de sociétés ne donnant pas lieu à perception de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et qui sont associées d'une société ayant une activité agricole : associés d'une société elle-même associée d'une société ayant une activité agricole. Cette cotisation, dont le taux était fixé à 5,7 % portait sur une assiette composée, selon le public concerné, de revenus professionnels (pour la première catégorie), de revenus de capitaux mobiliers (dans le second cas) ou d'une assiette forfaitaire dans le troisième cas. Cette contribution permettait d'assurer un minimum de contributivité de la part de personnes non affiliées au régime agricole, mais tirant des revenus de l'activité agricole exercée par la société dans laquelle ils étaient apporteurs en capital. Cette contribution a été supprimée en 2006 afin de favoriser l'apport de capitaux extérieurs dans les entreprises agricoles.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Taux de cotisations réduits pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles	n.c.	Les employeurs relevant du régime de protection sociale des professions agricoles bénéficient d'une exonération de cotisations de sécurité sociale et de cotisations conventionnelles pour l'emploi de salariés occasionnels et de demandeurs d'emploi, instituée afin de réduire le travail non déclaré qui est élevé dans ce secteur. La durée annuelle maximum d'exonération est de 119 jours par salarié chez un même employeur. Les activités concernées sont les suivantes : - cultures spécialisées ou non spécialisées ; - élevages spécialisés ou non spécialisés ; - les travaux agricoles qui entrent dans le cycle de la production animale ou végétale, les travaux d'amélioration foncière agricole ainsi que les travaux accessoires nécessaires à l'exécution des travaux précédents ; - travaux forestiers ; - dressage, entraînement et haras ; - conchyliculture, pisciculture et les établissements assimilés ainsi que les activités de pêche maritime à pied professionnelle ; - les activités dans le prolongement de l'acte de production mais sous l'autorité d'un exploitant. Cette exonération est totale pour les rémunérations égales ou inférieures à 2,5 fois le montant mensuel du SMIC puis devient dégressive au-delà jusqu'à s'annuler pour les rémunérations égales et supérieures à 3 SMIC. L'exonération porte sur les cotisations de sécurité sociale patronales : maladie, vieillesse, famille et accidents du travail et maladie professionnelle.	Manque d'informations

Source : mission IGF.

2.2.2. Création et reprise d'entreprises

La création d'entreprises fait l'objet de nombreux rapports. Les derniers publiés sont notamment celui rendu public par la Cour des Comptes le 14/02/2013 (« les dispositifs de soutien à la création d'entreprise ») et celui publié par le CGEJET en juillet 2011 (« le développement des jeunes entreprises »). Ces rapports, comme ceux qui les ont précédés depuis dix ans, mettaient en évidence d'une part les faiblesses françaises en la matière, d'autre part le foisonnement des structures dédiées au soutien à la création d'entreprise.

Il est par ailleurs suggéré de supprimer, ou de plafonner, une série de mesures dont la portée ou l'efficacité ne sont pas évidentes. Ainsi :

- ◆ le crédit d'impôt pour le rachat des entreprises par les salariés, a été jugé inefficace par un rapport réalisé par l'IGF en 2011 ;
- ◆ le niveau de l'abattement de 300 000 € pour la liquidation des droits de mutation en cas de rachat d'entreprises par les salariés ou par le cercle familial, et l'abattement identique en cas de donation d'entreprise aux salariés, peuvent probablement être revus ;
- ◆ l'intégration de l'APCE dans d'autres organismes publics ou para-publics de responsabilités voisines pourrait être envisagée ;
- ◆ l'exonération dans la limite de 1 500 € des rémunérations perçues par l'ancien chef d'entreprise pour la formation du repreneur, l'exonération de droit d'enregistrement pour les acquisitions de droits sociaux effectués par une société créée en vue de racheter une autre société, l'exonération de droits sur les apports à titre onéreux d'entreprises individuelles faits à des sociétés passibles de l'IS et l'exonération des droits de mutation à titre gratuit de donations d'entreprises aux salariés si la valeur des actifs est inférieure à 300 000 € ne paraissent pas d'une importance significative et pourraient être supprimés.

Tableau 5 : Récapitulatif des mesures de petits montants « création et reprise d'entreprises »

	En nombre	En montant (en M€)
Conserver	8	0
Regrouper	3	7
Envisager la suppression	9	5
Éteint	6	2
Manque d'informations	6	0
Total	32	14

Source : mission IGF.

Tableau 6 : Détail des mesures de petits montants « création et reprises d'entreprises »

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Application d'un abattement de 300 000 € sur la valeur du fonds ou de la clientèle en cas de cession en pleine propriété de fonds artisanaux, de fonds de commerce, de fonds agricoles ou de clientèles d'une entreprise individuelle ou de parts ou actions d'une société	3	Mesure destinée à favoriser la transmission d'entreprises. Un abattement de 300 000 euros est prévu pour la liquidation des droits de mutation à titre onéreux applicables aux rachats en pleine propriété d'entreprises par leurs salariés et les membres du cercle familial proche du cédant qui s'engagent à poursuivre leur activité professionnelle dans l'entreprise pendant cinq ans. Ce dispositif s'applique à toute entreprise ou société exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, à l'exception de la gestion de son propre patrimoine mobilier ou immobilier, une seule fois entre un même cédant et un même acquéreur. La cession peut être directe ou indirecte via la cession des titres de la société concernée. L'acquéreur doit être soit un salarié ou un apprenti de l'entreprise dont le fonds, la clientèle ou les titres sont cédés, soit l'un des membres du cercle familial proche du cédant.	Regrouper
Abattement de 300 000 € sur la valeur du fonds ou de la clientèle d'une entreprise individuelle ou de parts ou actions de société pour la liquidation des droits de mutation à titre gratuit en cas de donations aux salariés	2	Mesure destinée à favoriser la transmission d'entreprises. Un abattement de 300 000 euros est prévu pour la liquidation des droits de mutation à titre gratuit applicables aux donations en pleine propriété d'entreprises par leurs salariés et les membres du cercle familial proche du cédant qui s'engagent à poursuivre leur activité professionnelle dans l'entreprise pendant cinq ans. Ce dispositif s'applique à toute entreprise ou société exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, à l'exception de la gestion de son propre patrimoine mobilier ou immobilier, une seule fois entre un même cédant et un même acquéreur. La cession peut être directe ou indirecte via la cession des titres de la société concernée. L'acquéreur doit être soit un salarié ou un apprenti de l'entreprise dont le fonds, la clientèle ou les titres sont cédés, soit l'un des membres du cercle familial proche du cédant.	Regrouper

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération des plus-values de cession de titres de jeunes entreprises innovantes ou de jeunes entreprises universitaires	2	Depuis le 1er janvier 2004, les jeunes entreprises indépendantes (PME) qui consacrent plus de 15 % de leurs charges à des dépenses de recherche et développement bénéficient d'une exonération de cotisations sociales pour les emplois de personnels de recherche et d'appui à la recherche. Les plus-values sont totalement exonérées d'imposition sur les plus-values de cession de parts ou d'actions de sociétés. Elles restent soumises à la CSG et au prélèvement social de 2 %, ainsi qu'à la CRDS.	Regrouper
Réduction d'impôt au titre des intérêts d'emprunts souscrits par une personne physique en vue de financer la reprise d'une entreprise exploitée sous forme de société soumise à l'impôt sur les sociétés	2	Les contribuables domiciliés fiscalement en France bénéficient d'une réduction d'impôt sur le revenu égal à 25 % des intérêts d'emprunts contractés pour acquérir, dans le cadre d'une opération de reprise, une fraction du capital d'une société non cotée sur un marché réglementé (article 199 terdecies-0 B du code général des impôts), lorsque certaines conditions sont remplies. Les conditions d'éligibilité sont les suivantes : - L'acquéreur prend l'engagement de conserver les titres de la société reprise jusqu'au 31 décembre de la cinquième année suivant celle de l'acquisition ; - L'acquisition confère à l'acquéreur 25 % au moins des droits de vote attachés aux titres de la société reprise. Pour l'appréciation de cette condition, il est tenu compte des droits détenus dans la société par le conjoint ou le partenaire pacsé de l'acquéreur, ainsi que leurs ascendants et descendants. Si l'acquéreur est salarié, il est tenu compte des droits des autres salariés dans la société participant à l'opération de reprise ; - L'acquéreur ou l'un des autres associés mentionnés ci-dessus devra exercer une fonction de direction telle qu'énumérée au 1° de l'article 885 O bis du CGI ; - Les titres de la société reprise ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé français ou étranger ; - La société reprise doit avoir son siège social dans un État membre de la Communauté européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace Économique européen soumise à l'impôt sur les sociétés ou à un impôt équivalent ; - La société reprise doit être une petite et moyenne entreprise au sens de l'annexe I au règlement (CE) n°200/2008 de la Commission du 6 août 2008 ; - La société reprise doit exercer une activité opérationnelle ; - Elle doit être soumise à l'impôt sur les sociétés, à un impôt équivalent ou serait soumise à l'impôt sur les sociétés si son activité était exercée en France ; - Le dispositif concerne les emprunts contractés jusqu'au 31 décembre 2011.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Soutiens de l'Agence pour la création d'entreprises (APCE)	2	L'Agence pour la création d'entreprises (APCE) assure la promotion de l'esprit d'entreprise, l'appui technique aux responsables territoriaux et aux réseaux de la création d'entreprises, ainsi qu'une fonction d'observatoire de la création d'entreprises.	Envisager la suppression
Exonération dans la limite de 1 550 € des rémunérations perçues par l'ancien chef d'entreprise individuelle pour la formation du repreneur	1	"L'article 93-7 du CGI permet aux cédants d'entreprises individuelles qui exercent une activité industrielle, commerciale ou artisanale, de bénéficier d'une déduction l'impôt sur le revenu (IR) de 1 550 € sur les sommes perçues postérieurement à la cession à titre onéreux de leurs entreprises en raison de leur activité de formation au profit du cessionnaire pendant la période de trois mois précédant la cession. Pour être éligible au dispositif, d'une part, le cédant doit cesser d'exercer une activité de chef d'entreprise et, d'autre part, à la date de la cession, l'âge du cédant doit excéder, dans la limite de cinq ans, celui auquel lui est ouvert le droit à une pension de retraite."	Envisager la suppression
Exonération de droit d'enregistrement pour les acquisitions de droits sociaux effectués par une société créée en vue de racheter une autre société	1	Mesure destinée à favoriser la transmission d'entreprises. Les acquisitions de droits sociaux effectuées par une société créée en vue de racheter une autre société sont exonérées des droits d'enregistrement. Cette exonération est accordée aux sociétés constituées exclusivement pour le rachat de tout ou partie du capital d'une société, dans les conditions ci-dessous : - la société rachetée et la société nouvelle doivent être soumises au régime de droit commun de l'impôt sur les sociétés et ne pas faire partie du même groupe de société ; - les droits de vote attachés aux actions ou aux parts de la société nouvelle doivent être détenus par au moins quinze personnes qui, à la date du rachat, étaient salariées de la société rachetée, ou par au moins 30 % des salariés de cette société si l'effectif n'excède pas cinquante salariés à cette date ; - l'opération de reprise a fait l'objet d'un accord avec le personnel.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération du droit proportionnel ou progressif de mutation sur les apports à titre onéreux d'entreprises individuelles faits à des sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés	1	Mesures destinées à faciliter la mise en société des entreprises individuelles. En cas d'apport en société, passible ou non de l'impôt sur les sociétés, de l'ensemble des éléments de l'actif immobilisé d'une entreprise individuelle, la prise en charge du passif donne ouverture à un droit de mutation. En principe, ce droit de mutation est calculé soit au taux proportionnel de 2,20 % pour les passifs afférents aux immeubles et droits immobiliers compris dans l'apport soit à un taux progressif pour ceux afférents à un fonds de commerce. Lorsque l'apporteur s'engage à conserver pendant trois ans les titres remis en contrepartie de l'apport, le droit de mutation est remplacé par un droit fixe de 375 € porté à 500 € lorsque la société a un capital social d'au moins 225 000 €.	Envisager la suppression
Abondement de fonds de prêts d'honneur pour la création et reprise d'entreprises destinés à financer les fonds propres des entreprises par l'octroi de prêts à taux zéro et sans garantie.	0	Le prêt à la création d'entreprise est un prêt sans garantie ni caution personnelle, de 2 000 à 7 000 euros, d'une durée de 5 ans avec 6 mois de différé d'amortissement du capital et de paiement des intérêts. Il est accompagné systématiquement d'un concours bancaire (financement du matériel, véhicule....) de plus de 2 ans et d'un montant au moins équivalent au double du PCE. Il permet de financer la trésorerie de départ, les investissements immatériels tels que les frais commerciaux, publicité et les aléas de démarrage à l'intérieur d'un programme de 45 000 euros HT.	Manque d'informations
Aides à la création d'entreprises innovantes "Business angel"	0	L'action 3 « Actions en faveur des entreprises industrielles » inclut désormais les crédits destinés à l'Agence pour la création d'entreprise (APCE), ainsi que ceux destinés aux réseaux d'appui et aux « business angels »	Manque d'informations

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération de la prime de transmission versée aux adhérents des caisses d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions artisanales et des professions industrielles et commerciales	0	Le dispositif n'existe plus et a été remplacé par une réduction d'impôt de 1 000 € par an dans la limite de 3 ans (majorée de 400 € pour une personne handicapée), accordée au cédant qui aide bénévolement le repreneur dans les démarches de reprise de l'entreprise.	Éteint
Exonération des droits de mutation à titre gratuit de donation d'entreprises aux salariés si la valeur des actifs est inférieure à 300 000 €	0	Mesure destinée à favoriser la transmission d'entreprises. Un abattement de 300 000 euros est prévu pour la liquidation des droits de mutation à titre gratuit applicables aux donations en pleine propriété d'entreprises par leurs salariés et les membres du cercle familial proche du cédant qui s'engagent à poursuivre leur activité professionnelle dans l'entreprise pendant cinq ans. Ce dispositif s'applique à toute entreprise ou société exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, à l'exception de la gestion de son propre patrimoine mobilier ou immobilier, une seule fois entre un même cédant et un même acquéreur. La cession peut être directe ou indirecte via la cession des titres de la société concernée. L'acquéreur doit être soit un salarié ou un apprenti de l'entreprise dont le fonds, la clientèle ou les titres sont cédés, soit l'un des membres du cercle familial proche du cédant.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération totale dans la limite de 30 000 € des dons de sommes d'argent consentis entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2010 au profit d'un membre de la famille pour la création ou la reprise d'une entreprise	0	La loi en faveur des PME du 2 août 2005 a créé un dispositif de « dons exceptionnels familiaux ». Celui-ci exonère totalement de droits de donation, dans la limite de 30 000 €, les sommes d'argent que le donataire affecte à la création ou reprise d'une PME dans les deux ans. Les effets du dispositif se sont achevés en 2010.	Éteint
Fonds commun de placement à risque "Avenir Entreprises Développement " (FSI)	0	Crée en 2008 à l'initiative de CDC Entreprises et OSEO, le Fonds commun de placement à risque (FCPR) Avenir Entreprises Développement (AED) est un fonds dédié aux entreprises en croissance ou en phase de transmission, qui vise à renforcer leurs fonds propres. Les bénéficiaires sont des PME à fort potentiel : - de tous secteurs (à l'exception de ceux couverts par Avenir Tourisme : tourisme, hébergement, santé et loisirs), - dont le CA annuel est compris entre 2 M€ et 50 M€. Les interventions se font sous la forme de : - capital développement - capital transmission qui pourront prendre la forme d'actions et d'obligations convertibles. - investissements à travers des prises de participation minoritaires pour un montant allant jusqu'à 4 M€.	Conserver
Fonds de Consolidation et de Développement des Entreprises	0	Le Fonds de Consolidation et de Développement des Entreprises (FCDE) finance le rebond et le développement de PME à fort potentiel. Ce fonds de capital développement doté d'environ 200 millions d'euros est financé à hauteur de 90 millions d'euros par le Fonds Stratégique d'Investissement (FSI), associé aux principales banques et compagnies d'assurances implantées en France. Il est géré par Consolidation et Développement Gestion, filiale minoritaire de CDC Entreprises. La fourchette d'intervention est de 4 à 15 M€. Les souscripteurs sont : - assurances : 21,1 % - banques : 31,6 % - FSI : 47,3 %	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Fonds Patrimoine et Création	0	Le fonds Patrimoine et Création a vocation à intervenir sur des opérations d'investissement en fonds propres dans des PME françaises « culturelles et patrimoniales » à la fois indépendantes, matures et rentables, qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions d'euros et dont l'activité s'exerce notamment dans les secteurs de l'édition littéraire, du cinéma, de l'audiovisuel, de la musique et du luxe. Il est aujourd'hui relayé par le fonds Patrimoine et Création 2. Le véhicule d'investissement ne prend plus de nouvelles participations. Les fonds gérés sont de 40 M€ pour une fourchette d'intervention de 1 à 4 M€. Les souscripteurs sont : - banques : 25 % - CDC Entreprises : 74 %	Conserver
Mode et Finance (FSI)	0	Mode et Finance est une société d'investissement qui prend des participations minoritaires en fonds propres de long terme, dans des PME françaises, rentables, du secteur de la mode et du luxe (prêt-à-porter, accessoires, maroquinerie, chaussures, parfums, cosmétiques, horlogerie, joaillerie, textile de maison...), qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 500 000 euros, qui présentent un fort potentiel de développement à l'international et disposent d'une équipe de management pluridisciplinaire. Les fonds gérés sont de 12,4 M€ pour un fourchette d'intervention de 400 k€ à 1,5 M€. Les souscripteurs sont : - CDC Entreprises : 19,3 % - entreprises : 15,2 % - fonds de fonds : 19 % - organismes consulaires : 37 % - retraite (fonds ou caisses) : 9,5 %	Conserver
Prêt à la création d'entreprise (Oséo)	0	Le prêt à la création d'entreprise est un prêt sans garantie ni caution personnelle, de 2 000 à 7 000 euros, d'une durée de 5 ans avec 6 mois de différé d'amortissement du capital et de paiement des intérêts. Il est accompagné systématiquement d'un concours bancaire (financement du matériel, véhicule....) de plus de 2 ans et d'un montant au moins équivalent au double du PCE. Il permet de financer la trésorerie de départ, les investissements immatériels tels que les frais commerciaux, publicité et les aléas de démarrage à l'intérieur d'un programme de 45 000 euros HT.	Conserver
Prêts à taux zéro distribués aux allocataires NACRE (aide aux chômeurs créateurs d'entreprises)	0	Le dispositif ne semble plus être utilisé.	Manque d'informations

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Provision pour aides à l'installation consenties par les entreprises à leurs salariés sous forme de prêts ou de souscription au capital de l'entreprise créée	0	Cette provision spéciale a été instituée à l'article 39 quinquies H du CGI par l'article 18 de la loi de finances pour 1978. Pour inciter les employeurs à aider leurs salariés et favoriser la création d'entreprises, l'article 39 quinquies H du CGI autorise dans certaines limites, les entreprises à constituer une provision spéciale, en franchise d'impôt, lorsqu'elles consentent des prêts à taux privilégié ou investissent dans le capital des entreprises et sociétés industrielles, commerciales ou artisanales, petites ou moyennes, fondées par des anciens membres de leur personnel. L'entreprise ainsi aidée doit exercer en France une activité industrielle, commerciale, artisanale ou libérale. Elle ne doit pas être d'une taille trop importante : au cours de ses 3 premiers exercices, son chiffre d'affaires ne doit pas excéder 4 600 000 € si elle exerce principalement une activité de vente, restauration ou hébergement et 1 530 000 € pour toute autre activité principale. L'activité doit être réellement nouvelle et l'entreprise ainsi créée ne doit pas être détenue à plus de 50 % par d'autres entreprises. La provision dont bénéficie l'entreprise qui accorde l'aide à son ancien salarié est égale à 50 % des sommes prêtées ou 75 % du montant du capital souscrit, dans la limite de 46 000 € par salarié aidé. La provision déduite au titre de l'exercice au cours duquel le prêt est consenti au salarié, doit normalement être réintégrée par tiers aux résultats imposables des exercices clos au cours des 5ème, 6ème et 7ème années suivant celle de sa constitution.	Envisager la suppression
Réduction d'impôt en faveur des PME de croissance	0	Bénéficiaire de la mesure les « PME de croissance » ou « gazelles », définies comme les PME (au sens du droit communautaire) d'au moins 20 salariés ayant connu une croissance interne de leur masse salariale d'au moins 15 % au cours de chacun des deux exercices précédents. Ces entreprises bénéficient, outre du remboursement immédiat du crédit d'impôt recherche et du paiement différé de leurs cotisations sociales, d'une réduction d'impôt. Elle est calculée en appliquant un taux, déterminé en fonction de l'augmentation des dépenses de personnel, à l'exclusion de celles relatives aux dirigeants, engagées au cours de l'exercice par rapport à celles de même nature engagées au cours de l'exercice précédent, à une base égale à la différence entre, d'une part, un ensemble constitué de l'impôt sur les sociétés dû au titre de l'exercice et l'imposition forfaitaire annuelle calculée au titre de ce même exercice et, d'autre part, le montant moyen de ce même ensemble acquitté au titre des deux exercices précédents. Cette réduction d'impôt est imputée sur l'impôt sur les sociétés dû par l'entreprise au titre de l'exercice au titre duquel la réduction d'impôt a été calculée. Ce dispositif est subordonné au respect des conditions fixées par la réglementation communautaire relative aux aides de minimis.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Régime social des Jeunes entreprises universitaires	0	Le statut de JEU bénéficie des mêmes avantages, selon les mêmes conditions, que les Jeunes entreprises innovantes (JEI). Cette mesure correspond à la dotation au titre de la compensation de l'allègement des cotisations sociales patronales pour les personnels participant aux projets de recherche des jeunes entreprises universitaires (JEU). Le dispositif n'est pas utilisé par les entreprises. Au sens large, les jeunes entreprises innovantes sont des sociétés créées pour développer et lancer de nouveaux produits. Ces entreprises étant souvent peu rentables les premières années et ayant des besoins de financement importants pour investir dans la recherche et le développement de nouveaux produits, l'État a mis en place des aides spécifiques pour ces entreprises. Le statut spécifique des jeunes entreprises innovantes, créé par la loi de finances pour 2004, permet ainsi aux entreprises qui répondent à des critères précis de bénéficier d'une exonération de cotisations patronales de sécurité sociale.	Manque d'informations
Soutien aux têtes de réseaux d'accompagnement à la création/reprise d'entreprises (TPE), notamment l'ADIE (Association pour le Droit à l'Initiative Économique), le Réseau des Boutiques de Gestion, France Initiative et le Réseau Entreprendre	0	L'association pour le droit à l'initiative économique (Adie) est une association française reconnue d'utilité publique depuis 2005, dont le but est de permettre à des personnes exclues du système bancaire traditionnel (allocataires des minima sociaux et chômeurs) de créer leur propre entreprise (et donc leur propre emploi), grâce au microcrédit accompagné. Une boutique de gestion (ou BGE pour ensemble pour agir et entreprendre) est un organisme indépendant dont la vocation est d'aider toute personne souhaitant créer ou reprendre une entreprise par l'apport de conseils et de formations accessibles à tous, quel que soit son projet ou son niveau de formation. On en trouve partout en France et dans les DOM-TOM, constituant depuis 1980 le réseau des boutiques de gestion. Celui-ci atteint près de 1000 conseillers et plus de 400 implantations en 2010. Initiative France (anciennement « France Initiative ») est un réseau d'associations de prêts d'honneur regroupant 230 plateformes Initiative. En 2011, elles ont accompagné 16 000 créations ou reprises d'activité, créant ou maintenant un total de 35 000 emplois. Réseau Entreprendre est une association française reconnue d'utilité publique regroupant environ 9 000 chefs d'entreprise qui accompagnent bénévolement chaque année 500 nouveaux dirigeants créateurs d'entreprises.	Manque d'informations

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Crédit d'impôt pour le rachat des entreprises par les salariés	ε	Les sociétés constituées par des salariés d'une entreprise pour racheter celle-ci, peuvent, sous certaines conditions, bénéficier d'un crédit d'impôt. La société rachetée et la société nouvelle doivent être soumises au régime de droit commun de l'impôt sur les sociétés et ne pas faire partie du même groupe. La reprise doit faire l'objet d'un accord d'entreprise ayant prévu la création d'un plan d'épargne d'entreprise, avec affectation possible des sommes versées à un fonds dédié au rachat par les salariés des titres de cette entreprise. Le crédit d'impôt est égal, pour chaque exercice, au montant de l'impôt sur les sociétés dû par la société rachetée au titre de l'exercice précédent, dans la limite des droits sociaux que les salariés de la société rachetée détiennent indirectement dans le capital de cette dernière et dans la limite du montant des intérêts dus par la société nouvelle au titre de l'exercice d'imputation à raison des emprunts qu'elle a contractés pour le rachat. Pour les sociétés membres d'un groupe fiscal, l'impôt sur les sociétés dû par la société rachetée est égal au montant qu'elle aurait dû acquitter si la société mère du groupe ne s'acquittait pas de l'impôt sur les sociétés de l'ensemble du groupe. Les droits de vote attachés aux actions ou aux parts de la société nouvelle doivent être détenus : - soit par au moins 12 personnes qui, à la date du rachat, étaient salariées de la société rachetée, - soit par au moins 30 % des salariés de la société rachetée, si l'effectif n'excède pas 50 salariés à la date du rachat.	Envisager la suppression
Déduction des intérêts d'emprunt contractés par les salariés dans le cadre du rachat de leur entreprise	ε	Sont déductibles du salaire imposable, avant déduction des frais professionnels, sous certaines conditions et dans certaines limites, les intérêts des emprunts contractés avant le 1er janvier 1992 par les membres du personnel salarié d'une entreprise pour souscrire au capital initial ou à une augmentation de capital d'une société nouvelle créée pour reprendre leur entreprise. Il s'agit d'un dispositif en voie d'extinction qui ne s'applique plus pour les emprunts contractés à compter du 1er janvier 1992 mais la période de déductibilité des intérêts d'emprunts n'est pas limitée dans le temps et certains salariés peuvent encore s'en prévaloir à raison de charges d'intérêts qu'ils supporteraient encore à ce titre.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Déduction des intérêts d'emprunt contractés par les salariés et les gérants de sociétés pour souscrire au capital d'une société nouvelle qui les emploie	ε	Toutes personnes ayant contracté un emprunt pour souscrire au capital d'une entreprise nouvelle dans laquelle elles perçoivent une rémunération : salariés, dirigeants (PDG, gérants de SARL, dirigeants de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés de plein droit ou sur option) peut déduire du revenu imposable à l'impôt sur le revenu les intérêts de l'emprunt contracté pour financer l'acquisition des titres d'une société nouvelle. Le montant déductible des intérêts ne peut excéder annuellement : - 50 % du montant brut de la rémunération versée à l'emprunteur par la société, - la somme de 15 250 euros. La période de déductibilité n'est pas limitée. Elle peut durer aussi longtemps que l'emprunteur supporte la charge des intérêts d'emprunt. L'abattement se fait sur les revenus du salarié ou dirigeant avant déduction forfaitaire de 10 %. Les conditions relatives à la société sont : - être assujettie à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun. - exercer une activité industrielle, commerciale, artisanale ou libérale. - le prix de revient des biens d'équipement amortissables selon le mode dégressif doit représenter à la clôture de chaque exercice au moins les 2/3 du prix de revient des biens corporels amortissables. - les droits de vote attachés aux titres ne doivent pas être détenus directement ou indirectement pour plus de 50 % par d'autres sociétés. - être nouvelle (la souscription doit intervenir l'année de la création de la société ou au cours des deux années suivantes). Toutefois, la déduction peut être accordée pour une société créée en vue de reprendre une entreprise déclarée en difficulté.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération d'IS pour les sociétés unipersonnelles d'investissement à risque (SUIR)		La SUIR, société unipersonnelle d'investissement à risque, a été créée dans le but d'inciter les investisseurs individuels (business angels) à apporter des fonds à de jeunes entreprises, soit lors de leur création, soit lors d'une augmentation de capital. La SUIR prend obligatoirement la forme d'une société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU) : - constituée par un seul actionnaire, personne physique, - ayant pour objet exclusif la souscription en numéraire au capital de sociétés remplissant certaines conditions. Les apports en numéraire réalisés au capital de la SUIR n'ouvrent pas droit à la réduction d'impôt pour souscription au capital de sociétés non cotées. ε Le régime fiscal est une exonération d'impôt sur le revenu des dividendes perçus par l'associé unique Le bénéfice de cette mesure est subordonné au respect des conditions suivantes : - les distributions doivent être prélevées sur des bénéfices exonérés au titre de l'application du régime de faveur des SUIR ; - l'associé unique doit avoir son domicile fiscal en France ; - les actions ouvrant droit à bénéfices doivent avoir été souscrites par l'associé unique initial ou transmises à un héritier ou légataire au décès de l'associé unique. Les dividendes perçus restent soumis aux prélèvements sociaux.	Conserver
Provision pour investissement		Afin d'aider les petites et moyennes entreprises lors de leurs premières années d'existence, l'article 39 octies E du CGI, institue la possibilité pour les entreprises relevant de la catégorie des BIC de constituer une provision pour investissement. Cette mesure s'appliquait jusqu'au 31 décembre 2009. Ainsi, les entreprises individuelles et entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée remplissant certaines conditions de taille et d'ancienneté peuvent constituer une provision pour investissement destinée à couvrir les dépenses relatives à l'acquisition d'immobilisations amortissables (neuves ou d'occasion) dans les cinq ans suivant la première dotation de cette provision. La mesure n'institue qu'un avantage en trésorerie lié au décalage d'imposition du montant de la provision dont l'imposition est reportée à sa reprise ultérieure dans les résultats de l'entreprise. La dotation à la provision est pratiquée dans une triple limite : - 5 000 € par an ; - un montant total de provision inscrite au bilan à la clôture de l'exercice de 15 000 € ; - l'application du plafond communautaire prévu à l'encontre des aides de minimis. Ces dispositions s'appliquent aux exercices clos à compter du 4 août 2005 et jusqu'au 31 décembre 2009 inclus.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Application du taux réduit d'imposition aux répartitions d'actifs effectuées par des fonds communs de placement à risques (FCPR) dont le portefeuille est composé de manière prépondérante de titres de sociétés non cotées	n.c.	Il s'agit d'un régime fiscal attractif associé aux répartitions d'actifs de fonds commun de placement à risques (FCPR) : il vise à encourager la souscription ou l'acquisition de parts de ces véhicules d'investissement qui orientent l'épargne collectée vers les PME et accompagnent leur développement en leur donnant accès à un autre mode de financement externe que le crédit bancaire et l'appel public à l'épargne. De plus, ce régime a permis d'étendre le champ de ce mode de financement à l'échelon européen en rendant éligible au dispositif des titres de holdings interposées, implantées dans l'Union Européenne. La répartition d'actifs d'un FCPR est analysée comme un remboursement d'apport non imposable et l'excédent des montants répartis sur le montant des apports est imposé chez l'investisseur selon le régime des plus-values à long terme à condition que ces apports aient été réalisés depuis au moins deux ans à la date de la répartition. Ainsi, l'investisseur personne morale soumise à l'impôt sur les sociétés (IS) bénéficie d'une taxation à 0 %, au lieu d'une taxation au taux de droit commun de 33,1/3 %. L'article 38-5-2° du CGI renvoie : => à l'article L. 214-36 du Code monétaire et financier pour préciser les conditions applicables aux FCPR juridiques : - quota de 50 % d'investissement des actifs dans des sociétés non cotées - ou, dans la limite de 20 % des actifs, dans des sociétés de petite capitalisation boursière (inférieure à 150 M€) ; - le quota doit être respecté jusqu'à la clôture du cinquième exercice du fonds. => à l'article 163 quinquies B du CGI qui ajoute des conditions complémentaires aux caractéristiques des FCPR juridiques : - le porteur s'engage à conserver les parts du FCPR pendant un délai d'au moins cinq ans à compter de l'acquisition, c'est-à-dire à compter de l'achat des parts ou de leur émission (initiale ou complémentaire) ; - le quota de 50 % doit être investi dans des sociétés qui exercent une activité commerciale mentionnée à l'article 34 du CGI et qui sont soumises à l'IS au taux de droit commun ; - les sociétés cibles doivent être européennes ; - le quota est apprécié directement ou indirectement via des holdings ou des entités transparentes dont les actifs seraient éligibles ; - pour les investisseurs personnes physiques, l'engagement de réinvestir les sommes perçues dans le FCPR, et de ne pas détenir plus de 25 % des cibles du FCPR .	Manque d'informations
Exonération des plus-values réalisées à l'occasion de la cession de droits sociaux à l'intérieur d'un groupe familial	n.c.		Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération des plus-values résultant de la cession des actions ou parts de sociétés conventionnées, sous condition de réemploi et d'affectation à l'amortissement de nouvelles participations	n.c.	Institué par l'ordonnance n° 59-248 du 4 février 1959, ce dispositif permet, pour le calcul du bénéfice imposable des entreprises industrielles, commerciales ou agricoles qui sont associés ou membres de certaines sociétés ou groupements ayant conclu une convention avec l'État, que soient exonérées les plus values réalisées lors de la cession des parts sociales ou des actions desdits sociétés ou groupements sous réserve que, d'une part, le produit de cession soit affecté à l'acquisition ou à la souscription de parts ou actions similaires et, d'autre part, la plus-values exonérée soit affectée à l'amortissement exceptionnel de ces parts ou actions. Pour bénéficier de ces dispositions : - les entreprises bénéficiaires doivent être des organismes d'études et de recherche employant au plus cinq cent salariés au jour de leur adhésion à la filiale commune et dont le capital, augmenté des réserves, ne doit pas excéder 7,6 millions d'euros ; - les sociétés ou groupements constitués doivent revêtir soit l'une des formes prévues pour les sociétés commerciales, soit la forme d'un GIE, ayant pour objet la prospection des marchés et la promotion des produits de leurs adhérents et pour leur compte exclusif ; - les sociétés ou groupements constitués doivent conclure une convention avec l'État (Ministère de l'Économie et des finances) ; - le produit de la cession doit être obligatoirement être affecté à la souscription ou à l'acquisition de titres de même nature dans le délai d'un an à compter de la date de cession.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération, sous certaines conditions, du droit proportionnel ou progressif dû pour les apports purs et simples faits à une personne morale passible de l'impôt sur les sociétés par une personne non passible de cet impôt et lorsqu'une personne morale non passible de l'impôt sur les sociétés devient passible de cet impôt.	n.c.	Mesures destinées à favoriser les apports d'actif aux sociétés passibles de l'IS, conformes à la directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux. Les apports faits à une personne morale passible de l'impôt sur les sociétés par une personne non soumise à cet impôt sont assimilés à des mutations à titre onéreux dans la mesure où ils ont pour objet un immeuble ou des droits immobiliers, un fonds de commerce, une clientèle, un droit à un bail ou à une promesse de bail. Par ailleurs, lorsqu'une personne morale dont les résultats ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés devient passible de cet impôt, le changement de son régime fiscal rend les droits et taxes de mutation à titre onéreux exigibles sur les apports purs et simples qui lui ont été faits depuis le 1er août 1965 par des personnes non soumises au dit impôt.	Conserver

Source : mission IGF.

2.2.3. Culture, art, luxe, sport de haut niveau

Différents dispositifs paraissent s'être empilés au fil du temps.

Il est proposé :

- ◆ d'envisager la suppression d'un certain nombre de franchises ;
- ◆ d'envisager, de même, la suppression de dispositifs de petits montants qui paraissent faire double emploi avec d'autres dispositifs disposant de ressources très significatives (CNC) ;
- ◆ de confier à un échelon territorial autre que l'État des mesures en faveur des librairies, ou en faveur de sites particuliers (le Mont Beuvray) ;
- ◆ de revenir au droit commun en y intégrant des dispositifs qui lui sont proches (les bénéfices ou salaires des écrivains, des artistes et des sportifs est ainsi imposé selon une moyenne triennale ou quinquennale, tandis que le droit commun prévoit que les revenus exceptionnels sont imposés sur quatre ans dans le régime de « l'étalement » ou dans le régime du « quotient »).

Tableau 7 : Récapitulatif des mesures de petits montants « culture, art, luxe, sport de haut niveau »

	En nombre	En montant (en M€)
Conserver	3	9,5
Regrouper	1	5
Envisager la suppression	15	29
Éteint	2	0
Manque d'informations	1	2
Total	22	45,5

Source : mission IGF.

Fiche 14

Tableau 8 : Détail des mesures de petits montants « culture, art, luxe, sport de haut niveau »

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Soutiens sélectifs à la création audiovisuelle (CNC)	5	Il s'agit de favoriser les travaux de préparation et de développement préalables à la mise en production. L'aide octroyée est fonction du coût prévisionnel de la préparation/développement annoncé par le producteur et du contrat conclu avec un auteur. Toute aide à la préparation ne peut être supérieure à 40 % du total des dépenses prévues, et ne peut excéder 76 300 € ; Le montant de l'aide à la préparation est intégré dans le calcul de la subvention de l'œuvre lors de sa mise en production. L'aide à la préparation n'est pas remboursable au cas où l'œuvre bénéficiaire ne serait pas mise en production au bout de deux ans à compter de l'attribution de l'aide, à condition que le producteur justifie de dépenses réelles et sérieuses.	Conserver
Entretien et restauration des monuments historiques n'appartenant pas à l'État (subventions aux entreprises)	5	Les dépenses d'investissement sont destinées à financer les opérations de restauration des monuments historiques n'appartenant pas à l'État.	Envisager la suppression
Franchise en base pour les auteurs et les interprètes des œuvres de l'esprit dont le chiffre d'affaires n'excède pas 37 400 €	5	Le dispositif de franchise en base de TVA dispense les entreprises de la déclaration et du paiement de la TVA sur les prestations ou ventes qu'elles réalisent. Quels que soient la forme juridique et le régime d'imposition des bénéfices, ce régime fiscal s'applique aux entreprises dont le chiffre d'affaires de l'année précédente n'a pas dépassé certains seuils. Pour en bénéficier, le chiffre d'affaires annuel hors taxes ne doit ainsi pas dépasser : 32 600 € pour les prestations de service et les professions libérales relevant des BNC et des BIC , 42 300 € pour les activités des avocats, avoués, auteurs et artistes-interprètes (ou 17 400 € pour leurs autres activités), 81 500 € pour les activités de commerce et d'hébergement (hôtels, chambres d'hôtes, gîtes ruraux, meublés de tourisme). Ces seuils de chiffre d'affaires correspondant à ceux des auto-entrepreneurs et aux micro-entreprises, ceux-ci bénéficient de droit à l'exonération de la TVA . Ces seuils sont modifiés chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la 1re tranche du barème de l'impôt sur le revenu. En 2013 et 2012, le barème de l'impôt sur le revenu ayant été gelé, les seuils de CA n'ont pas été réévalués et restent identiques à ce qu'ils étaient en 2011.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Garanties de l'Institut pour le Financement du Cinéma et des Industries Culturelles (IFCIC)	5	L'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) est un établissement de crédit agréé qui a reçu mission du ministère de la Culture et du ministère de l'Économie et des Finances de contribuer au développement, en France, des industries culturelles, en facilitant pour ces entreprises l'accès au financement bancaire. Fondé en 1983, son capital est partagé entre les principales banques françaises, les grands établissements financiers publics (Caisse des dépôts et consignations, Oséo) et l'État. La garantie financière représente généralement 50 % du montant du crédit. Ainsi, en cas de défaillance de l'entreprise, la perte de la banque est divisée par deux. L'IFCIC dispose d'environ 18 millions d'euros de fonds propres, et surtout de fonds de garantie actifs d'un montant global d'environ 87 millions d'euros et notamment le fonds de garantie Cinéma et audiovisuel, doté par le Centre national du cinéma (CNC), et le fonds des Industries culturelles, doté essentiellement par le ministère de la Culture.	Regrouper
Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles engagées par des entreprises de production exécutives	4	Ce dispositif a pour principal objectif d'inciter les entreprises de production à localiser en France le tournage et les travaux de post-production des œuvres cinématographiques. Le caractère vertueux du dispositif a été démontré par une étude commandée par le CNC en septembre 2010. Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales présenté par l'IGF en juin 2011 indique également que ce mécanisme de crédit d'impôt permet de favoriser le développement des industries techniques du cinéma et répond à l'objectif qui lui a été assigné.	Envisager la suppression
Compensation de la "contribution diffuseurs" (compensation d'exonération de cotisation sociale)	3	L'État compense la passage de 3,3 % à 1 % de la contribution sur leur CA que les diffuseurs de musique payent à l'ACOSS.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Crédit d'impôt pour la production phonographique	3	Ce dispositif vise à favoriser l'émergence des jeunes talents et des maisons de productions indépendantes dans un contexte de diminution du nombre de jeunes talents engagés par les maisons de disques et du déclin du chiffre d'affaires de la musique enregistrée en raison du développement des nouveaux usages numériques, qui fragilise le secteur. Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales présenté par l'IGF en juin 2011 indique que ce dispositif n'atteint pas ses objectifs et ne paraît donc pas nécessaire (le nombre de nouvelles signatures ne venant pas compenser le nombre de contrats d'artistes auquel il a été mis fin). Cependant, le législateur a reconduit ce dispositif pour 3 ans (soit jusqu'au 31 décembre 2015) et a aménagé ce crédit d'impôt sur plusieurs points (article 28 de la loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013). Son taux est porté à 30 % pour les entreprises répondant à la définition communautaire des PME, les plafonds de 700 000 € et 1 100 000 € applicables au crédit d'impôt sont remplacés par un plafond unique fixé à 800 000 €. La Commission européenne a par ailleurs donné son accord le 13/02/2013 aux aménagements ainsi apportés.	Envisager la suppression
Déduction sur cinq ans du prix d'acquisition des œuvres originales d'artistes vivants	3	Une entreprise qui investit dans l'art et expose ses acquisitions peut effectuer des déductions fiscales sur le résultat de l'exercice d'acquisition et sur les quatre années suivantes. Les professionnels qui ont acheté des œuvres originales d'artistes vivants et les ont inscrits à un compte d'actif immobilisé, peuvent déduire du résultat de l'année d'acquisition et des 4 années suivantes, par fractions égales, une somme égale au prix d'acquisition dans la limite de 5 pour mille de son chiffre d'affaires HT. En contre-partie de cette déduction fiscale, l'entreprise doit présenter sur 5 ans les œuvres acquises, au public. Pour les œuvres dont le prix d'acquisition est inférieur à 5 000 € HT, la condition d'exposition au public est satisfaite dès lors que l'œuvre est exposée dans un lieu « accessible aux clients et/ou aux salariés de l'entreprise, à l'exclusion des bureaux personnels ».	Envisager la suppression
Dépenses en faveur des maisons d'édition et des librairies	3	Ces crédits ont principalement vocation à alimenter : - d'une part, le soutien aux librairies et aux maisons d'édition pour leurs projets de création, de développement et de diversification, afin de favoriser le maintien d'un réseau de librairies et d'éditeurs indépendants dans l'ensemble des régions et de contribuer ainsi à l'aménagement culturel du territoire ; - d'autre part, l'aide aux salons, qui permet notamment aux maisons d'édition de taille modeste d'être présentes lors de rencontres qui constituent des lieux privilégiés pour la diffusion des ouvrages.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Soutien au site archéologique du Mont Beuvray : subvention versée à la SEM "Bibracte"	2	Une subvention de fonctionnement est attribuée à la société d'économie mixte " Bibracte ", dont la mission est de gérer le site archéologique du Mont Beuvray.	Envisager la suppression
Soutien des métiers d'art (Structuration des professions et de l'économie du secteur des métiers d'art + Mission des métiers d'art + Salons)	2	En ce qui concerne le secteur des métiers d'art, la réforme du Conseil des métiers d'art et la création de l'Institut national des métiers d'art (INMA), structure unique de référence pour les métiers d'art destinée au développement et à la promotion des métiers d'art en France et à l'étranger, doivent permettre une meilleure structuration de ce secteur, et de ses relations avec les autres champs de la création dans les domaines du design et de la mode notamment. L'action de l'État dans le domaine des arts plastiques recouvre cinq activités principales : - le soutien à la création par l'acquisition et la commande d'œuvres d'art ; - la structuration des professions et de l'économie du secteur ; - le soutien au fonctionnement des institutions de production et de diffusion ; - les aides à la création et à la diffusion ; - le soutien en faveur des manufactures nationales et des métiers d'art.	Manque d'informations
Abattement de 50 % sur le bénéfice imposable des jeunes artistes de la création plastique	1	Les personnes physiques, auteurs d'œuvres d'art plastiques ou graphiques au sens du code de la propriété intellectuelle, bénéficient depuis 2006 d'un abattement de 50 % sur le montant de leur bénéfice imposable à l'impôt sur le revenu. L'abattement s'applique aux revenus provenant de la cession de ces œuvres ainsi que de la cession et de l'exploitation des droits patrimoniaux. Il est plafonné à 50 000 € par an et s'applique au bénéfice tiré de la première année d'activité et des quatre années suivantes exclusivement. Les contribuables doivent déclarer leurs revenus à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéfices non commerciaux selon le régime de la déclaration contrôlée.	Envisager la suppression
Aides pour la promotion de la création et des industries culturelles françaises à l'étranger	1	Le soutien aux industries culturelles françaises à l'étranger se déploie notamment dans le domaine du livre, de la musique et de l'architecture. Sont ainsi soutenues des structures telles que le Bureau export de la musique française, qui promeut la production musicale française ou l'association française des architectes à l'export, qui organise la promotion du savoir-faire français en soutenant la participation de ses membres à des manifestations internationales, coordonne la circulation de l'information et le partage d'expériences au sein de son réseau, et met en relation les clients internationaux avec les professionnels français. On mentionnera également l'association Diversités, qui développe des échanges d'artistes avec les pays de l'autre rive de la Méditerranée et met en place des actions de formation.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération de TVA sur les objets d'art, de collection et d'antiquité, importés par les établissements agréés par le ministre chargé des affaires culturelles	1	Les œuvres d'art originales, les timbres, objets de collection ou d'antiquité sont exonérés de TVA, lorsque l'importation est réalisée directement à destination d'établissements agréés par le ministre de la culture et de la communication ; les conditions d'application de ces dispositions sont fixées par arrêté du ministre du budget. Le système permet d'enrichir les collections publiques ou celles d'établissements privés, ayant reçu l'agrément du ministère chargé de la culture dès l'instant qu'il est question d'une collection ouverte au public, par l'acquisition d'œuvres importées, à titre gratuit ou à titre onéreux s'ils ne sont pas livrés par un assujetti à la TVA, sans que la TVA soit exigible pour une telle opération.	Envisager la suppression
Soutien aux opérations de promotion et diffusion du patrimoine monumental (colloques, expositions, financement des associations de valorisation du patrimoine,,)	1	Les crédits d'intervention centraux servent à soutenir ponctuellement des opérations de promotion et de diffusion du patrimoine monumental (organisation de colloques ou d'expositions, publications d'ouvrages ou de brochures, financement des associations de valorisation du patrimoine monumental, subvention au centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels).	Envisager la suppression
Soutien en faveur du patrimoine photographique (subventions aux associations du Jeu de paume et JH Lartigue)	1	Ces crédits sont prévus en faveur du patrimoine photographique en 2013 pour financer des interventions dans ce domaine, en faveur notamment du Jeu de Paume et de la fondation Jacques-Henri Lartigue.	Conserver
Crédit d'impôt en faveur des distributeurs audiovisuels	0	Ce dispositif avait pour vocation d'aider à la circulation des programmes et des formats audiovisuels sur le marché international. Celui-ci est arrivé à échéance le 31 décembre 2008 et n'a pas été renouvelé.	Éteint
Exploitation de l'image collective du sportif	0	Le dispositif a été supprimé en 2010.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Amortissement exceptionnel égal à 50 % du montant des sommes versées pour la souscription de titres de sociétés anonymes dont l'activité exclusive est le financement en capital de certaines œuvres cinématographiques ou audiovisuelles	€	Les entreprises soumises à l'IS ayant souscrit en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital des SOFICA peuvent pratiquer un amortissement exceptionnel égal à 50 % des sommes effectivement versées pour la souscription au capital des sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel (SOFICA). Ce dispositif a été créé par la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. Il n'est pas borné dans le temps.	Envisager la suppression
Réduction de l'impôt au titre des sommes consacrées par les entreprises à l'achat d'un trésor national	€	Ce dispositif vise l'acquisition par les entreprises de biens qui se sont vu refuser le certificat permettant l'autorisation de sortie du territoire français et pour lesquels l'État n'a pas fait d'offre d'achat. La réduction d'impôt (IR ou IS) est égale à 40 % du montant des sommes consacrées par l'entreprise à l'achat. Cependant, cette réduction d'impôt est subordonnée à la délivrance d'un agrément du ministre de l'économie et des finances, qui se prononce après avis d'une commission consultative des trésors nationaux.	Envisager la suppression
Aménagements d'assiette et de taux de cotisation - Mannequins et artistes du spectacle	n.c.	Il s'agit de modalités particulières de calcul des cotisations et contributions de sécurité sociale applicables à certaines personnes, ce qui conduit à minorer le montant total des recettes de la sécurité sociale tel qu'il aurait été recouvré si les règles de calcul de droit commun leur avaient été appliquées. Une quarantaine de taux réduits et d'assiettes forfaitaires dont les plus importants concernent : les journalistes professionnels, les mannequins et artistes du spectacle, les professions médicales exerçant à temps partiel une activité pour le compte de plusieurs employeurs, des stagiaires de la formation professionnelle continue, les détenus effectuant un travail pour le compte de l'administration, les VRP à cartes multiples... Pour les mannequins et artistes de spectacles, les taux de cotisations sociales dues sont calculés en appliquant au taux du régime général un abattement de 30 %. Cette abattement s'applique aux cotisations patronales et salariales de sécurité sociale : cotisations maladie, maternité, invalidité, décès vieillesse, veuvage, ATMP, allocations familiales, fonds national d'aide au logement et versement transport.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Imposition des salaires ou des bénéfices des écrivains, des artistes et des sportifs selon une moyenne triennale ou quinquennale	n.c.	Lorsqu'ils sont soumis au régime de la déclaration contrôlée les titulaires de bénéfices provenant de la production littéraire, scientifique ou artistique, ou de la pratique d'un sport, peuvent demander à être imposés sur la base d'un revenu égal à la moyenne des bénéfices de l'année d'imposition et des deux ou quatre années précédentes. Les articles du spectacle et les sportifs salariés peuvent également choisir cette option sur leurs salaires.	Envisager la suppression

Source : mission IGF.

2.2.4. Divers

Il est proposé d'envisager la suppression :

- ♦ d'une mesure incitant les offices HLM à réaliser des actions que la loi rend par ailleurs obligatoires ;
- ♦ d'une mesure remplaçant par un droit fixe de 25 € la taxe de publicité foncière sur la transmission de biens entre organismes d'intérêt public.

Tableau 9 : Récapitulatif des mesures de petits montants « divers »

	En nombre	En montant (en M€)
Conserver	8	0
Regrouper	0	0
Envisager la suppression	2	3
Éteint	5	1
Manque d'informations	2	0
Total	17	4

Source : mission IGF.

Tableau 10 : Détail des mesures de petits montants « divers »

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Dégrèvement au titre des dépenses engagées par les offices HLM à raison de travaux réalisés pour la prévention des risques technologiques	3	Ce dégrèvement consiste à faire prendre en charge à l'État une fraction des mesures prescrites dans le cas où un PPRT prévoit des actions de confortement du bâti permettant de faire face à un aléa technologique (confinement, filmage des vitres, etc....). Ces actions sont à la charge des propriétaires. Les particuliers bénéficient d'un crédit d'impôt au titre de l'article 200 quater A du CGI : - 10 000 € pour une personne célibataire, veuve ou divorcée - 20 000 € pour un couple marié soumis à imposition commune Depuis la LFI 2013, ce crédit d'impôt a été rehaussé de 30 % à 40 % du montant des travaux prescrits par le PPRT.	Envisager la suppression
Bonifications diverses (DG Trésor)	1	Le financement des bonifications accordées à des prêts en faveur des petites et moyennes entreprises en application de conventions passées par l'État avec des organismes prêteurs (principalement la Caisse française de développement industriel) se chiffre à 0,5 M€ pour 2013. Ces crédits correspondent à d'anciens prêts bonifiés non encore éteints. Aucun nouveau prêt n'est accordé dans le cadre de ce dispositif arrêté depuis plusieurs années.	Éteint
Aide à la construction navale	0	Des modalités d'accompagnement spécifiques sont prévues pour les chantiers de construction et de réparation navale. L'action ne comporte pas d'opérateurs au sens de la loi organique relative aux lois de finances mais fait appel à divers intervenants. Cette mesure semble avoir été supprimée et faisait partie de l'action n°6 Accompagnement des mutations industrielles	Éteint
Amortissement exceptionnel des matériels destinés à réduire le bruit	0	Les effets budgétaires de cette mesure se sont terminés en 2012.	Éteint
Dégrèvement en faveur des entreprises d'armement au commerce	0	La mesure porte sur les taxes locales (TP, devenue CVAE et CFE).	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Réduction du taux de 30 % applicable à certaines professions dont l'exercice requiert une surface de vente anormalement élevée : meubles meublants, véhicules automobiles, machinisme agricole et matériaux de construction	0	Le taux d'imposition de la taxe sur les surfaces commerciales est réduit de 30 % pour les établissements qui procèdent à la vente exclusive des produits suivants (professions dont l'exercice requiert des superficies de vente anormalement élevées) : - Meubles meublants ; - Véhicules automobiles ; - Machinismes agricoles ; - Matériaux de construction. Pour les établissements dont la surface est comprise entre 400 et 600 m² et dont le chiffre d'affaires annuel par mètre carré est inférieur ou égal à 3 800 €, le taux applicable est réduit de 20 %. Les deux réductions se cumulent.	Manque d'informations
Application d'un droit fixe au lieu de la taxe de publicité foncière sur la transmission de biens appartenant à un organisme d'intérêt public au profit d'un établissement reconnu d'utilité publique effectuée dans un but d'intérêt général ou de bonne administration	n.c.	Les transmissions effectuées sous quelque forme que ce soit et dans un intérêt général ou de bonne administration au profit d'un établissement reconnu d'utilité publique de tout ou partie des biens appartenant à un organisme poursuivant une œuvre d'intérêt public ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor. Toutefois, les dispositions sujettes à publicité foncière des actes relatifs à ces transmissions sont soumises à une imposition fixe de 25 € (CGI, art. 1039 et 1020). La mesure est destinée à favoriser les transmissions de biens immeubles aux organismes d'intérêt général.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération de taxe sur la publicité télévisée sur les messages passés pour le compte d'œuvres d'utilité publique à l'occasion de grandes campagnes nationales	n.c.	L'objectif semble être plus largement, de favoriser les œuvres d'utilité publique et non seulement d'encourager les dons. Les campagnes nationales peuvent aussi avoir un objectif de présentation des risques sanitaires et sociaux. Une taxe sur la publicité télévisée est due par les personnes qui assurent la régie des messages de publicité reçus en France sur les écrans de télévision. La taxe ne s'applique pas aux messages passés pour le compte d'œuvres reconnues d'utilité publique à l'occasion de grandes campagnes nationales. Le montant de l'avantage fiscal correspond à la taxe payée en l'absence d'exonération. Cette taxe est assise sur le prix des messages publicitaires (3,80 euros par message pour ceux dont le prix est supérieur à 500 euros et au plus égal à 1 520 euros ; 20,60 euros par message pour ceux dont le prix est supérieur à 1 520 euros et au plus égal à 9 150 euros et 34,30 euros par message pour ceux dont le prix est supérieur à 9 150 euros). Il est à noter que ces prix s'entendent hors taxes.	Conserver
Exonération des biens professionnels	n.c.	Les biens professionnels sont exonérés d'ISF. Seule bénéficie de la qualification de biens professionnels la fraction de valeur des parts ou actions correspondant aux éléments du patrimoine social nécessaires à l'activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale de la société (article 885-0 ter du CGI). L'administration peut remettre en cause l'exonération si elle parvient à démontrer que lesdites liquidités ou placements sont hors de proportion avec l'activité, les besoins de trésorerie ou de fonds de roulement nécessités par l'activité sociale. Pour les sociétés de personnes relevant de l'impôt sur le revenu (SNC, sociétés civiles, sociétés en commandite simple, sociétés en participation, SARL ayant opté pour le régime des sociétés de personnes, EURL... telles que visées aux articles 8 et 8 ter du CGI), les parts de ces sociétés bénéficient de la qualification de biens professionnels lorsque leur propriétaire y exerce son activité professionnelle de façon effective et à titre principal. En ce qui concerne les parts ou actions de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés (de plein droit ou sur option), trois conditions doivent être simultanément remplies pour que leur propriétaire puisse arguer de leur caractère de biens professionnels exonérés d'ISF : - il doit exercer des fonctions de direction "" qualifiées "" dans la société , - il doit recevoir une rémunération "" normale "" pour ses fonctions de direction, - il doit détenir plus de 25 %, directement ou indirectement, du capital de la société, sauf à ce que ladite participation représente plus de 50 % de son patrimoine brut total imposable à l'ISF.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération des dons reçus par une entreprise ayant subi un sinistre survenu à la suite d'une catastrophe naturelle ou d'un événement ayant des conséquences dommageables	n.c.	L'article 237 quater du CGI prévoit que les dons perçus par les entreprises victimes de catastrophes naturelles ou de certains événements ayant des conséquences dommageables qui font l'objet d'une mention spécifique dans un arrêté ministériel ne sont pas pris en compte dans le résultat imposable.	Conserver
Exonération des sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie et des sociétés agréées pour le financement des télécommunications	n.c.	Les sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie (SICOMI) bénéficient d'une exonération d'IS pour la fraction des bénéfices nets provenant d'opérations de crédit-bail immobilier et des plus-values dégagées par la cession d'immeubles, sous condition de distribution de 85 % des sommes ainsi exonérées. Ce régime s'applique de droit pour les contrats de crédit-bail conclus avant le 1er janvier 1991. Il est devenu optionnel pour les contrats conclus postérieurement à cette date puis a été supprimé à compter du 1er janvier 1996. Les sociétés agréées pour le financement des télécommunications (SFT) sont exonérées d'IS sur les profits et plus-values réalisés à l'occasion d'opérations de crédit-bail mobilier ou immobilier conclues avec l'administration des postes et télécommunications. Elles peuvent également bénéficier du statut de SICOMI et donc du régime d'exonération, sous condition de distribution, sur les bénéfices et plus-values qu'elles réalisent en qualité de SICOMI. Le régime fiscal de faveur des SFT a été supprimé à compter du 1er janvier 1993.	Éteint
Exos et dégrèvements sur impôts économiques locaux / Dégrèvement transitoire perdant CET	n.c.	-	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exos et dégrèvements sur impôts économiques locaux / Barémique CVAE	n.c.	Les entreprises qui exploitent un ou plusieurs établissements ou qui réalisent certaines activités peuvent bénéficier d'exonérations ou d'abattements de CVAE dits « facultatifs » car accordés sur décision ou en l'absence de délibération contraire des collectivités territoriales ou des EPCI à fiscalité propre. Les dispositifs d'exonération ou d'abattement facultatif temporaire sont notamment prévus en faveur des établissements exploités en ZFU. Lorsque l'entreprise dispose d'un ou plusieurs établissements bénéficiant d'une exonération de plein droit (exemple : exonération en faveur des exploitants agricoles prévue à l'article 1450 du CGI) ou d'une exonération ou d'un abattement facultatif, pour le calcul de la CVAE, les règles prévues en matière de chiffre d'affaires et de valeur ajoutée sont les suivantes :- - le chiffre d'affaires réalisé par les établissements exonérés (ou bénéficiant d'un abattement) est pris en compte dans le chiffre d'affaires total réalisé par l'entreprise ; - en revanche, la valeur ajoutée produite par les établissements exonérés (ou bénéficiant d'un abattement) n'est pas prise en compte pour le calcul de la CVAE. La valeur ajoutée afférente à une activité bénéficiant d'une exonération ou d'un abattement facultatif doit néanmoins être déclarée.	Conserver
Exos et dégrèvements sur impôts économiques locaux / Divers	n.c.	-	Conserver
Exos et dégrèvements sur impôts économiques locaux / Plafonnement sur la valeur ajoutée	n.c.	-	Conserver
Régime de suspension de taxe pour les opérations effectuées sur le plateau continental	n.c.	Les opérations d'exploitation et d'exploration des ressources naturelles sur le plateau continental sont exonérées de TVA.	Manque d'informations

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Travaux de sécurité dans les mines et expropriations sur les sites miniers	n.c.	L'action vise à limiter le plus possible l'effet des séquelles éventuelles des exploitations minières sur la sécurité des personnes et des biens en supprimant les risques miniers résiduels par des travaux de mise en sécurité (comblement de cavités, création d'exutoires empêchant la remontée de nappes d'eau, dépollution des sols, captage de gaz de mine par exemple) et en gérant les installations hydrauliques et de sécurité transférées à l'État par les anciens exploitants à la fin des concessions minières. L'article 95 du code minier ancien ou L174-6 du nouveau code minier prévoit que l'État peut exproprier les biens exposés à des risques miniers menaçant gravement la sécurité des personnes lorsque les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que l'expropriation. En application de cette règle, les habitants de la cité Gorcy de Moutiers, exposés à un risque d'effondrement brutal ont été expropriés en 2006. 90 dossiers d'expropriations ont été traités pour un montant d'indemnisation de 22 000 000 €. Dans les prochaines années, il est prévu d'exproprier quelques habitations menacées par des travaux miniers. Pour ce sujet aussi, il est difficile de prévoir l'évolution dans les années à venir des besoins en expropriation. Toutefois, la finalisation des études d'aléas et l'accroissement du nombre d'études de risques menées par GEODERIS dans les prochaines années vont conduire à identifier plus de propriétés susceptibles d'être expropriées. Le besoin pour 2013 a été évalué à 520 000 €.	Conserver

Source : mission IGF.

2.2.5. Efficacité énergétique

- ♦ la production d'électricité photovoltaïque, dont l'aide principale repose aujourd'hui sur la CSPE, bénéficie aussi, pour les personnes physiques, d'une exonération d'IR. Il est proposé d'envisager sa suppression ;
- ♦ il est par ailleurs proposé d'envisager la suppression de différents dispositifs d'exonération favorisant l'usage de différents combustibles (gaz naturel, charbon, hydrocarbures utilisés pour de la cogénération).

Tableau 11 : Récapitulatif des mesures de petits montants « efficacité énergétique »

	En nombre	En montant (en M€)
Conserver	12	23
Regrouper	2	0
Envisager la suppression	7	17
Éteint	7	0
Manque d'informations	2	0
Total	30	40

Source : mission IGF.

Tableau 12 : Détail des mesures de petits montants « efficacité énergétique »

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Financement du projet Amare - mise au point d'un système de recharge automatisé des véhicules électriques - Modulowatt Ingénierie (ADEME)	5	Le dispositif AMARE (Accrochage Mécanique Automatique à Rendez-vous Electronique), est un système de recharge automatisé qui fonctionne par l'intermédiaire d'un bras articulé connectant la borne de recharge au véhicule.	Conserver
Exonération de taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques utilisés pour les besoins de l'extraction et de la production du gaz naturel	4	L'article 266 quinquies 5.b du code des douanes exonère de TIC pour le gaz naturel utilisé pour les besoins de l'extraction et de la production du gaz naturel, les autres produits énergétiques utilisés aux mêmes fins sont exonérés par les articles 265 C III pour les produits pétroliers, 266 quinquies B 4 2° pour le charbon et 266 quinquies C 4 4° du code des douanes. La production nationale de gaz naturel avec la fin de l'exploitation du gisement de Lacq est peu importante. Le dispositif constitue un soutien au secteur énergétique gazier, il contribue à maintenir la compétitivité des installations nationales pour le déchargement du gaz naturel liquéfié importé par les navires. Il s'agit également d'une mesure de cohérence fiscale visant à éviter l'effet de cascade qui consiste à taxer les produits utilisés pour produire des produits eux-mêmes taxés lors de leur vente, dès lors que l'accise n'est pas une taxe déductible.	Envisager la suppression
Financement des investissements pour l'industrialisation de l'hydrolienne SABELLA D10 de Veolia (ADEME)	4	Le projet SABELLA doit permettre de développer une hydrolienne sous-marine de 10m de diamètre, pour une puissance de 350 à 500kW. Elle capitalise sur les résultats d'un projet pilote financée par l'ADEME : SABELLA D03.	Conserver
Financement du projet de recherche «NICEGRID» qui vise à faciliter l'insertion des énergies photovoltaïques dans le réseau de distribution électrique - ERDF (ADEME)	4	Le projet NICEGRID est un démonstrateur de quartier solaire intelligent en vraie grandeur portant sur 1500 clients résidentiels, professionnels et publics.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Réduction de taxe intérieure de consommation de 100 % sur le gaz naturel à l'état gazeux destiné à être utilisé comme carburant	4	Exonération de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel à l'état gazeux destiné à être utilisé comme carburant. Le dispositif crée un effet-prix positif pour le GNV et favorise une filière de carburation sensiblement moins polluante que le gazole ou le supercarburant. Une fiscalité privilégiée sur le GNV est indispensable à la survie de la filière.	Envisager la suppression
Taux réduit de taxe intérieure de consommation applicable aux émulsions d'eau dans du gazole	4	Le tableau B de l'article 265 du code des douanes prévoit un taux réduit de taxe intérieure de consommation applicable aux émulsions d'eau dans du gazole de l'indice 53 dès lors que ce carburant incorpore des produits non fossiles comme l'eau. Ce taux réduit est compatible avec les dispositions communautaires en vigueur. Cette DF vise à favoriser un produit alternatif au gazole qui est essentiellement utilisé par des flottes urbaine de bus et qui connaît un développement limité comme le confirme le coût limité de la mesure. Un seul opérateur le commercialise actuellement la société GECAM, le volume de produits concerné est estimé à un ordre de grandeur de 283 000 HL. La fiscalité des Emulsions d'Eau dans le Gazole est maintenue à 28,71 €/hl au 1er janvier 2011, appliquant ainsi le minimum communautaire de taxation (33 €/hl au lieu de 30,2 €/hl) sur la seule part du gazole contenue dans le produit. Hors effets liés à la régionalisation, la TICPE est d'environ 60 €/hl pour le super sans plomb et de 43 € pour le gazole.	Envisager la suppression
Exonération de taxe intérieure de consommation sur le charbon pour les entreprises de valorisation de la biomasse dont les achats de combustibles et d'électricité utilisés pour cette valorisation représentent au moins 3 % de leur chiffre d'affaires	3	Les entreprises de valorisation de la biomasse dont les achats de combustibles et d'électricité utilisés pour cette valorisation représentent au moins 3 % de leur chiffre d'affaires, sont exonérées de taxe intérieure de consommation sur les houilles, lignites et cokes sous réserve qu'elles soient soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre, ou qu'elles appliquent des accords volontaires de réduction de gaz à effet de serre permettant d'atteindre des objectifs environnementaux équivalents ou d'accroître leur rendement énergétique. Ceci concerne en particulier certaines activités fortement consommatrices d'énergie telles que la déshydratation de luzerne ou la papeterie.	Envisager la suppression
Financement du projet « Réflexe » (Réponse de Flexibilité Électrique) sur le développement des réseaux électriques intelligents - Veolia Environnement (ADEME)	3	REFLEXE est un projet sur la valorisation de la flexibilité électrique des sites tertiaires et industriels au service des réseaux électriques intelligents. Il vise à évaluer des solutions de pilotage intelligent de l'énergie à l'échelle d'un parc immobilier en optimisant les équilibres entre production, stockage et consommation.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Financement du projet CROME d'expérimentation des infrastructures de recharge des véhicules électriques -EDF (ADEME)	3	CROME est un projet d'expérimentation d'infrastructure de recharge pour véhicule électrique.	Conserver
Exonération des produits de la vente d'électricité issue de l'énergie radiative du soleil	2	Institué en 2008 afin de favoriser le développement des énergies renouvelables, l'article 35 ter du CGI permet aux personnes physiques d'être exonérées d'impôt sur le revenu (IR) sur les produits issus de la vente d'électricité produite à partir d'installations utilisant l'énergie radiative du soleil. Les personnes physiques sont exonérées sous réserve du respect des conditions cumulatives suivantes : - les installations doivent utiliser l'énergie radiative du soleil ; - la puissance des installations ne doit pas excéder 3 kilowatts crête ; - les installations doivent être raccordées au réseau public en deux points au plus ; - les installations ne doivent pas être affectées à une activité professionnelle.	Envisager la suppression
Financement du projet « SMART ZAE » qui vise à montrer qu' une zone d'activité économique (ZAE) peut constituer une "brique élémentaire" d'un réseau de distribution électrique intelligent - SCLE SFE (ADEME)	2	Le projet Smart ZAE propose de montrer que, grâce à des moyens de production d'énergies renouvelables, de stockage à faible impact environnemental et de gestion technique centralisée, une zone d'activités économiques peut constituer une brique élémentaire du réseau de distribution électrique intelligent. Le projet est déployé sur un site de Toulouse, équipe de 125kW de photovoltaïque et de 15kW d'éolien. Un volant d'inertie de 10kW sera développé de façon à équiper le site d'un stockage inertiel de 100kW en complément d'un stockage électrochimique.	Conserver
Financement du projet « EnR-POOL » - problématiques de l'insertion d'énergies renouvelables dans le réseau de distribution électrique - Energy Pool (ADEME)	1	Le projet EnR-Pool doit permettre d'étudier les caractéristiques d'intermittence de la production solaire et éolienne et de les comparer aux capacités de modulation d'un groupe de gros consommateurs d'électricité, principalement industriels. Le but est de valider la faisabilité technique et de développer des systèmes et des modèles d'affaires permettant de valoriser les efforts réalisés par l'ensemble des parties (consommateur, producteur, gestionnaire du réseau et acteur d'équilibre).	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Financement du projet « Modelec » sur l'étude des comportements des consommateurs électriques face à des situations d'effacement des usages électriques - Direct Énergie (ADEME)	1	Le projet MODELEC a pour objectif de mettre en place une plateforme permettant de mesurer le comportement du client face à des situations d'effacement. Cet effacement des usages électriques des consommateurs répartis sur différents territoires sera testé selon plusieurs modèles. Le projet doit permettre d'élaborer des modèles de valorisation et de définir des modalités techniques et économiques permettant d'assurer l'adhésion des consommateurs.	Conserver
Amortissement exceptionnel des matériels destinés à économiser l'énergie et des équipements de production d'énergies renouvelables	0	Les effets budgétaires de cette mesure se sont terminés en 2012.	Éteint
Amortissement exceptionnel des matériels spécifiquement destinés à l'approvisionnement en GPL et GNV et à la charge des véhicules électriques	0	Les effets budgétaires de cette mesure se sont terminés en 2011.	Éteint
Amortissement exceptionnel des véhicules fonctionnant exclusivement ou non au moyen de l'électricité, de gaz de pétrole liquéfié (GPL), de gaz naturel (GNV) ou de superéthanol E85, ainsi que des batteries et des équipements spécifiques	0	Les effets budgétaires de cette mesure se sont terminés en 2011.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Amortissement exceptionnel égal à 50 % de la souscription au capital de société d'approvisionnement en électricité	0	A compter du 1er janvier 2006, pour l'établissement de l'impôt sur les sociétés, les entreprises peuvent pratiquer, dès l'année de réalisation de l'investissement, un amortissement exceptionnel égal à 50 % du montant des sommes effectivement versées pour la souscription au capital de sociétés de capitaux agréées, soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun et qui ont pour activité l'acquisition de contrats d'approvisionnement à long terme d'électricité. La déduction est admise dans la limite du montant du capital agréé et concerne les souscriptions en numéraire effectuées avant le 1er janvier 2012. Pour les avantages octroyés à compter du 1er janvier 2007, le bénéfice de l'amortissement exceptionnel est subordonné au respect du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis.	Éteint
Crédit d'impôt pour dépenses d'acquisition d'un véhicule fonctionnant au moyen du gaz de pétrole liquéfié (GPL) ou de gaz naturel véhicule (GNV) ou de l'énergie électrique, ou pour dépenses de transformation d'un véhicule de moins de trois ans destinées à permettre son fonctionnement au moyen du GPL	0	Les effets de cette mesure ont cessé en 2008.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération de taxes intérieures de consommation pendant 5 ans pour les huiles minérales et le gaz naturel consommés aux fins de cogénération	0	Exonération de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel et les huiles minérales consommées dans les installations de cogénération. La durée de l'exonération est portée à 10 années pour certaines installations au fioul lourd équipées de dispositifs de désulfuration des fumées. Les installations doivent avoir été mises en service avant le 31/12/2007. Sauf report de cette date en loi de finances, le dispositif cessera de produire ses effets au 31/12/2012 pour les installations au gaz et au 31/12/2017 pour les installations au fioul lourd. Dispositif visant à favoriser les économies d'énergie et de limiter des rejets polluants dans l'atmosphère. Le bilan de la mesure au regard de l'environnement semble mitigé. Les objectifs de développement de la cogénération peuvent être atteints sans le dispositif, notamment par le mécanisme de l'obligation d'achat par EDF de l'électricité produite par les cogénérations.	Envisager la suppression
Financement de Réhabitat system projet ayant un impact structurant dans le secteur de la construction (Oséo)	0	REHABITATSYSTEM vise à moderniser et à structurer l'activité de la réhabilitation du bâti, à faire baisser les coûts de revient, à augmenter la qualité des prestations et à optimiser la compétitivité de la filière des PME et des artisans, par l'innovation globale et la formation propose aux PME et aux artisans de la filière réhabilitation de nouveaux systèmes techniques et organisationnels. Concrètement l'action est articulée autour de 6 axes prioritaires : - Mise en place d'une plateforme numérique de ressources interactive, pour permettre aux acteurs de la filière de mutualiser les ressources, d'échanger, de partager les bonnes pratiques ; - Développement d'une organisation innovante de gestion de projet « conception –réalisation – exploitation », et mise à disposition des outils adaptés ; - R&D et accompagnement de projets ou process innovants ; - Démonstrateurs et chantiers expérimentaux, pour tester les méthodologies et les techniques développées dans le cadre du projet ; - Testing monitoring et retour d'expériences sur chantiers tests, pour apprécier, mesurer et partager les gains sur chaque chantier test ; - Cluster : Configuration d'un espace référent d'échange et de partage de réflexion pour les PME PMI, pour offrir aux acteurs de la filière un espace physique où trouver les bonnes ressources, se rencontrer, échanger les bonnes pratiques...	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Garanties bancaires du FOGIME (Oséo/ADEME)	0	Le fonds de garantie des investissements de maîtrise de l'énergie (FOGIME) vise à favoriser l'accès au crédit pour les entreprises qui investissent dans le domaine de la maîtrise de l'énergie, en apportant une garantie financière supplémentaire aux banques qui leur apportent des financements sous forme de prêts ou de crédits-bails. Réservé aux PME, il permet de financer les opérations suivantes : - Acquisition de matériels performants de production, d'utilisation, de récupération et de stockage de l'énergie permettant des économies globales d'énergie ; - Modifications d'installations industrielles et procédés à des fins de moindre consommation énergétique ; - Utilisation d'énergies renouvelables : bois, biogaz, énergie éolienne, solaire, thermique, photovoltaïque, etc. ; - Fabrication d'équipements et de matériels productifs destinés à économiser l'énergie et à développer les énergies renouvelables.	Conserver
Garanties financières du FOGIME (Oséo/ADEME)	0	Le fonds de garantie des investissements de maîtrise de l'énergie (FOGIME) vise à favoriser l'accès au crédit pour les entreprises qui investissent dans le domaine de la maîtrise de l'énergie, en apportant une garantie financière supplémentaire aux banques qui leur apportent des financements sous forme de prêts ou de crédits-bails. Réservé aux PME, il permet de financer les opérations suivantes : - Acquisition de matériels performants de production, d'utilisation, de récupération et de stockage de l'énergie permettant des économies globales d'énergie ; - Modifications d'installations industrielles et procédés à des fins de moindre consommation énergétique ; - Utilisation d'énergies renouvelables : bois, biogaz, énergie éolienne, solaire, thermique, photovoltaïque, etc. ; - Fabrication d'équipements et de matériels productifs destinés à économiser l'énergie et à développer les énergies renouvelables.	Conserver
Investissements du fonds d'investissement en capital développement DEMETER (ADEME)	0	DEMETER est un fonds d'investissement en capital développement pour les éco-entreprises qui vise à favoriser le développement des entreprises œuvrant dans la maîtrise de l'énergie et la sécurité du cadre de vie.	Regrouper

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Prêts verts (véhicules décarbonnés)	0	Les prêts à la filière automobile permettaient de maintenir à leur niveau les efforts des constructeurs pour développer des véhicules plus économes en énergie, moins émetteurs de CO2, et moins polluants (réductions des émissions de particules, de NOx, ...) et de favoriser la mise en production en série de véhicules électriques ou hybrides rechargeables, et d'équipements qui leur sont spécifiques (batteries, chaîne de traction électrique). Ces prêts sont rémunérés. Les prêts octroyés ont une durée de 7 à 10 ans au maximum (durée maximale de 15 ans pour les projets de développement de lignes pilotes ou de production de préséries). Le remboursement du principal intervient en une fois au terme du prêt, le paiement des intérêts est annuel. Aucun engagement ni paiement n'est prévu en 2013. Le programme est maintenu pour porter les remboursements des prêts octroyés à leur échéance.	Regrouper
Provision pour reconstitution des gisements d'hydrocarbures	0	Les entreprises, sociétés et organismes de toute nature qui effectuent la recherche et l'exploitation des hydrocarbures liquides ou gazeux dans la France métropolitaine, dans les départements et collectivités d'outre-mer, dans les États de la Communauté, ainsi qu'en Algérie, au Maroc, en Tunisie, au Togo et au Cameroun sont, à partir des exercices clos en 1952, autorisés à constituer en franchise d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés des provisions pour reconstitution des gisements. Le montant de la provision pour reconstitution des gisements ne peut excéder, pour chaque exercice : - 23,50 % du montant des ventes des produits marchands extraits des gisements d'hydrocarbures exploités par l'entreprise ; - 50 % du bénéfice net imposable réalisé au cours de l'exercice considéré et provenant de la vente, en l'état ou après transformation, des produits extraits des gisements d'hydrocarbures que l'entreprise possède dans l'ensemble des collectivités et pays visés à l'article 10 A. Le montant des ventes des produits marchands extraits des gisements d'hydrocarbures s'entend du montant net des ventes de pétrole brut, de gaz naturel et des produits éventuellement extraits du gaz naturel, déduction faite des ports facturés aux clients et des taxes incorporées dans les prix de vente. Au montant des ventes ainsi déterminées s'ajoutent toutes sommes allouées à l'entreprise à titre de subventions ou de protection, sous quelque forme que ce soit, et calculées en fonction des quantités de produits extraits de ses gisements. Le bénéfice net d'exploitation dont il est fait état pour le calcul de la deuxième limite de la provision ne comprend pas la fraction des provisions antérieurement constituées qui, en application des dispositions de l'article 10 E, serait rapportée aux bases de l'impôt.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Remboursement de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel et sur le gaz de pétrole liquéfié carburant aux exploitants de transport public et de bennes de ramassage des déchets ménagers dans la limite d'un contingent annuel	0	Cette mesure instaurée en 1997 permettait aux exploitants de transport public et de bennes de ramassage des déchets ménagers de bénéficier d'un remboursement de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel pour véhicules et sur le gaz de pétrole liquéfié dans la limite d'un contingent annuel (40 000 litres par an et par véhicule). Elle a été supprimée en 2008, à la suite d'une demande de la Commission européenne.	Éteint
Réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières (RTPG)	0	La recherche en matière d'hydrocarbures bénéficie en outre de crédits incitatifs. Ainsi, pour contribuer au financement de la recherche technologique et de l'innovation dans le domaine pétrolier et parapétrolier, l'État octroie, par l'intermédiaire d'un dispositif appelé Réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières (RTPG), des avances remboursables à destination de l'industrie – en particulier des PME – et d'organismes de recherche. Le dispositif ne semble plus utilisé.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Provision pour reconstitution des gisements de substances minérales solides	€	L'article 39 ter B du CGI permet aux entreprises, sociétés et organismes de toute nature produisant des substances minérales solides présentant un intérêt pour l'économie française et inscrites sur une liste figurant à l'article 4 C bis de l'annexe IV au CGI de constituer en franchise d'impôt une provision pour reconstitution des gisements (PRG) de ces substances. Les gisements peuvent être situés en France ou à l'étranger mais, compte tenu de la territorialité de l'impôt, seuls sont pris en compte, pour le calcul de la provision, les ventes et les bénéfices réalisés en France, quelle que soit l'origine géographique des produits. En application des dispositions de l'article 10 C quinquies de l'annexe III au CGI, le montant de la PRG des gisements de minéraux solides est soumis, pour chaque exercice, à une double limité, égale à : - 15 % du montant des ventes de produits marchands extraits des gisements de minerais correspondants, exploités par lesdites entreprises, lorsque ces ventes sont prises en compte pour la détermination du bénéfice imposable en France ; le montant des ventes de produits marchands extraits des gisements s'entend du montant net des ventes desdits produits, déduction faite des ports facturés aux clients et des taxes françaises incorporées dans le prix de vente ; - et 50 % du bénéfice net imposable réalisé au cours de l'exercice considéré et provenant de la vente, en l'état ou après transformation, de produits extraits des gisements exploités par l'entreprise (que ces gisements soient situés en France ou à l'étranger) et de produits acquis auprès des filiales étrangères dans lesquelles elle détient directement ou indirectement au moins 50 % des droits de vote. Pour calculer la provision, les ventes de produits acquis par l'entreprise auprès de filiales étrangères dans lesquelles elle détient directement ou indirectement 50 % au moins des droits de vote, sont assimilées aux ventes de produits extraits de gisements exploités par l'entreprise. La provision doit être utilisée dans les cinq ans qui suivent la clôture de l'exercice au titre duquel elle a été constituée, sous la forme soit d'immobilisations, soit de travaux de recherche réalisés pour la mise en valeur de gisements de substances concernés par le dispositif (minerai d'aluminium, amiante, mica, minerai d'or, etc.), situés en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer, soit à l'acquisition de participations dans des sociétés ayant pour objet d'effectuer la mise en valeur de tels gisements. Lorsque la provision est utilisée conformément à son objet dans le délai imparti, la provision est reprise dans les conditions suivantes : - en cas de remploi de la provision sous la forme d'un investissement amortissable, elle est reprise au même rythme que les amortissements comptabilisés ; - en cas de remploi de la provision sous la forme d'un investissement non amortissable, de travaux, ou de participations, la même réintégration est effectuée en une seule fois au titre de l'exercice au cours duquel est effectué cet emploi. En revanche, les sommes provisionnées et non utilisées à l'issue du délai de cinq ans précité sont rapportées au bénéfice imposable de l'exercice au cours duquel a expiré ce délai. De plus, l'impôt correspondant à la réintégration des sommes non employées dans ce délai est majoré de l'intérêt de retard. Conçu pour stimuler la recherche des hydrocarbures, le système de la PRG prévu à l'article 39	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Taux réduit de taxe intérieure de consommation pour le gazole utilisé par les engins fonctionnant à l'arrêt, qui équipent les véhicules relevant des positions 87-04 et 87-05 du tarif des douanes		Le taux réduit est celui du GNR de l'indice 20 du tableau B dont les usages sont fixés par l'arrêté 10 novembre 2011, les équipements concernés sont les pompes à béton, pompe alimentaire, pompe à hydrocarbures,, toupie et malaxeur de béton, grue de manutention, grues forestières, compresseurs, surpresseurs, nacelles élévatrices ou bennes, treuils et autres mécanismes de sondage ou de forage, hydrocureurs, et tout autre dispositif monté sur un véhicule comportant un moteur unique assurant alternativement le propulsion du véhicule et le fonctionnement à l'arrêt de l'équipement utilisé à des fins industrielles. S'il était décidé d'augmenter le taux réduit du GNR de l'indice 20, cette niche serait réduite d'autant Les engins fonctionnant à l'arrêt, qui équipent les véhicules relevant des positions 87-04 et 87-05 du tarif des douanes, et dont la liste est fixée par arrêté du directeur général des douanes et droits indirects, peuvent bénéficier du régime fiscal privilégié du gazole sous conditions d'emploi, par remboursement annuel du différentiel de taxe intérieure de consommation entre le taux réduit et le taux forfaitaire du gazole. Le bénéfice de ce remboursement est subordonné à l'installation d'un dispositif permettant de comptabiliser la consommation annuelle de l'engin. Ce dispositif doit être préalablement agréé dans des conditions fixées par arrêté du directeur général des douanes et droits indirects. Les engins concernés peuvent être un dispositif de réfrigération, une bétonnière, une échelle de pompiers, etc. La TICPE du gazole destiné à être utilisé comme carburant sous condition d'emploi est de 7,2 €/hl. Hors effets liés à la régionalisation, la TICPE est d'environ 60 €/hl pour le super sans plomb et de 43 €/hl pour le gazole.	Manque d'informations
Majoration d'un demi-point des coefficients de l'amortissement dégressif pour les matériels destinés à économiser l'énergie et les équipements de production d'énergies renouvelables acquis ou fabriqués entre le 1er janvier 2001 et le 1er janvier 2003	n.c.	-	Manque d'informations

Source : mission IGF.

2.2.6. Épargne et prévoyance

Les sociétés coopératives d'intérêt collectif peuvent déduire de leur résultat imposable la part de leurs excédents mis en réserve impartageable. Il est proposé de réexaminer ce dispositif.

Tableau 13 : Récapitulatif des mesures de petits montants « épargne et prévoyance »

	En nombre	En montant (en M€)
Conserver	9	5
Regrouper	0	0
Envisager la suppression	3	5
Éteint	1	0
Manque d'informations	5	2,9
Total	18	12,9

Source : mission IGF.

Tableau 14 : Détail des mesures de petits montants « épargne et prévoyance »

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération des droits d'adhésion perçus par les sociétés d'assurance-mutuelles	5	Le IV de l'article 209 du code général des impôts (CGI), prévoit que le droit d'adhésion versé par un sociétaire d'une société d'assurance mutuelle au cours de l'exercice de son adhésion et inscrit en comptabilité au compte « fonds d'établissement » est considéré comme un apport à hauteur d'un montant égal au résultat du rapport entre le montant minimal de la marge de solvabilité exigée par la réglementation et le nombre de sociétaires, constaté au cours de l'exercice précédent. Il résulte de ces dispositions que les sommes en cause ne sont pas prises pour la détermination du résultat des sociétés concernées. La mesure a pour objectif de renforcer les fonds propres des SAM en assimilant à un apport ces droits d'adhésion. Cette disposition fait échec au principe selon lequel les droits d'adhésion versés par les sociétaires devraient être inclus dans le résultat imposable des SAM en application du 2 de l'article 38 du CGI : en effet, ces sociétés sont dépourvues de capital social et les droits d'adhésion perçus par elles auprès des nouveaux assurés ne constituent pas du point de vue juridique des suppléments d'apports mentionnés au 2 de l'article 38 précité qui sont exclus de la base de calcul de l'IS. Corrélativement à cette exonération des sommes ainsi affectées à la marge de solvabilité et dont l'affectation est comptablement transcrite via le mouvement du compte « fonds d'établissement », le 2 du IV de l'article 209 du CGI prévoit que les sommes prélevées sur ce compte « fonds d'établissement » sont rapportées au résultat imposable de l'exercice en cours à la date du prélèvement, dans la limite des sommes ayant initialement été exonérées. De ce fait, l'avantage fiscal décrit ci-avant n'est acquis que si les sommes correspondantes demeurent bien inscrites en capitaux propres.	Conserver
Taxation à un taux réduit de certains revenus de capitaux mobiliers perçus par les caisses de retraite et de prévoyance	3	Les caisses de retraite et de prévoyance sont assujetties à l'IS au taux réduit de 10 % sur certains de leurs revenus de capitaux mobiliers. Cette disposition se justifie comme une mesure de soutien aux organismes sociaux assurant une couverture des assurés dans le domaine de la retraite et de la prévoyance. Ce taux réduit d'IS a été établi en raison de la situation déficitaire de ces organismes et du fait que leurs placements sont directement liés à leur activité en faveur de la protection sociale de la population.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Avantages accordés par les comités d'entreprise dans le cadre de leurs activités sociales et culturelles	3	La jurisprudence de la Cour de cassation conduit à exclure de l'assiette des cotisations et contributions sociales les avantages alloués par le comité d'entreprise ayant un caractère de secours. Le secours est défini par l'attribution exceptionnelle d'une somme d'argent ou d'un bien en nature, en raison d'une situation particulière digne d'intérêt. Toutefois, et sur une base doctrinale, il a été néanmoins admis que tous les avantages destinés, sans discrimination, à favoriser ou à améliorer les activités extra professionnelles, sociales ou culturelles (de détente, de sport et de loisirs) des salariés et de leur famille, alloués par le comité d'entreprise dans le cadre de ses activités sociales et culturelles, sont exclus de l'assiette des cotisations et des contributions de sécurité sociale. Il s'agit notamment des participations favorisant les départs en vacances de la famille ou des enfants seuls, des aides aux vacances attribuées par le comité d'entreprise sous forme de chèques vacances, des réductions tarifaires accordées à l'occasion de voyages touristiques, de spectacles, de pratiques sportives, des bons d'achat (dans certaines conditions et limites), des chèques-lire, des chèques disques et des chèques culture, des primes versées à l'occasion de la remise de la médaille du travail ; Sont également exemptés les avantages suivants : - aide financière du comité d'entreprise versée au financement des gardes d'enfants en établissement ; - avantages susceptibles de bénéficier aux salariés lorsque le fonctionnement des crèches est géré par les comités d'entreprise ; - indemnités accordées à l'occasion de congés d'éducation ouvrière ou de formation syndicale. Tous les salariés de l'entreprise disposant d'un comité d'entreprise bénéficient des exclusions de l'assiette des cotisations sur certains avantages versés par ces CE. Par analogie avec les avantages versés par le comité d'entreprise, il est également admis que lorsque les salariés des entreprises dépourvues de comité d'entreprise, notamment celles de moins de cinquante salariés, bénéficient des chèques-lire, des chèques disques, des chèques culture, des bons d'achat et des primes versées à l'occasion de la remise de la médaille du travail, ces avantages versés par l'employeur sont exclus de l'assiette des cotisations et des contributions de sécurité sociale.	Manque d'informations

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Déduction de la part des excédents mis en réserves impartageables par les sociétés coopératives d'intérêt collectif	2	Le VIII de l'article 209 du CGI autorise la déduction, pour la détermination du résultat imposable à l'impôt sur les sociétés des SCIC, de la part des excédents mis en réserves impartageables. Les statuts des SCIC fixent le montant des réserves impartageables (réserve légale et réserve statutaire), sous réserve du respect des conditions suivantes : - comme toute coopérative, la SCIC doit affecter au minimum 15 % de ses résultats à une réserve dite légale ; - le solde, soit au maximum 85 % du résultat, doit être versé à hauteur de 50 % au minimum à une réserve statutaire. - le solde, soit au maximum 42,5 % du résultat, peut être en partie affecté à la rémunération des parts sociales, après déduction des éventuelles aides publiques qui doivent être affectées aux réserves impartageables. La déduction ainsi opérée est définitive et n'est jamais rapportée au résultat, même en cas de liquidation de la SCIC. Toutefois, n'ouvrent droit à cette déduction que les seuls bénéfices réalisés par la SCIC.	Envisager la suppression
Provision et réserve spéciale pour charges exceptionnelles pour certaines opérations de prévoyance professionnelle des organismes d'assurance	0	Cette mesure a pour objet d'aider le secteur des assurances en permettant aux entreprises de constituer, en franchise d'impôt, une provision d'égalisation destinée à faire face aux fluctuations de sinistralité dans le cadre de contrat d'assurance faisant l'objet d'une désignation. Il s'agit de contrats d'assurance offrant une protection sociale complémentaire aux salariés offerte dans le cadre de conventions ou d'accords collectifs. Cette mesure a pour but de permettre aux entreprises d'assurance, mutuelles et institutions de prévoyance d'améliorer les garanties de prévoyance. Elle devrait encourager ce type de contrat garantissant un même niveau de prestations à prix identique pour l'ensemble des salariés d'une même branche professionnelle. L'article 39 quinquies GD du code général des impôts ouvre aux organismes d'assurance la possibilité de constituer, en franchise d'impôt, une provision d'égalisation destinée à faire face aux fluctuations de sinistralité afférentes aux opérations d'assurance de groupe contre le risque décès, incapacité et invalidité réalisées dans le cadre des contrats d'assurance de protection sociale complémentaire au profit des salariés d'une entreprise (contrats mentionnés aux articles L. 912-1 et L. 912-2 du code de la sécurité sociale). Ce dispositif n'est jamais entré en vigueur.	Envisager la suppression
Exonération des intérêts des livrets d'épargne entreprise	ε	Le principe du Livret Épargne Entreprise peut être comparé à celui du plan épargne logement : l'épargnant constitue un capital durant une phase d'épargne, puis éventuellement peut emprunter par la suite, à un taux attractif. La durée de l'épargne sur un LEE s'étend entre 2 et 5 ans. Le versement initial est au minimum de 750 euros avec un versement annuel au minimum de 540 euros (par versements mensuels, trimestriels, semestriels). Les dépôts sont plafonnés à 45.800 euros hors intérêts. Le taux du LEE est égal à 75 du livret A. La rémunération versée est nette d'impôt.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Attribution gratuite d'actions	n.c.	Afin de donner une incitation forte au développement d'un actionnariat salarié qui ne soit pas freiné par les capacités contributives des intéressés, l'article 83 de la loi de finances pour 2005 a institué un nouveau dispositif d'actionnariat salarié qui permet aux sociétés par actions, cotées ou non cotées, de procéder, sous certaines conditions et dans certaines limites, à l'attribution d'actions gratuites à leurs salariés et mandataires sociaux. Le taux de la contribution patronale est de 14 %. Cette contribution s'applique, au choix de l'employeur, sur une assiette égale soit à la juste valeur des actions telle qu'estimée pour l'établissement des comptes consolidés pour les sociétés appliquant les normes comptables internationales, soit à la valeur des actions, à la date de la décision d'attribution. Au taux de 8 %, la contribution à la charge du salarié (ou du mandataire social) est due au titre de l'année de la cession des titres. Elle sera établie, recouvrée et contrôlée comme la contribution sociale généralisée sur les revenus du patrimoine.	Manque d'informations
Exemptions d'assiettes liées à la participation financière et à l'actionnariat salarié (intéressement, participation, RSP, PEE, stock options)	n.c.	Les droits à participation – y compris le supplément de réserve spéciale de participation – susceptibles d'être alloués à un même salarié au titre d'un exercice donné font l'objet d'un plafonnement fixé aux trois quarts du montant annuel du plafond de la sécurité sociale (soit 26 214 € en 2011). Les sommes ainsi allouées – y compris la réserve spéciale de participation – n'entrent pas dans l'assiette des cotisations de sécurité sociale. Elles sont en revanche assujetties à CSG au titre des revenus d'activité et, par voie de conséquence, à CRDS ainsi qu'au forfait social.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exemptions d'assiettes liées à la protection sociale complémentaire (prévoyance complémentaire, retraite supplémentaire, PERCO)	n.c.	Depuis la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, afin d'encourager les employeurs à développer des régimes garantissant des conditions de sécurité financière et d'équité de tous les salariés devant la protection sociale complémentaire, le bénéfice de dispositions sociales favorables est réservé aux seuls régimes présentant un caractère collectif et obligatoire. Le bénéfice du traitement social favorable est notamment subordonné : * pour la retraite supplémentaire : -- d'une part, au fait que les contrats aient pour objet l'acquisition et la jouissance de droits viagers personnels payables à l'assuré au plus tôt à la date de liquidation de sa pension dans un régime obligatoire d'assurance vieillesse ; -- d'autre part, au fait que ces contrats doivent prévoir la faculté pour le salarié, lorsqu'il n'est plus tenu d'y adhérer, de transférer ses droits soit vers un autre contrat de retraite supplémentaire répondant aux mêmes conditions, soit vers un plan d'épargne retraite populaire (PERP). * et pour la prévoyance complémentaire, au respect de conditions relatives à la nature des prestations prises en charge, conformément aux dispositions de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie. Pour la retraite supplémentaire, les contributions des employeurs sont exclues de l'assiette des cotisations de sécurité sociale propre à chaque assuré pour une fraction n'excédant pas la plus élevée des deux suivantes : - 5 % du plafond de la sécurité sociale ; - ou 5 % de la rémunération soumise à cotisations de sécurité sociale, retenue dans la limite de cinq fois le plafond de la sécurité sociale. Pour la prévoyance complémentaire, les contributions des employeurs sont exclues de l'assiette des cotisations de sécurité sociale propre à chaque assuré pour une fraction n'excédant pas un montant égal à : - 6 % du plafond de la sécurité sociale ; - et 1,5 % de la rémunération soumise à cotisations de sécurité sociale ; - le total ainsi obtenu ne pouvant excéder 12 % du plafond de la sécurité sociale. Ces contributions sont en revanche assujetties à CSG en tant que revenus d'activité et, par voie de conséquence, à CRDS. Pour la prévoyance complémentaire, dans les entreprises d'au moins 10 salariés, l'article L.137-1 du code de la sécurité sociale assujettit les contributions des employeurs au financement des systèmes de garanties, à une taxe spécifique de 8 %. Pour la retraite supplémentaire, l'article L.137-15 du code de la sécurité sociale assujettit les sommes versées par l'entreprise à ce titre à la contribution spécifique dite « forfait social »."	Manque d'informations

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération de l'impôt sur les sociétés des organismes d'assurance sur les résultats portant sur la gestion des contrats d'assurance maladie relatifs à des opérations individuelles et collectives à adhésion facultative et à des opérations collectives à adhésion obligatoire	n.c.	La mesure consistait en un régime d'exonération d'impôt sur les sociétés à raison des opérations de gestion des contrats d'assurance maladie dits « solidaires et responsables » pour l'ensemble des organismes d'assurance diffusant ces contrats (mutuelles et leurs unions, institutions de prévoyance et entreprises d'assurance) lorsqu'ils respectent certaines conditions permettant de maîtriser la progression des dépenses d'assurance maladie et tendent à une meilleure couverture des populations considérées comme les plus fragiles. L'objectif principal de cette mesure était, par le développement de ce type de contrats, d'élargir la couverture santé complémentaire de la population française. Les contrats d'assurance maladie concernés par ce régime d'exonération ont été introduits en France en 2001 et les dispositions relatives au caractère responsable du contrat (pas de couverture des dépassements d'honoraires sur certains actes et financements de certaines prestations liées à la prévention) ont été introduites en 2006. Il s'agit d'une part des contrats relatifs à des opérations collectives à caractère obligatoire et, d'autre part, des contrats relatifs à des opérations individuelles et collectives à adhésion facultative. Pour être éligibles, ces contrats devaient plus particulièrement satisfaire aux conditions suivantes : - aucune information médicale sur l'assuré ne devait être exigée de la part de l'organisme d'assurance pour les contrats à adhésion facultative ; - le montant des cotisations et des primes ne devait pas être fixé en fonction de l'état de santé de l'assuré ; - les garanties accordées devaient obligatoirement couvrir les prestations liées à la prévention et aux consultations du médecin traitant ainsi qu'à ses prescriptions ; - les garanties accordées ne doivent pas en revanche couvrir les participations aux frais médicaux que l'assuré peut exposer soit à raison de dépassements d'honoraires sur le tarif de certains actes ou de certaines consultations, soit du fait de l'absence de désignation d'un médecin traitant ou pour les consultations et prescriptions en dehors du parcours de soin, ainsi que la participation forfaitaire laissée à la charge des assurés en application de l'article L. 322-2 du code de la sécurité sociale.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Intéressement	n.c.	Les sommes versées par l'employeur au titre de l'intéressement, de la participation ou d'un plan d'épargne salariale ne constituent pas une rémunération au regard du droit du travail et de la sécurité sociale. Elles ne sont prises en compte dans aucun des calculs de la paye. Ces dispositifs bénéficient d'exonérations de cotisations sociales, à la fois patronales et salariales si toutes les conditions de forme et de fond exigées sont remplies. En revanche, elles sont soumises à la CSG et à la CRDS. Le prélèvement est fait par l'employeur qui verse au salarié une prime nette de CSG et de CRDS. Le prélèvement est fait par l'employeur qui verse au salarié une prime nette de CSG et de CRDS et reverse la CSG et la CRDS à l'URSSAF. En outre, lorsque les sommes sont versées sur un plan d'épargne d'entreprise, les intérêts qu'elles produisent sont soumis à la CSG et à la CRDS sur les revenus du capital, sans abattement d'assiette de 3 %.	Conserver
Intéressement de projet	n.c.	Il s'agit d'un intéressement réservé à tout ou partie des salariés d'une entreprise ou de plusieurs entreprises juridiquement indépendantes ou non, appartenant à diverses structures et exerçant sous une même autorité une activité caractérisée. Les sommes allouées au titre de l'intéressement de projet n'entrent pas dans l'assiette des cotisations de sécurité sociale. Elles sont en revanche assujetties à CSG au titre des revenus d'activité et, par voie de conséquence, à CRDS. Les sommes versées par l'entreprise au titre de l'intéressement de projet sont soumises à la contribution spécifique de 20 % dite « forfait social ».	Manque d'informations
Plan d'épargne entreprise (abondement de l'employeur)	n.c.	Les sommes versées par l'employeur au titre de l'intéressement, de la participation ou d'un plan d'épargne salariale ne constituent pas une rémunération au regard du droit du travail et de la sécurité sociale. Elles ne sont prises en compte dans aucun des calculs de la paye. Ces dispositifs bénéficient d'exonérations de cotisations sociales, à la fois patronales et salariales si toutes les conditions de forme et de fond exigées sont remplies. En revanche, elles sont soumises à la CSG et à la CRDS. Le prélèvement est fait par l'employeur qui verse au salarié une prime nette de CSG et de CRDS. Le prélèvement est fait par l'employeur qui verse au salarié une prime nette de CSG et de CRDS et reverse la CSG et la CRDS à l'URSSAF. En outre, lorsque les sommes sont versées sur un plan d'épargne d'entreprise, les intérêts qu'elles produisent sont soumis à la CSG et à la CRDS sur les revenus du capital, sans abattement d'assiette de 3 %.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Plan d'épargne retraite collectif (PERCO)	n.c.	Le plan d'épargne pour la retraite collectif (Perco) permet au salarié de se constituer une épargne, accessible au moment de la retraite sous forme de rente ou, si l'accord collectif le prévoit, sous forme de capital. Le Perco peut être mis en place à l'initiative de l'entreprise ou par accord collectif. Il ne peut être créé que si les salariés ont la possibilité d'opter pour un plan de durée plus courte, que ce soit un PEE ou un PEI. Toute entreprise qui a mis en place un PEE depuis plus de 3 ans doit ouvrir une négociation en vue de la mise en place d'un Perco. Les sommes versées par le salarié peuvent provenir des sources suivantes : - versements volontaires et intéressement (dans la limite de 25 % de la rémunération annuelle), - la participation aux résultats de l'entreprise, - un compte épargne-temps (CET), - les sommes correspondant à des jours de repos non pris au-delà de la 4^e semaine de congés payés (dans la limite de 5 jours par an). Les sommes déjà versées dans un PEE ou dans un PEI, avant l'expiration du délai d'indisponibilité de ceux-ci, peuvent être transférées sur un Perco. L'employeur peut effectuer un versement initial dans le Perco, si son règlement le prévoit, même en l'absence de contribution du salarié. L'entreprise a la possibilité de prévoir un versement complémentaire issu de la participation, limité à 5 925,12 € par an et ne pouvant excéder le triple de la contribution du salarié au plan. Les sommes versées par l'employeur sont exonérées d'impôt sur le revenu.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Prévoyance complémentaire et retraite supplémentaire	n.c.	Afin d'encourager les employeurs à financer, au bénéfice de leurs salariés, des régimes de retraite supplémentaire et de prévoyance complémentaire, ceux-ci bénéficient d'un système d'exonération de leurs contributions. Depuis la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, afin d'encourager les employeurs à développer des régimes garantissant des conditions de sécurité financière et d'équité de tous les salariés devant la protection sociale complémentaire, le bénéfice de dispositions sociales favorables est réservé aux seuls régimes présentant un caractère collectif et obligatoire. Le bénéfice du traitement social favorable est notamment subordonné : * pour la retraite supplémentaire : - d'une part, au fait que les contrats aient pour objet l'acquisition et la jouissance de droits viagers personnels payables à l'assuré au plus tôt à la date de liquidation de sa pension dans un régime obligatoire d'assurance vieillesse ; - d'autre part, au fait que ces contrats doivent prévoir la faculté pour le salarié, lorsqu'il n'est plus tenu d'y adhérer, de transférer ses droits soit vers un autre contrat de retraite supplémentaire répondant aux mêmes conditions, soit vers un plan d'épargne retraite populaire (PERP). * et pour la prévoyance complémentaire, au respect de conditions relatives à la nature des prestations prises en charge, conformément aux dispositions de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.	Conserver
Retraites à prestations définies conditionnant la constitution de droits à prestations à l'achèvement de la carrière du bénéficiaire dans l'entreprise (« retraites chapeaux »)	n.c.	Les systèmes de retraite chapeau visés à l'article L 137-11 du code de la sécurité sociale sont des systèmes tout à fait spécifiques de retraite supplémentaire à prestation définies, qui présentent les caractéristiques suivantes : - le périmètre en termes de bénéficiaires potentiels est libre ; - leur bénéfice est subordonné à la présence du salarié dans l'entreprise lors de l'achèvement de sa carrière. Il en résulte que jusqu'à son départ à la retraite, le salarié n'a aucun droit acquis au régime mis en place dans l'entreprise. Il n'y a pas de portabilité des droits ; - ces régimes, à financement exclusivement patronal, donnent lieu à la constitution d'un fonds collectif dans lequel les droits aléatoires des salariés ne sont pas individualisés. Les contributions des employeurs donnent lieu à la constitution d'un fonds collectif dans lequel les droits aléatoires des salariés ne sont pas individualisés.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Stock-options	n.c.	L'appellation « stock options » désigne le processus par lequel une société réserve à certains salariés ou dirigeants des actions de l'entreprise à un prix préférentiel fixé par avance. Ce prix ne peut être modifié pendant la durée de l'option. Dans le dispositif des stock options, trois étapes sont à distinguer : -l'attribution des options : c'est la décision d'offrir à certains bénéficiaires la possibilité d'acquérir un nombre d'actions dans un certain délai et à un certain prix. Ce prix ne peut être inférieur à 80 % de la moyenne des derniers cours si les actions sont cotées. La différence entre la valeur des titres au moment de l'attribution et le prix de souscription constitue le rabais ; ce rabais est dit excédentaire lorsqu'il est compris entre 5 % et 20 % ; -la levée d'option : c'est l'achat des actions. Les bénéficiaires levant l'option peuvent acquérir un nombre d'actions inférieur ou égal à celui auquel ils peuvent prétendre. En pratique, la levée n'intervient que si le cours des actions est supérieur au prix auquel les bénéficiaires sont autorisés à les acquérir. Cette différence constitue la plus-value d'acquisition ; -la cession des titres. La différence entre le cours lors de la levée d'option et le prix de cession constitue la plus-value de cession. Le régime social applicable aux différentes étapes constituées par le rabais, la plus-value d'acquisition et la plus-value de cession est le suivant : 1°) rabais : lorsque le rabais consenti lors de l'attribution des options est inférieur à 5 %, il est exclu de l'assiette sociale (cotisations de sécurité sociale, CSG/CRDS). Le rabais dit excédentaire (part du rabais compris entre 5 % et 20 %) est assujetti comme salaire dès la levée de l'option, tant en ce qui concerne les cotisations de sécurité sociale que la CSG et la CRDS. 2°) plus value d'acquisition : le régime social diffère selon que les titres demeurent ou non indisponibles jusqu'à l'achèvement d'une période de quatre ans à compter de la date d'attribution de l'option. Il en résulte les règles suivantes en ce qui concerne l'assiette sociale : -en cas de non-respect du délai d'indisponibilité : la plus value d'acquisition est assujettie à cotisations sociales, à CSG et à CRDS en tant que salaire ; -en cas de respect du délai d'indisponibilité, la plus-value d'acquisition est exclue de l'assiette des cotisations de sécurité sociale (mais soumise aux prélèvements sociaux dus au titre des revenus du patrimoine au taux global de 12,1 %). 3°) plus-value de cession : la plus-value de cession est assujettie à CSG, à CRDS et aux prélèvements sociaux dus au titre des revenus du patrimoine. Contribution patronale : Le taux de la contribution patronale est de 14 %. Cette contribution s'applique, au choix de l'employeur, sur une assiette égale soit à la juste valeur des options telle qu'estimée pour l'établissement des comptes consolidés pour les sociétés appliquant les normes comptables internationales, soit à 25 % de la valeur des actions, à la date de la décision d'attribution. Contribution à la charge des bénéficiaires : Au taux de 8 %, la contribution à la charge du salarié (ou du mandataire social) est due au titre de l'année de la cession des titres. Elle sera établie, recouvrée et contrôlée comme la contribution sociale généralisée sur les revenus du	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Supplément d'intéressement et supplément de réserve spéciale de participation	n.c.	En son article 2, la loi du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié donne au conseil d'administration ou au directoire la possibilité de décider de verser, dans la limite des plafonds légaux, un supplément d'intéressement et/ou un supplément de réserve spéciale de participation. Dans les entreprises où n'existent ni conseil d'administration, ni directoire, le versement d'un supplément d'intéressement peut être décidé par décision unilatérale de l'employeur. Les sommes allouées au titre du supplément d'intéressement et du supplément de réserve spéciale de participation n'entrent pas dans l'assiette des cotisations de sécurité sociale. Elles sont en revanche assujetties à CSG au titre des revenus d'activité et, par voie de conséquence, à CRDS. Les sommes versées par l'entreprise au titre de l'intéressement de projet, sont soumises à la contribution spécifique de 20 % dite « forfait social ».	Manque d'informations

Source : mission IGF.

2.2.7. Hôtels, cafés, restaurants et tabacs

La mission suggère de réexaminer la pertinence de six mesures, portant chacune, avec plus ou moins de portée, sur une catégorie spécifique (indemnité de fin d'activité des buralistes, crédit d'impôt en faveur des maîtres restaurateurs, exonération des plus values réalisées à l'occasion de la reconversion des débits de boisson, provision pour dépenses de mise en conformité et de mise aux normes dans les hôtels, cafés et restaurants, report d'imposition et abattement de 10 % par an en cas de cession d'actifs immobiliers professionnels par une entreprises du secteur des hôtels, cafés et restaurants à une SIIC ou SPPICAV ou leurs filiales).

Tableau 15 : Récapitulatif des mesures de petits montants « hôtels, cafés, restaurants et tabacs »

	En nombre	En montant (en M€)
Conserver	2	0
Regrouper	0	0
Envisager la suppression	6	10
Éteint	4	0
Manque d'informations	0	0
Total	12	10

Source : mission IGF.

Fiche 14

Tableau 16 : Détail des mesures de petits montants « hôtels, cafés, restaurants et tabacs »

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Indemnité de fin d'activité des buralistes	5	Ces aides sont versées aux débiteurs qui souhaitent cesser leur activité de buraliste car la viabilité économique de leur point de vente n'est plus assurée. Les aides sont attribuées par un comité où siègent paritairement des représentants de l'administration et des buralistes. Si le nombre et le montant global des IFA attribuées étaient stables jusqu'en 2011, une augmentation des montants à verser est à prévoir en 2012 et 2013. Cette augmentation est une conséquence directe du plafonnement de la remise compensatoire à 50 000 € par le 3ème contrat d'avenir, incitant les plus importants bénéficiaires de cette remise à quitter le réseau en demandant l'attribution d'IFA d'un montant important.	Envisager la suppression
Crédit d'impôt en faveur des maîtres-restaurateurs	3	Ce crédit d'impôt concerne les maîtres restaurateurs qui ont obtenu leur titre entre le 15 novembre 2006 et le 31 décembre 2012. Le crédit d'impôt représente 50 % d'un montant de dépenses éligibles limité à 30 000 € par an, pour l'ensemble de la période constituée de l'année civile au cours de laquelle le dirigeant de l'entreprise a obtenu le titre de maître-restaurateur et des deux années suivantes. Les dépenses éligibles sont : - Dotations aux amortissements des immobilisations permettant d'adapter les capacités de stockage et de conservation de l'entreprise à un approvisionnement majoritaire en produits frais : - Dotations aux amortissements des immobilisations relatives à l'agencement et à l'équipement des locaux lorsqu'elles permettent d'améliorer l'hygiène alimentaire : - Dotations aux amortissements des immobilisations et les dépenses permettant d'améliorer l'accueil de la clientèle et relatives : - Dotations aux amortissements des immobilisations et les dépenses permettant l'accueil des personnes à mobilité réduite ; - Dépenses courantes suivantes : * dépenses vestimentaires et de petit équipement pour le personnel de cuisine ; * dépenses de formation du personnel à l'accueil, à l'hygiène, à la sécurité, aux techniques culinaires et à la maîtrise de la chaîne du froid ; * dépenses relatives aux tests de microbiologie ; * dépenses relatives à la signalétique intérieure et extérieure de l'établissement ; * dépenses d'audit externe permettant de vérifier le respect du cahier des charges relatif au titre de maître-restaurateur.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération des plus-values réalisées à l'occasion de la reconversion des débits de boissons	2	L'article 41 bis du CGI prévoit l'exonération, à l'IR ou à l'IS, des plus-values réalisées à l'occasion de la cession des éléments corporels et incorporels d'un débit de boissons auquel est attaché une licence de 3e ou de 4e catégorie lorsque le cessionnaire prend l'engagement dans l'acte de cession, soit de transformer l'exploitation dans un délai maximal de six mois, à compter de la cession, en débit de 1ère ou de 2ème catégorie, soit d'entreprendre, dans le même délai et dans les mêmes locaux, une profession ne comportant pas la vente de boissons. Pour bénéficier de cette exonération, il faut prendre l'engagement dans l'acte de vente de transformer dans un délai de 6 mois le débit de boissons de licence 3 ou 4 en débit de boissons de licence 1 ou 2 ou de le reconvertir dans une autre activité ne comportant pas de vente de boissons. Cette disposition a été instaurée en 1955 dans le cadre de la politique de lutte contre l'alcoolisme.	Envisager la suppression
Aides à l'emploi dans le secteur "hôtels, cafés, restaurants"	0	La mesure ne semble plus être utilisée.	Éteint
Amortissement exceptionnel pour dépenses de mise aux normes dans les hôtels, cafés et restaurants	0	Les effets budgétaires de cette mesure se sont terminés en 2011.	Éteint
Avantages en nature repas dans les hôtels, cafés, restaurants	0	Le projet de loi de finances pour 2011 a supprimé ce dispositif. Les employeurs des personnels des hôtels, cafés et restaurants pouvaient bénéficier d'une réduction des cotisations patronales de sécurité sociale dues au titre de l'avantage en nature que constituent les repas fournis à leurs salariés, ou au titre de l'indemnité compensatrice allouée aux employés. Par ailleurs, les modalités d'évaluation de cet avantage sont dérogatoires et spécifiques au secteur. Cette disposition a été introduite dans le contexte de la réduction du temps de travail.	Éteint
Crédit d'impôt en faveur des débiteurs de tabac	0	Dispositif arrivé à son terme et non reconduit. Il s'appliquait aux dépenses éligibles engagées jusqu'au 31 décembre 2011.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Réduction de taux pour les mutations à titre onéreux de débits de boissons de 3e ou 4e catégorie qui se transforment en 1re ou 2e catégorie	0		Envisager la suppression
Provision pour dépenses de mise en conformité en matière de sécurité alimentaire et pour mise aux normes dans les hôtels, cafés et restaurants	ε	L'article 39 octies F du CGI autorise les entreprises individuelles soumises à un régime réel d'imposition et les entreprises unipersonnelles à responsabilité relevant de l'impôt sur le revenu limitée à constituer une provision pour mise aux normes dans les hôtels, cafés et restaurants. La provision peut être constituée en vue de couvrir des dépenses de mise en conformité avec les réglementations : - en matière de sécurité alimentaire pour les entreprises exerçant une activité industrielle, artisanale ou commerciale ; - en matière de sécurité alimentaire, d'hygiène, de sécurité, de protection contre l'incendie, de lutte contre le tabagisme, d'insonorisation ou d'amélioration de l'accessibilité des personnes handicapées pour les entreprises du secteur des hôtels, cafés et restaurants. Le montant de la dotation correspond au montant estimé des dépenses de mise en conformité et le montant total de la provision à la clôture d'un exercice ne peut excéder 15 000 €. Cette provision doit être utilisée dans les cinq exercices qui suivent celui de sa constitution pour l'engagement de dépenses de mise en conformité avec la réglementation en matière de sécurité alimentaire. Cette provision doit être constituée au titre des exercices clos depuis le 4 août 2005 et jusqu'aux exercices clos avant le 1er juillet 2009. Lorsqu'elle est utilisée conformément à son objet, elle est rapportée au résultat pour sa fraction utilisée par parts égales sur l'exercice d'engagement des dépenses de mise en conformité et les quatre exercices suivants. A défaut, elle doit être rapportée aux résultats de la cinquième année qui suit leur réalisation.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Prêt participatif pour la rénovation hôtelière - PPRH (Oséo)	n.c.	Le prêt participatif pour la restauration hôtelière est destiné à financer : - des travaux de rénovation, d'extension, - des travaux de mise aux normes de sécurité et d'accessibilité, - des équipement, mobilier, matériel, et notamment ceux liés à une démarche de développement durable, - des dépenses liées au service au client (formation, documentation commerciale, site Internet, etc.), ainsi que les dépenses liées à la fermeture éventuelle de l'établissement pendant les travaux. Sans garantie ni caution personnelle, il permet d'emprunter entre 30 000 et 600 000e sur une durée de 7 ans à taux fixe avec un différé de remboursement du capital de 2 ans. Un prêt bancaire accompagne systématiquement le PPRH. Son montant est au moins égal au PPRH. Il peut être garanti par OSEO à hauteur de 40 %, voire 70 % avec le soutien des Régions.	Conserver
Prêt participatif pour la restauration hôtelière (Oséo)	n.c.	Le prêt participatif pour la restauration hôtelière est destiné à financer : - des travaux de rénovation, d'extension, - des travaux de mise aux normes de sécurité et d'accessibilité, - des équipement, mobilier, matériel, et notamment ceux liés à une démarche de développement durable, - des dépenses liées au service au client (formation, documentation commerciale, site Internet, etc.), ainsi que les dépenses liées à la fermeture éventuelle de l'établissement pendant les travaux. Sans garantie ni caution personnelle, il permet d'emprunter entre 30 000 et 600 000e sur une durée de 7 ans à taux fixe avec un différé de remboursement du capital de 2 ans. Un prêt bancaire accompagne systématiquement le PPRH. Son montant est au moins égal au PPRH. Il peut être garanti par OSEO à hauteur de 40 %, voire 70 % avec le soutien des Régions.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Report d'imposition et abattement de 10 % par an en cas de cession d'actifs immobiliers professionnels par une entreprise du secteur des hôtels, cafés et restaurants à une SIIC ou SPPICAV ou leurs filiales	n.c. -		Envisager la suppression

Source : mission IGF.

2.2.8. Impatriés, expatriés, international

La mission suggère d'étudier la possibilité de traiter les impatriés comme les autres salariés des entreprises.

Tableau 17 : Récapitulatif des mesures de petits montants « impatriés, expatriés, international »

	En nombre	En montant (en M€)
Conserver	3	6
Regrouper	0	0
Envisager la suppression	2	2
Éteint	4	0
Manque d'informations	0	0
Total	9	8

Source : mission IGF.

Tableau 18 : Détail des mesures de petits montants « impatriés, expatriés, international »

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération des suppléments de rétrocession d'honoraires versés aux personnes domiciliées en France qui exercent une activité libérale comme collaborateurs de professionnels libéraux au titre de leur séjour dans un autre État	5	Ce dispositif a pour objectif d'accompagner le développement international des personnes exerçant une profession libérale (inciter les cabinets d'avocats français à développer leurs activités à l'étranger et accroître leur compétitivité vis-à-vis de leurs confrères européens). Ainsi, ce dispositif permet aux personnes domiciliées en France qui exercent une activité libérale comme collaborateurs de professionnels libéraux et qui perçoivent des suppléments de rétrocession d'honoraires au titre de leur séjour dans un autre État d'être exonérés d'impôt sur le revenu (IR) sur ces sommes en France dans une double limite. Pour être éligibles au dispositif, les suppléments de rétrocession doivent être : - versés à l'occasion de prospection commerciale ; - versés en contrepartie de séjour effectués dans l'intérêt direct et exclusif du cabinet ; - justifiés par un déplacement nécessitant une résidence d'au moins vingt-quatre heures dans un autre État ; - déterminés dans leur montant préalablement aux séjours dans cet autre État aux termes du contrat de collaboration ou dans un avenant à celui-ci. Si ces conditions sont satisfaites, les suppléments de rétrocession d'honoraires perçus sont exonérés d'IR dans la double limite, appréciée au titre d'une année, de 25 000 € et de 25 % de la rétrocession d'honoraires à laquelle le collaborateur a normalement droit, c'est-à-dire celle qui est versée avant prise en compte des suppléments pour séjours à l'étranger.	Conserver
Exonération temporaire à hauteur de 50 % des revenus de capitaux mobiliers perçus à l'étranger par des personnes physiques impatriées	2	Les salariés et dirigeants exerçant pour le compte d'un employeur établi à l'étranger et pour une période limitée (ou recrutés) pour une activité professionnelle dans une entreprise établie en France bénéficient sous certaines conditions, d'une exonération temporaire d'impôt sur le revenu. Il s'agit une exonération d'impôt sur le revenu pour la moitié de leur montant : - des revenus de capitaux mobiliers ; - des produits de droits d'auteur perçus par les écrivains et compositeurs ou leurs héritiers ou légataires ainsi que des produits de la propriété industrielle perçus par les inventeurs au titre, soit de la concession de licences d'exploitation de leurs brevets, soit de la cession ou concession de marques de fabrique, procédés ou formules de fabrication ; - des plus-values de cessions de valeurs mobilières et de droits sociaux lorsque le dépositaire des titres, ou à défaut la société dont les titres sont cédés, est établi hors de France. Parallèlement, les moins-values éventuellement constatées sur ces titres sont comptabilisées à hauteur de 50 % de leur montant. L'exonération s'applique jusqu'au 31 décembre de la cinquième année civile suivant celle de la prise de fonctions, soit pour une durée maximale de six ans.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Imputation des déficits réalisés par une succursale ou une filiale situées à l'étranger par une PME française	1	Le dispositif, créé par l'article 22 de la loi de finances pour 2008, permet aux PME d'imputer sur leurs résultats imposables à l'impôt sur les sociétés (IS) les déficits de leurs succursales ou filiales détenues directement à au moins 95 % lorsqu'elles sont établies dans un État de l'Union européenne ou ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative et soumises à un impôt équivalent à l'impôt sur les sociétés. L'avantage est temporaire dans la mesure où les déficits déduits sont rapportés aux résultats de la PME au fur et à mesure des bénéfices ultérieurs de la succursale ou de la filiale ou, au plus tard, au résultat imposable du 5ème exercice suivant celui de la déduction. Les PME éligibles sont celles qui sont soumises à l'IS dans les conditions de droit commun, qui emploient moins de 2 000 salariés et dont le capital et les droits de vote ne sont pas détenus à hauteur de 25 % ou plus par une ou plusieurs personnes morales qui emploient, individuellement, plus de 2 000 salariés. Les succursales ou filiales étrangères doivent être détenues directement et de manière continue à 95 % au moins par les PME qui souhaitent bénéficier du régime. Elles doivent être établies dans un État de l'Union européenne ou ayant conclu avec la France une convention contenant une clause d'assistance administrative et être soumises à un impôt équivalent à l'IS. La filiale ou la succursale peut être détenue à moins de 95 % s'il existe une limitation légale au taux de détention dans son État de résidence.	Conserver
Exonération conditionnelle, sur agrément, à hauteur de 30 % des rémunérations perçues par des personnes non salariées appelées de l'étranger à occuper un emploi dans une entreprise établie en France pendant une période limitée	0 -		Envisager la suppression
INNOVEX (soutien à l'export des PME pôles de compétitivité - Ubifrance)	0	INNOVEX, lancé en avril 2010, est une aide spécifiquement destinée aux PME et TPE françaises innovantes. Elle accompagne leurs projets de développement à l'international en facilitant les mises en contact avec les opérateurs étrangers. Sont éligibles à cette aide, les seules PME françaises membres d'un pôle de compétitivité labellisé par le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT). Le dispositif INNOVEX a été suspendu.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Régime du bénéfice mondial ou consolidé. Application sur agrément, de l'impôt sur les sociétés de l'ensemble des résultats des exploitations françaises et étrangères sous déduction des prélèvements étrangers	0	Le dispositif a été supprimé en 2011.	Éteint
SIDEX (soutien individualisé à l'export - Ubifrance)	0	Le Sidex est un soutien industrialisé à la démarche export des PME/TPE, soit pour finaliser un contrat en cours de négociation avec un nouveau client, agent ou distributeur, soit pour prospecter de nouveaux marchés. Le dispositif SIDEX a été suspendu.	Éteint
Exonération des gains de cessions de valeurs mobilières et des profits réalisés par les non-résidents sur les marchés à terme et d'options négociables, sur les bons d'option et sur les parts de fonds communs d'intervention sur les marchés à terme	n.c.	-	Conserver
Exonération du prélèvement libératoire pour les produits des emprunts contractés hors de France et pour les intérêts des obligations et des titres de créances négociables souscrits par un non-résident	n.c.	Le prélèvement libératoire a été supprimé. Les revenus du patrimoine de source française - même perçus par des non-résidents - sont soumis à l'impôt sur le revenu.	Éteint

Source : mission IGF.

2.2.9. Incitation à l'investissement

La mission suggère de réexaminer la pertinence du dispositif spécifique aux clubs d'investissement, d'aligner la situation des impatriés sur celle des autres résidents, et de supprimer un dispositif qui n'a pas été évalué depuis plusieurs années.

Tableau 19 : Récapitulatif des mesures de petits montants « incitation à l'investissement »

	En nombre	En montant (en M€)
Conserver	8	8
Regrouper	0	0
Envisager la suppression	3	0
Éteint	4	1
Manque d'informations	2	0
Total	17	9

Source : mission IGF.

Tableau 20 : détail des mesures de petits montants « incitation à l'investissement »

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération, sous certaines conditions, des revenus des parts de fonds communs de placement à risques (FCPR), de fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) et des produits distribués des sociétés de capital risque (SCR)	4	Les FCPI, FIP et la SCR offrent un régime fiscal spécifique aux investisseurs personnes physiques qui sont exonérés d'impôt sur le revenu au titre des plus-values, des dividendes et autres revenus distribués par le FCPI et FIP ou la SCR (sous réserve de conserver les titres pendant au moins 5 ans et de réinvestir les distributions opérées pendant cette période). Sans personnalité juridique, les FCPR sont transparents fiscalement et ne sont pas soumis à l'IS. L'imposition est reportée sur les investisseurs par l'effet de la transparence. Les SCR ont la personnalité morale et ne sont pas transparents fiscalement mais sont expressément exonérées d'IS, l'imposition étant reportée sur les actionnaires au moment de la distribution sous forme de dividendes.	Conserver
Taxation réduite des distributions prélevées par les sociétés de capital risque sur les plus-values provenant du portefeuille	4	En application de l'article 39 terdecies 5 du CGI, les distributions effectuées par les sociétés de capital risque (SCR) ouvrent droit au régime des plus-values à long terme dès lors qu'elles proviennent de plus-values de cessions de titres détenus (directement ou indirectement) depuis au moins deux ans. Pour un actionnaire soumis à l'impôt sur les sociétés : les plus-values sont soumises au taux de 0 % si les distributions proviennent de plus-values de cession de titres de participation (CGI, article 219 I a sexies) et 15 % à défaut (CGI, article 219 I a sexies 1). Pour un actionnaire relevant de l'IR, les plus-values sont soumises au taux de 16 %. Pour bénéficier de cette mesure, les SCR doivent respecter les conditions prévues à l'article 1er de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 pour la composition de leur portefeuille : il s'agit des SCR dites « fiscales » dont l'actif comporte exclusivement : des valeurs mobilières françaises ou étrangères négociées ou non sur un marché réglementé, des droits sociaux et des avances en compte courant, d'autres droits financiers et des liquidités. Elles doivent satisfaire un quota d'investissement de 50 % de titres non admis aux négociations sur un marché réglementé. Les distributions doivent, quant à elles, être prélevées : - sur les plus-values nettes provenant de la cession de titres détenus depuis au moins deux ans, (distributions effectuées directement par la SCR) ; - ou sur les sommes reçues par la SCR au cours de l'exercice précédent, soit au titre de la répartition d'une fraction des actifs d'un fonds de placement à risques provenant de la cession de titre détenus depuis au moins deux ans ; soit au titre de la distribution d'une entité de capital risque mentionnée au b du 2 de l'article L. 214-36 du même code monétaire et financier, constituée dans un État ou un territoire ayant conclu une convention fiscale avec la France contenant une clause d'assistance administrative lorsque cette distribution est prélevée sur des plus-values réalisées par l'entité lors de la cession de titres détenus depuis plus de deux ans (distributions réalisées par l'intermédiaire d'autres structures de capital risque).	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération des sociétés de développement régional pour la partie des bénéfices provenant des produits nets de leur portefeuille ou des plus-values qu'elles réalisent sur la vente des titres ou parts sociales faisant partie de ce portefeuille	1	Les sociétés de développement régional (SDR) sont exonérées d'impôt sur les sociétés pour la partie de leurs bénéfices provenant des produits nets de leur portefeuille ou des plus-values qu'elles réalisent sur la vente des titres ou parts sociales faisant partie de ce portefeuille. Ces sociétés cessent de bénéficier de ces dispositions trois ans après leur création, si leurs actions ne sont pas admises aux négociations sur un marché réglementé.	Éteint
Abattement forfaitaire sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères	0	L'abattement forfaitaire (1525 € pour une personne seule et 3050 € pour un couple) a été supprimé.	Éteint
Amortissement dégressif, accordé sur agrément aux biens loués ou mis à disposition par une société, une copropriété ou un groupement non soumis à l'impôt sur les sociétés	0	Les effets budgétaires de la mesure se sont achevés en 2009.	Éteint
Crédit d'impôt sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères	0	Le crédit d'impôt de 50 % (plafonné à 115 € pour un célibataire et 230 € pour les couples mariés ou Pacsés) a été supprimé par la Loi de Finances pour 2011.	Éteint
Imposition au taux réduit de 16,5 % (19 % à compter du 1er janvier 2009) de certaines plus-values sur des cessions d'immeubles, de droits réels immobiliers ou de titres de SPI cotées à une SIIC, SPPICAV ou leurs filiales, ainsi qu'à une SCPI réalisées avant le 31 décembre 2011	0	Les plus-values nettes dégagées lors de la cession d'un immeuble, de droits afférents à un contrat de crédit-bail portant sur un immeuble, de certains droits réels immobiliers ou de titres de sociétés à prépondérance immobilière par une personne morale soumise à l'impôt sur les sociétés (IS) dans les conditions de droit commun au profit d'une SIIC, une SPPICAV, ou une de leurs filiales ayant opté pour le régime de faveur prévu à l'article 208 C du CGI ou une SCPI sont soumises au taux réduit d'IS de 19 %.	Conserver
Exonération de la rente viagère lorsqu'un PEA ou un PEP se dénoue après 8 ans	ε	Dans le cadre du PEA (plan d'épargne en actions) et de du PEP (plan d'épargne populaire), il est possible de sortir sous la forme d'une rente plutôt qu'en capital. Le montant de la rente est calculé en fonction des tables de mortalité. Les versements de la rente seront exonérés d'impôt sur le revenu mais supporteront les prélèvements sociaux sur une fraction de leur montant qui dépendra de l'âge du bénéficiaire afin de distinguer la part qui relève du capital et des intérêts.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération des dividendes perçus par l'associé unique d'une société unipersonnelle d'investissement à risque (SUIR)	ε	La société unipersonnelle d'investissement à risque (SUIR) est un véhicule juridique et fiscal destiné, d'après l'exposé des motifs de la loi de finances pour 2004 qui l'a mis en place, à favoriser les investisseurs individuels, et notamment les « investisseurs providentiels » ou « business angels », qui apportent des capitaux et de l'expérience professionnelle pour aider au démarrage des entreprises en création. Ce régime fiscal permet aux SUIR créées avant le 1er juillet 2008 de bénéficier d'une exonération temporaire d'impôt sur les sociétés (IS) et d'imposition forfaitaire annuelle (IFA) et ce, jusqu'à la clôture du dixième exercice suivant leur création, dès lors que les conditions suivantes sont remplies : - la SUIR doit avoir pour objet exclusif la souscription en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital des « sociétés cibles » ; - les sociétés cibles doivent respecter les conditions suivantes : être non cotées ; avoir leur siège dans un État de l'Union européenne, en Islande ou en Norvège ; exercer une activité industrielle, commerciale ou artisanale au sens de l'article 34 du CGI ; être soumises à l'IS au taux de droit commun ou être des sociétés qui seraient soumises à l'IS dans les mêmes conditions si l'activité était exercée en France ; avoir été créées depuis moins de cinq ans à la date de la première souscription par la SUIR ; être entièrement nouvelles au sens de l'article 44 sexies du CGI, ou créées pour la reprise de l'activité d'une entreprise en difficulté ; être détenues majoritairement par des personnes physiques (directement ou par l'intermédiaire de personnes morales). - les SUIR doivent respecter deux ratios d'investissement pour rester éligibles : en premier lieu, elles doivent avoir un actif brut comptable composé à 95 % au moins de titres de sociétés cibles ; en second lieu, elles doivent détenir au maximum de 30 % des droits financiers et des droits de vote des sociétés dans lesquelles elles investissent. En pratique, l'exonération d'IS est donc applicable aux SUIR créées entre le 1er janvier 2004 et le 30 juin 2008 ; l'exonération est ainsi potentiellement applicable à certaines SUIR jusqu'aux exercices clos en 2018.	Conserver
Exonération des plus-values réalisées à l'occasion de la cession ou du rachat de parts de fonds communs de placement à risques sous certaines conditions	ε	Les FCPI, FIP et la SCR offrent un régime fiscal spécifique aux investisseurs personnes physiques qui sont exonérés d'impôt sur le revenu au titre des plus-values, des dividendes et autres revenus distribués par le FCPI et FIP ou la SCR (sous réserve de conserver les titres pendant au moins 5 ans et de réinvestir les distributions opérées pendant cette période). Sans personnalité juridique, les FCPI sont transparents fiscalement et ne sont pas soumis à l'IS. L'imposition est reportée sur les investisseurs par l'effet de la transparence. Les SCR ont la personnalité morale et ne sont pas transparentes fiscalement mais sont expressément exonérées d'IS, l'imposition étant reportée sur les actionnaires au moment de la distribution sous forme de dividendes.	Manque d'informations

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération temporaire à hauteur de 50 % des gains nets de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux détenus à l'étranger par des personnes physiques impatriées	ε	Les salariés et dirigeants exerçant pour le compte d'un employeur établi à l'étranger et pour une période limitée (ou recrutés) pour une activité professionnelle dans une entreprise établie en France bénéficient sous certaines conditions, d'une exonération temporaire d'impôt sur le revenu. Il s'agit une exonération d'impôt sur le revenu pour la moitié de leur montant : - des revenus de capitaux mobiliers ; - des produits de droits d'auteur perçus par les écrivains et compositeurs ou leurs héritiers ou légataires ainsi que des produits de la propriété industrielle perçus par les inventeurs au titre, soit de la concession de licences d'exploitation de leurs brevets, soit de la cession ou concession de marques de fabrique, procédés ou formules de fabrication ; - des plus-values de cessions de valeurs mobilières et de droits sociaux lorsque le dépositaire des titres, ou à défaut la société dont les titres sont cédés, est établi hors de France. Parallèlement, les moins-values éventuellement constatées sur ces titres sont comptabilisées à hauteur de 50 % de leur montant. L'exonération s'applique jusqu'au 31 décembre de la cinquième année civile suivant celle de la prise de fonctions, soit pour une durée maximale de six ans.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération, sous certaines conditions, des gains nets réalisés lors des cessions à titre onéreux de titres de sociétés de capital-risque (SCR)	ε	En application de l'article 39 terdecies 5 du CGI, les distributions effectuées par les sociétés de capital risque (SCR) ouvrent droit au régime des plus-values à long terme dès lors qu'elles proviennent de plus-values de cessions de titres détenus (directement ou indirectement) depuis au moins deux ans. Pour un actionnaire soumis à l'impôt sur les sociétés : les plus-values sont soumises au taux de 0 % si les distributions proviennent de plus-values de cession de titres de participation (CGI, article 219 I a sexies) et 15 % à défaut (CGI, article 219 I a sexies 1). Pour un actionnaire relevant de l'IR, les plus-values sont soumises au taux de 16 %. Pour bénéficier de cette mesure, les SCR doivent respecter les conditions prévues à l'article 1er de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 pour la composition de leur portefeuille : il s'agit des SCR dites « fiscales » dont l'actif comporte exclusivement : des valeurs mobilières françaises ou étrangères négociées ou non sur un marché réglementé, des droits sociaux et des avances en compte courant, d'autres droits financiers et des liquidités. Elles doivent satisfaire un quota d'investissement de 50 % de titres non admis aux négociations sur un marché réglementé. Les distributions doivent, quant à elles, être prélevées : - sur les plus-values nettes provenant de la cession de titres détenus depuis au moins deux ans, (distributions effectuées directement par la SCR) ; - ou sur les sommes reçues par la SCR au cours de l'exercice précédent, soit au titre de la répartition d'une fraction des actifs d'un fonds de placement à risques provenant de la cession de titre détenus depuis au moins deux ans ; soit au titre de la distribution d'une entité de capital risque mentionnée au b du 2 de l'article L. 214-36 du même code monétaire et financier, constituée dans un État ou un territoire ayant conclu une convention fiscale avec la France contenant une clause d'assistance administrative lorsque cette distribution est prélevée sur des plus-values réalisées par l'entité lors de la cession de titres détenus depuis plus de deux ans (distributions réalisées par l'intermédiaire d'autres structures de capital risque).	Manque d'informations

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Application du taux réduit d'imposition aux distributions d'actifs effectuées, directement ou indirectement, par certaines sociétés de capital-risque	n.c.	En application de l'article 39 terdecies 5 du CGI, les distributions effectuées par les sociétés de capital risque (SCR) ouvrent droit au régime des plus-values à long terme dès lors qu'elles proviennent de plus-values de cessions de titres détenus (directement ou indirectement) depuis au moins deux ans. Pour un actionnaire soumis à l'impôt sur les sociétés : les plus-values sont soumises au taux de 0 % si les distributions proviennent de plus-values de cession de titres de participation (CGI, article 219 I a sexies) et 15 % à défaut (CGI, article 219 I a sexies 1). Pour un actionnaire relevant de l'IR, les plus-values sont soumises au taux de 16 %. Pour bénéficier de cette mesure, les SCR doivent respecter les conditions prévues à l'article 1er de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 pour la composition de leur portefeuille : il s'agit des SCR dites « fiscales » dont l'actif comporte exclusivement : des valeurs mobilières françaises ou étrangères négociées ou non sur un marché réglementé, des droits sociaux et des avances en compte courant, d'autres droits financiers et des liquidités. Elles doivent satisfaire un quota d'investissement de 50 % de titres non admis aux négociations sur un marché réglementé. Les distributions doivent, quant à elles, être prélevées : - sur les plus-values nettes provenant de la cession de titres détenus depuis au moins deux ans, (distributions effectuées directement par la SCR) ; - ou sur les sommes reçues par la SCR au cours de l'exercice précédent, soit au titre de la répartition d'une fraction des actifs d'un fonds de placement à risques provenant de la cession de titre détenus depuis au moins deux ans ; soit au titre de la distribution d'une entité de capital risque mentionnée au b du 2 de l'article L. 214-36 du même code monétaire et financier, constituée dans un État ou un territoire ayant conclu une convention fiscale avec la France contenant une clause d'assistance administrative lorsque cette distribution est prélevée sur des plus-values réalisées par l'entité lors de la cession de titres détenus depuis plus de deux ans (distributions réalisées par l'intermédiaire d'autres structures de capital risque).	Conserver
Exonération conditionnelle des gains réalisés par les fonds communs de placement dans le cadre de leur gestion	n.c.	Le régime fiscal des FCP est celui de la transparence fiscale. Les FCP sont des copropriétés et sont exclus de plein droit du champ d'application de l'impôt sur les sociétés. La loi n'exonère les plus-values de cessions de titres, réalisées dans le cadre de la gestion des FCP, qu'à la condition qu'aucune personne physique ne possède directement ou indirectement (par personne physique ou morale interposée) plus de 10 % des parts du fonds.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération des gains retirés d'opérations de bourse effectuées par les clubs d'investissement durant leur existence. Création d'un régime simplifié d'imposition	n.c.	Durant toute la vie d'un club (10 ans au maximum) et tant que les membres ne retirent pas leurs titres ou leurs liquidités du portefeuille commun, l'entité fiscale du club d'investissement est exonérée d'impôt sur les plus-values (réalisées à l'occasion de cessions de titres). D'une façon plus générale, le régime d'un club d'investissement est celui de la « transparence fiscale ». En cas de sortie de titres ou de liquidités du club d'investissement par les membres ou en cas de dissolution du club, la loi française prévoit depuis 1978 que seuls les gains nets en capital retirés des cessions de titres feront l'objet d'une taxation sur les plus-values.	Envisager la suppression
Exonération d'impôt sur les sociétés de la valeur nette de l'avantage en nature consenti par les personnes morales qui ont pour objet de transférer gratuitement à leurs membres la jouissance d'un bien meuble ou immeuble	n.c.	Cette dépense fiscale vise à faciliter la constitution de « sociétés de multipropriété » ayant pour objet de mettre gratuitement à la disposition de leurs associés certains biens (mobiliers ou immobiliers) dont l'acquisition et l'utilisation individuelle seraient trop onéreuses. Il s'agit d'exonérer : - d'impôt sur les sociétés la société d'attribution en jouissance de l'avantage en nature constitué par la mise à disposition d'un bien meuble ou immeuble ; - d'impôt sur le revenu la valeur nette de cet avantage chez certains associés personnes physiques. Les entreprises passibles de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu dans la catégorie des La déduction de la provision est dans tous les cas plafonnée à 46 000 € pour l'ensemble des prêts et souscriptions au capital effectués au profit de chaque salarié créateur d'une entreprise éligible. Les sociétés doivent, d'une part, avoir pour objet social de mettre gratuitement à la disposition de leurs membres des biens meubles, des locaux meublés ou des installations concédées et, d'autre part, être soumises à l'impôt sur les sociétés. Elles ne doivent pas réaliser d'opérations génératrices de recettes auprès de tiers, sauf 'il s'agit d'opérations accessoires n'excédant pas 10 % de leurs recettes totales ou résultant d'une obligation imposée par la puissance publique.	Conserver
Imposition au taux réduit de 16,5 % (19 % à compter du 1er janvier 2009) de la plus-value nette afférente à la réévaluation des immeubles et des titres de sociétés à prépondérance immobilière, réalisée du 1er janvier 2004 au 31 décembre 2009	n.c.	Les plus-values nettes dégagées lors de la cession d'un immeuble, de droits afférents à un contrat de crédit-bail portant sur un immeuble, de certains droits réels immobiliers ou de titres de sociétés à prépondérance immobilière par une personne morale soumise à l'impôt sur les sociétés (IS) dans les conditions de droit commun au profit d'une SIIC, une SPICAV, ou une de leurs filiales ayant opté pour le régime de faveur prévu à l'article 208 C du CGI ou une SCPI sont soumises au taux réduit d'IS de 19 %.	Conserver

Source : mission IGF.

2.2.10. Outre-mer

Compte tenu de la multiplicité des dispositifs, la mission propose d'intégrer certains d'entre-deux dans la dotation des territoires concernés et de leur laisser la décision sur l'avenir des actions correspondantes, et d'en faire revenir d'autres dans le droit commun.

Tableau 21 : Récapitulatif des mesures de petits montants « outre-mer »

	En nombre	En montant (en M€)
Conserver	6	10,6
Regrouper	2	0,8
Envisager la suppression	11	13,8
Éteint	3	1,5
Manque d'informations	3	1,2
Total	25	28

Source : mission IGF.

Tableau 22 : Détail des mesures de petits montants « outre-mer »

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération des opérateurs de communications électroniques établis dans les départements d'outre-mer, pour les activités qu'ils y exercent, jusqu'à la disparition des messages publicitaires sur le service public audiovisuel	5	Une taxe de 0,9 % identique à celle imposée aux opérateurs métropolitains n'a pas été retenue pour l'outre-mer puisque les chaînes de France Télévisions n'y sont pas diffusées et que RFO conserve ses recettes publicitaires pendant jusqu'au 30 novembre 2011. En outre, elle contribuerait seulement à hauteur de 4 millions d'euros au financement de France Télévisions mais ces 4 millions représenteraient autant de pertes supplémentaires par an pour ces opérateurs ultramarins et induiraient de moindres investissements et des pertes d'emplois dans ces territoires : ceci serait inconciliable avec l'objectif de rattrapage du haut débit en outre-mer fixé par le gouvernement au travers du Plan « France numérique 2012 » et conforterait en fait la position dominante de France Télécom dans ces territoires. Ces éléments ont conduit à exempter les opérateurs établis en outre-mer du paiement de la nouvelle taxe sur le chiffre d'affaires, jusqu'à la suppression de la publicité sur RFO.	Envisager la suppression
Garanties du Fonds de garantie Mayotte (AFD/SPM)	5	L'AFD peut octroyer sa garantie pour des opérations visant à favoriser la mobilisation des ressources locales. Les garanties permettent de diminuer le risque pris par les banques dans les prêts qu'elles octroient. Des couvertures sont également possibles contre les risques politiques ou le non-respect par les États de leurs engagements. Le fonds de garantie ARIZ facilite l'accès au crédit des entreprises et des institutions de micro-finance dans la ZI-AFD. Le fonds DOM garantit les opérations de crédit à moyen et long terme des entreprises privées de l'Outre-mer. Le fonds FASEP offre une couverture aux PME françaises à l'étranger, hors ACP.	Conserver
Desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon	4	L'État finance la liaison maritime du territoire avec le Canada (Halifax) indispensable à l'approvisionnement de l'archipel et de ses habitants. Une délégation de service public relative au transport international de fret, couvrant la liaison Halifax - Saint-Pierre a été conclue le 12 août 2009 pour un volume minimal de 50 rotations par an. Par ailleurs, un nouveau marché a été conclu en 2011, au titre des prestations à rendre aux importateurs sur les quais des ports d'Halifax et de Saint-Pierre concernant les opérations de manutention, de conditionnement et de déplacement sur les quais des marchandises.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Aides aux investissements de l'ODEADOM	4	L'ODEADOM oriente ses crédits vers la structuration de l'élevage, la diversification végétale, la filière banane et la filière canne à sucre - rhum. L'Office finance principalement : - des aides aux organisations de producteurs ; - des investissements ; - des aides à la recherche et au développement, à l'assistance technique, au logo des régions ultrapériphériques (RUP) à l'élevage et à la qualité.	Envisager la suppression
Réduction de 50 % des tarifs des droits d'enregistrement et de timbre en Guyane	3	Dans le département de la Guyane, les tarifs des droits de timbre prévus par le présent code sont réduits de moitié (article 1043A du code général des impôts). La même réduction est applicable aux tarifs des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière, sauf lorsque ces droits et taxe sont perçus au taux prévu à l'article 1594 D (qui instaure un plancher de 1 % pour les droits autres que le droit proportionnel de 0,6 %).	Envisager la suppression
Chantiers de développement local (CDL) en Nouvelle Calédonie et aux îles Wallis et Futuna	2	Les CDL concernent la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie et les îles Wallis-et-Futuna. Ce dispositif permet d'assurer aux plus démunis des revenus (SMIG local) versés en échange d'un travail d'intérêt général effectué soit dans les services publics, soit dans les villages, ou encore au titre de projets spécifiques portés par des associations. Un grand nombre de ces contrats est proposé à une population dépourvue de qualification et de diplôme et n'ayant pour certains jamais travaillé. Ils permettent également d'apporter une aide à la réinsertion sociale et professionnelle des travailleurs privés d'emploi. Les chantiers de développement local s'adressent autant aux adultes qu'aux jeunes, ces derniers pouvant bénéficier de dispositions leur permettant de compléter leur formation initiale.	Envisager la suppression
Financement de la desserte aérienne des îles Wallis et Futuna	2	La desserte aérienne entre les îles Wallis-et-Futuna fait l'objet d'une nouvelle convention de délégation de service 2013-2017 entre le territoire et la compagnie aérienne Air Calédonie International, prévoyant un plafond de couverture du déficit d'exploitation du délégataire.	Conserver
Projet initiative jeunes création (Outre-Mer)	2	Le dispositif du PIJ création bénéficie aux jeunes âgés de dix-huit à trente ans qui créent ou reprennent une entreprise dont le siège ou l'établissement principal se trouve dans un département d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint Martin, Saint Pierre-et-Miquelon et Mayotte et dont ils assurent la direction effective. L'aide consiste en une aide financière en capital, exonérée de charges sociales et fiscales. Le montant maximum de l'aide est de 7 317 €. Le montant de l'aide est déterminé en fonction des caractéristiques financières du projet). L'aide est effectuée en deux ou trois versements espacés d'au moins 6 mois, à compter de la création ou de la reprise effective de l'entreprise. Le premier versement ne peut pas dépasser 80 % de l'aide accordée. Une partie de l'aide, dans la limite maximale de 15 % de cette dernière, peut être consacrée au financement d'heures de conseil ou d'accompagnement et de formation à la gestion.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Contrat d'insertion par l'activité outre-mer	1	Le contrat d'insertion par l'activité est régi par les dispositions applicables aux contrats d'accompagnement dans l'emploi. Franchise de cotisations patronales de sécurité sociale, à l'exclusion des cotisations liées aux accidents du travail et maladies professionnelles, dans la limite du produit du SMIC par le nombre d'heures rémunérées, sans plafond de rémunération. Les employeurs concernés sont les agences d'insertion mises en place en outre mer pour des emplois directs ou la mise à disposition par l'agence d'utilisateurs pour des tâches d'utilité sociale	Manque d'informations
Aides pour la relance du tourisme outre-mer	1	Le renforcement du secteur du tourisme est un des principaux axes de développement économique des territoires ultramarins. En complément de l'action des collectivités, l'État intervient ainsi à différents niveaux pour permettre la relance du tourisme et apporter une réponse cohérente au niveau de la demande et de l'offre : diversification de la clientèle (campagnes de promotion à destination de la clientèle européenne), action sur l'offre (facilitation de l'accès aux financements bancaires, poursuite des actions de restructuration). Pour mettre en œuvre ces actions, le ministère des outre-mer finance notamment un plan de relance du tourisme en faveur de l'outre-mer dont la réalisation est confiée au groupement d'intérêt économique (GIE) Atout France dans le cadre d'une convention. A ce titre, ce GIE est chargé de mettre en place et de réaliser une campagne internationale de promotion visant à encourager, élargir et diversifier la fréquentation touristique des outre-mer, sur le marché national et sur les grands marchés étrangers.	Regrouper
Primes à la création d'emploi dans les îles Wallis-et-Futuna	0	Les îles Wallis-et-Futuna bénéficient de crédits destinés aux primes à la création d'emploi, mises en place par l'article 16 de la loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer (LOPOM) afin d'encourager la création d'emplois dans le secteur privé. Cette aide vise à favoriser l'embauche en compensant pendant trois ans le coût des salaires versés aux nouveaux employés, dans la limite de 20 % du SMIC les deux premières années et de 10 % l'année suivante, sous la condition du maintien du nombre de salariés dans l'entreprise.	Regrouper
Abattement en faveur des immeubles anti-sismiques des départements d'outre-mer	0	La mesure consiste, dans les départements d'outre-mer, en un abattement de la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les logements à usage locatif attribués sous condition de ressources et appartenant à un organisme d'habitations à loyer modéré ou à une société d'économie mixte, lorsqu'ils font l'objet de travaux d'amélioration financés avec le concours de l'État, afin de les conforter au regard des risques naturels prévisibles. Ces dispositions sont applicables, sauf délibération contraires des collectivités territoriales ou des EPCI à fiscalité propre, aux logements dont les travaux ont été achevés à compter du 1er janvier 2004. Une compensation par l'État du coût de cette mesure est applicable. Toutefois, aucune demande de compensation n'a été recensée à ce jour, ce qui tend à confirmer l'absence de recours à ce dispositif.	Manque d'informations

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Abattement sur la base nette imposable des établissements situés dans les départements d'outre-mer	0	La mesure porte sur les taxes locales (TP, devenue CVAE et CFE).	Envisager la suppression
Aide à la rénovation hôtelière	0	L'aide à la rénovation hôtelière est octroyée aux établissements hôteliers de plus de 15 ans situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon afin d'améliorer la qualité et de moderniser l'offre d'hébergement et d'accueil. Cette aide budgétaire peut atteindre un montant maximum de 7 500 € par chambre dans la limite de 100 chambres par établissement ou bien 6 500 € par chambre lorsque l'opération de rénovation n'a pas pour objectif d'améliorer le classement de l'établissement. Pour répondre à l'objectif de mise à niveau du parc hôtelier ultramarin, trois types de dépenses sont éligibles : les travaux de réhabilitation légère et moyenne, les travaux de rénovation et les travaux d'extension.	Envisager la suppression
Contrat de retour à l'emploi en Outre-Mer (extinctif)	0	Les effets de la mesure se sont achevés en 2010.	Éteint
Exonération d'IS des bénéfices en cas de création d'activité nouvelle dans les départements d'outre-mer (sur agrément)	0	En application de l'article 208 quater du CGI, une exonération de dix ans d'IS peut être accordée, totalement ou partiellement, aux entreprises nouvelles ou développant une activité nouvelle, en raison des bénéfices procurés par l'activité nouvelle (régime parfois appelé « régime fiscal de moyenne durée »). Cette exonération d'IS entraîne une exonération de l'imposition forfaitaire annuelle. Sont éligibles au dispositif les sociétés passibles de l'IS, constituées dans les DOM entre le 21 décembre 1960 et le 31 décembre 2006, sous réserve que leur objet social et leur programme d'activité aient fait l'objet d'un agrément, et les sociétés anciennes (passibles de l'IS), qui créent une activité nouvelle dans un département d'outre-mer entre l'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 1960 et le 31 décembre 1960. L'application du dispositif est subordonnée à l'octroi d'un agrément délivré par le ministre chargé du budget après avis motivé des commissions locale et centrale d'agrément.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Imputation sur le revenu global, sur agrément, des déficits industriels et commerciaux non professionnels provenant de la location d'un hôtel, d'une résidence de tourisme ou d'un village de vacances classé, situé dans les départements d'outre-mer, et ayant fait l'objet de travaux de rénovation ou de réhabilitation	0	Lorsqu'ils louent à une entreprise un hôtel, une résidence de tourisme ou un village de vacances classé situé dans un DOM et répondant à certaines conditions , les contribuables personnes physiques domiciliés en France au sens de l'article 4 B du CGI peuvent bénéficier, à l'IR, en tant qu'exploitant individuel, associé d'une société de personnes, d'un groupement d'intérêt économique ou d'un groupement européen d'intérêt économique, de deux avantages fiscaux distincts : - la non-application de la limitation du montant des amortissements fiscalement déductibles prévue à l'article 39 C du CGI ; - la possibilité d'imputer une fraction du déficit sur le revenu global. Ces deux avantages sont applicables pour une durée de cinq ans à compter de la date de clôture de l'exercice de livraison ou d'achèvement des travaux de rénovation ou de réhabilitation d'un hôtel. Le propriétaire est tenu de rétrocéder à l'entreprise exploitante au moins 62,5 % de l'avantage en impôt. Cette rétrocession s'effectue sous forme de diminution du loyer ou du prix de cession du bien. L'application du dispositif est soumise à l'octroi d'un agrément préalable délivré par le ministre chargé du budget.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Imputation sur le revenu global, sur agrément, des déficits industriels et commerciaux non professionnels provenant de la location d'un hôtel, d'une résidence de tourisme ou d'un village de vacances classé, situé dans les départements d'outre-mer, et ayant fait l'objet de travaux de rénovation ou de réhabilitation	0	Lorsqu'ils louent à une entreprise un hôtel, une résidence de tourisme ou un village de vacances classé situé dans un DOM et répondant à certaines conditions , les contribuables personnes physiques domiciliés en France au sens de l'article 4 B du CGI peuvent bénéficier, à l'IR, en tant qu'exploitant individuel, associé d'une société de personnes, d'un groupement d'intérêt économique ou d'un groupement européen d'intérêt économique, de deux avantages fiscaux distincts : - la non-application de la limitation du montant des amortissements fiscalement déductibles prévue à l'article 39 C du CGI ; - la possibilité d'imputer une fraction du déficit sur le revenu global. Ces deux avantages sont applicables pour une durée de cinq ans à compter de la date de clôture de l'exercice de livraison ou d'achèvement des travaux de rénovation ou de réhabilitation d'un hôtel. Le propriétaire est tenu de rétrocéder à l'entreprise exploitante au moins 62,5 % de l'avantage en impôt. Cette rétrocession s'effectue sous forme de diminution du loyer ou du prix de cession du bien. L'application du dispositif est soumise à l'octroi d'un agrément préalable délivré par le ministre chargé du budget.	Manque d'informations
Prêts bonifiés (AFD) => PAI (Prêts Aides à l'Investissement)	0	Ces crédits seront consacrés à la bonification par l'État des prêts octroyés par l'AFD en faveur des collectivités territoriales. Grâce à un effet de levier de 11,3 sur les prêts bonifiés (PCL) ce sont au total près de 340 M€ de prêts bonifiés qui devraient être accordés en 2013.	Conserver
Primes à la création d'emploi des jeunes de Mayotte	0	La mesure ne semble plus être utilisée.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Prise en compte sur une base réduite des résultats provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer. Dispositions applicables jusqu'au 31 décembre 2017	0	Les entreprises dont les exploitations se trouvent en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique ou à la Réunion peuvent bénéficier d'un abattement sur les bénéfices réalisés lorsqu'elles respectent les conditions suivantes : - elles emploient moins de deux cent cinquante salariés et ont réalisé un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros ; - l'activité principale de l'exploitation relève de l'un des secteurs d'activité éligibles à la réduction d'impôt prévue à l'article 199 undecies B du CGI ou correspond à une activité de comptabilité, de conseil aux entreprises, d'ingénierie ou d'études techniques à destination des entreprises ; - lorsque l'abattement est d'un montant supérieur ou égal à 500 euros, l'entreprise doit réaliser des dépenses en faveur de la formation professionnelle et effectuer un versement au profit du fonds d'expérimentation en faveur des jeunes, le montant minimal de ces actions étant proportionnel à celui de l'avantage fiscal. L'abattement prévu par l'article 44 quaterdecies du CGI s'applique sur les bénéfices, à l'exception des plus-values constatées lors de la réévaluation des éléments d'actifs. Le taux normal de l'abattement est fixé à 50 % au titre des exercices ouverts entre le 1er janvier 2008 et le 31 décembre 2014, à 40 % pour les exercices ouverts en 2015, à 35 % pour les exercices ouverts en 2016 et à 30 % pour les exercices ouverts en 2017. Pour les bénéfices provenant d'exploitations situées dans certaines zones géographiques spécifiques (Guyane notamment) ou dont l'activité relève de certains secteurs, le taux d'abattement est majoré. Il est porté à 80 % au titre des exercices ouverts entre le 1er janvier 2008 et le 31 décembre 2014, à 70 % au titre des exercices ouverts en 2015, à 60 % au titre des exercices ouverts en 2016 et à 50 % au titre des exercices ouverts en 2017. Le montant du bénéfice exonéré est plafonné à 150 000 € pour l'application de l'abattement de droit commun et à 300 000 euros pour l'application de l'abattement majoré. Cette mesure fiscale prend fin pour l'exercice ouvert en 2017.	Envisager la suppression
Exonération de TVA des transports maritimes de personnes et de marchandises dans la limite de chacun des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion	€	Les transports maritimes de personnes et de marchandises en provenance ou à destination des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion ne sont pas soumis à la TVA.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération, sur agrément, des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière dans les départements d'outre-mer	ε	Les sociétés anonymes (SA), en commandite par actions (SCA), à responsabilité limitée (SARL) qui ont pour objet la recherche et l'exploitation minières dans les départements d'outre mer, les SA, les sociétés en commandite simple (SCS) ou à SARL exerçant dans le département de la Guyane une activité agricole, forestière ou industrielle, les sociétés qui ont pour objet exclusif d'exercer, dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique ou de la Réunion, une activité industrielle comportant un programme d'investissement d'un montant minimal fixé à 20 millions de francs (3 048 980,30 €), qui réinvestissent les bénéfices réalisés dans leur entreprise bénéficiant, sous condition d'octroi d'un agrément délivré par le ministre de l'économie et des finances, d'une exonération d'IS des bénéfices réinvestis, et des droits et taxes d'entrée et de sortie sur certains produits. Cette exonération s'applique durant une période de vingt-cinq ans qui peut, le cas échéant, être prolongée de cinq ans.	Envisager la suppression
Abattement sur la base nette imposable des établissements situés dans les départements d'outre-mer	n.c.	Sauf délibération contraire des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis du CGI, la base nette d'imposition à la CFE des établissements existant au 1er janvier 2009 en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique ou à La Réunion ou faisant l'objet d'une création ou d'une extension à compter du 1er janvier 2009 dans ces départements et exploités par des entreprises répondant, au cours de la période de référence mentionnée à l'article 1467 A du CGI, aux conditions fixées au I de l'article 44 quaterdecies du même code, fait l'objet d'un abattement dans la limite d'un montant de 150 000 € par année d'imposition.	Envisager la suppression
Exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties (Zones franches globales DOM)	n.c.	Les entreprises implantées dans les DOM (Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique) peuvent bénéficier, jusqu'au 31 décembre 2017, d'une exonération d'impôt sur les bénéfices et d'exonérations d'impôts locaux (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, taxe foncière sur les propriétés bâties). Elle concerne les entreprises exploitées dans l'un des 4 DOM et : - dont l'activité principale est soit agricole, industrielle ou artisanale, soit relève de la comptabilité, du conseil aux entreprises, de l'ingénierie ou des études techniques à destination des entreprises. - qui emploient moins de 250 salariés et réalisant un CA annuel inférieur à 50 millions d'euros, - et relevant d'un régime réel d'imposition, du régime micro-BIC ou micro-BNC (sauf option pour les versements fiscaux libérateurs de l'impôt sur le revenu).	Conserver

Source : mission IGF.

2.2.11. Prêts, garanties, fonds propres

Il est proposé de conserver les mesures de faible montant qui ont recours à des prêts, garanties ou interventions en fonds propres, dans la mesure où le faible montant reporté dans la base de données ayant servi à l'analyse est soit le montant budgétaire annuel réduit, qui révèle donc un effet de levier important, soit une convention de comptabilisation qui conduit à considérer pour un montant nul des interventions ayant des effets substantiels (cas de l'assurance-crédit de Coface par exemple).

Tableau 23 : Récapitulatif des mesures de petits montants « prêts, garanties, fonds propres »

	En nombre	En montant (en M€)
Conserver	31	12,6
Regrouper	0	0
Envisager la suppression	0	0
Éteint	2	0
Manque d'informations	0	0
Total	33	12,6

Source : mission IGF.

Tableau 24 : détail des mesures de petits montants « prêts, garanties, fonds propres »

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Garantie du Risque Économique	5	Cette garantie couvre les entreprises contre la dérive des prix de revient pour des contrats d'exportation. Les encours gérés dans le cadre de cette procédure sont aujourd'hui résiduels compte tenu de la baisse de l'inflation en France.	Conserver
Garantie de change	4	La garantie de change assure l'exportateur contre la baisse éventuelle du cours des devises de facturation d'un contrat dont la signature et l'entrée en vigueur sont incertaines. Souscrite obligatoirement en situation de concurrence, elle garantit à l'entreprise la valeur en euros de l'offre qu'elle remet en devises, jusqu'au paiement du contrat, si elle le remporte. La conclusion du contrat étant incertaine, ces évolutions ne pourraient normalement être couvertes que par des options, dont le prix de marché est élevé. Grâce à une mutualisation des achats d'instruments sur le marché et des risques à couvrir au moyen d'un modèle statistique de taux de conclusion de contrats observés historiquement sur l'ensemble de ses assurés, la Coface peut proposer à ses assurés des coûts leur permettant d'accéder plus facilement à ce type de couverture. La garantie ne peut pas influencer sur les parités de change, qui s'imposent à la Coface au moment des mises en place de couverture. Afin que l'État ne soit pas exposé à un risque budgétaire du fait de cette garantie, cette dernière est équilibrée dans son principe, la symétrie entre l'indemnisation des pertes de change et le reversement des bénéfices et la perception de primes adaptées permettant, sur des variations de long terme du cours des devises, d'obtenir des effets qui se compensent. La mutualisation des dossiers permet également aux flux liés aux appels d'offres gagnés et perdus de s'équilibrer. Ces effets sont autant que possible figés dès la naissance du risque par la Coface, qui opère, via la salle des marchés, un arbitrage de la garantie en combinant des outils financiers de marché comme les ventes à terme ou les options. L'analyse statistique fine du portefeuille permet la modélisation du risque porté par les garanties de façon précise, et l'adéquation des couvertures de marché aux risques portés. La gestion à l'équilibre de la procédure est un objectif à part entière qui permet à la procédure de rester dans le cadre des règles communautaires.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Interventions du Fonds National d'Amorçage-FNA (CDC entreprises)	4	Le Fonds national d'amorçage (FNA) est une action du programme d'investissements d'avenir lancé par l'État en décembre 2009. Le Fonds national d'amorçage réalise des investissements dans des fonds d'amorçage gérés par des équipes de gestion professionnelles et qui réalisent eux-mêmes des investissements dans de jeunes entreprises innovantes en phases d'amorçage et de démarrage. Le Fonds national d'amorçage ne finance pas directement des entreprises. Les fonds d'amorçage souscrits par le Fonds national d'amorçage viseront prioritairement les entreprises des secteurs technologiques définis par la Stratégie nationale pour la recherche et l'innovation : la santé, l'alimentation et les biotechnologies, les technologies de l'information et de la communication, les nanotechnologies, les écotechnologies. Le Fonds national d'amorçage est opérationnel depuis avril 2011 et il réalise des investissements dans des fonds d'amorçage pendant une période de 4 ans. A fin juillet 2012, il a investi 95 M€ dans 5 fonds : Inserm Transfert Initiative, Technocom II, Grand Ouest Capital Amorçage, Emergence innovation I et Elaïa Alpha Fund. Les fonds gérés sont de 600 M€ pour une fourchette d'intervention de 5 à 25 M€. Le souscripteur est l'État.	Conserver
Accompagnement des projets ayant un impact structurant sur leur filière industrielle (Oséo)	0	Les projets structurants ont vocation à structurer les filières industrielles ou à en faire émerger de nouvelles. Ils visent, par le financement de projets ambitieux, à renforcer les positions des entreprises françaises sur les marchés porteurs et plus largement la position économique d'un tissu d'entreprises, en confortant ou construisant des relations collaboratives pérennes entre industries, services et organismes de recherche. Ces projets seront d'une taille supérieure à ceux généralement financés par le Fonds unique interministériel (FUI), l'assiette devant en général être comprise entre 8 et 50 millions d'euros, et en cohérence avec la stratégie de R&D du ou des pôles de compétitivité labellisateurs. Ils peuvent couvrir l'ensemble du spectre de la recherche, jusqu'au prototype industriel de préfabrication. L'ensemble des domaines scientifiques et technologiques est concerné par cette mesure. Les pôles de compétitivité labellent les projets de R&D structurants. Ils veillent à la mobilisation des acteurs pour élaborer des projets collaboratifs d'envergure, au croisement de technologies et de marchés stratégiques. Ils chercheront à créer des collaborations publiques et privées, dans la mesure du possible pérennes et dans une logique inter-pôles pérenne. Le soutien aux projets de R&D structurants s'élèvera à 300 millions d'euros, répartis en 150 millions d'euros de subventions, et 150 millions d'euros d'avances remboursables.	Conserver
Aides de l'Agence de l'Innovation Industrielle (AII - intégrée dans Oséo)	0	La mesure a été supprimée et les crédits intégrés dans la dotation d'Oséo pour l'innovation.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Assurance-crédit	0	L'assurance-crédit consiste à couvrir les exportateurs, à court terme ou à long terme, contre le risque d'interruption de leur contrat, et les banques contre le risque de non remboursement des crédits à l'exportation octroyés à un acheteur étranger public ou privé. L'essentiel de l'encours est constitué par des affaires à moyen et long terme ou dont la durée de fabrication est importante, l'assurance-crédit ne couvrant plus que de manière résiduelle les risques à court terme. Les risques couverts sont de deux ordres : - le risque de fabrication : la Coface assure le risque lié à l'interruption d'un contrat pendant la période d'exécution du contrat. En effet, pendant la fabrication, l'exportateur peut subir une perte si les travaux sont interrompus alors qu'il a engagé des dépenses. Le produit réalisé peut être inutilisable, ne plus trouver d'acheteur ou se vendre à perte. Le risque de fabrication est couvert jusqu'à la livraison, le risque de crédit prenant le relais pour couvrir alors un risque de non-paiement ; - le risque de crédit : la Coface assure la banque contre le risque de non-remboursement du crédit octroyé à l'acheteur étranger. L'expression « risque de crédit » recouvre en pratique deux risques successifs : celui de non-paiement et celui de non transfert. Pour un acheteur public, le risque de crédit se matérialise par un événement politique ou catastrophique. Dans le cas d'un acheteur privé, il faut y ajouter le risque commercial (carence du débiteur ou insolvabilité). Ce risque correspond à la part la plus importante des garanties délivrées. L'assurance-crédit concerne essentiellement les grands contrats de biens d'équipement dans les pays en développement ou en transition, qui nécessitent un financement à moyen et long terme ou une assurance contre le risque politique (néanmoins, les difficultés économiques et financières rencontrées ces derniers mois par certains pays européens ont créé une demande à destination de ces pays). Les engagements internationaux (notamment communautaires) de la France imposent à l'État de ne garantir que les risques non assurables par le marché, c'est-à-dire ceux qui sont les plus volatils ou les plus incertains. Les garanties pour des équipements de défense jouent un rôle important dans ce secteur, le risque d'embargo ne pouvant être assuré par le marché.	Conserver
Avance remboursable dans le secteur aéronautique (ATR)	0	Ces dotations sont destinées à financer, sous forme d'avances remboursables, les aides d'État aux développements d'avions, de moteurs, d'hélicoptères, d'équipements avioniques et de systèmes. Le remboursement de ces avances intervient au fur et à mesure de la vente des produits. Ce type d'aides offre un partage du risque technologique et commercial entre les industriels et l'État, et permet l'intéressement des pouvoirs publics au succès des programmes. La durée caractéristique des programmes de développement, et donc de l'échelonnement des paiements des avances remboursables, va jusqu'à 6 ans.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Avance remboursable dans le secteur aéronautique (hélicoptère EC 175)	0	Ces dotations sont destinées à financer, sous forme d'avances remboursables, les aides d'État aux développements d'avions, de moteurs, d'hélicoptères, d'équipements avioniques et de systèmes. Le remboursement de ces avances intervient au fur et à mesure de la vente des produits. Ce type d'aides offre un partage du risque technologique et commercial entre les industriels et l'État, et permet l'intéressement des pouvoirs publics au succès des programmes. La durée caractéristique des programmes de développement, et donc de l'échelonnement des paiements des avances remboursables, va jusqu'à 6 ans	Conserver
Crédit-bail immobilier (Oséo)	0	Cette intervention vise à financer les projets immobiliers à long terme de l'entreprise, tout en préservant sa trésorerie et en sécurisant son projet. Le crédit-bail OSEO couvre 100 % de l'investissement immobilier (y compris les frais liés à l'acquisition) et peut intégrer les aides des collectivités territoriales. Il est octroyé à partir de 200 000 euros pour des durées de 8 à 15 ans selon des modalités souples de loyers (constants, dégressifs...). Les conditions financières d'un crédit-bail immobilier sont comparables à celles d'un crédit classique. Le mécanisme du crédit-bail permet une optimisation fiscale et un gain financier : les loyers sont déductibles des charges pendant la plus grande partie du financement. L'entreprise économise ainsi de l'impôt sur la durée du contrat. L'entreprise peut sortir par anticipation après une période minimum de location. L'entrepreneur choisit le bien immobilier qui correspond à ses besoins et négocie avec le vendeur les conditions de l'acquisition. De même, dans une opération de construction, il choisit et négocie avec les entreprises chargées de réaliser son bâtiment. Le crédit-bailleur est propriétaire du bien pendant la durée du contrat, l'entreprise (le crédit-preneur) en est locataire. À l'issue du contrat, l'entreprise devient propriétaire du bien pour un montant symbolique.	Conserver
Crédit-bail mobilier - équipements des PME (Oséo)	0	Cette intervention vise à financer en souplesse un investissement matériel par le biais d'une opération de location. Le crédit-bail OSEO couvre 100 % de l'investissement mobilier et est octroyé à partir de 40 000 euros. Les conditions financières d'un crédit-bail immobilier sont comparables à celles d'un crédit classique. Le mécanisme du crédit-bail permet une optimisation fiscale et un gain financier : les loyers sont déductibles des charges pendant la plus grande partie du financement. L'entreprise économise ainsi de l'impôt sur la durée du contrat. L'entreprise peut sortir par anticipation après une période minimum de location. L'entrepreneur choisit le bien mobilier qui correspond à ses besoins et négocie avec le vendeur les conditions de l'acquisition. Le crédit-bailleur est propriétaire du bien pendant la durée du contrat, l'entreprise (le crédit-preneur) en est locataire. À l'issue du contrat, l'entreprise devient propriétaire du bien pour un montant symbolique.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Dotation de fonctionnement à l'AII (intégrée dans Oséo)	0	La mesure a été supprimée et les crédits intégrés dans la dotation d'Oséo pour l'innovation.	Éteint
Financement de la Plate-forme de la Filière Automobile -PFA (Oséo)	0	La Plateforme de la Filière Automobile (PFA) a pour mission d'améliorer, de manière concrète et rapide, la compétitivité de l'ensemble des entreprises de la filière. 4 Groupes de Travail prioritaires ont été mis en place, afin de remplir les objectifs suivants : - Lean manufacturing : déployer le Lean Manufacturing dans 300 entreprises de la filière automobile - Compétences et métiers de demain : promouvoir la filière afin d'attirer les talents, faciliter la mutualisation des ressources, établir la vision des évolutions chiffrées des besoins en compétences - Meilleure gestion de la communication : déploiement des outils TIC (déployer les TIC dans 300 entreprises de la filière automobile), transmission de l'information dans la filière (homogénéiser et fluidifier la transmission de l'information dans la filière), processus biens d'équipement (établir un processus standard d'acquisition de biens d'équipement industriel) - Stratégie Moyen & Long Terme : assurer et vérifier la bonne application du Code de Performance et de Bonnes Pratiques défini dans le cadre du Pacte Automobile, faire partager la vision stratégique de la filière entre tous ses acteurs, identifier, par filière métier, les pistes d'amélioration de la compétitivité et les voies d'innovation, et favoriser leurs mises en œuvre.	Conserver
Financements de Projets structurants des pôles de compétitivité (Oséo)	0	Les projets structurants ont vocation à structurer les filières industrielles ou à en faire émerger de nouvelles. Ils visent, par le financement de projets ambitieux, à renforcer les positions des entreprises françaises sur les marchés porteurs et plus largement la position économique d'un tissu d'entreprises, en confortant ou construisant des relations collaboratives pérennes entre industries, services et organismes de recherche. Ces projets seront d'une taille supérieure à ceux généralement financés par le Fonds unique interministériel (FUI), l'assiette devant en général être comprise entre 8 et 50 millions d'euros, et en cohérence avec la stratégie de R&D du ou des pôles de compétitivité labellisateurs. Ils peuvent couvrir l'ensemble du spectre de la recherche, jusqu'au prototype industriel de préfabrication. L'ensemble des domaines scientifiques et technologiques est concerné par cette mesure. Les pôles de compétitivité labellisent les projets de R&D structurants. Ils veillent à la mobilisation des acteurs pour élaborer des projets collaboratifs d'envergure, au croisement de technologies et de marchés stratégiques. Ils chercheront à créer des collaborations publiques et privées, dans la mesure du possible pérennes et dans une logique inter-pôles pérenne. Le soutien aux projets de R&D structurants s'élèvera à 300 millions d'euros, répartis en 150 millions d'euros de subventions, et 150 millions d'euros d'avances remboursables.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
FMEA 1 et 2 (Fonds de modernisation des Équipementiers Automobiles)	0	Le FMEA (Fonds de Modernisation des Équipementiers Automobiles) est un fonds d'investissement qui peut intervenir par apport en fonds propres ou quasi-fonds propres dans les entreprises équipementiers automobiles. Ces interventions doivent permettre le développement et la consolidation de grosses PME plus rentables, stratégiques, compétitives et capables d'offrir aux constructeurs automobiles une capacité de recherche et développement et un ancrage international renforcé. Le FMEA intervient sur le moyen et long terme, généralement pour une durée de 7 ou 8 ans. Le FMEA investit dans les entreprises suivantes : - des équipementiers ayant besoin de renforcer leurs fonds propres pour financer le développement de leurs activités et leurs programmes de recherche et développement, - des entreprises capables de fédérer et consolider des ensembles plus performants dans les filières de l'équipement automobile (plasturgie, emboutissage et ferrage, fonderie, caoutchouc, etc.), - des entreprises à forte capacité innovante et à forte croissance, ayant des besoins en fonds propres. Le montant d'intervention peut atteindre plusieurs dizaines millions € pour les équipementiers de rang 1 (600 M€ apportés à parts égales par le FSI, Renault et PSA), et jusqu'à 5 millions € pour les équipementiers de rang 2 (50 M€ souscrits par 5 équipements automobiles et les acteurs du FMEA1).	Conserver
Fonds Bois (FSI)	0	Créé en 2009, le Fonds Bois a vocation à contribuer au développement des entreprises du secteur, et éventuellement à leur regroupement, afin de faire émerger un tissu de PME de taille suffisante pour structurer la filière et répondre à la demande en produits bois. Le Fonds Bois investit en fonds propres ou quasi fonds propres et prend des participations minoritaires dans des entreprises rentables situées en France avec un projet de développement et dont l'activité s'exerce notamment dans les secteurs de la scierie, de la fabrication de charpentes et autres menuiseries, de la construction de maisons à ossature bois et de la production de plaquettes forestières et de pellets. Les fonds gérés sont de 20 M€ pour une fourchette d'intervention de 1 à 2 M€. Les souscripteurs se répartissent de la manière suivante : - banques : 25 % - entreprises : 25 % - fonds souverains : 25 % - FSI : 25 %.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Fonds commun de placement à risque OC+ (obligations convertibles assorties de bons de souscription d'actions (« BSA A »))-FSI)	0	Géré par CDC Entreprises et FSI Régions pour le compte du FSI, le FCPR OC+ est un outil de financement des PME. Les entreprises cibles doivent avoir au moins deux exercices clos et approuvés, réaliser au minimum un chiffre d'affaires de 3 millions d'euros, avoir au moins un résultat bénéficiaire sur les trois derniers exercices et être capable de poursuivre une activité pérenne dans le cadre d'un projet de développement. OC+ est doté de 510 millions d'euros, dont 220 millions gérés par CDC Entreprises et 290 millions par FSI Régions, sa filiale. OC+ est constitué d'obligations convertibles assorties de bons de souscription d'actions (« BSA A »). L'obligation convertible est un outil financier d'une durée de vie de 5 à 7 ans. Elle bénéficie d'une rémunération en deux parties : le paiement d'intérêts annuels à hauteur de 5 % et un paiement complémentaire (prime de non conversion) en fin de période qui permet d'atteindre une rémunération globale annuelle comprise entre 12 et 15 %. Au terme de sa durée, l'obligation est soit convertie en actions, soit remboursée. Les bons de souscription d'actions permettent de participer à la croissance de la valeur de l'entreprise au cours de la période d'investissement. Ces bons permettent d'acquérir des actions à un prix prédéterminé au moment de l'investissement. OC+ investit entre 500 000 euros et 7 millions d'euros via CDC Entreprises pour les opérations comprises entre 4 à 7 millions d'euros et FSI Régions pour celles d'un montant de 500 000 euros à 4 millions d'euros.	Conserver
Fonds commun de placement à risque "Avenir Mezzanine " (FSI)	0	Avenir Entreprises Mezzanine est un FCPR (Fonds commun de placement à risque) de dette mezzanine qui vise à pallier la carence de financement en capital-développement et capital-transmission des petites et moyennes entreprises à fort potentiel de croissance. Les bénéficiaires sont des PME : - à fort potentiel, - de plus de 3 ans, - n'ayant pas accès aux fonds propres classiques, - et réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 2 M€. Les secteurs d'activité éligibles sont : - environnement / énergies, - industrie et services, - Autres. Les investissements en capital développement/capital transmission se font sous la forme d'obligations convertibles, pour des montants compris entre 50.000 et 500.000 €, d'une durée de 5 à 8 ans, avec un amortissement à l'échéance ou par conversion. Les souscripteurs se répartissent de la manière suivante : - Banques : 33,3 % - CDC Entreprises : 33,3 % - Fonds souverains / États : 33,3 % - Personnes physiques - Family office : 0,2 %	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Fonds de Co-investissement direct (FCID)	0	Le FCID a pour objet de faire émerger des entreprises de plus grande taille, « champions français », compétitives sur les marchés européens et internationaux, et faciliter la transmission d'entreprise. Le fonds intervient de façon minoritaire sur des opérations de capital développement afin de financer des projets de croissance interne ou externe et/ou de réaménagement d'actionnariat, sur des opérations de transmission de petites et moyennes entreprises françaises, de tous secteurs et sur des opérations de capital risque dans des PME dites « technologiques » ayant déjà été financées par des fonds de capital risque, et proches de l'équilibre. Le FCID intervient en fonds propres ou quasi fonds propres. Le FCID privilégie des investissements aux côtés de fonds d'investissement ou investisseurs privés, qu'ils soient des fonds du portefeuille de fonds gérés par CDC Entreprises, ou des fonds gérés par des tiers. Le véhicule d'investissement ne prend plus de nouvelles participations. Les fonds gérés sont de 180 M€ pour une fourchette d'intervention de 4 à 10 M€. Le souscripteur est le FSI.	Conserver
Fonds InnoBio (Biotechnologies)	0	InnoBio est un FCPR de 139 millions d'euros géré par CDC Entreprises. Il est souscrit dans le cadre FSI France Investissement (37 %), en association avec les principaux laboratoires pharmaceutiques mondiaux (Sanofi-Aventis, GSK, Roche, Novartis, Pfizer, Lilly, Ipsen, Takeda, Boehringer-Ingelheim) opérant sur le territoire national. L'objectif principal du fonds est d'investir directement en fonds propres et quasi fonds propres au capital de sociétés fournissant des produits et services technologiques et innovants dans le domaine de la santé humaine. InnoBio est composé d'une équipe d'investisseurs spécialistes du secteur. Au 31 mars 2012, InnoBio a financé 9 entreprises : Adocia, Genticel, Poxel, ART Stent, Super Sonic Imagine, DBV Technologies, Advicenne Pharma, EyeVenSys et Sensorion pour un montant de 40 millions d'euros. Les fonds gérés sont de 139 M€ pour une fourchette d'intervention de 3 à 10 M€. Les souscripteurs sont : - entreprises : 63 % - FSI : 37 %	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Garantie financière - renforcement de la trésorerie pour les ETI (RT-ETI) (Oséo)	0	La garantie permet de partager ou réduire : - le risque (de 40 à 70 % selon les opérations couvertes) pris par les établissements financiers (banques, sociétés de capital-risque...), grâce à des fonds de garantie bénéficiant d'abondements de l'État (Fonds national de garantie), des collectivités territoriales (avec OSEO Garantie régions), de la Caisse des dépôts et de l'Union européenne : garantie du financement de la création ; garantie biotech ; garantie de caution ; contrat de développement création ; garantie développement, garantie financement transmission, contrat de développement transmission... ; cautions ou garanties à première demande ; - le risque (jusqu'à 60 %) des investissements liés à l' exportation et à l'implantation à l'étranger, ainsi qu'au crédit documentaire import : contrat de développement international, investissements dédiés à l'export, garanties cautions marchés export, garantie bancaire assurance Coface, garantie préfinancement commande export, garantie crédit documentaire import, garantie Fasep, investissements des filiales à l'étranger ; - le risque (jusqu'à 70 %) du financement en fonds propres des PME engagé par les investisseurs institutionnels et réseaux de business angels, via le Fonds France Investissement Garantie, abondé par la Caisse des dépôts, et le Fonds garantie de fonds propres, abondé par l'État et dédié aux FCPI.	Conserver
Garantie financière - renforcement de la trésorerie pour les PME (RT-PME) (Oséo)	0	La garantie permet de partager ou réduire : - le risque (de 40 à 70 % selon les opérations couvertes) pris par les établissements financiers (banques, sociétés de capital-risque...), grâce à des fonds de garantie bénéficiant d'abondements de l'État (Fonds national de garantie), des collectivités territoriales (avec OSEO Garantie régions), de la Caisse des dépôts et de l'Union européenne : garantie du financement de la création ; garantie biotech ; garantie de caution ; contrat de développement création ; garantie développement, garantie financement transmission, contrat de développement transmission... ; cautions ou garanties à première demande ; - le risque (jusqu'à 60 %) des investissements liés à l' exportation et à l'implantation à l'étranger, ainsi qu'au crédit documentaire import : contrat de développement international, investissements dédiés à l'export, garanties cautions marchés export, garantie bancaire assurance Coface, garantie préfinancement commande export, garantie crédit documentaire import, garantie Fasep, investissements des filiales à l'étranger ; - le risque (jusqu'à 70 %) du financement en fonds propres des PME engagé par les investisseurs institutionnels et réseaux de business angels, via le Fonds France Investissement Garantie, abondé par la Caisse des dépôts, et le Fonds garantie de fonds propres, abondé par l'État et dédié aux FCPI.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Garanties du Plan de relance PME	0	L'AFD peut octroyer sa garantie pour des opérations visant à favoriser la mobilisation des ressources locales. Les garanties permettent de diminuer le risque pris par les banques dans les prêts qu'elles octroient. Des couvertures sont également possibles contre les risques politiques ou le non-respect par les États de leurs engagements. Le fonds de garantie ARIZ facilite l'accès au crédit des entreprises et des institutions de micro-finance dans la ZI-AFD. Le fonds DOM garantit les opérations de crédit à moyen et long terme des entreprises privées de l'Outre-mer. Le fonds FASEP offre une couverture aux PME françaises à l'étranger, hors ACP.	Conserver
Investissements directs majoritaires dans des entreprises non cotées (Qualium Investissement)	0	Qualium Investissement (précédemment CDC Capital Investissement), filiale du groupe Caisse des Dépôts, développe les activités concurrentielles sur deux segments du marché : les transmissions au travers d'opérations dites « Leverage Buy Out (LBO) » et les opérations importantes de capital développement. Les fonds gérés par Qualium Investissement investissent en fonds propres dans des entreprises dont la valorisation s'étend principalement de 30 M€ à 500 M€. Ces prises de participations sont en règle générale majoritaires. Elles visent à accompagner dans la durée des opérations de transmission d'entreprises, de recomposition de leur capital ou de cessions de filiales ou de branches par des grands groupes.	Conserver
Ligne crédit confirmé pour les ETI (LCC-ETI) (Oséo)	0	Ce fonds a pour vocation de garantir la mise en place ou le renouvellement de lignes de crédit court terme confirmé, destinées au financement du cycle d'exploitation des entreprises. Cette garantie s'adresse à des entreprises rencontrant ou susceptibles de rencontrer des difficultés de trésorerie qui ne sont pas d'origine structurelles. Ce fonds s'adresse aux TPE, PME et Entreprises de Taille Intermédiaires indépendantes (ETI) quelle que soit leur date de création.	Conserver
Ligne crédit confirmé pour les PME (LCC-PME) (Oséo)	0	Ce fonds a pour vocation de garantir la mise en place ou le renouvellement de lignes de crédit court terme confirmé, destinées au financement du cycle d'exploitation des entreprises. Cette garantie s'adresse à des entreprises rencontrant ou susceptibles de rencontrer des difficultés de trésorerie qui ne sont pas d'origine structurelles. Ce fonds s'adresse aux TPE, PME et Entreprises de Taille Intermédiaires indépendantes (ETI) quelle que soit leur date de création.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Provision pour risques afférents aux opérations de crédit à moyen et long terme ainsi qu'aux crédits à moyen terme résultant de ventes ou de travaux effectués à l'étranger	0	Deux régimes de provisions selon une méthode forfaitaire, ont été institués : - d'une part, les provisions pour risques afférents aux opérations de crédit à moyen et à long terme réalisées par les banques et les établissements de crédit - et, d'autre part, les provisions destinées à faire face aux risques particuliers afférents aux crédits à moyen terme que les entreprises consentent pour le règlement des ventes ou des travaux qu'elles effectuent à l'étranger. - Les provisions pour risques afférents aux opérations de crédit à moyen et à long terme Sont concernés les prêts à moyen terme (durée comprise entre deux et cinq ans) et à long terme (durée au delà de cinq ans) ainsi que les avals, cautionnements ou garanties consentis pour garantir ces mêmes prêts. Ces provisions ne peuvent, en principe, être cumulées avec les provisions pour créances douteuses. La dotation annuelle de la provision ne peut excéder 5 % du bénéfice comptable de chaque exercice et le montant global ne peut excéder 0,5 % du montant des crédits à moyen et à long terme effectivement utilisés. - Les provisions pour risques afférents aux crédits à moyen terme résultant de ventes ou de travaux à l'étranger Sont visés les prêts à moyen terme (durée comprise entre deux et cinq ans) consentis par les entreprises pour le règlement des ventes et des travaux qu'elles effectuent à l'étranger. En principe, ces provisions ne peuvent également être cumulées avec la provision pour créances douteuses et leur montant global ne peut excéder 10 % du montant des crédits à moyen terme figurant à ce bilan et afférents à des opérations effectuées à l'étranger dont les résultats entrent dans les bases de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés.	Conserver
Soutien aux développements de programmes aéronautiques (toutes AR Aéro en 2008 & 2009)	0	Le dispositif se décline dans des projets spécifiques (ATR, hélicoptères, ...) en fonction des nouveaux programmes.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Financement direct (fonds propres, quasi fonds propres ou prêts) du développement des PME du secteur du numérique (CDC)	n.c.	Le Fonds national pour la Société Numérique (FSN) est un fonds créé par l'État, disposant de 3,6 Md€, dont 1,6 Md€ est destiné à accompagner sur une dizaine d'années en investissement les acteurs développant de nouveaux usages, services et contenus numériques. L'objectif du FSN est de soutenir le développement de l'économie numérique et d'avoir un impact majeur sur des secteurs stratégiques pour l'avenir de la France. Le FSN intervient notamment en fonds propres, quasi-fonds propres ou sous forme de prêts auprès d'entités de toutes tailles, avec l'objectif de financer des projets rentables sur les secteurs suivants : - Technologies de base du numérique (nanoélectronique et logiciels embarqués) - Cloud computing - Valorisation et numérisation des contenus scientifiques, éducatifs et culturels - Sécurité et résilience des réseaux - E-éducation - E-santé - Ville numérique - Systèmes de transport intelligents Le FSN intervient également en soutien des efforts de recherche et développement, sur ces mêmes secteurs. Une priorité est donnée aux projets qui associent le FSN aux retombées économiques en cas de succès.	Conserver
Garanties financières (Oséo région)	n.c.	La garantie permet de partager ou réduire : - le risque (de 40 à 70 % selon les opérations couvertes) pris par les établissements financiers (banques, sociétés de capital-risque...), grâce à des fonds de garantie bénéficiant d'abondements de l'État (Fonds national de garantie), des collectivités territoriales (avec OSEO Garantie régions), de la Caisse des dépôts et de l'Union européenne : garantie du financement de la création ; garantie biotech ; garantie de caution ; contrat de développement création ; garantie développement, garantie financement transmission, contrat de développement transmission... ; cautions ou garanties à première demande ; - le risque (jusqu'à 60 %) des investissements liés à l'exportation et à l'implantation à l'étranger, ainsi qu'au crédit documentaire import : contrat de développement international, investissements dédiés à l'export, garanties cautions marchés export, garantie bancaire assurance Coface, garantie préfinancement commande export, garantie crédit documentaire import, garantie Fasep, investissements des filiales à l'étranger ; - le risque (jusqu'à 70 %) du financement en fonds propres des PME engagé par les investisseurs institutionnels et réseaux de business angels, via le Fonds France Investissement Garantie, abondé par la Caisse des dépôts, et le Fonds garantie de fonds propres, abondé par l'État et dédié aux FCPI.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Interventions du Fonds national pour la Société Numérique (FSN)	n.c.	Le Fonds national pour la Société Numérique (FSN) est un fonds créé par l'État, disposant de 3,6 Md€, dont 1,6 Md€ est destiné à accompagner sur une dizaine d'années en investissement les acteurs développant de nouveaux usages, services et contenus numériques. L'objectif du FSN est de soutenir le développement de l'économie numérique et d'avoir un impact majeur sur des secteurs stratégiques pour l'avenir de la France. Le FSN intervient notamment en fonds propres, quasi-fonds propres ou sous forme de prêts auprès d'entités de toutes tailles, avec l'objectif de financer des projets rentables sur les secteurs suivants : - Technologies de base du numérique (nanoélectronique et logiciels embarqués) - Cloud computing - Valorisation et numérisation des contenus scientifiques, éducatifs et culturels - Sécurité et résilience des réseaux - E-éducation - E-santé - Ville numérique - Systèmes de transport intelligents Le FSN intervient également en soutien des efforts de recherche et développement, sur ces mêmes secteurs. Une priorité est donnée aux projets qui associent le FSN aux retombées économiques en cas de succès.	Conserver
Prêt participatif de développement filière bois PPD BOIS (Oséo)	n.c.	Le PPD finance le développement ou l'extension d'activité d'entreprises de la filière bois afin d'accompagner leurs investissements destinés notamment à favoriser leurs compétitivité, croissance et renforcement de leurs fonds propres. Son assiette est constituée prioritairement par : - des investissements immatériels, - des investissements corporels ayant une faible valeur de gage, - l'augmentation du BFR générée par le projet de développement. Sont exclues : - les restructurations financières, - les opérations liées à la création et à la transmission de l'entreprise. Sans garantie ni caution personnelle, le prêt est d'un montant de 40 000 à 200 000 €, dans la limite des fonds propres et quasi-fonds propres de l'emprunteur, et d'une durée de 7 ans avec un différé de remboursement du capital de 2 ans.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Prêts et avances court terme (Oséo)	n.c.	Les avances de trésorerie sont effectuées en totalité par OSEO en complément des autres concours à court terme d'une banque ou partagées avec une banque dans le cadre d'un pool de trésorerie géré par OSEO. Les modalités d'interventions sont : - la cession de créances à Oséo qui en assure l'avance - la fourniture d'un prêt pour une durée de un an renouvelable Les créances mobilisés sont relatives à des commandes et marchés passés avec les grands donneurs d'ordre : État, collectivités territoriales et établissements publics, sociétés contrôlées majoritairement par des capitaux publics, sociétés d'économie mixte (SEM), sociétés d'HLM, organismes sociaux, grandes entreprises proches des donneurs d'ordre publics par leur taille et la qualité de leur signature.	Conserver
Prêts moyen/long terme - Crédit-bail immobilier (Oséo)	n.c.	Cette intervention vise à financer les projets immobiliers à long terme de l'entreprise, tout en préservant sa trésorerie et en sécurisant son projet. Le crédit-bail OSEO couvre 100 % de l'investissement immobilier (y compris les frais liés à l'acquisition) et peut intégrer les aides des collectivités territoriales. Il est octroyé à partir de 200 000 euros pour des durées de 8 à 15 ans selon des modalités souples de loyers (constants, dégressifs...). Les conditions financières d'un crédit-bail immobilier sont comparables à celles d'un crédit classique. Le mécanisme du crédit-bail permet une optimisation fiscale et un gain financier : les loyers sont déductibles des charges pendant la plus grande partie du financement. L'entreprise économise ainsi de l'impôt sur la durée du contrat. L'entreprise peut sortir par anticipation après une période minimum de location. L'entrepreneur choisit le bien immobilier qui correspond à ses besoins et négocie avec le vendeur les conditions de l'acquisition. De même, dans une opération de construction, il choisit et négocie avec les entreprises chargées de réaliser son bâtiment. Le crédit-bailleur est propriétaire du bien pendant la durée du contrat, l'entreprise (le crédit-preneur) en est locataire. À l'issue du contrat, l'entreprise devient propriétaire du bien pour un montant symbolique.	Conserver

Source : mission IGF.

2.2.12. Professions réglementées, libérales et commerces

Concernant les professions réglementées et libérales et les commerces :

- ◆ la mission suggère de traiter au niveau des régions ou départements l'action qui a abouti, dans 91 départements, à la mise en place des maisons de l'architecture ;
- ◆ le réexamen, voire la suppression de différentes aides sectorielles (aide ponctuelle aux avocats dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire, soutien au Conseil National Routier, soutien au Comité Professionnel de la Distribution des Carburants) doit pouvoir être envisagé ;
- ◆ la mission propose enfin de revenir dans le droit commun pour un certain nombre de franchises, exonérations, crédits d'impôt ou dispense de frais d'enregistrement).

Tableau 25 : Récapitulatif des mesures de petits montants « professions réglementées, libérales et commerces »

	En nombre	En montant (en M€)
Conserver	0	0
Regrouper	0	0
Envisager la suppression	11	14,2
Éteint	1	0
Manque d'informations	0	0
Total	12	14,2

Source : mission IGF.

Tableau 26 : Détail des mesures de petits montants « professions réglementées, libérales et commerces »

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Aides ponctuelles aux avocats dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire	5	Cette mesure correspond au recours à du personnel temporaire destiné à garantir l'efficacité de la justice judiciaire dans l'attente des recrutements de titulaires.	Envisager la suppression
Comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC)	4	Le Comité professionnel de la distribution de carburants (CPDC) distribue des aides individuelles aux distributeurs de carburants indépendants dans les domaines suivants : prévention des risques en matière d'environnement et de sécurité des biens et des personnes, développement et pérennisation des entreprises au travers notamment de la diversification des activités, aide à caractère social associée à la sortie d'activité. Le CPDC aide en particulier à la mise aux normes des cuves de carburant.	Envisager la suppression
Soutien au réseau des Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) et des maisons de l'architecture	3	Cette politique s'attache également à renforcer les réseaux régionaux de promotion de l'architecture, au travers notamment du réseau des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) mis en place dans 91 départements, des maisons de l'architecture, ainsi que des actions menées en partenariat avec les collectivités territoriales, dont le réseau des Villes et pays d'art et d'histoire (VPAH). 59 labels ont été accordés depuis le 1er janvier 2006 dont 5 extensions, des anciens labels ont pu être renouvelés et des centres d'interprétation de l'architecture et du patrimoine (CIAP – lié à l'attribution du label VPAH) créés.	Envisager la suppression
Soutien économique et social des transports routiers	1	Cette mesure comprend : – 1,4 M€ pour le Conseil National Routier (CNR). Celui-ci constitue un lieu d'échanges et de réflexion pour la profession des transporteurs routiers. Le rôle essentiel du CNR est de produire des séries de coûts actualisés analytiques et synthétiques qui ont une grande importance dans les négociations tarifaires avec les chargeurs. Le CNR est notamment chargé de mettre en place un indice gazole de référence. – 0,5 M€ correspondent à des soutiens aux actions de mutation et d'évolution du secteur du transport routier comme la réduction du CO2 ou le regroupement ainsi qu'aux formations économiques et sociales des acteurs sociaux.	Envisager la suppression
Crédit d'impôt pour adhésion à un groupement de prévention agréé	1	Les entreprises qui adhèrent à un groupement de prévention agréé peuvent bénéficier, sous certaines conditions, d'un crédit d'impôt au titre des dépenses engagées pour cette adhésion. Le groupement de prévention agréé fournit à ses adhérents, de façon confidentielle, une analyse des informations comptables et financières que ceux-ci s'engagent à leur transmettre régulièrement. Lorsqu'il relève des indices de difficultés, il en informe l'entreprise adhérente et peut lui proposer l'intervention d'un expert. Le montant du crédit d'impôt est égal à 25 % des dépenses d'adhésion relatives aux 2 premières années d'adhésion. Il est plafonné à 1 500 € par an.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Crédits destinés à la formation continue des architectes	0	Les crédits destinés à la formation continue des architectes financent des opérations de formation continue pour les architectes dont les interventions sont reconnues d'utilité publique par la directive communautaire 2005/36 qui régit cette profession. Ces actions sont menées par divers organismes (ordre des architectes, conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), etc.). La priorité sera donnée aux actions mises en œuvre en partenariat avec les écoles d'architecture dont la formation continue est l'une des missions.	Envisager la suppression
Dégrèvement en faveur des entreprises de transport sanitaire	0	La mesure porte sur les taxes locales (TP, devenue CVAE et CFE).	Éteint
Enregistrement gratuit des constitutions et dissolutions de sociétés de bains-douches et organismes de jardins familiaux, de sociétés coopératives artisanales et de sociétés mutualistes	€	Mesure destinée à aider les sociétés mutualistes ou coopératives Les actes nécessaires à la constitution et à la dissolution des sociétés de bains-douches, des organismes de jardins familiaux, des sociétés coopératives artisanales et des groupements de ces mêmes coopératives sont soumis gratuitement à la publicité foncière ou à l'enregistrement, s'ils ne portent pas transmission de biens meubles ou immeubles entre les associés ou autres personnes. Ce régime ne bénéficie qu'aux apports à titre pur et simple. Les apports à titre onéreux demeurent soumis au régime de droit commun des mutations à titre onéreux. Le droit commun serait l'assujettissement à un droit fixe de 375 € ou 500 € selon les cas.	Envisager la suppression
Aménagements d'assiette et de taux de cotisation - Professions médicales exerçant à temps partiel une activité pour le compte de plusieurs employeurs	n.c.	Il s'agit de modalités particulières de calcul des cotisations et contributions de sécurité sociale applicables à certaines personnes, ce qui conduit à minorer le montant total des recettes de la sécurité sociale tel qu'il aurait été recouvré si les règles de calcul de droit commun leur avaient été appliquées. Une quarantaine de taux réduits et d'assiettes forfaitaires dont les plus importants concernent : les journalistes professionnels, les mannequins et artistes du spectacle, les professions médicales exerçant à temps partiel une activité pour le compte de plusieurs employeurs, des stagiaires de la formation professionnelle continue, les détenus effectuant un travail pour le compte de l'administration, les VRP à cartes multiples...	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Aménagements d'assiette et de taux de cotisation - Voyageurs, représentants, placiers (VRP) à cartes multiples	n.c.	Il s'agit de modalités particulières de calcul des cotisations et contributions de sécurité sociale applicables à certaines personnes, ce qui conduit à minorer le montant total des recettes de la sécurité sociale tel qu'il aurait été recouvré si les règles de calcul de droit commun leur avaient été appliquées. Une quarantaine de taux réduits et d'assiettes forfaitaires dont les plus importants concernent : les journalistes professionnels, les mannequins et artistes du spectacle, les professions médicales exerçant à temps partiel une activité pour le compte de plusieurs employeurs, des stagiaires de la formation professionnelle continue, les détenus effectuant un travail pour le compte de l'administration, les VRP à cartes multiples...	Envisager la suppression
Exonération des chambres de commerce maritime	n.c.	Les chambres de commerce maritime, les ports autonomes, les municipalités concessionnaires d'outillage publics dans les ports maritimes sont exonérés d'impôt sur les sociétés.	Envisager la suppression
Franchise d'impôt sur les sociétés pour les activités lucratives accessoires des associations sans but lucratif lorsque les recettes correspondantes n'excèdent pas 60 000 €	n.c.	Sont exonérées de TVA certaines activités accessoires lucratives des associations sans but lucratif. Cette franchise en base de TVA s'applique : - aux services de caractère social, éducatif, culturel ou sportif rendus à leurs membres par les organismes légalement constitués agissant sans but lucratif, et dont la gestion est désintéressée ; - aux recettes de six manifestations de bienfaisance ou de soutien organisées dans l'année, à leur profit exclusif, par les organismes sans but lucratif, ainsi que par les organismes permanents à caractère social des collectivités locales et des entreprises ; - aux recettes des activités lucratives réalisées par un organisme sans but lucratif des lors que la gestion est désintéressée, les activités non lucratives restent significativement prépondérantes et le montant des recettes d'exploitation encaissées au cours de l'année civile au titre des activités lucratives n'excède pas 60 000 €. Le dispositif a pour but d'aider les organismes sans but lucratif.	Envisager la suppression

Source : mission IGF.

2.2.13. Social, restructurations

Les chèques vacances apparaissent comme un complément de rémunération. Ils sont alloués aux salariés qui partent en vacances. Le caractère redistributif ou, au contraire, anti-redistributif de cette mesure n'est pas évident, ce qui peut s'avérer paradoxal s'agissant d'une mesure sociale. La mission suggère de revoir les exonérations dont bénéficie ce dispositif.

Tableau 27 : Récapitulatif des mesures de petits montants « social, restructurations »

	En nombre	En montant (en M€)
Conserver	19	11,9
Regrouper	1	1
Envisager la suppression	2	4
Éteint	18	0,3
Manque d'informations	2	0
Total	42	17,2

Source : mission IGF.

Tableau 28 : détail des mesures de petits montants « social, restructurations »

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exemptions d'assiettes liées aux indemnités de rupture (rupture du contrat de travail, GPEC, rupture conventionnelle du contrat de travail)	5	L'indemnité versée en cas de rupture conventionnelle au bénéfice du salarié qui n'est pas en droit de bénéficier d'une pension d'un régime de base est exonérée d'impôt sur le revenu, de cotisations de sécurité sociale, de CSG et de CRDS dans les mêmes limites que l'indemnité de licenciement, c'est-à-dire : * Elle est exclue de l'assiette des cotisations de sécurité sociale dans la limite la plus élevée des trois suivantes : - soit deux fois le montant de la rémunération annuelle brute perçue par le salarié au cours de l'année civile précédant la rupture du contrat de travail, dans la limite de six fois le plafond de la sécurité sociale (207 720 € en 2010) en vigueur à la date du versement de cette indemnité ; - soit la moitié du montant de l'indemnité, dans la limite de six fois le plafond de la sécurité sociale (207 720 € en 2010) en vigueur à la date du versement de cette indemnité ; - soit le montant de l'indemnité de licenciement prévue par la convention collective de branche, par l'accord professionnel ou interprofessionnel ou, à défaut, par la loi ; sans que s'applique la limite précitée de six fois le plafond de la sécurité sociale. * Elle est exclue de l'assiette de la CSG et, par voie de conséquence, de celle de la CRDS dans la limite du montant de l'indemnité de licenciement prévu par la convention collective de branche, l'accord professionnel ou interprofessionnel ou, à défaut, par la loi. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 (article 14) a resserré le régime social des indemnités de rupture. Les indemnités d'un montant supérieur à trente fois le plafond annuel de la sécurité sociale (1 038 600 € en 2010), y compris lorsque ce montant correspond aux indemnités légales ou conventionnelles, sont assujetties dans leur totalité, dès le premier euro, aux cotisations de sécurité sociale, à la CSG et à la CRDS.	Conserver
Compensation des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires TEPA (La Poste, France Telecom)	4	Ces crédits correspondent à la compensation à La Poste et à France Télécom des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires prévues par la loi TEPA du 21 août 2007.	Envisager la suppression
Exonération de l'indemnité de départ volontaire versée dans le cadre d'une restructuration ou d'une réorganisation du ministère de la défense	4	L'indemnité de départ volontaire versée dans le cadre d'une restructuration ou d'une réorganisation du ministère de la défense a été créée afin de favoriser les départs volontaires et atteindre l'objectif de réduction des effectifs du ministère de la Défense. Cette rémunération n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération d'impôt sur le revenu de l'avantage correspondant à la remise gratuite par l'employeur aux salariés de matériels informatiques (et logiciels liés) entièrement amortis, dans la limite d'un prix de revient global annuel de 2 000 €	3	L'exonération d'impôt sur le revenu est applicable aux salariés titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée, à temps plein ou à temps partiel, ainsi que les titulaires de contrats de formation en alternance ou d'insertion professionnelle (contrat d'apprentissage et de professionnalisation). Sous réserve de justifier de la régularité du cumul du contrat de travail et du mandat social, les dirigeants et les mandataires sociaux, titulaires d'un contrat de travail avec le donateur, peuvent bénéficier de ce régime fiscal. En revanche, les personnes qui ne sont pas liées au donateur par un contrat de travail sont exclues du bénéfice de cette mesure. L'attribution du don doit prendre la forme d'une remise gratuite de matériels informatiques et de logiciels d'utilisation entièrement amortis et pouvant permettre l'accès à des services de messagerie électronique et de services en ligne (internet). La remise gratuite s'entend sans aucune contrepartie, y compris si cette dernière est modique. Sont concernés les ordinateurs fixes ou portables. Pour les logiciels, il s'agit de ceux nécessaires à l'utilisation des matériels, les logiciels usuels de bureautique et ceux permettant l'accès à internet. Le don ne peut porter que sur des biens entièrement amortis et pour lesquels toutes les dotations aux amortissements ont été déduites du bénéfice imposable. Les matériels informatiques neufs, les biens partiellement amortis ou les biens d'une valeur inférieure à 500 euros acquis depuis moins de 12 mois ou non utilisés à des fins professionnelles sont exclus du dispositif. Lorsque ces conditions sont réunies, l'avantage en nature résultant de la remise gratuite de matériels et de logiciels est exonéré d'impôt sur le revenu, dans la limite d'un prix de revient global de 2 000 euros par an et par salarié.	Conserver
Aides à la reconversion (autres modes de conversion)	1	Les besoins de financement pour les actions 2013 en région dans ce domaine, s'inscrivent dans chacun des contrats de projets État-région 2007-2013. Grâce à leur proximité avec les entreprises, les DIRECCTE soutiennent des actions d'anticipation et d'accompagnement des mutations des filières et des secteurs industriels et de services visant à proposer des évolutions pertinentes de reconversion, d'adaptation aux nouvelles données des marchés ou de restructuration limitant les impacts sur les entreprises.	Regrouper
Convention de reclassement personnalisé (CRP)	0	La convention de reclassement personnalisé (CRP) permet aux salariés visés par une procédure de licenciement économique de bénéficier, après la rupture de leur contrat de travail, d'un ensemble de mesures favorisant leur reclassement accéléré. La CRP est proposée par les entreprises de moins de 1000 salariés et les entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire (quel que soit le nombre de salariés) ayant engagé une procédure de licenciement économique avant le 1er septembre 2011. Depuis cette date, ces entreprises proposent un contrat de sécurisation professionnelle (CSP) aux salariés concernés.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Affiliation au régime général des contrats de volontariat associatif	0	La loi relative au service civique du 10 mars 2010 institue un nouveau dispositif dénommé « service civique » qui se substitue au service civil volontaire (issu de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006) qui n'a pas atteint ses objectifs ainsi qu'à plusieurs autres dispositifs existants de volontariats (volontariat associatif, volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité et volontariat civil à l'aide technique notamment) afin de créer un statut plus homogène, plus lisible et plus attractif pour les jeunes. Les missions de service civique couvrent des domaines prioritaires pour la Nation et l'ensemble de la société tels que la solidarité et la lutte contre l'exclusion, l'éducation, l'environnement, le sport et la culture.	Manque d'informations
Aide au salarié créateur ou repreneur d'entreprise	0	La personne ayant exercé et exerçant simultanément une activité salariée qui crée ou reprend une entreprise, bénéficie d'une franchise de cotisations d'assurance maladie, maternité, vieillesse, invalidité, décès et d'allocations familiales pendant douze mois au titre de sa nouvelle activité, pour la fraction de son revenu inférieure à 1,2 SMIC. Si le créateur ou repreneur relève du régime général au titre de sa nouvelle activité, la même exonération porte sur les cotisations patronales de sécurité sociale dues au titre de son activité, à l'exclusion des cotisations liées aux accidents du travail et aux maladies professionnelles. Le dispositif ne semble plus utilisé.	Éteint
Aides pour l'emploi des jeunes en entreprise	0	Cette mesure n'est plus utilisée.	Éteint
Chèques conseils - extinctif (remplacé par NACRE)	0	La mesure a été remplacée dans le cadre de NACRE.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Contrat d'avenir (devenu contrat unique d'insertion à partir du 1/1/2009)	0	Le dispositif vise à aider les personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi. La durée minimum de travail, de vingt heures hebdomadaires peut varier sur tout ou partie de la période couverte par le contrat sans être supérieure à la durée légale hebdomadaire. La mesure se traduit par une franchise de cotisations patronales de sécurité sociale, à l'exclusion des cotisations liées aux accidents du travail et maladies professionnelles, dans la limite du produit du SMIC par le nombre d'heures rémunérées (dans la limite de la durée légale, soit 151,67 heures par mois, ou de la durée conventionnelle si elle est inférieure), sans plafond de rémunération. Sont dues : cotisations patronales d'assurances sociales et d'allocations familiales sur la partie de la rémunération excédant le seuil de la franchise, cotisations ATMP au titre des rémunérations versées à compter du 1er janvier 2008, cotisations salariales de sécurité sociale, CSG, CRDS, contribution solidarité autonomie (CSA), FNAL, versement transport, cotisations salariales et patronales de retraite complémentaire (AGIRC/ARRCO), cotisations salariales et patronales d'assurance chômage. Exonération totale de la taxe sur les salaires, de la taxe d'apprentissage et de la participation au titre de l'effort de construction. Aide mensuelle de l'État, fixée par arrêté du préfet de région, dans la limite de 95 % du SMIC brut par heure travaillée (pour 35 heures hebdomadaires maximum).	Éteint
Contrat de retour à l'emploi (extinctif)	0	Les effets de cette mesure ont cessé en 2010.	Éteint
Contrat de retour à l'emploi (métropole - part de 10 % non compensée)	0	Les effets de cette mesure ont cessé en 2010.	Éteint
Contrat de retour à l'emploi (métropole)	0	Les effets de la mesure se sont achevés en 2010.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Contrat de transition professionnelle (CTP)	0	Le contrat de sécurisation professionnelle, qui a pris le relais de la convention de reclassement personnalisé (CRP) et du contrat de transition professionnelle (CTP) depuis l'exercice 2011, est un dispositif d'accompagnement visant à favoriser le reclassement professionnel des salariés des entreprises de moins de mille salariés, licenciés pour motif économique. Son financement est assuré par l'employeur, l'État et l'Unedic. Le contrat s'adresse aux salariés dont le licenciement économique est envisagé dans une entreprise non soumise à l'obligation de proposer un congé de reclassement. Dans les entreprises concernées, l'obligation faite à l'employeur de proposer un contrat de transition professionnelle se substitue à l'obligation de proposer une convention de reclassement personnalisé. Le contrat de transition professionnelle, d'une durée maximale de 12 mois, a pour objet le suivi d'un parcours de transition professionnelle pouvant comprendre des mesures d'accompagnement, des périodes de formation et des périodes de travail au sein d'entreprises ou d'organismes publics. Pendant la durée de ce contrat, et en dehors des périodes durant lesquelles il exerce une activité rémunérée, le titulaire du CTP perçoit une « allocation de transition professionnelle » égale à 80 % du salaire brut moyen perçu au cours des 12 mois précédant la conclusion du CTP.	Conserver
Contrat emploi consolidé (CEC) (extinctif)	0	Le dispositif s'est éteint en 2010.	Éteint
Contrat initiative emploi (CIE)	0	Destinés à certaines catégories de personnes sans emploi, les contrats initiative-emploi permettaient la conclusion : - soit de CDD de vingt-quatre mois au plus ; - soit de CDI : seule cette dernière catégorie de contrats peut encore être en vigueur. Le dispositif est en extinction.	Éteint
Contrat initiative emploi (CIE)	0	Cette mesure n'est plus utilisée.	Conserver
Crédit d'impôt en faveur des jeunes de moins de vingt-six ans s'orientant vers un emploi qui connaît des difficultés de recrutement	0	Les effets de cette mesure ont cessé en 2009.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Entreprises d'insertion	0	Sous réserve de la conclusion d'une convention avec l'État et de l'agrément préalable des salariés concernés par Pôle emploi, l'entreprise d'insertion bénéficie d'un certain nombre d'aides, dans les conditions suivantes. D'une durée maximale de 3 ans, la convention conclue avec l'État comporte les mentions figurant à l'article R. 5132-2 du code du travail et précise, notamment, le nombre de postes ouvrant droit à l'aide de l'État, les règles selon lesquelles sont rémunérées les personnes en insertion et, le cas échéant, la nature des différents contrats de travail proposés, les modalités d'accompagnement des personnes en insertion et de collaboration avec des organismes et services chargés de l'insertion sociale et professionnelle de ces personnes, les modalités de dépôt des offres d'emploi auprès de Pôle emploi, etc.... Les aides de l'État pour les entreprises d'insertion (EI) sont les suivantes : *toutes les EI bénéficient dans les conditions de droit commun, de l'allègement de cotisations patronales sur les bas et moyens salaires ; *les EI bénéficient d'une aide au poste d'insertion, dont le montant est fixé à 9 681 € par poste de travail occupé à temps plein par des salariés en insertion, et ce pour toutes les entreprises d'insertion. Cette aide ne peut pas se cumuler pour un même poste avec une autre aide à l'emploi financée par l'État ; elle est proratisée en fonction de la durée annuelle d'occupation du poste par les salariés. L'aide au poste est versée mensuellement par l'Agence de services et de paiement (ASP). Le montant versé chaque mois correspond au 1/12 du montant total des aides aux postes d'insertion indiqué à l'annexe financière de la convention. Le montant versé mensuellement est éventuellement régularisé sur les deux derniers mois de la convention en fonction du niveau réel d'occupation des postes.	Conserver
Exonération des indemnités de départ volontaire versées aux salariés dans le cadre d'un accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)	0	Jusqu'au 31 décembre 2010, les salariés d'une entreprise qui partaient de leur propre initiative à la retraite dans le cadre d'un accord collectif de gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC) bénéficiaient d'une exonération fiscale et sociale sur les indemnités de rupture du contrat de travail qu'ils percevaient à cette occasion. Celles-ci n'étaient en effet pas assujetties à l'impôt sur le revenu ni aux cotisations de sécurité sociale dans la limite d'un montant égal à quatre fois le plafond annuel de la sécurité sociale. Elles étaient également totalement exonérées de CSG et de CRDS. L'article 199 de la loi de finances pour 2011 a mis fin à ce régime fiscal et social de faveur pour les indemnités versées à partir du 1er janvier 2011.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération d'impôt sur le revenu pour l'encouragement au développement d'entreprise nouvelle (Eden) - extinctif (remplacé par NACRE)	0	La mesure a été remplacée dans le cadre de NACRE ;	Éteint
Garanties du Fonds de cohésion sociale	0	Le dispositif ne semble plus être utilisé.	Éteint
Indemnités de rupture versées dans le cadre d'un accord de GPEC (gestion prévisionnelle des emplois et des carrières)	0	Jusqu'au 31 décembre 2010, les salariés d'une entreprise qui partaient de leur propre initiative à la retraite dans le cadre d'un accord collectif de gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC) bénéficiaient d'une exonération fiscale et sociale sur les indemnités de rupture du contrat de travail qu'ils percevaient à cette occasion. Celles-ci n'étaient en effet pas assujetties à l'impôt sur le revenu ni aux cotisations de sécurité sociale dans la limite d'un montant égal à quatre fois le plafond annuel de la sécurité sociale. Elles étaient également totalement exonérées de CSG et de CRDS. L'article 199 de la loi de finances pour 2011 a mis fin à ce régime fiscal et social de faveur pour les indemnités versées à partir du 1er janvier 2011.	Éteint
Préretraites progressives au titre de l'accompagnement des restructurations (versements à l'UNEDIC)	0	La mesure ne semble plus être utilisée.	Éteint
Primes des contrats initiative emploi (CIE)	0	Cette mesure n'est plus utilisée.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Volontariat pour l'insertion	0	Le contrat de volontariat est un contrat de droit public qui permet de recevoir une formation générale et professionnelle. Cette formation, mise en œuvre par l'établissement public d'insertion de la défense (Epide), est délivrée par des centres de formation gérés et administrés par cet établissement public. Il est signé à l'issue d'un entretien d'orientation pour une durée de 6 mois à un an ; il peut être reconduit, sans que la durée totale puisse excéder 2 ans. L'accomplissement du volontariat pour l'insertion ouvre droit à une allocation mensuelle versée à terme échu. Une prime est versée avec la dernière allocation mensuelle. Leur montant cumulé ne doit pas excéder 300 €. L'allocation et la prime sont exonérées de l'impôt sur le revenu et exclues de l'assiette de la contribution sociale généralisée et de la contribution au remboursement de la dette sociale.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération des syndicats professionnels et de leurs unions pour leurs activités portant sur l'étude et la défense des droits et des intérêts collectifs matériels ou moraux de leurs membres ou des personnes qu'ils représentent		Les syndicats, organismes à but non lucratif, exercent en principe des activités non lucratives de représentation et de défense de leurs membres ou des personnes qu'ils représentent, et ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés, à la taxe sur la valeur ajoutée et à la taxe professionnelle. Dans la mesure où l'ensemble de l'organisme syndical n'est pas soumis à l'impôt sur les sociétés, il est assujéti à l'impôt sur les sociétés aux taux réduits prévus à l'article 206-5 du code général des impôts pour ses revenus patrimoniaux ne se rattachant pas à une activité lucrative, qu'elle soit exonérée ou non. Ce n'est que lorsque leur gestion n'est pas désintéressée ou qu'ils exercent une activité lucrative qu'ils sont susceptibles d'être soumis aux impôts commerciaux (impôt sur les sociétés, taxe sur la valeur ajoutée et taxe professionnelle). Les critères d'appréciation du caractère lucratif d'une activité (activité exercée en concurrence avec le secteur lucratif et dans des conditions similaires ; cf. annexe) sont exposés dans le BOI n° 4 H-5-98 du 15 septembre 1998 auquel il convient de se reporter. ε Lorsque les activités des syndicats seront considérées comme lucratives au regard des principes susvisés au paragraphe n°4, ils pourront, sous certaines conditions, bénéficier des exonérations prévues aux articles 207-1-1° bis et 1461-7° du code général des impôts, issus de l'article 6 de la loi de finances rectificative pour 2001, qui disposent que les organisations syndicales, quelle que soit leur forme juridique, et leurs unions, sont, lorsqu'elles fonctionnent conformément aux dispositions qui les régissent, exonérées d'impôt sur les sociétés et de taxe professionnelle pour leurs activités d'étude et de défense des droits et intérêts collectifs matériels ou moraux de leurs membres ou des personnes qu'ils représentent, susceptibles d'être considérées comme lucratives. Sont concernés par ces dispositions les syndicats professionnels qui, conformément à l'article L. 411-1 du code du travail, ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux tant collectifs qu'individuels, des personnes visées par leurs statuts. Ne sont pas concernés les associations syndicales visées à l'article 617-2 du code rural, les syndicats de commune, d'agglomération, interdépartementaux, ou mixtes, les syndicats de propriétaires, financiers, d'initiative, d'étalons...	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération du droit d'enregistrement de 1,10 % pour les ventes publiques d'objet d'art, d'antiquité ou de collection réalisées au profit de certains organismes d'intérêt général ayant une vocation humanitaire d'assistance ou de bienfaisance	ε	Mesure destinée à procurer des revenus à certains organismes et à favoriser le secteur de la culture. Sont assujetties à un droit d'enregistrement de 1,20 % (article 733 du CGI) les ventes aux enchères publiques et les autres ventes faites avec publicité et concurrence de biens meubles corporels lorsque le vendeur n'est pas un assujetti à la taxe sur la valeur ajoutée redevable de cette taxe au titre de l'opération ou exonéré de celle-ci pour les biens destinés à l'exportation ou faisant l'objet d'une livraison intracommunautaire.	Conserver
Aides pour l'accompagnement économique des restructurations	n.c.	Cette mesure comprend les crédits relatifs à l'accompagnement économique à travers les subventions du fonds pour les restructurations de la défense (FRED) piloté par la délégation à l'accompagnement des restructurations (DAR). Pour assurer une meilleure lisibilité des crédits affectés aux restructurations sur la période 2009-2015, tout engagement passé après le 31 décembre 2008 est imputé sur l'action 10. Les mesures de réduction du format des armées et de concentration des forces en bases de défense ont un impact sur le territoire métropolitain et outre-mer. En conséquence, un dispositif d'accompagnement territorial des redéploiements a été instauré et est entré en vigueur en 2009. Il vise à recréer un volume d'emplois et une activité économique dans la commune ou le bassin d'emploi concerné, selon une logique déconcentrée. Pour la période 2009-2015, une enveloppe de 320 M€, dont 20 M€ pour l'outre-mer, est prévue (circulaire du Premier ministre du 25 juillet 2008) afin de financer les mesures d'accompagnement économique des restructurations, à concurrence de deux tiers par le FRED et d'un tiers par le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Outre-mer, la part du FNADT est assurée par le fonds exceptionnel d'investissement (FEI). Cette dotation globale se répartit entre deux dispositifs de la manière suivante : - 25 contrats de redynamisation de sites de défense (CRSD), dont deux outre-mer, pour les communes ou les zones d'emplois les plus fragilisées économiquement (enveloppe de 225 M€ pour les CRSD métropolitains) ; - 33 plans locaux de redynamisation (PLR), dont 2 dédoublés et 4 outre-mer, pour les communes touchées par un nombre significatif de départs (enveloppe de 75 M€ pour les PLR métropolitains). A fin juillet 2012, 44 contrats ont été signés depuis la mise en œuvre de ce dispositif.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Chèques vacances	n.c.	Les chèques vacances ont été instaurés à l'origine dans le but de développer une aide permettant le départ en vacances des salariés les plus défavorisés. L'exonération est différente selon que l'abondement au chèque est financé par le comité d'entreprise ou par l'employeur. A - La participation du comité d'entreprise au financement des chèques vacances, dans le cadre de ses activités sociales et culturelles, est exonérée des cotisations de sécurité sociale, de la CSG et de la CRDS. B - La contribution patronale est exonérée des cotisations de sécurité sociale, dans la limite de 30 % du SMIC mensuel par an et par salarié, si les conditions suivantes sont respectées : la contribution de l'employeur à l'acquisition par un salarié de chèques-vacances ne peut dépasser un pourcentage de leur valeur libératoire fixé par décret (pourcentage qui varie en fonction de la rémunération du salarié et de sa situation de famille). Cette contribution annuelle globale ne peut être supérieure à la moitié du produit, évalué au 1er janvier de l'année en cours, du nombre total de ses salariés par le salaire minimum de croissance apprécié sur une base mensuelle, cotisations sociales comprises. La contribution patronale est soumise à la CSG et à la CRDS.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Contrat emploi solidarité (CES)	n.c.	Pour les collectivités territoriales, les personnes morales de droit public (chambres consulaires, EPA, EPIC), hors État et les organismes de droit privé à but non lucratif ou chargés d'une mission de service public, les contrats emploi solidarité permettaient la conclusion de CDD à temps partiel (20 heures par semaine), d'une durée de trois à douze mois renouvelable jusqu'à au plus vingt-quatre mois pour les publics les plus en difficultés : demandeurs d'emploi, titulaires de minima sociaux ou personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Ces CDD ne pouvaient concerner que des activités répondant à des besoins collectifs non satisfaits. Le public visé était 1°) les demandeurs d'emploi de longue durée (douze mois) ou âgés (50 ans). 2°) bénéficiaires du RSA, de l'allocation de solidarité spécifique ou de l'allocation de parent isolé et les personnes handicapés. 3°) les jeunes de 18 à 25 ans rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi ou d'insertion. L'exonération consiste en une franchise de cotisations patronales de sécurité sociale sur la fraction n'excédant pas le SMIC, pour une durée hebdomadaire de vingt heures ainsi qu'une exonération des autres cotisations sociales, d'origine légale et conventionnelle, sauf les cotisations d'assurance chômage. Elle est applicable pendant toute la durée du contrat.	Conserver
Crédit d'impôt en faveur des employeurs du secteur privé favorisant l'activité des réservistes	n.c.		Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Déduction du revenu imposable des cotisations de retraite ou de prévoyance complémentaire versées à titre facultatif par les non-salariés et leurs conjoints collaborateurs	n.c.	Les contrats « Madelin » sont des contrats d'assurance-vie exclusivement destinés à la constitution d'un complément de revenus en vue de la retraite. Ils sont réservés aux personnes qui exercent une activité professionnelle non salariée. Deux types de support existent : - des régimes facultatifs de retraite mis en place par les caisses de retraite des non-salariés (Médicis pour les industriels et commerçants, Aria pour les artisans, Fonlib pour les professions libérales, Capimed pour les médecins, Avocapi pour les avocats, etc.) ; - des contrats d'assurance commercialisés par les banques et compagnies d'assurance. Les provisions mathématiques s'élevaient à 13,9 Mds € en 2008 pour les Madelin et 2,7 Mds € pour les Madelin agricoles. Les contrats de rente viagère différée permettent d'acquérir un droit à rente exprimé en euros, sous forme de montant de rente. Le risque viager est pris par l'assureur. Les versements effectués sont convertis immédiatement en droit à rente sur la base des tables de mortalité en vigueur à la date où ils sont effectués. La rente servie est le cumul de toutes les fractions de rente acquises en cours de contrat. Le montant de la rente peut généralement être réduit en cas de liquidation avant 65 ans et augmenté en cas de liquidation après 65 ans. Pour les contrats en points de rente, pendant la phase d'épargne, les versements effectués sur le plan sont convertis en points de rente. Le nombre de points acquis chaque année est obtenu (après déduction des frais) par la valeur d'achat du point, fixée chaque année par l'assureur, multiplié par un coefficient qui tient compte de l'âge du souscripteur au moment de ses versements (et variant en sens inverse de l'âge du souscripteur). A la sortie, le montant de la rente est égal au nombre de points acquis multiplié par la valeur de service du point. Le montant de la rente peut généralement être réduit en cas de liquidation avant 65 ans et augmenté en cas de liquidation après 65 ans. Pour les contrats prévoyant la constitution d'un capital converti en rente viagère, pendant la phase d'épargne, ces contrats fonctionnent comme des contrats d'assurance-vie classiques, donc soit comme des contrats en euros, soit comme des contrats multi-support combinant fonds en euros et une ou plusieurs unités de compte. A la sortie, l'épargne accumulée sur le plan est obligatoirement convertie en rente viagère. A la différence du PERP, le risque viager peut être assumé par l'assureur, puisque la conversion du capital peut être réalisée à partir des tables de mortalités en vigueur au moment de la signature. Les cotisations sociales sont déductibles dans la limite de 10 % du plafond annuel de sécurité sociale auxquels s'ajoutent 25 % du bénéfice imposable compris entre une et huit fois le plafond de sécurité sociale (le plafond est donc supérieur à un PERP). Tous les produits capitalisés échappent aux prélèvements sociaux. Tous les produits capitalisés échappent à l'impôt sur le revenu. Les versements successifs de la rente sont soumis chaque année à l'IRPP et aux prélèvements sociaux (CSG, CRDS et cotisation d'assurance maladie).	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Entreprises de travail temporaire d'insertion (extinctif)	n.c.	Les entreprises de travail temporaire dont l'activité exclusive vise l'insertion des publics en difficulté, bénéficiant d'une convention avec l'État bénéficiaient d'une exonération pour l'embauche, sous forme de CDD, de personnes en difficultés, personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, embauchées sous contrat de travail temporaire d'une durée maximale de 24 mois. L'exonération consistait en une franchise de cotisations patronales de sécurité sociale dans la limite du SMIC, sans plafond de rémunération, pour les embauches réalisées depuis le 1er janvier 1999. Depuis le 1er juillet 2005, l'exonération spécifique est supprimée pour les embauches réalisées depuis cette date et ouvrant droit à l'application de la réduction Fillon. En revanche, l'exonération continue de s'appliquer aux embauches effectuées jusqu'au 30 juin 2005 pour la durée restant à courir.	Éteint
Exonération des prestations de services et des livraisons de biens qui leur sont étroitement liées, effectuées dans le cadre de la garde d'enfants par les établissements visés aux deux premiers alinéas de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique et assurant l'accueil des enfants de moins de trois ans	n.c.	Les prestations de services et des livraisons de biens qui leur sont étroitement liées, effectuées dans le cadre de la garde d'enfants par les établissements visés aux deux premiers alinéas de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique et assurant l'accueil des enfants de moins de trois ans sont exonérées de TVA.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Indemnités versées dans certains cas de rupture du contrat de travail	n.c.	Pour une rupture au bénéfice d'un salarié étant en droit de bénéficier d'une pension de retraite d'un régime légalement obligatoire, il y a un assujettissement dès le premier euro à l'impôt sur le revenu et aux cotisations de sécurité sociale ; Pour une rupture au bénéfice d'un salarié n'étant pas en droit de bénéficier d'une pension de retraite d'un régime légalement obligatoire, le régime est une exonération d'impôt sur le revenu et de cotisations de sécurité sociale dans les mêmes limites que l'indemnité de licenciement, c'est-à-dire : - soit en totalité lorsqu'elles correspondent au montant de l'indemnité légale ou conventionnelle prévue par la convention collective de branche, par l'accord professionnel ou interprofessionnel ou, à défaut, par la loi ; - soit à hauteur de deux fois le montant de la rémunération annuelle brute perçue par le salarié au cours de l'année civile précédant la rupture du contrat de travail ou de 50 % du montant de l'indemnité versée, dans la limite de 6 fois le plafond annuel de la sécurité sociale. Cette indemnité est exclue de l'assiette de la CSG et, par voie de conséquence, de celle de la CRDS dans la limite du montant de l'indemnité de licenciement prévu par la convention collective de branche, l'accord professionnel ou interprofessionnel ou, à défaut, par la loi. Toutefois, les indemnités d'un montant supérieur à trente fois le plafond annuel de la sécurité sociale (1 029 240 € en 2009), y compris lorsque ce montant correspond aux indemnités légales ou conventionnelles, sont assujetties dans leur totalité, dès le premier euro, aux cotisations de sécurité sociale, à la CSG et à la CRDS.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Indemnités versées en cas de rupture conventionnelle du contrat de travail	n.c.	Pour une rupture conventionnelle au bénéfice d'un salarié étant en droit de bénéficier d'une pension de retraite d'un régime légalement obligatoire, il y a un assujettissement dès le premier euro à l'impôt sur le revenu et aux cotisations de sécurité sociale ; Pour une rupture conventionnelle au bénéfice d'un salarié n'étant pas en droit de bénéficier d'une pension de retraite d'un régime légalement obligatoire, le régime est une exonération d'impôt sur le revenu et de cotisations de sécurité sociale dans les mêmes limites que l'indemnité de licenciement, c'est-à-dire : - soit en totalité lorsqu'elles correspondent au montant de l'indemnité légale ou conventionnelle prévue par la convention collective de branche, par l'accord professionnel ou interprofessionnel ou, à défaut, par la loi ; - soit à hauteur de deux fois le montant de la rémunération annuelle brute perçue par le salarié au cours de l'année civile précédant la rupture du contrat de travail ou de 50 % du montant de l'indemnité versée, dans la limite de 6 fois le plafond annuel de la sécurité sociale. Cette indemnité est exclue de l'assiette de la CSG et, par voie de conséquence, de celle de la CRDS dans la limite du montant de l'indemnité de licenciement prévu par la convention collective de branche, l'accord professionnel ou interprofessionnel ou, à défaut, par la loi. Toutefois, les indemnités d'un montant supérieur à trente fois le plafond annuel de la sécurité sociale (1 029 240 € en 2009), y compris lorsque ce montant correspond aux indemnités légales ou conventionnelles, sont assujetties dans leur totalité, dès le premier euro, aux cotisations de sécurité sociale, à la CSG et à la CRDS.	Conserver
Participation des salariés aux résultats de l'entreprise et réserve spéciale de participation	n.c.	Les sommes versées par l'employeur au titre de l'intéressement, de la participation ou d'un plan d'épargne salariale ne constituent pas une rémunération au regard du droit du travail et de la sécurité sociale. Elles ne sont prises en compte dans aucun des calculs de la paye. Ces dispositifs bénéficient d'exonérations de cotisations sociales, à la fois patronales et salariales si toutes les conditions de forme et de fond exigées sont remplies. En revanche, elles sont soumises à la CSG et à la CRDS. Le prélèvement est fait par l'employeur qui verse au salarié une prime nette de CSG et de CRDS. Le prélèvement est fait par l'employeur qui verse au salarié une prime nette de CSG et de CRDS et reverse la CSG et la CRDS à l'URSSAF. En outre, lorsque les sommes sont versées sur un plan d'épargne d'entreprise, les intérêts qu'elles produisent sont soumis à la CSG et à la CRDS sur les revenus du capital, sans abattement d'assiette de 3 %.	Manque d'informations

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Prime transport domicile-travail (remboursement des frais de carburant)	n.c.	Mécanisme incitatif et facultatif de prise en charge par l'employeur des frais liés à l'usage d'un véhicule personnel pour les trajets entre la résidence habituelle et le lieu de travail de certaines catégories de salariés. Le remboursement des frais de carburant est exclu de l'assiette des cotisations et contributions de sécurité sociale dans la limite de 200 € par salarié et par an.	Conserver
Remise gratuite de matériels informatiques amortis	n.c.	Afin d'encourager l'équipement des ménages en matériel informatique et de faciliter leur accès à internet, un régime fiscal et social dérogatoire est instauré pour les dons, par les employeurs à leurs salariés, de matériels informatiques et de logiciels nécessaires à leur utilisation, entièrement amortis et pouvant permettre l'accès à des services de communications électroniques et de communication au public en ligne. Les dons de matériels informatiques réalisés par l'employeur constituent un avantage en nature qui est d'une part exonéré d'impôt sur le revenu et d'autre part exclu de l'assiette des cotisations et contributions sociales, dans la limite d'un prix de revient global des matériels et logiciels de 2000 € par salarié et par an. Cette exonération ne s'applique qu'aux cessions gratuites (ce qui exclut toute participation salariale même modique) de matériels amortis comptablement.	Conserver
Titres-restaurant	n.c.	La participation patronale à l'acquisition d'un titre restaurant est exonérée de cotisations et contributions de sécurité sociale dans la limite d'un montant égal à 5,21 € en 2010 (montant revalorisé chaque année) lorsque le montant de cette participation est compris entre 50 et 60 % de la valeur faciale du titre restaurant. En cas de non-respect de ces limites, et sauf mauvaise foi ou agissements répétés du cotisant, le redressement ne porte que sur la fraction des cotisations et contributions indûment exonérées, à savoir : -lorsque la participation de l'employeur est comprise entre 50 et 60 % de la valeur faciale du titre restaurant mais qu'elle est supérieure à la limite d'exonération précitée, la réintégration porte uniquement sur la fraction excédant la limite d'exonération ; -lorsque la participation de l'employeur est supérieure à 60 %, la fraction supérieure à 60 % est réintégrée ; -lorsque cette participation est inférieure à 50 %, la totalité de la participation de l'employeur doit être réintégrée dans l'assiette de cotisations, de la CSG et de la CRDS.	Conserver

Source : mission IGF.

2.2.14. Technologie, recherche, numérique

Les sociétés financières d'innovation ont été au nombre de 15 dans le passé et sont de moins en moins nombreuses. La mesure dont elles bénéficient n'a pas été chiffrée depuis plusieurs années. Il est suggéré d'envisager sa suppression.

Tableau 29 : Récapitulatif des mesures de petits montants « technologie, recherche, numérique »

	En nombre	En montant (en M€)
Conserver	9	9
Regrouper	2	7,7
Envisager la suppression	1	0
Éteint	2	0
Manque d'informations	0	0
Total	14	16,7

Source : mission IGF.

Fiche 14

Tableau 30 : Détail des mesures de petits montants « technologie, recherche et numérique »

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Soutien aux incubateurs	5	Initiés en 1999, date de lancement des projets « Incubation et capital amorçage des entreprises technologiques », les incubateurs, répartis sur l'ensemble du territoire, sont actuellement 30 en activité. Ils sont financés par une subvention destinée à couvrir les dépenses d'accompagnement des projets de création d'entreprise qui s'élève à 4,6 M€ en 2013, soit une réduction de 30 % par rapport à 2012 du fait de leur vocation à être, à terme relayé par les sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT). Cependant, leur intégration impliquant des montages financiers et juridiques complexes, celle-ci doit être envisagée selon des modalités progressives qui nécessitent le maintien d'une enveloppe spécifique sur l'action 1.	Conserver
Aides à l'innovation Cap'Tronic	4	Cette dotation est utilisée pour la mise en œuvre du programme CAP'TRONIC, dans le cadre des actions de diffusion de la politique d'innovation. Ce programme apporte aux PME des prestations de conseil et d'expertise pour renforcer l'intégration de solutions électroniques à leurs produits, afin d'accroître leur compétitivité. Une évaluation du programme a été menée par le cabinet WMI à la demande de l'État en 2010. Celle-ci a mis en exergue l'excellent niveau de satisfaction dont bénéficie ce programme auprès des PME concernées par le dispositif (97 % des PME interrogées). En 2011, ce sont environ 2 000 PME, réparties sur l'ensemble du territoire, qui ont bénéficié du programme. Parmi celles-ci, 262 ont bénéficié d'un contrat d'expertise et 366 ont fait l'objet d'une action de suivi.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Programmes incitatifs de recherche (part entreprises)	4	Cette action a pour but de favoriser la recherche dans le développement et l'aménagement durables par le biais des programmes incitatifs de recherche menés par le MEDDE et des agences de financement subventionnées par ce ministère. Ses objectifs généraux sont d'éclairer les pouvoirs publics sur des sujets émergents pour lesquels les communautés de recherche sont à créer et d'accompagner le développement de ces dernières. L'intervention du MEDDE consiste notamment en l'animation et le soutien financier à des programmes interministériels de recherche. Les crédits incitatifs permettent à la direction de la recherche et de l'innovation d'exercer ses missions, notamment la définition et l'animation de programmes de recherche qui viennent en appui à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques portées par le ministère chargé du développement durable et par d'autres ministères dans leur mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable. Les dépenses de fonctionnement relatives aux programmes incitatifs de recherche sont pour la plupart de faible ampleur et concernent des aides pour des publications ou le soutien à des manifestations scientifiques. Les thématiques soutenues en 2013 sont détaillées dans le chapitre dépenses d'intervention. S'agissant spécifiquement des crédits de fonctionnement, ils couvrent : – des dépenses d'accompagnement des programmes ministériels de recherche ainsi que des programmes interministériels, notamment le PREDIT[4], le CORICAN[5], le PREBAT[6] et le PUCA[7]. Les actions d'accompagnement sont principalement des actions d'animation, des publications, des études et l'organisation de colloques scientifiques ; – certains projets de recherche sous forme de marchés, en particulier pour le PUCA, le PREBAT et le PREDIT ; – l'évaluation des programmes ministériels de recherche.	Conserver
Soutiens aux réseaux mixtes technologiques (RMT) et unités mixtes technologiques (UMT)	3	Afin de renforcer le développement et l'innovation, en application de la loi d'orientation agricole (LOA) du 5 janvier 2006, le ministère chargé de l'agriculture a établi deux procédures de qualification et d'agrément, associant les instituts et centres techniques agricoles et agro-industriels qui s'impliquent de manière pérenne dans des démarches collaboratives, avec des établissements de recherche ou d'enseignement agricole. Une procédure de renouvellement des qualifications a été engagée avec la publication de l'arrêté du 22 février 2012 relatif à la qualification d'institut technique agricole ou agro-industriel. Il est prévu une subvention à l'Association de coordination technique agricole (ACTA) et à l'Association de coordination technique, pour l'industrie agroalimentaire (ACTIA) d'un montant de 0,6 M€. Ce financement permet à ces associations de remplir leur rôle de têtes de réseau des organismes de développement (instituts et centres techniques agricoles et agroalimentaires). Par ailleurs, la dotation prévue pour 2013 permettra : - le financement des différents réseaux mixtes technologiques (RMT) et unités mixtes technologiques (UMT) agréés ; - le soutien aux instituts agro-industriels qualifiés.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Financement de la création de Plates Formes Mutualisées d'Innovation (PFMI) au sein des pôles de compétitivité - (CDC)	1	Les plates-formes mutualisées d'innovation sont destinées à offrir des ressources mutualisées (équipements, personnels et services associés) en accès ouvert, principalement aux membres du ou des pôle(s) de compétitivité labellisateur(s) et en particulier aux PME. Elles doivent permettre de mener à bien des projets de recherche et développement à forte retombées économiques, pouvant aller jusqu'à leur phase d'industrialisation et de mise sur le marché. Elles ouvrent la possibilité de procéder à des projets d'innovation, des essais et des tests, de développer des prototypes et/ou des préséries, voire de servir de laboratoires d'usages ou « living labs ». Les plates-formes mutualisées d'innovation ont donc vocation à répondre à des besoins économiques (création, renforcement de positions de marché) avec une finalité industrielle claire par l'intermédiaire d'un outil d'excellence technologique et scientifique à caractère collaboratif. Les plates-formes doivent s'appuyer sur un modèle économique autonome au terme du versement des subventions apportées dans le cadre de ce dispositif.	Conserver
Crédit d'impôt pour investissement dans les technologies de l'information	0	Les effets budgétaires de la mesure se sont achevés en 2009.	Regrouper
Dégrèvement afférent aux immobilisations affectées à la recherche	0	La mesure porte sur les taxes locales (TP, devenue CVAE et CFE).	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Financement de 3D Consumer - projet ayant un impact structurant dans le secteur de la 3D stéréoscopique (Oséo)	0	La 3D stéréoscopique : une nouvelle filière industrielle autour de 2 grands domaines d'activité : - le cinéma 3-D (ou cinéma en relief) permet d'apprécier des images en trois dimensions par l'intermédiaire de dispositifs et procédés techniques permettant au cerveau humain de simuler une perception de relief, plus spécifiquement de profondeur et de jaillissement. - la télévision en relief - ou télévision en 3D ou encore 3D TV - met en œuvre des techniques de stéréoscopie pour diffuser des images procurant des effets de profondeur et de jaillissement. Depuis les années 2000, les recherches sur la TV 3D et la télévision haute définition sont menées conjointement. 3D Consortium vise à établir un ensemble d'outils destinés à : - établir une activité de veille sur les travaux de normalisation et de standardisation. - participer aux actions de normalisation (s'intégrer aux groupes de travail). - établir un contrôle sur la propriété industrielle et intellectuelle (principalement en Asie : Tokyo, Chine...). - orienter les programmes de R&D réalisés en Europe notamment en innovation produits ou d'usages, par une bonne connaissance des besoins marchés et de leurs évolutions. - mener une action de veille permanente sur les concurrents et leurs marchés en Amérique du Nord et en Asie. - faire la promotion des produits au plus proche des clients. - réduire les risques, coûts et délais d'introduction sur les marchés.	Conserver
Financement de structures mutualisées de valorisation	0	Le financement des structures mutualisées de valorisation est destiné à trouver un relais dans les « Investissements d'avenir » et est donc retiré du programme.	Regrouper
Imputation sur le revenu global du déficit provenant des frais de prise de brevet et de maintenance	ε	L'article 156-I bis prévoit la déductibilité du revenu global à l'impôt sur le revenu (IR) des frais exposés par un inventeur en vue de prendre un brevet ou en assurer la maintenance, lorsque ces frais sont supérieurs aux produits tirés de l'exploitation du brevet. La fraction du déficit non commercial se rapportant aux frais de prise et de maintenance des brevets s'impute sur le revenu global de l'année de prise du brevet et des neuf années suivantes.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Abattement de 30 % sur les produits de cession de licences autres que ceux taxés au taux forfaitaire de 16 %	n.c.	Sont éligibles au dispositif les produits de la propriété industrielle provenant de la concession de licence d'exploitation d'un brevet ou de cession ou de concession d'un procédé ou formule de fabrication perçus par l'inventeur lui-même lorsqu'ils sont exclus du régime des plus-values à long terme . En effet, l'inventeur peut choisir entre deux modes d'imposition : l'imposition à l'IR selon le barème progressif ou l'imposition au régime spécial des plus-values à long terme au taux de 16 %. Il ne pourra donc bénéficier du dispositif que dans le premier cas.	Conserver
Aides à la R&D ou au développement des usages, services et contenus numériques innovants - Fonds national pour la Société Numérique (CDC)	n.c.	Le Fonds national pour la Société Numérique (FSN) est un fonds créé par l'État, disposant de 3,6 Md€, dont 1,6 Md€ est destiné à accompagner sur une dizaine d'années en investissement les acteurs développant de nouveaux usages, services et contenus numériques. L'objectif du FSN est de soutenir le développement de l'économie numérique et d'avoir un impact majeur sur des secteurs stratégiques pour l'avenir de la France. Le FSN intervient notamment en fonds propres, quasi-fonds propres ou sous forme de prêts auprès d'entités de toutes tailles, avec l'objectif de financer des projets rentables sur les secteurs suivants : - Technologies de base du numérique (nanoélectronique et logiciels embarqués) - Cloud computing - Valorisation et numérisation des contenus scientifiques, éducatifs et culturels - Sécurité et résilience des réseaux - E-éducation - E-santé - Ville numérique - Systèmes de transport intelligents Le FSN intervient également en soutien des efforts de recherche et développement, sur ces mêmes secteurs. Une priorité est donnée aux projets qui associent le FSN aux retombées économiques en cas de succès.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération des plus-values de cession d'actions ou de parts de sociétés agréées pour la recherche scientifique ou technique ou de titres de sociétés financières d'innovation conventionnées	n.c.	Les SFI, définies à l'article 4 de la loi n° 72-650 du 11 juillet 1972 portant diverses dispositions d'ordre économiques et financières, « ont pour objet de faciliter en France la mise en œuvre industrielle de la recherche technologique ainsi que la promotion et l'exploitation d'inventions portant sur un produit, un procédé ou une technique, déjà brevetés ou devant l'être, qui n'ont pas encore été exploités, ou qui sont susceptibles d'applications entièrement nouvelles. Elles peuvent réaliser toutes opérations entrant dans cet objet, à l'exception du négoce de droits de propriété industrielle ». La mesure consiste en une exonération, sous certaines conditions, d'impôt sur les sociétés (IS) ou d'IR, à raison des plus-values de cession des parts de sociétés financières d'innovation (SFI) ou de sociétés de recherche agréées si la cession intervient plus de trois ans après l'acquisition. Pour les sociétés souscrivant au capital de SFI ou de sociétés de recherche agréées, l'exonération de la plus-value de cession intervient dans la limite du montant de l'amortissement exceptionnel de 50 % pratiqué à l'entrée dans une SFI. Cette disposition tend donc à rendre définitif l'avantage lié à l'amortissement exceptionnel pratiqué à l'entrée dans une SFI. Les SFI font l'objet d'une convention avec l'État qui détermine notamment un capital « agréé » dont 60 % au moins doit être investi en « opérations d'innovation et de recherche » au terme d'une période de trois ans, puis 70 % au terme d'une période de cinq ans. L'administration fiscale recense douze sociétés agréées. Toutefois, la plupart d'entre elles auraient progressivement disparu au cours des années 1990.	Envisager la suppression
Interventions de France Brevets (CDC)	n.c.	Constituée en mars 2010 sous la forme d'une société par actions simplifiée, France Brevets est dotée d'un capital de 100 M€ à terme, à parité entre la Caisse des dépôts agissant pour le compte de l'État dans le cadre du Programme d'Investissements d'Avenir et la Caisse des Dépôts intervenant pour son compte propre. France Brevets a pour mission de contribuer à créer les infrastructures d'une nouvelle économie de la propriété intellectuelle, favorisant la circulation des inventions. Le mode de fonctionnement de France Brevets est de constituer un large portefeuille de droits de propriété intellectuelle, issus de la recherche publique et privée, de les valoriser en les réunissant en grappes technologiques et d'organiser leur commercialisation sous forme de licences auprès des entreprises, et notamment les PME. Ce fonds est un partenaire naturel des sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT).	Conserver

Source : mission IGF.

2.2.15. Territoires métropolitains

L'évaluation des mesures « zonées » étant globalement mauvaise, il est proposé d'en envisager la suppression.

Tableau 31 : Récapitulatif des mesures de petits montants « territoires métropolitains »

	En nombre	En montant (en M€)
Conserver	4	0,8
Regrouper	1	1
Envisager la suppression	24	14,7
Éteint	8	5
Manque d'informations	1	0
Total	38	21,5

Source : mission IGF.

Tableau 32 : Détail des mesures de petits montants « territoires métropolitains »

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération de la partie du trajet effectué à l'intérieur de l'espace maritime national pour les transports aériens ou maritimes de personnes et de marchandises en provenance ou à destination de la Corse	5	La partie de trajet effectuée à l'intérieur de l'espace maritime national pour les transports aériens ou maritimes de personnes et de marchandises en provenance ou à destination de la Corse n'est pas soumise à la TVA.	Envisager la suppression
Exonération des entreprises qui exercent une activité dans les bassins d'emploi à redynamiser	3	Les entreprises installées dans un BER, quels que soient leur forme juridique et leur régime fiscal, sont totalement exonérées d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés pendant 7 ans si elles exercent une activité : - commerciale, artisanale ou industrielle, - implantée uniquement ou en partie dans le BER, - bénéficiant d'une implantation réelle dans le BER. L'implantation réelle suppose : - une présence matérielle (location de local, par exemple), - des moyens d'exploitation, - une activité effective. Sont exclues de l'exonération : - les activités de crédit-bail mobilier, agricoles, la construction-vente ou la gestion de patrimoine mobilier ou immobilier, - les activités transférées dans un BER ayant déjà bénéficié d'autres exonérations pendant 5 ans, - les activités créées dans le cadre d'un transfert ou d'une restructuration d'activités déjà exercées dans les BER.	Envisager la suppression
Exonération totale en faveur des terres agricoles situées en Corse	3	L'article 3 de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 prévoit une exonération totale à compter du 1er janvier 1995 de la taxe foncière sur les propriétés non bâties agricoles situées en Corse, et visées à l'article 1586 D du CGI, perçue au profit des départements, des communes et de leurs groupements. Ces dispositions, combinées avec l'exonération nationale de la part régionale de la taxe prévue à l'article 1599 ter D du même code conduisent de fait à une exonération totale de cet impôt en Corse pour les terres à usage agricole.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Majoration de la base de calcul des amortissements des immobilisations acquises au moyen de primes de développement régional, de développement artisanal ou d'aménagement du territoire	3	La mesure consiste en une majoration de la base d'amortissement des immobilisations acquises ou créées au moyen de certaines primes accordées avant 2006 à hauteur de la moitié du montant de la prime. Cette mesure s'applique aux entreprises relevant de l'IR ou soumises à l'IS. Ces aides tendent à favoriser des activités industrielles ou artisanales régionales ou locales, les activités de recherche ainsi que l'amélioration des structures de transformation et de commercialisation des produits agricoles et alimentaires. Il s'agit des primes suivantes : - la prime d'aménagement du territoire ; - la prime d'équipement dans les départements d'outre-mer ; - la prime d'orientation en faveur des opérations de création, d'extension, de regroupement ou de modernisation des entreprises de stockage, de transformation et de commercialisation des produits agricoles et alimentaires ; - la prime de développement artisanal ; - la prime d'installation artisanale en milieu rural et en zone urbaine nouvelle ou rénovée. La base de calcul de l'amortissement des immobilisations acquises ou créées au moyen des primes énumérées ci-avant est majorée de la moitié du montant de ces primes instituant ainsi un « suramortissement » dont l'objet n'est pas de compenser la dépréciation du bien mais bien de permettre une imputation sur le résultat imposable d'un amortissement supérieur à la valeur totale d'origine du bien considéré. L'amortissement supplémentaire accordé aux biens d'équipements primés est calculé selon le régime d'amortissement qui est normalement applicable aux immobilisations auxquelles il se rapporte (linéaire, dégressif, exceptionnel). Pour ouvrir droit au suramortissement, les aides ci-dessus doivent avoir été accordées entre le 1er janvier 1979 et le 31 décembre 2005.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Aide à la création d'emplois en zones de redynamisation urbaine (ZRU)	2	Créées en 1996, les zones franches urbaines (ZFU) constituent un dispositif important du volet économique de la politique de la ville. Elles visent à développer et diversifier l'activité économique, à renforcer la mixité fonctionnelle des quartiers et à créer de l'activité économique et de l'emploi pour leurs habitants. Les entreprises d'au plus 50 salariés qui sont installées, qui s'implantent ou se créent dans les quartiers sensibles (de plus de 8 500 habitants depuis la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances) bénéficient à ce titre d'exonérations fiscales et de cotisations sociales. Ces exonérations durent cinq ans à taux plein (le taux est dégressif en fonction du niveau de rémunération pour les exonérations de cotisations patronales : exonération partielle entre 1,4 et 2 SMIC et nulle à partir de 2 SMIC), puis de trois à neuf ans à taux dégressif, selon la taille de l'entreprise (plus ou moins de 5 salariés). En contrepartie de cet avantage, les entreprises bénéficiaires doivent satisfaire une clause d'embauche : un tiers des recrutements est réservé aux habitants des ZUS de l'agglomération (article 13 de la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, et modifiée par la loi n°2006-396 du 31 mars 2006). Le dispositif ZFU qui arrivait à échéance le 31 décembre 2011 a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2014, par l'article 157 de la loi de finances pour 2012. Dans ce cadre, la clause d'embauche a été portée à un salarié sur deux et il a été introduit une nouvelle condition de couplage de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices avec l'exonération sociale pour les entreprises d'au moins un salarié ; ces nouvelles dispositions ne s'imposent qu'aux entreprises qui se créent ou s'implantent dans une ZFU à compter du 1er janvier 2012, les entreprises installées en ZFU avant cette date continuant de bénéficier des dispositions antérieures. On compte 100 zones franches urbaines (ZFU). Les 44 ZFU de la première génération (1997) ont été suivies de 41 ZFU supplémentaires à la suite de la loi n°2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003, puis de 15 nouvelles ZFU, créées en 2006 par la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances. Les 100 ZFU rassemblent plus de 62 000 établissements, ce qui représente au total près de 307 000 emplois salariés. Dans les ZRU, l'exonération des cotisations sociales patronales ne dure que 12 mois. Par ailleurs, le gouvernement souhaite expérimenter un dispositif d'exonérations fondées sur le lieu de résidence du salarié. Ces « emplois francs » seraient ciblés sur les jeunes habitants en ZUS, cette population connaissant un taux de chômage particulièrement élevé (21,9 % en 2010 contre 9,4 % dans les unités urbaines environnantes).	Envisager la suppression
Appels en garantie pour le désendettement des agriculteurs installés en Corse	1	L'article 105 de la loi n°2004-1485 de finances rectificative pour 2004 a accordé la garantie de l'État aux créances résiduelles de la procédure d'abandon de créances engagée par la Caisse régionale du Crédit agricole de la Corse, dans les conditions prévues dans la convention avec l'État en date du 29 janvier 2004. Cette garantie a été octroyée afin de faciliter la restructuration de la dette des agriculteurs installés en Corse surendettés.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Crédit d'impôt pour les micro entreprises implantées en zone de restructuration de la défense	1	Les entreprises implantées dans les zones de restructuration de la défense (ZRD) peuvent bénéficier d'avantages sociaux et fiscaux destinés à aider le développement économique des territoires concernés par le redéploiement des armées. A défaut d'être exonérées de CFE, les entreprises peuvent sous certaines conditions prétendre à un crédit d'impôt de CFE. L'établissement doit : - être situé en ZRD au 1er janvier de l'année au titre de laquelle le crédit d'impôt est demandé, - avoir moins de 10 salariés, - réaliser un chiffre d'affaires annuel ou un total du bilan annuel inférieur ou égal à 2 millions d'euros, - exercer à titre principal une activité commerciale ou artisanale. Le crédit d'impôt est égal à 750 euros par salarié employé depuis au moins 1 an dans l'établissement au titre duquel il est sollicité. Il s'impute sur la CFE dû par l'établissement. S'il est supérieur à la cotisation qui est due, l'excédent est remboursé à l'entreprise. Il s'applique pendant une période de 3 ans à compter du 1er janvier de l'année où la commune est reconnue ZRD. Le montant de l'avantage fiscal est subordonné au respect de la réglementation relative aux aides de minimis. Ainsi, les avantages fiscaux dont bénéficie une entreprise nouvelle ne peuvent en principe dépasser 200 000 euros sur une période glissante de 3 exercices fiscaux.	Envisager la suppression
Exonération de l'imposition forfaitaire annuelle des JEI exonérées d'impôt sur les sociétés qui exercent la totalité de leur activité dans les zones franches urbaines ou en Corse	1	Cette exonération a pour objectif de soutenir les entreprises fragiles (entreprises nouvelles ou en difficulté). En outre, il est rappelé que l'IFA dont la suppression est prévue dans les textes en vigueur à compter du 1er janvier 2014 s'applique uniquement aux entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 15 M€. Il n'apparaît donc pas opportun de modifier un dispositif qui doit en principe s'éteindre prochainement.	Éteint
Exonération de l'imposition forfaitaire annuelle des sociétés exonérées d'impôt sur les sociétés qui exercent la totalité de leur activité dans les zones franches urbaines ou en Corse	1	Cette exonération a pour objectif de soutenir les entreprises fragiles (entreprises nouvelles ou en difficulté). En outre, il est rappelé que l'IFA dont la suppression est prévue dans les textes en vigueur à compter du 1er janvier 2014 s'applique uniquement aux entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 15 M€. Il n'apparaît donc pas opportun de modifier un dispositif qui doit en principe s'éteindre prochainement.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Interventions du Fonds national de revitalisation des territoires (FNRT)	1	Le FNRT doit permettre, d'ici trois ans, l' octroi par OSEO de 135 M€ de prêts sans garantie aux entreprises, créant ou préservant de 10 à 500 emplois dans les territoires touchés par des restructurations économiques, qui ne donnent pas lieu à des actions de revitalisation. A cet effet, l'État et la Caisse des Dépôts ont doté OSEO d'un fonds de garantie de 45 millions d'euros.	Regrouper
Primes à la création d'emploi (PCE) - outre-mer	1	Ces primes sont versées aux employeurs dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte, après agrément préfectoral, pour chaque emploi créé par les entreprises remplissant les conditions d'entrée dans le dispositif. Le montant total de l'aide est de 34 650 € avec des versements dégressifs sur dix ans.	Conserver
Allègements de charges en Zone franche de Corse	0	Le dispositif ne produit plus d'effet.	Éteint
Crédit d'impôt pour l'investissement en faveur des sociétés créées dans certains secteurs de la région Nord-Pas-de-Calais	0	Ce dispositif ne trouve plus à s'appliquer dès lors qu'il était limité dans le temps au niveau de ses modalités d'application (plus d'entreprises bénéficiaires depuis 2009).	Éteint
Exonération en faveur de certaines opérations réalisées dans les ZRR (extension/création d'activités industrielles/de recherche, reprise)	0	La mesure porte sur les taxes locales (TP, devenue CVAE et CFE).	Manque d'informations

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération en faveur des entreprises PME réalisant des investissements en Corse ouvrant droit à une exonération de CFE en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EPCI	0	La mesure a été supprimée et ne produit plus d'effets depuis la fin de l'année 2012.	Éteint
Exonération en faveur des immeubles situés dans les ZFU créées en 1996	0	Les entreprises disposant d'un établissement répondant aux conditions pour bénéficier de l'exonération de la cotisation foncière des entreprises en ZFU peuvent bénéficier d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) au titre des immeubles situés dans l'une de ces zones. La durée de l'exonération est de 5 ans. Lorsque l'immeuble situé dans la ZFU remplit également les conditions pour ouvrir un droit au bénéfice de l'exonération d'impôt sur les bénéfices en faveur des entreprises nouvelles, l'entreprise concernée doit, si elle désire se placer sous le régime des ZFU, opter pour ce régime dans un délai de 6 mois suivant celui de son début d'activité. Cette option est irrévocable.	Envisager la suppression
Exonération en faveur des immeubles situés dans les ZFU créées en 2003	0	Les entreprises disposant d'un établissement répondant aux conditions pour bénéficier de l'exonération de la cotisation foncière des entreprises en ZFU peuvent bénéficier d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) au titre des immeubles situés dans l'une de ces zones. La durée de l'exonération est de 5 ans. Lorsque l'immeuble situé dans la ZFU remplit également les conditions pour ouvrir un droit au bénéfice de l'exonération d'impôt sur les bénéfices en faveur des entreprises nouvelles, l'entreprise concernée doit, si elle désire se placer sous le régime des ZFU, opter pour ce régime dans un délai de 6 mois suivant celui de son début d'activité. Cette option est irrévocable.	Envisager la suppression
Exonération en faveur des investissements PME en Corse	0	La mesure a été supprimée et ne produit plus d'effets depuis la fin de l'année 2012.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération plafonnée à 61 000 € de bénéfice pour les entreprises qui exercent une activité en zone franche urbaine	0	Les entreprises qui s'implantent dans les zones franches urbaines peuvent bénéficier : - d'une exonération d'impôt sur les bénéfices, - d'une exonération d'impôts locaux, - d'une aide à l'embauche de salariés. Le dispositif d'exonération d'impôt sur les bénéfices en faveur des entreprises situées en zones franches urbaines (ZFU) s'applique depuis le 1er janvier 2006. Il concerne les ZFU créées en 1997, 2004 et 2006 et s'applique aux exercices ouverts depuis le 1er janvier 2006. L'exonération concerne les entreprises individuelles et les sociétés qui disposent en zone franche urbaine d'une implantation matérielle (bureau, cabinet, atelier, succursale, salariés, etc.) susceptible de générer des bénéfices ou des recettes professionnelles, et qui y exercent une activité effective (réception de clientèle, réalisation de prestations, réception et expédition de marchandises, négoce, etc.). Elle s'applique quel que soit le régime d'imposition de l'entreprise (régime de la micro-entreprise ou du réel), c'est-à-dire aux entreprises : - de 50 salariés au plus, - qui réalisent un chiffre d'affaires ou un total de bilan inférieur à 10 M€, - dont le capital ou les droits de vote ne sont pas détenus directement ou indirectement pour 25 % ou plus par des entreprises dont l'effectif dépasse 250 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxe excède 50 M€ ou dont le total du bilan annuel excède 43 M€. Dans les zones franches créées avant le 1er janvier 1997, l'entreprise est exonérée d'impôt pendant 5 ans. Cette exonération est limitée à un plafond de bénéfice de 61 000 € par an. Dans les zones franches créées au 1er janvier 2004, les entreprises bénéficient d'une exonération totale d'impôt pendant 5 ans. Les entreprises de moins de 5 salariés bénéficient de 60 % d'exonération pendant 5 autres années. Le plafond de bénéfices est le même. Dans les zones franches créées après le 1er août 2006, il y a une exonération totale d'imposition des bénéfices soumis à l'impôt sur le revenu (IR) ou à l'impôt sur les sociétés (IS) pendant 5 ans et une exonération partielle d'imposition des bénéfices pendant 9 ans. - 60 % au cours des cinq années suivant la période d'exonération totale, - 40 % au cours des sixième et septième années suivant la période d'exonération totale, - 20 % au cours des huitième et neuvième années suivant la période d'exonération totale. L'exonération s'applique dans la limite de 100 000 euros par période de 12 mois. Ce montant est majoré de 5 000 euros par nouveau salarié, domicilié dans une ZUS ou une ZFU, et employé à compter du 1er janvier 2006 à temps plein pendant une durée d'au moins 6 mois. En revanche, l'avantage fiscal dont bénéficie l'entreprise ne peut dépasser 200 000 euros sur une période glissante de 3 exercices fiscaux.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Interventions du Fonds d'industrialisation de la Lorraine (FIL)	0	Le financement des actions d'aide à la reconversion des bassins miniers repose, principalement, sur l'utilisation de deux instruments, déjà évoqués dans la première partie de ce rapport : le FIBM (Fonds d'industrialisation des bassins miniers), au profit des bassins d'Albi-Carmaux et de Decazeville et le FIL (Fonds d'industrialisation de la Lorraine). Instauré en 1984, le FIBM vise à renforcer l'attractivité de ces territoires en reconversion en les accompagnant au financement de projets de création, de modernisation et de développement des entreprises dans les secteurs de l'industrie et des services à l'industrie. Ce dispositif prendra fin le 31 décembre 2013. Le FIL semble avoir été supprimé et faisait partie de l'action n°6 Accompagnement des mutations industrielles.	Éteint
Amortissement exceptionnel (25 %) des immeubles à usage industriel ou commercial construits dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) ou de redynamisation urbaine (ZRU), ainsi que des travaux de rénovation réalisés dans ces immeubles	ε	Les PME qui construisent ou font construire, avant le 1er janvier 2014, des immeubles à usage industriel ou commercial pour les besoins de leur exploitation dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) ou dans les zones de redynamisation urbaine (ZRU) peuvent pratiquer, à l'achèvement des constructions, un amortissement exceptionnel égal à 25 % de leur prix de revient, la valeur résiduelle étant amortissable sur la durée normale d'utilisation. L'amortissement exceptionnel concerne également les travaux de rénovation des immeubles définis précédemment et réalisés avant le 1er janvier 2014. Cette mesure s'applique aux entreprises relevant de l'impôt sur le revenu (IR) ou soumises à l'impôt sur les sociétés (IS). Sont donc éligibles à l'amortissement exceptionnel - d'une part, les constructions : · neuves d'immeuble à usage industriel ou commercial ; · réalisées pour les besoins mêmes de l'exploitation ; · édifiées dans les ZRR ou ZRU ; - et, d'autre part, les travaux de rénovation qui : · impliquent la reprise importante, voire totale des structures du bâtiment ou qui sont destinés à le doter des normes actuelles de confort sont éligibles ; · sont réalisés sur des immeubles, neufs ou anciens, à usage industriel ou commercial. Initialement limité aux immeubles achevés à compter du 1er janvier 1995 et avant le 31 décembre 1999 le dispositif a été prorogé à de nombreuses reprises. En dernier lieu, l'article 87, II de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 qui a en outre modifié la définition des petites et moyennes entreprises éligibles et a placé le régime sous encadrement communautaire, l'a prorogé jusqu'au 31 décembre 2013.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Amortissement exceptionnel égal à 25 % du montant des sommes versées pour la souscription au capital des sociétés d'investissement régional et des sociétés d'investissement pour le développement rural	ε	Les entreprises soumises à l'IS (et non les entreprises relevant de l'IR) peuvent pratiquer dans la limite de 25 % du bénéfice imposable de l'exercice, dès l'année de réalisation de l'investissement, un amortissement exceptionnel égal à 50 % du montant des sommes effectivement versées pour la souscription en numéraire au capital de sociétés d'investissement régional (SIR) ou de sociétés d'investissement pour le développement rural (SIDER). Les SIR interviennent pour : - permettre la mise en œuvre d'actions foncières nécessaires au financement d'opérations de restructuration, d'aménagement et de développement de sites urbains en difficulté ; - accompagner l'amélioration et le renouvellement de l'immobilier de logements des quartiers anciens ou de logement social, des copropriétés dégradées et favoriser, au titre de la diversité urbaine, la création de logements neufs ; - favoriser l'investissement en immobilier d'entreprise et accompagner la restructuration de surfaces commerciales existantes, ou la réalisation d'opérations d'immobilier commercial neuf Les SIDER ont pour objet de favoriser dans les ZRR : - l'investissement en immobilier destiné aux activités à caractère économique et à l'accueil de services collectifs d'intérêt économique général, de tourisme et de loisirs ; - l'acquisition et la réhabilitation de logements dégradés ou vacants en vue de leur remise sur le marché ; - l'acquisition et la transformation en logements de bâtiments à vocation agricole qui ne sont plus exploités, dès lors que l'emprise foncière sur laquelle est implanté le bâtiment concerné a fait l'objet d'un plan d'ensemble précisant les conditions d'utilisation du sol et le type de construction ou de réhabilitation réalisé ; - la réalisation ou la rénovation d'équipements touristiques, culturels, de loisirs et sportifs. En cas de cession totale ou partielle des titres dans les cinq ans de leur souscription, le montant total de l'amortissement exceptionnel pratiqué antérieurement est réintégré au bénéfice imposable de l'exercice au cours duquel intervient la cession et majoré d'une somme égale au produit de ce montant par le taux de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du CGI. Lorsque la cession des titres intervient plus de cinq ans après leur souscription, l'amortissement exceptionnel pratiqué à raison des titres cédés est imposé, sans majoration, par le biais de l'imposition de la plus-value de cession.	Envisager la suppression
Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (Zones franches globales DOM)	n.c.	Les entreprises implantées dans les DOM (Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique) peuvent bénéficier, jusqu'au 31 décembre 2017, d'une exonération d'impôt sur les bénéfices et d'exonérations d'impôts locaux (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, taxe foncière sur les propriétés bâties). Elle concerne les entreprises exploitées dans l'un des 4 DOM et : - dont l'activité principale est soit agricole, industrielle ou artisanale, soit relève de la comptabilité, du conseil aux entreprises, de l'ingénierie ou des études techniques à destination des entreprises. - qui emploient moins de 250 salariés et réalisant un CA annuel inférieur à 50 millions d'euros, - et relevant d'un régime réel d'imposition, du régime micro-BIC ou micro-BNC (sauf option pour les versements fiscaux libératoires de l'impôt sur le revenu).	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération du bénéfice réalisé par les entreprises créées en zone de restructuration de la défense	n.c.	Les entreprises implantées dans les zones de restructuration de la défense (ZRD) peuvent bénéficier d'avantages sociaux et fiscaux destinés à aider le développement économique des territoires concernés par le redéploiement des armées. A défaut d'être exonérées de CFE, les entreprises peuvent sous certaines conditions prétendre à un crédit d'impôt de CFE. L'établissement doit : - être situé en ZRD au 1er janvier de l'année au titre de laquelle le crédit d'impôt est demandé, - avoir moins de 10 salariés, - réaliser un chiffre d'affaires annuel ou un total du bilan annuel inférieur ou égal à 2 millions d'euros, - exercer à titre principal une activité commerciale ou artisanale. Sont exonérés les bénéfices soumis à l'impôt sur le revenu (IR) ou à l'impôt sur les sociétés (IS) provenant des activités exercées dans la zone. Lorsque l'entreprise exerce une partie de son activité en dehors de la zone, les bénéfices ouvrant droit à l'exonération sont déterminés de manière forfaitaire. Le bénéfice ouvrant droit à exonération est proratisé lorsque la période d'exonération ne correspond pas à une année ou à un exercice d'imposition complet. * Exonération totale pendant 5 ans. * Exonération partielle pendant 2 ans égale à : - 2/3 la première année suivant la période d'exonération totale, - 1/3 la seconde année suivant la période d'exonération totale. La période d'exonération est décomptée à partir de la date de début d'activité dans la ZRD.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération en faveur de certaines opérations réalisées dans les ZRR (extension/création d'activités industrielles/de recherche, reprise)	n.c.	Il s'agit d'une exonération fiscale dont le but est d'aider l'implantation d'entreprises dans les zones de revitalisation rurale (ZRR). Les opérations concernées sont : * Créations, extensions, décentralisations, reconversions d'activité et reprises d'établissements en difficulté réalisées dans les domaines d'activité suivants : - industrie, - recherche scientifique et technique, - ou, services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique. Le bénéfice de l'exonération est conditionné, selon la nature de l'opération concernée, à un volume d'investissements, à la création (ou au maintien en cas de reprise d'établissement) d'un nombre minimum d'emplois, ainsi qu' 'à un agrément, selon les mêmes modalités que l'exonération de taxe professionnelle liée à l'aménagement du territoire. * Créations d'activités réalisées par des artisans (quel que soit le nombre de salariés) remplissant les conditions suivantes : - être inscrit au Répertoire des métiers, - effectuer principalement des travaux de fabrication, de transformation, de réparation ou des prestations de services, - exercer une activité dans laquelle le montant de la rémunération pour la part travail représente plus de 50 % du chiffre d'affaires global TTC au cours de l'année de référence. * Créations d'activités libérales. * Créations d'activités commerciales et reprises d'activités commerciales, artisanales ou libérales réalisées par des entreprises exerçant le même type d'activité, si les conditions suivantes sont respectées : - l'entreprise doit être créée dans une commune de moins de 2 000 habitants, - l'activité doit être exercée avec le concours de moins de 5 salariés au cours de la période de référence prise en compte pour la première année d'activité. Cette exonération est de droit. Elle porte sur la totalité de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises normalement perçue au profit de la commune. Elle ne s'étend pas à la taxe pour frais de CCI ni à la taxe pour frais de CMA. Les communes ou l'établissement public de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre, peuvent cependant s'opposer à son application par délibération spéciale. En cas d'extension d'activité, l'exonération porte sur l'augmentation nette des bases d'imposition résultant des emplois créés et des immobilisations nouvelles. Tout entreprise, ou organisme, qui après avoir bénéficié de cette exonération cesse volontairement son activité en la délocalisant dans un autre lieu, moins de cinq ans après la perception de ces aides, est tenue de rembourser à l'État les sommes qui ont été exonérées. L'exonération dure 5 ans. Le bénéfice de l'exonération est limité à un plafond d'avantages fiscaux fixé par les règles communautaires égal à 200 000 euros sur une période glissante de 3 années. Si une entreprise se situe à la fois dans une ZRR et dans une zone d'aide à finalité régionale, elle peut demander à bénéficier du plafond applicable dans ces	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération en faveur des entreprises dont les établissements existants ou créés dans les ZFU créées en 1996 peuvent être exonérés de CFE en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EPCI	n.c.	Les entreprises qui exploitent un ou plusieurs établissements ou qui réalisent certaines activités peuvent bénéficier d'exonérations ou d'abattements de CVAE dits « facultatifs » car accordés sur décision ou en l'absence de délibération contraire des collectivités territoriales ou des EPCI à fiscalité propre. Les dispositifs d'exonération ou d'abattement facultatif temporaire sont notamment prévus en faveur des établissements exploités en ZFU. Lorsque l'entreprise dispose d'un ou plusieurs établissements bénéficiant d'une exonération de plein droit (exemple : exonération en faveur des exploitants agricoles prévue à l'article 1450 du CGI) ou d'une exonération ou d'un abattement facultatif, pour le calcul de la CVAE, les règles prévues en matière de chiffre d'affaires et de valeur ajoutée sont les suivantes :- - le chiffre d'affaires réalisé par les établissements exonérés (ou bénéficiant d'un abattement) est pris en compte dans le chiffre d'affaires total réalisé par l'entreprise ; - en revanche, la valeur ajoutée produite par les établissements exonérés (ou bénéficiant d'un abattement) n'est pas prise en compte pour le calcul de la CVAE. La valeur ajoutée afférente à une activité bénéficiant d'une exonération ou d'un abattement facultatif doit néanmoins être déclarée.	Envisager la suppression
Exonération en faveur des entreprises dont les établissements existants ou créés dans les ZFU créées en 2003 peuvent être exonérés de CFE en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EPCI	n.c.	Les entreprises qui exploitent un ou plusieurs établissements ou qui réalisent certaines activités peuvent bénéficier d'exonérations ou d'abattements de CVAE dits « facultatifs » car accordés sur décision ou en l'absence de délibération contraire des collectivités territoriales ou des EPCI à fiscalité propre. Les dispositifs d'exonération ou d'abattement facultatif temporaire sont notamment prévus en faveur des établissements exploités en ZFU. Lorsque l'entreprise dispose d'un ou plusieurs établissements bénéficiant d'une exonération de plein droit (exemple : exonération en faveur des exploitants agricoles prévue à l'article 1450 du CGI) ou d'une exonération ou d'un abattement facultatif, pour le calcul de la CVAE, les règles prévues en matière de chiffre d'affaires et de valeur ajoutée sont les suivantes :- - le chiffre d'affaires réalisé par les établissements exonérés (ou bénéficiant d'un abattement) est pris en compte dans le chiffre d'affaires total réalisé par l'entreprise ; - en revanche, la valeur ajoutée produite par les établissements exonérés (ou bénéficiant d'un abattement) n'est pas prise en compte pour le calcul de la CVAE. La valeur ajoutée afférente à une activité bénéficiant d'une exonération ou d'un abattement facultatif doit néanmoins être déclarée.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération en faveur des entreprises dont les établissements existants ou créés en ZRU peuvent être exonérés de CFE en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EPCI	n.c.	Les entreprises qui exploitent un ou plusieurs établissements ou qui réalisent certaines activités peuvent bénéficier d'exonérations ou d'abattements de CVAE dits « facultatifs » car accordés sur décision ou en l'absence de délibération contraire des collectivités territoriales ou des EPCI à fiscalité propre. Les dispositifs d'exonération ou d'abattement facultatif temporaire sont notamment prévus en faveur des établissements exploités en ZRU. Lorsque l'entreprise dispose d'un ou plusieurs établissements bénéficiant d'une exonération de plein droit (exemple : exonération en faveur des exploitants agricoles prévue à l'article 1450 du CGI) ou d'une exonération ou d'un abattement facultatif, pour le calcul de la CVAE, les règles prévues en matière de chiffre d'affaires et de valeur ajoutée sont les suivantes :- - le chiffre d'affaires réalisé par les établissements exonérés (ou bénéficiant d'un abattement) est pris en compte dans le chiffre d'affaires total réalisé par l'entreprise ; - en revanche, la valeur ajoutée produite par les établissements exonérés (ou bénéficiant d'un abattement) n'est pas prise en compte pour le calcul de la CVAE. La valeur ajoutée afférente à une activité bénéficiant d'une exonération ou d'un abattement facultatif doit néanmoins être déclarée.	Envisager la suppression
Exonération en faveur des entreprises dont les établissements existants ou créés entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2011 dans la première ou la deuxième ou la troisième génération de ZFU peuvent être exonérés de CFE en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EPCI	n.c.	Les entreprises qui exploitent un ou plusieurs établissements ou qui réalisent certaines activités peuvent bénéficier d'exonérations ou d'abattements de CVAE dits « facultatifs » car accordés sur décision ou en l'absence de délibération contraire des collectivités territoriales ou des EPCI à fiscalité propre. Les dispositifs d'exonération ou d'abattement facultatif temporaire sont notamment prévus en faveur des établissements exploités en ZFU. Lorsque l'entreprise dispose d'un ou plusieurs établissements bénéficiant d'une exonération de plein droit (exemple : exonération en faveur des exploitants agricoles prévue à l'article 1450 du CGI) ou d'une exonération ou d'un abattement facultatif, pour le calcul de la CVAE, les règles prévues en matière de chiffre d'affaires et de valeur ajoutée sont les suivantes :- - le chiffre d'affaires réalisé par les établissements exonérés (ou bénéficiant d'un abattement) est pris en compte dans le chiffre d'affaires total réalisé par l'entreprise ; - en revanche, la valeur ajoutée produite par les établissements exonérés (ou bénéficiant d'un abattement) n'est pas prise en compte pour le calcul de la CVAE. La valeur ajoutée afférente à une activité bénéficiant d'une exonération ou d'un abattement facultatif doit néanmoins être déclarée.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération en faveur des entreprises réalisant certaines opérations en ZRR pouvant ouvrir droit à une exonération de cotisation foncière des entreprises en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EPCI	n.c.	-	Envisager la suppression
Exonération en faveur des établissements existants ou créés dans les ZFU créées en 1996	n.c.	Les entreprises peuvent bénéficier d'une exonération temporaire de cotisation foncière des entreprises (CFE) dans la limite de 75 720 € de base nette imposable (pendant 8 ou 14 ans selon l'effectif de l'entreprise) : - à 100 % pendant 5 ans, - à 60 % la 6e année (de la 6e à 10e année pour les entreprises de moins de 5 salariés), - à 40 % la 7e année (de la 11e à la 12e année pour les entreprises de moins de 5 salariés), - à 20 % la 8e année (de la 13e à la 14e année pour les entreprises de moins de 5 salariés).	Envisager la suppression
Exonération en faveur des établissements existants ou créés dans les ZFU créées en 2003	n.c.	Les entreprises peuvent bénéficier d'une exonération temporaire de cotisation foncière des entreprises (CFE) dans la limite de 75 720 € de base nette imposable (pendant 8 ou 14 ans selon l'effectif de l'entreprise) : - à 100 % pendant 5 ans, - à 60 % la 6e année (de la 6e à 10e année pour les entreprises de moins de 5 salariés), - à 40 % la 7e année (de la 11e à la 12e année pour les entreprises de moins de 5 salariés), - à 20 % la 8e année (de la 13e à la 14e année pour les entreprises de moins de 5 salariés).	Envisager la suppression
Exonération en faveur des établissements existants ou créés dans les ZRU	n.c.	L'ancien article 1466 A-I ter du CGI prévoit une exonération de CFE dans les ZRU. Elle concerne les créations, les extensions d'établissement et les changements d'exploitant intervenus entre le 1er janvier 1997 et le 31 décembre 2008 dans les nouvelles ZRU dans la limite d'un montant de base nette imposable actualisé de 27 413 € pour 2012. L'exonération s'applique quelle que soit la nature de l'activité exercée dans l'établissement. Sa durée est de 5 ans. En cas de changement d'exploitant au cours de la période d'exonération, celle-ci est maintenue pour la période restant à courir dans les conditions prévues pour le prédécesseur. Seules les reprises d'établissement effectuées avant le 31 décembre 2008 pour lesquelles aucune exonération n'existait peuvent, si toutes les conditions sont remplies, bénéficier de l'exonération de 5 ans.	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération en faveur des établissements existants ou créés entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2011 dans la première ou la deuxième ou la troisième génération de ZFU	n.c.	Les entreprises disposant d'un établissement répondant aux conditions pour bénéficier de l'exonération de la cotisation foncière des entreprises en ZFU peuvent bénéficier d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) au titre des immeubles situés dans l'une de ces zones. La durée de l'exonération est de 5 ans à compter : - du 1er janvier 2006 pour les immeubles déjà situés à cette date dans l'une des ZFU ouvertes le 1er août 2006, - du 1er janvier 2007 pour les établissements situés dans les communes ayant intégré le périmètre des ZFU à cette date, - du 1er janvier de l'année suivant celle de l'affectation de l'immeuble à l'établissement concerné. Lorsque l'immeuble situé dans la ZFU remplit également les conditions pour ouvrir un droit au bénéfice de l'exonération d'impôt sur les bénéfices en faveur des entreprises nouvelles, l'entreprise concernée doit, si elle désire se placer sous le régime des ZFU, opter pour ce régime dans un délai de 6 mois suivant celui de son début d'activité. Cette option est irrévocable.	Envisager la suppression
Exonération en faveur des établissements existants ou créés entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2011 dans la première ou la deuxième ou la troisième génération de ZFU	n.c.	Les entreprises peuvent bénéficier d'une exonération temporaire de cotisation foncière des entreprises (CFE) dans la limite de 75 720 € de base nette imposable (pendant 8 ou 14 ans selon l'effectif de l'entreprise) : - à 100 % pendant 5 ans, - à 60 % la 6e année (de la 6e à 10e année pour les entreprises de moins de 5 salariés), - à 40 % la 7e année (de la 11e à la 12e année pour les entreprises de moins de 5 salariés), - à 20 % la 8e année (de la 13e à la 14e année pour les entreprises de moins de 5 salariés).	Envisager la suppression

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises participant à un projet de recherche et de développement et implantées dans une zone de recherche et de développement	n.c.	Toutes les entreprises qui participent à un projet de recherche et de développement et qui sont implantées dans une zone de recherche et de développement peuvent, sous certaines conditions, bénéficier d'allègements fiscaux. Ces allègements peuvent donc profiter à ces entreprises : - que leur activité soit industrielle et commerciale ou non commerciale ; - quelle que soit leur forme juridique (exploitation individuelle, société...) ; - quel que soit leur régime d'imposition. Les allègements consistent en : - une exonération totale d'impôt sur les bénéfices pour les résultats des trois premiers exercices bénéficiaires et l'application d'un abattement de 50 % pour les deux exercices bénéficiaires suivants ; - une exonération totale (sous certaines conditions) de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) pendant toute la période d'application de l'allègement sans dépasser 5 ans ; - une exonération pendant 5 ans de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises (CFE) sur délibération des collectivités locales. Le dispositif de faveur propre aux impôts locaux n'est pas affecté par la suppression, à compter du 17 novembre 2009, du régime d'exonération d'impôt sur les bénéfices. Ce dispositif est supprimé, sauf en ce qui concerne les impôts locaux, à compter du 17 novembre 2009 pour les entreprises nouvellement créées et dont le projet de recherche n'est pas agréé au 16 novembre 2009.	Envisager la suppression
Prêt pour la revitalisation des territoires (Oséo)	n.c.	Le PRT accompagne des projets visant à créer ou maintenir de l'emploi, portés par des entreprises situées sur des territoires touchés par des restructurations économiques qui ne bénéficient pas ou insuffisamment des fonds versés par les entreprises au titre des conventions de revitalisation. Il finance : - les dépenses matérielles ou immatérielles liées au développement de l'activité - la reprise d'établissement, modification des procédés de production, renforcement du besoin en fonds de roulement généré par le projet. D'un montant compris entre 100 000 et 1 000 000 €, le prêt est d'une durée de 5 à 7 ans avec un différé de remboursement du capital de 2 ans. Il doit être accompagné d'un prêt bancaire égal au double du PRT.	Conserver

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Prêt pour la revitalisation du territoire (Oséo)	n.c.	Le PRT accompagne des projets visant à créer ou maintenir de l'emploi, portés par des entreprises situées sur des territoires touchés par des restructurations économiques qui ne bénéficient pas ou insuffisamment des fonds versés par les entreprises au titre des conventions de revitalisation. Il finance : - les dépenses matérielles ou immatérielles liées au développement de l'activité - la reprise d'établissement, modification des procédés de production, renforcement du besoin en fonds de roulement généré par le projet. D'un montant compris entre 100 000 et 1 000 000 €, le prêt est d'une durée de 5 à 7 ans avec un différé de remboursement du capital de 2 ans. Il doit être accompagné d'un prêt bancaire égal au double du PRT.	Conserver

Source : mission IGF.

2.2.16. Transports

Pour mémoire (pas de proposition de modifications dans la liste des mesures de faible montant concernée).

Tableau 33 : Récapitulatif des mesures de petits montants « transports »

	En nombre	En montant (en M€)
Conserver	2	0,7
Regrouper	0	0
Envisager la suppression	1	0
Éteint	4	0
Manque d'informations	0	0
Total	7	0,7

Source : mission IGF.0

Tableau 34 : Détail des mesures de petits montants « transports »

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Soutien économique et social au transport fluvial (aux péniches)	0,7	0,7 M€ sont prévus en 2013 pour solder le plan d'aide aux transporteurs fluviaux de marchandises 2008-2012 et pour couvrir les premières dépenses du nouveau plan 2013-2017, en cours d'examen par la Commission européenne. Ce plan d'un montant global de 25 M€, qui comporte des aides à la modernisation de la flotte, bénéficie également et principalement des moyens mis en place par Voies navigables de France qui gère les aides. Il contribue au développement d'un mode de transport qui a renoué avec la croissance depuis une dizaine d'années et qui est encouragé par la Commission européenne (programme NAIÁDE 2006-2013).	Conserver
Dégrèvement en faveur des entreprises disposant de véhicules routiers ou de bateaux	0	La mesure porte sur les taxes locales (TP, devenue CVAE et CFE).	Éteint
Soutien à la recherche dans le domaine du génie civil	0	Le dispositif ne semble plus être utilisé.	Éteint
Soutien au programme de recherche pour le développement et l'innovation dans les transports terrestres	0	Le dispositif ne semble plus être utilisé.	Éteint
Soutien aux études, recherches, développement et expérimentations dans le domaine des transports	0	Le dispositif ne semble plus utilisé.	Éteint

Fiche 14

Intitulé de la mesure	Montant (M€)	Description	Préconisation
Taux réduit de taxe intérieure de consommation applicable aux carburéacteurs utilisés sous condition d'emploi	ε	Le carburéacteur bénéficie d'un taux réduit de TIC pour les usages suivants : 1. Dans les moteurs fixes ; 2. Dans les moteurs des véhicules destinés à une utilisation hors route, non immatriculés ; 3. Dans les moteurs des engins non immatriculés dans la construction, le génie civil et les travaux publics ; 4. Pour la navigation sur les voies d'eau intérieures, autre que la navigation de plaisance ou de sport. La TICPE est de 2,5 €/hl au lieu de 30 €/hl pour le carburant utilisant pour les moteurs d'avions et 41 €/hl ou 59 €/hl pour les autres usages.	Envisager la suppression
Remboursement des cotisations patronales maladie, vieillesse, accidents du travail pour les navigants non affiliés à l'ENIM des armements (pour les navires battant pavillon français soumis à concurrence internationale) (non-marin)	n.c.	Ces crédits sont prévus pour la compensation à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) de l'exonération des cotisations patronales à ce régime pour les navires battant pavillon français soumis à concurrence internationale prévue par l'article 10 de la loi du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français (RIF).	Conserver

Source : mission IGF.

FICHE 15

Mesures de simplification

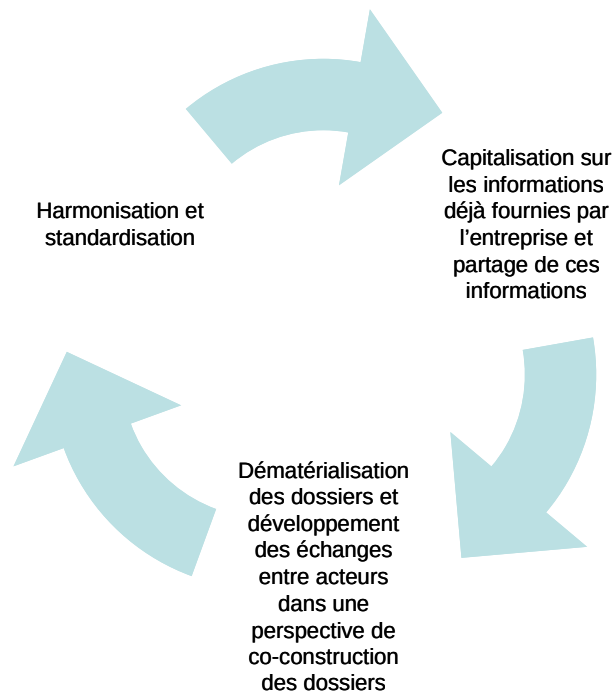
SOMMAIRE

1. METTRE EN PLACE UN PORTAIL DES AIDES EXHAUSTIF QUI PERMETTE D'APPORTER AUX ENTREPRISES UNE REPOSE ADAPTEE A LEURS BESOINS (PORTAIL CENTRALISE D'INFORMATIONS)	2
2. ACCELERER LES PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT DES ECHANGES D'INFORMATIONS ENTRE LES ENTREPRISES ET LES ADMINISTRATIONS (MUTUALISATION DES DONNEES)	3
3. METTRE EN PLACE LE « REFERENT ÉTAT » AFIN DE SIMPLIFIER LES DEMARCHES ADMINISTRATIVES POUR LES PROJETS QUI NECESSITENT UNE COORDINATION FORTE ENTRE LES PERSONNES PUBLIQUES.....	5
4. SIMPLIFIER LA MISE EN ŒUVRE DES AVANCES REMBOURSABLES PROPOSEES PAR L'ENSEMBLE DES ACTEURS PUBLICS DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	6
5. GARANTIR L'EFFICACITE DES PLATEFORMES REGIONALES COMMUNES DEMATERIALISEES DE BPIFRANCE	7

Fiche 15

La facilitation de l'accès des entreprises aux aides publiques proposées par l'État, les collectivités et leurs démembrements poursuit un double objectif de satisfaction du bénéficiaire de l'aide et de rationalisation de l'action des services proposant les aides.

La simplification de l'accès aux aides du point de vue du potentiel bénéficiaire représente trois enjeux majeurs : **harmoniser et standardiser les formulaires et les données demandées aux entreprises, capitaliser sur les informations déjà fournies à la sphère publique et faciliter le partage des données entre acteurs publics** et, enfin, **poursuivre la dématérialisation des dossiers et développer les échanges entre acteurs au bénéfice des entreprises.**



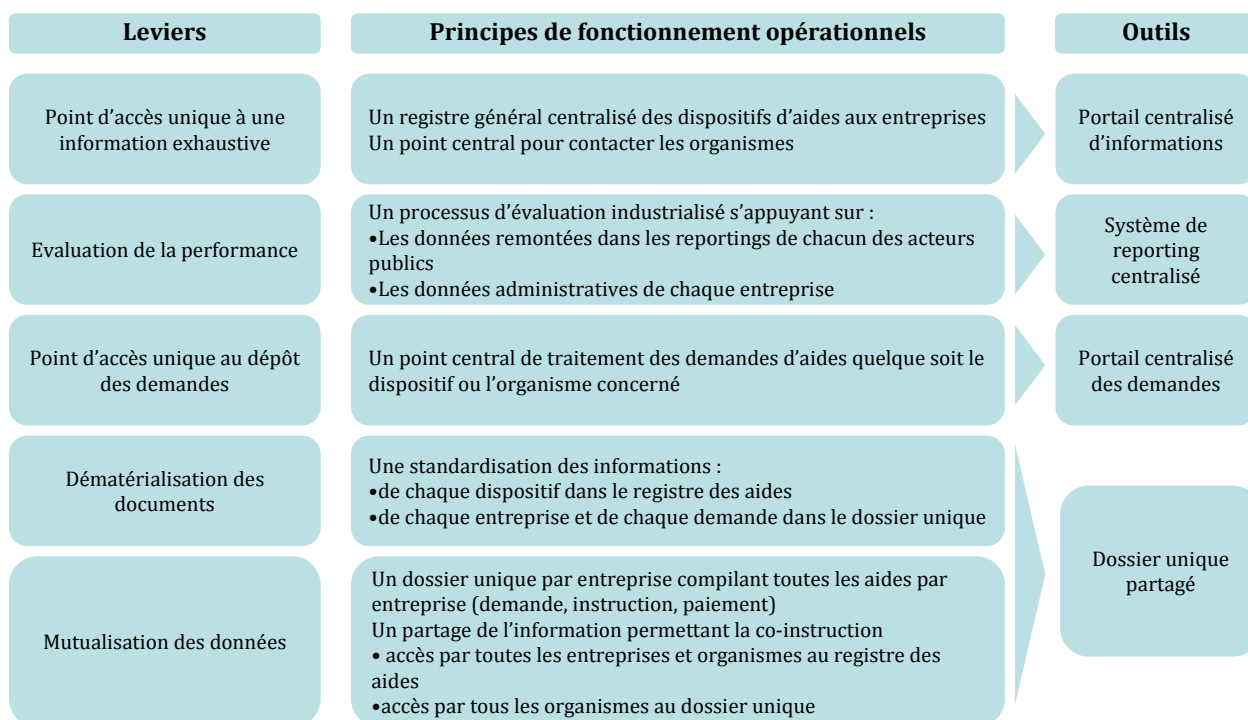
La démarche de simplification poursuit cinq objectifs :

- ◆ connaître aisément et rapidement les aides publiques auxquelles il peut prétendre ;
- ◆ bénéficier d'une information cohérente entre les différentes sources sollicitées ;
- ◆ bénéficier d'un accompagnement au montage des projets ;
- ◆ être informé de l'état d'avancement du dossier de demande d'aide ;
- ◆ gérer simplement les pièces justificatives.

Vu du point de vue de la personne publique, la simplification de l'accès aux aides doit permettre de poursuivre également cinq objectifs :

- ◆ disposer d'informations fiables et sécurisées relatives aux demandeurs ;
- ◆ pouvoir suivre simplement la gestion et le suivi du dossier ;
- ◆ adapter le dossier aux spécificités des politiques ;
- ◆ prendre en compte les éléments d'évaluation ;
- ◆ adopter une approche partenariale des porteurs et dossiers.

Graphique 1 : Exemple de schéma cible



Source : SGMAP.

1. Mettre en place un portail des aides exhaustif qui permette d'apporter aux entreprises une réponse adaptée à leurs besoins (portail centralisé d'informations)

L'accès aux informations relatives aux aides disponibles nécessite de créer un **portail unique** qui permette à une entreprise de trouver rapidement et simplement une aide adaptée à son besoin.

Trois sources historiques d'informations consolidées existent aujourd'hui : **la base de l'agence pour la création d'entreprise, la base Sémaphore gérée par les CCI et celle de l'Institut supérieur des métiers (ISM)**. Le rapprochement de ces trois bases en un portail unique est actuellement en cours (ouverture prévue en juin 2013).

Il est nécessaire de progresser dans la « **contextualisation** » des aides dans le cadre du projet en cours de rapprochement des bases distinctes en un portail unique. **Cette « contextualisation » consiste en un accompagnement de l'entreprise qui accède au portail unique pour définir en ligne son besoin et trouver l'aide correspondante.** Concrètement, il s'agit de poser à l'entreprise les questions pertinentes qui permettent de l'orienter vers l'aide la plus adaptée. Cette contextualisation est aujourd'hui rendue difficile par l'absence de présentation homogène et normée des aides.

Cette **homogénéisation de la présentation des aides** est la condition indispensable à une contextualisation efficace des aides et donc à la mise en œuvre d'un portail qui ne se limite pas à lister les dispositifs mais apporte aussi une valeur ajoutée à l'entreprise qui les recherche. La contextualisation est d'ailleurs déjà en vigueur sur le site de bpifrance, pour un nombre de dispositifs relativement limité.

La mission propose par conséquent que soit engagé un processus de normalisation des aides. Ce processus de normalisation pourrait être envisagé en deux temps.

Dans un premier temps, organiser un groupe de travail rassemblant les représentants des principaux acteurs publics proposant des aides ainsi que l'INSEE (Ministères, ARF, ADF, AMF, bpifrance, CCI). Ce groupe de travail aura pour mission d'une part **d'établir une fiche normalisée type pour les aides**, et, d'autre part, **passer en revue chaque aide présente sur le portail unique alimenté par les trois bases de données**. La fiche normalisée précisera également de manière normalisée les pièces jointes à fournir.

Cette démarche devrait en outre permettre de repérer certaines aides devenues obsolètes, redondantes ou inefficaces mais aussi de compléter la base avec les aides qui n'y apparaissent pas actuellement (pour rappel, les bases actuellement disponibles ne listent pas plus de 3 000 aides alors que la mission estime qu'il en existe entre 5 000 et 6 000).

Dans un second temps, les nouvelles aides devront *ex ante* être transmises aux gestionnaires du portail unique avec leur fiche normalisée, afin que le travail de revue systématique ne soit plus nécessaire pour le flux entrant de nouvelles aides. À cet égard, il est nécessaire que les aides des **collectivités territoriales**, qui sont les plus nombreuses, soient toutes intégrées dans le processus de normalisation de la présentation. Ceci nécessite de revoir les modalités de déclaration des aides dans les annexes aux comptes des collectivités. Surtout, il est indispensable que cette démarche intègre aussi les prestations non monétisées. À cette fin, il pourrait être envisagé de modifier l'application ACTES de télétransmission des actes légaux et budgétaires des collectivités aux préfetures et sous-préfetures afin d'insérer dans la transmission la description normée des aides publiques proposées par les collectivités.

Cette revue des aides permettra d'associer à chacune des aides des informations normalisées et, in fine, de mettre en place la contextualisation des aides.

2. Accélérer les programmes de développement des échanges d'informations entre les entreprises et les administrations (mutualisation des données)

L'objectif du programme intitulé « **Dites-le nous une fois** » mis en œuvre par le SGMAP est de réduire le nombre de données redondantes collectées auprès des entreprises.

À ce stade, le programme « Dites-le nous une fois » est un axe majeur du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. Les CIMAP des 18 décembre 2012 et 2 avril 2013 ont fixé des objectifs précis à ce programme, à savoir :

- ◆ 30 % de suppression des informations redondantes d'ici 2015 ;
- ◆ 50 % de suppression des informations redondantes d'ici 2017 ;
- ◆ la totalité des informations redondantes supprimées en 2017.

Le programme actuellement en cours pourrait utilement être accéléré concernant un type de données particulier : les informations relatives à l'entreprise. Celles-ci correspondent en général au nom ou à la raison sociale, à la forme juridique, à l'adresse, à l'activité et/ou l'objet social, au numéro SIRET, aux effectifs salariés, aux coordonnées du représentant légal de l'entreprise et à celles du responsable du projet pour lequel l'entreprise sollicite une aide.

Les informations de l'entreprise sont à distinguer des informations relatives au projet pour lequel l'entreprise sollicite l'aide. Alors que les informations relatives à l'entreprise constituent un « socle » d'informations que plusieurs administrations peuvent être amenées à utiliser, celles relatives au projet sont spécifiques et difficilement normalisables.

Afin de surmonter cette difficulté, il est nécessaire de classer les aides par grands types de projet, afin de progresser sur la normalisation des informations les plus aisément rattachables à ces grandes catégories d'aides. En revanche, la démarche est difficile à mener pour toutes les aides et cette classification n'est techniquement réalisable que si les documents de demande d'aide ont été préalablement normalisés.

Le projet « Dites-le nous une fois » pourrait donc être accéléré sur ses aspects relatifs aux données entreprises. **L'arrêté du 5 juin 2003 relatif à la constitution du dossier pour une demande de subvention de l'État pour un projet d'investissement pourrait ainsi être modifié en vue de cette normalisation des informations entreprises.**

Cette accélération du programme « Dites-le nous une fois » centrée sur les informations entreprises pourrait également être fondée sur les propositions suivantes :

- ◆ **renforcement du principe de confiance a priori dans les échanges entre l'administration et l'entreprise en établissant une liste des informations où une déclaration sur l'honneur peut utilement remplacer des pièces justificatives dont la transmission est source de complexité pour les entreprises ;**
- ◆ **mettre en place la transmission unique des données d'identité de l'entreprise à travers une expérimentation en 2014 de l'échange de données entre administrations (en cours actuellement) ;**

Pour cette dernière proposition, il convient de retenir une réforme dont la structuration en phase est indispensable.

Celle-ci passe, **dans un premier temps**, par la **normalisation des documents qui permette d'identifier à partir d'une transmission les informations relatives à l'entreprise et évite à l'administration de s'adresser à l'entreprise plusieurs fois en cas de demandes d'aides publiques**. C'est seulement après cette normalisation que la dématérialisation pourrait avoir du sens dans la mesure où cette dernière permettrait effectivement de transmettre rapidement les informations à l'administration permettant une mise à jour de la base accessibles aux acteurs publics.

Cette normalisation doit être accompagnée d'une démarche parallèle consistant à :

- ◆ **faire l'inventaire des données, des usages qui en sont faits** (statistiques, éligibilité à un dispositif, recouvrement de l'impôt, etc.) **et des administrations qui en ont besoin ;**
- ◆ **rapprocher les données demandées de celles utilisées par les entreprises**. Celles qui relèvent de calculs ne sont alors plus fournies par les entreprises mais calculées par les administrations, ce qui limite les erreurs involontaires de déclarations.

Dans un deuxième temps, il est nécessaire de **désigner une agence qui centralise les formulaires et ventile les informations vers les administrations**. Cette solution est notamment utilisée dans le cadre de la DSN (déclaration sociale nominative).

Le modèle est celui des « **sources authentiques de données** » réalisé notamment par la Belgique. Un ou plusieurs services publics sont dans ce schéma dépositaires de données de référence. Les autres administrations leur reconnaissent le rôle de gestionnaire unique pour lesdites données dont elles ont besoin. L'INSEE pourrait par exemple être cet organisme de référence en France.

Le principe de la source authentique des données implique qu'il est possible d'identifier, pour chaque donnée importante un seul service administratif qui en est la source et qui est chargé d'en assurer la gestion, à savoir le stockage et la mise à jour, en tenant compte autant que possible des besoins des autres services administratifs.

Les services administratifs qui ont besoin de cette donnée doivent se la procurer auprès de la source qualifiée d'authentique plutôt que de la reproduire de leur côté, d'en effectuer leur propre mise à jour et donc de risquer d'introduire des incohérences et surtout des redondances d'informations.

La troisième étape consiste enfin à ne plus stocker chaque information que dans une seule administration. Lorsqu'une autre en a besoin, elle vient la chercher en temps réel dans la base. L'administration fournisseuse devient donc la responsable légale de la donnée qui devient opposable juridiquement à toute personne physique ou morale. Ceci constitue une évolution majeure par rapport à la deuxième étape dans la mesure où l'organisme de référence n'envoie plus les données aux autres administrations : ce sont ces dernières qui vont les chercher dans la base gérée et mise à jour par l'organisme de référence.

3. Mettre en place le « référent État » afin de simplifier les démarches administratives pour les projets qui nécessitent une coordination forte entre les personnes publiques

La mise en place d'un « **réfèrent État** » consiste à accompagner une entreprise dans des projets qui méritent une coordination forte entre acteurs publics du soutien au développement économique. L'ambition de cette démarche est de permettre à l'entreprise d'avoir un interlocuteur en mesure :

- ♦ **d'étudier l'ensemble des facettes d'un projet** (stratégie, financement, commercialisation) ;
- ♦ **d'identifier pour chacun des aspects du projet les aides auxquelles l'entreprise est éligible ;**
- ♦ **d'informer l'entreprise sur l'état d'avancement de l'instruction du dossier par les partenaires publics et sur les délais d'instruction.**

Le « référent État » se distingue de la notion de guichet unique en ce qu'il est spécifique aux dossiers complexes qui nécessitent un contact direct entre l'entreprise et une personne physique référente. L'objectif de ce référent est donc d'accélérer les délais et de renforcer le travail des services autour d'un projet.

Afin d'accélérer la mise en place de ces référents, et au vu des compétences attribuées aux régions dans le cadre du chef de filat complet proposé par la présente mission, il est proposé que :

- ♦ **le référent soit co-désigné par le Préfet de région et le Président du conseil régional ;**
- ♦ **les caractéristiques des entreprises et des projets concernés par cet accompagnement par le référent État soient définies au niveau national en associant les services de l'État et une représentation des conseils régionaux.**

Les bénéfices attendus relèvent de la réduction de la complexité administrative perçue par les chefs d'entreprise, de la réduction des délais d'instruction des dossiers et la, *in fine*, la croissance des entreprises concernées.

4. Simplifier la mise en œuvre des avances remboursables proposées par l'ensemble des acteurs publics du développement économique

La mission a souligné le recours croissant aux avances remboursables par les structures intervenant en faveur du financement du développement des entreprises, et notamment les plus innovantes. C'est par exemple le cas d'Oséo. Elle a également relevé la transformation progressive des modalités d'intervention des collectivités territoriales de la subvention directe à l'avance remboursable.

L'avance remboursable consiste à attribuer à une entreprise une subvention dédiée au financement d'un projet, puis, pour la personne publique, à récupérer les fonds versés si le projet rencontre un succès technologique et/ou technologique. Une avance remboursable peut faire l'objet d'un décaissement par phase, technique fréquemment utilisée dans le cas des projets de R&D ou d'innovation qui constituent des démarches progressives marquées de différents jalons techniques.

La mise en œuvre avances remboursables proposées par les acteurs nationaux ou les collectivités territoriales pourrait être revue selon le modèle retenu par Oséo pour les aides à l'innovation.

Actuellement, hormis les aides à l'innovation d'Oséo, la plupart des avances remboursables prévoient une clause de rendez-vous à la date prévue de fin du projet aidé par la personne publique. À cette date, deux possibilités existent :

- ◆ le projet n'est pas terminé et peut être prorogé ;
- ◆ le projet est terminé. L'ensemble des dépenses (ainsi que des feuilles de temps des salariés de l'entreprise) est analysé pour vérifier que les fonds publics ont bien été utilisés pour financer ledit projet, pour le montant prévu. Une fois cette phase de vérification terminée, la phase d'amortissement (remboursement de l'avance) débute, si le projet est un succès. Cette phase de vérification est particulièrement chronophage pour les entreprises et les administrations qui se concentrent exclusivement sur la régularité formelle des pièces. Elle constitue une source de complexité.

Sur le modèle de la réforme mise en œuvre par Oséo, **il est proposé de revoir l'ensemble des avances remboursables en les concevant selon un modèle fondé sur le principe de confiance entre la personne publique et l'entreprise.** Il s'agit d'éviter la phase de vérification en la supprimant si l'entreprise rembourse l'avance consentie par la personne publique. Aucune vérification n'intervient car il est supposé que l'entreprise a utilisé les fonds publics pour financer son projet initial. En revanche, en cas d'échec du programme, et donc de demande de l'entreprise de la libérer de l'obligation de remboursement, toutes les diligences de la phase de vérification sont menées par l'administration afin de vérifier l'affectation des fonds.

Ce modèle de suivi des avances remboursables doit permettre de réduire de manière significative les vérifications administratives et contribuer en conséquence à une simplification substantielle des avances remboursables.

5. Garantir l'efficacité des plateformes régionales communes dématérialisées de bpifrance

L'installation de bpifrance, qui rassemble Oséo, CDC Entreprises, le Fonds stratégique d'investissement (FSI) et FSI Régions a vocation à proposer aux entreprises une offre cohérente visant à satisfaire les besoins des entreprises en haut de bilan, en matière d'innovation et d'export. À cette fin, bpifrance rassemble l'offre des acteurs qu'elle chapeaute dans les domaines suivants :

- ◆ le financement de court, moyen et long terme en partenariat avec les banques, pour des projets d'investissement matériels et immatériels, du besoin en fonds de roulement et des créances publiques ;
- ◆ la garantie des concours financiers accordés par les banques pour les projets de création, de transmission, d'investissements matériels et immatériels, et pour le cycle d'exploitation des PME ;
- ◆ l'innovation via des aides publiques et des financements spécifiques sous forme de subventions, d'avances ou de prêts, apportés aux projets innovants menés par une ou plusieurs entreprises ;
- ◆ les fonds propres : prises de participations minoritaires au capital d'entreprises, de la PME à la grande entreprise, directement ou via des fonds sectoriels ou régionaux ;
- ◆ l'export : accompagnement des entreprises à l'international avec Ubifrance, financement des besoins à l'export, et distribution des garanties publiques avec Coface.

bpifrance est actuellement en phase de construction d'une offre territorialisée par région par l'intermédiaire de plateformes communes dématérialisées déployées par bpifrance et les régions. Ces plateformes doivent constituer le point d'entrée unique pour orienter les entreprises vers les dispositifs les plus adaptés à leurs besoins. Cette démarche doit à ce stade être encadrée par des protocoles en cours de formalisation.

Des liens pourraient également être effectués avec le programme investissements d'avenir (PIA), afin d'accroître la visibilité des entreprises sur les appels à projets du commissariat général à l'investissement (CGI).

Afin d'assurer l'efficacité, il est proposé de d'agir sur trois axes :

- ◆ **veiller à l'harmonisation des protocoles régionaux encadrant les plateformes communes dématérialisées. Cette harmonisation devrait être assurée en amont de la rédaction des protocoles par bpifrance ;**
- ◆ **permettre aux conseils régionaux, en cohérence avec la mise en œuvre du chef de filat complet en matière de développement économique proposée par la mission, d'enrichir les plateformes communes dématérialisées par insertion des dispositifs régionaux proposés par le conseil régional sur le portail électronique ;**
- ◆ **consolider sur le site national de bpifrance l'ensemble des données disponibles sur les plateformes régionales communes dématérialisées.**

6. Assurer un suivi des plans de simplification des procédures

Afin de garantir la permanence de l'effort de simplification, il est proposé de demander à chaque organisme gestionnaire des aides, y compris non monétisées d'établir un programme de simplification des procédures portant :

- ◆ sur la suppression des pièces inutiles ;
- ◆ la réduction des délais de traitement ;
- ◆ les modalités de contrôle *ex post* des aides attribuées par une approche centrée sur les risques.

Chaque organisme sera ainsi chargé de proposer au SGMAP un plan de simplification orienté sur ces trois points avant le 1^{er} janvier 2014. La liste des suppressions des pièces inutiles devra être coordonnées avec le programme « *Dites-le nous une fois* ».

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 : INTERVENTIONS ECONOMIQUES DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES ENTREPRISES**
- ANNEXE 2 : INTERVENTIONS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE**
- ANNEXE 3 : INTERVENTIONS ECONOMIQUES EN FAVEUR DES ENTREPRISES : COMPARAISONS INTERNATIONALES**

ANNEXE I

Interventions économiques de l'État en faveur des entreprises

SOMMAIRE

PARTIE 1 : CADRAGE, DEFINITIONS ET METHODES.....	1
1. LES « INTERVENTIONS ECONOMIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DES ENTREPRISES » CONSTITUENT UN CHAMP D'EVALUATION DE POLITIQUES PUBLIQUES LARGE.....	1
1.1. L'« intervention publique en faveur des entreprises » est un transfert de richesse, direct ou indirect, d'une personne publique vers une structure d'entreprise	2
1.2. Comparaisons avec les définitions de l'Union européenne et de l'OMC.....	3
2. INTERVENTIONS RECENSEES DANS LA BASE DE DONNEES UTILISEE PAR LA MISSION	7
2.1. L'évaluation des montants des interventions	7
2.1.1. 105 mesures ont un montant « non connu ».....	8
2.1.2. Les montants renseignés manquent de cohérence.....	8
2.2. Quelques traitements spécifiques à la base de données.....	12
2.3. Les moyens non couverts par le champ du rapport	12
3. DEMARCHE D'ANALYSE.....	14
3.1. La définition des interventions publiques retenue est volontairement la plus transverse possible.....	14
3.2. Le champ de la mission MAP : un périmètre restreint au sein des interventions de l'État en faveur des entreprises	14
3.3. Les critères d'analyse des interventions	15
3.3.1. Critères existants dans la base	15
3.3.2. Critères de catégorisation des interventions	15
3.4. Comment poursuivre cette évaluation ?	16
PARTIE 2 : ANALYSE THEMATIQUE DES INTERVENTIONS	17
1. TYPES D'INSTRUMENTS ET GOUVERNANCE DES INTERVENTIONS EN FAVEUR DES ENTREPRISES.....	18
1.1. Économie et choix des modes d'intervention.....	20
1.1.1. Les interventions recensées transitent par l'ensemble des canaux de finances publiques.....	20
1.1.2. Ces instruments sont mobilisés sans qu'une logique d'ensemble ne se dégage.....	20
1.1.3. Vers une économie des différents instruments.....	21
1.1.4. Une préconisation transverse : existe-t-il une solution alternative à une intervention financière publique ?.....	22
1.2. Décomposition par types d'instruments	22
1.2.1. Interventions sous forme de subventions du budget général.....	22
1.2.2. Interventions sous forme de dépenses fiscales et de niches sociales.....	25
1.2.3. Les transferts de produits à un tiers (taxes affectées).....	29
1.2.4. Les interventions financières : fonds propres, prêts, garanties.....	32

1.2.5.	<i>Conclusions : une rationalisation importante et permanente du choix des outils d'interventions en faveur des entreprises.....</i>	<i>34</i>
1.3.	Normes et maîtrise des finances publiques	34
1.3.1.	<i>Les interventions relèvent de plusieurs niveaux de décisions.....</i>	<i>34</i>
1.3.2.	<i>Les interventions ont des effets différenciés sur les finances publiques.....</i>	<i>35</i>
2.	LES INTERVENTIONS ET LES (ENTREPRISES) BENEFICIAIRES	37
2.1.	Les aides indirectes : des aides aux « parties prenantes »	38
2.1.1.	<i>Les interventions en direction des salariés.....</i>	<i>39</i>
2.1.2.	<i>Les interventions en direction des investisseurs.....</i>	<i>40</i>
2.1.3.	<i>Les interventions en direction des entrepreneurs</i>	<i>40</i>
2.1.4.	<i>Les interventions en direction des clients.....</i>	<i>41</i>
2.2.	Les aides directes aux entreprises	41
2.2.1.	<i>Les interventions sectorielles représentent 8,6 Md€ d'intervention, principalement en faveur de l'agriculture et des services</i>	<i>41</i>
2.2.2.	<i>Les interventions ciblées par taille d'entreprise : 10,7 Md€ pour des dispositifs majoritairement tournés vers le développement des PME</i>	<i>44</i>
2.2.3.	<i>6,3 Md€ d'interventions directes du champ de la MAP bénéficient potentiellement à toutes les entreprises indépendamment de leur taille ou leur secteur.....</i>	<i>48</i>
3.	LES INTERVENTIONS EN FONCTION DU CYCLE DE VIE DES ENTREPRISES.....	50
3.1.	Les interventions économiques en phase de création.....	51
3.1.1.	<i>La création d'entreprises en France : une dynamique stimulée par la création du statut de l'auto-entrepreneur.....</i>	<i>51</i>
3.1.2.	<i>Les interventions en faveur de la création d'entreprises</i>	<i>56</i>
3.1.3.	<i>La politique de soutien à la création d'entreprises est largement concentrée sur certaines catégories d'entreprises.....</i>	<i>60</i>
3.1.4.	<i>Propositions.....</i>	<i>70</i>
3.2.	Les interventions économiques en faveur de la transmission-restructuration-cessation	71
3.2.1.	<i>Les interventions en phase de transmission.....</i>	<i>71</i>
3.2.2.	<i>Les interventions en phase de restructuration</i>	<i>77</i>
3.2.3.	<i>Les interventions économiques en phase de cessation.....</i>	<i>81</i>
4.	INTERVENTIONS ECONOMIQUES ET CYCLE DE PRODUCTION DE L'ENTREPRISE....	82
4.1.	Les interventions en faveur de l'investissement des entreprises.....	83
4.1.1.	<i>Le financement externe.....</i>	<i>84</i>
4.1.2.	<i>Le financement interne.....</i>	<i>91</i>
4.1.3.	<i>Le financement de l'innovation.....</i>	<i>93</i>
4.1.4.	<i>Le soutien à l'investissement.....</i>	<i>96</i>
4.1.5.	<i>Les dispositifs d'intervention de l'État.....</i>	<i>99</i>
4.2.	Les interventions en faveur de la phase de production	107
4.2.1.	<i>Les interventions en faveur de la réduction des coûts de matières premières.....</i>	<i>107</i>
4.2.2.	<i>Les interventions en faveur de l'emploi.....</i>	<i>108</i>
4.2.3.	<i>L'aide directe à la production.....</i>	<i>116</i>
4.3.	Les interventions en faveur de la phase de commercialisation.....	116
4.3.1.	<i>Les interventions en faveur de la commercialisation</i>	<i>117</i>
4.3.2.	<i>Les interventions en faveur de l'exportation</i>	<i>118</i>
4.3.3.	<i>Les interventions sous forme de soutien général.....</i>	<i>120</i>

5. INTERVENTIONS ET POLITIQUE ECONOMIQUE	121
5.1. Une intervention économique aux multiples justifications théoriques	121
5.1.1. <i>Justifications et possibilités « théoriques » de l'intervention</i>	<i>121</i>
5.1.2. <i>Critiques et impossibilité.....</i>	<i>122</i>
5.1.3. <i>Une réalité entre réponse aux dysfonctionnements et volontarisme économique.</i>	<i>124</i>
5.2. Des interventions centrées sur le marché du travail et l'incitation économique sectorielle	125
5.2.1. <i>Les « défaillances de marché » : 52,8 Md€ d'interventions soit 51 % des cas ; dont 40,9 Md€ pour les failles de marché liées au marché du travail.....</i>	<i>127</i>
5.2.2. <i>Les « incitations économiques » : 48,8 Md€ soit 47 % des interventions dont 27,8 Md€ réservées à certains secteurs.....</i>	<i>127</i>
5.2.3. <i>La « correction des mesures réglementaires » : l'intervention en faveur de l'entreprise compense les effets d'une autre politique</i>	<i>128</i>

Partie 1 : cadrage, définitions et méthodes

Cette première partie présente les définitions et méthodes utilisées dans le cadre de ce rapport pour mieux cerner les « interventions en faveur des entreprises » et les compare aux autres définitions généralement retenues. Elle permet également de livrer quelques pistes pour les futures analyses des interventions publiques en faveur des entreprises, futures analyses que la mission juge utile de poursuivre dans un cadre stabilisé.

Les dispositifs analysés au cours de cette mission sont des « interventions (économiques) publiques en faveur des entreprises », ce qui constitue un champ d'analyse spécifique. En effet, plusieurs définitions coexistent pour qualifier ces interventions : d'autres rapports et institutions traitent des « aides aux entreprises » comme par exemple la Commission européenne, l'Organisation mondiale du commerce – OMC, l'organisation pour la coopération et le développement économique – OCDE, l'Institut national de la statistique et des études économiques – INSEE, ou la Cour des comptes.

1. Les « interventions économiques publiques en faveur des entreprises » constituent un champ d'évaluation de politiques publiques large

La modernisation de l'action publique (MAP) analyse les interventions publiques en faveur des entreprises avec le double objectif de rationaliser l'action de l'État et d'en réduire le coût.

L'approche retenue permet de comparer les interventions avec des critères économiques et de gouvernance transverses. L'allocation rationnelle des moyens de l'État dans le cadre de sa politique économique et la volonté de simplifier un système devenu très peu lisible impose d'instaurer ce type de comparaison.

La MAP analyse ainsi des aides aussi différentes que les baisses de contributions sociales sur les tickets restaurants proposés aux salariés, le financement des pôles de compétitivité ou la défiscalisation partielle du gazole non routier consommé par les agriculteurs et autres utilisateurs d'engins.

Le champ d'étude de cette mission est donc volontairement large et porte sur près de 110 Md€ de moyens publics dont 103,3 Md€ liés à l'État ou aux opérateurs nationaux.

Cette première partie redéfinit chacun des termes retenus et explicite le champ de la mission.

1.1. L'« *intervention publique en faveur des entreprises* » est un transfert de richesse, direct ou indirect, d'une personne publique vers une structure d'entreprise

Ce faisant, ces transferts ont quatre caractéristiques.

En premier lieu, s'agissant « d'interventions économiques », il doit s'agir de transferts de richesse. Ces transferts peuvent être soit financiers (subventions ou crédits d'impôt) ou ayant une valeur financière certaine mais nécessitant une valorisation particulière (allègements d'impôts ou de cotisations sociales, garanties, apports en fonds propres), soit « *indirects* » ou « *collectifs* », concourant ainsi au soutien des entreprises (par exemple le financement affecté aux chambres de commerce ou d'industrie¹ ou les moyens dévolus à la fiscalité des valeurs mobilières).

Ceci exclut donc les éléments propres à l'environnement économique au sens large : moyens de fonctionnement de l'État (services des ministères impliqués dans la gestion des aides par exemple) ou permettant d'assurer la qualité de l'environnement économique (rôle de la justice, régulation par l'Autorité des marchés financiers - AMF, stabilité de la fiscalité, réseaux de transports, etc.)².

En effet, l'aide publique ne constitue alors pas un transfert de moyens ou une intervention vers les entreprises qu'il serait possible de quantifier et n'entre pas dans l'évaluation budgétaire que doit conduire la mission.

En deuxième lieu, le terme « *public* » implique l'État, la Sécurité sociale, les collectivités territoriales et les opérateurs publics nationaux³. Les financeurs publics dans le champ de l'étude sont l'État (central et déconcentré) et, par extension, les structures dont le financement est assuré par des ressources d'origine publique.

Sont donc également considérés des organismes distributeurs d'aides publiques capitalisés par l'État (Caisse des dépôts et consignations, BPI/Oséo, Coface,...) ou les collectivités territoriales (sociétés d'économie mixte), mais aussi des organismes financés par taxe affectée (Centre national du cinéma et de l'image animée - CNC, chambres consulaires, centres techniques industriels - CTI, etc.)⁴.

Ce champ regroupe donc les moyens à la portée de l'action publique sans inclure la régulation des marchés.

En troisième lieu, les « *entreprises* » sont, autant que de possible, les structures juridiques relevant de cette définition. Les entreprises étudiées sont donc notamment considérées sans distinction de secteur marchand (manufacturier industriel, agriculture, tourisme, culture ou commerce et services) ni de taille (les sociétés unipersonnelles ou individuelles sont également dans ce champ). De même, les associations porteuses d'une production pour laquelle elles sont aidées sont incluses dans le champ de l'étude. Ceci exclut, a contrario, les opérateurs publics qui peuvent être le vecteur d'une aide mais n'en sont pas les destinataires finaux.

¹ Par l'intermédiaire d'une taxe affectée.

² De plus en plus d'études comparées font état de cet « *environnement économique* » comme d'un paramètre essentiel de la compétitivité. (Rapport « *Doing business* » de la Banque mondiale qui évalue le poids des formalités fiscales ; « *1st Pillar* » du rapport sur la compétitivité du World Economic Forum ;...).

³ Les opérateurs publics locaux sont spécifiquement traités dans l'annexe relative aux interventions des collectivités territoriales. Les opérateurs publics nationaux pris en compte incluent certains organismes privés, aux sens de la comptabilité nationale, comme Oséo ou la CDC, mais sous contrôle public et dans le cas d'intervention explicitement en faveur des entreprises.

⁴ Certaines exception, liées au manque de disponibilité de l'information dans le temps imparti sont listées au paragraphe 2.3.

Ceci est à rapprocher de la définition la plus générale de l'INSEE⁵.

En quatrième lieu, la mission porte sur les interventions « *en faveur* » des entreprises ce qui conduit à exclure les relations marchandes entre les pouvoirs publics et les entreprises mais à inclure les transferts indirects en faveur des « parties prenantes » :

- ◆ *les salariés*, qui peuvent être aidés en tant que salariés avec des effets indirects sur les entreprises dont ils font partie (par exemple via des exonérations de cotisations salariales sur les transports ou tickets restaurant qui jouent indirectement sur le coût du travail) ;
- ◆ *les entrepreneurs*, qui peuvent bénéficier d'aides parfois déterminantes dans le devenir des entreprises (aides à la création d'entreprises, soutiens par les CCI) ;
- ◆ *les investisseurs*, notamment si l'on considère la fiscalité dérogatoire sur les revenus des valeurs mobilières destinée à faciliter la mobilisation de capitaux pour certaines entreprises (dispositif ISF-PME, dispositifs liés aux FCPI...) ;
- ◆ *l'aide indirecte aux clients*, parfois structurellement conséquente, par exemple pour les baisses de TVA sectorielles⁶.

Cette approche, assez large, permet de mettre en valeur les différents canaux d'action financière des politiques publiques en faveur des entreprises – au-delà donc des seules aides directes.

En revanche, les échanges marchands entre l'État et le secteur privé comme les achats, les commandes publiques d'infrastructures ou les partenariats public-privé sont exclus.

Si ces actions publiques sont parfois considérées comme des « soutiens », elles n'entrent pas dans le champ de la MAP qui se concentre sur des interventions *en faveur* des entreprises : les relations commerciales sont considérées comme ne favorisant pas particulièrement les entreprises.

1.2. Comparaisons avec les définitions de l'Union européenne et de l'OMC

La Commission européenne définit un périmètre d'*aides d'État* plus restreint que celui des interventions. Ces aides découlent de la définition des Traités⁷ suivant une logique de lutte contre les distorsions de concurrence au sein du marché unique.

Ceci conduit chaque État membre à notifier celles des interventions entrant dans ce champ et à vérifier le respect des plafonds *de minimis* qui règlementent le montant maximal des transferts financiers admis par la Commission sur plusieurs années⁸.

En 2011, selon le rapport fait annuellement par la Commission et hors effet de la crise économique, le total des aides d'État versées au sein de l'UE aurait été de 64,3 milliards d'euros, soit 0,5 % du PIB de l'UE.

Les aides au sens de l'Union Européenne, hors crise, représentaient pour la France (12,3 Md€) dont une part réservée à l'industrie et aux services de 10,4 Md€.

⁵ Pour l'INSEE : *L'entreprise est la plus petite combinaison d'unités légales qui constitue une unité organisationnelle de production de biens et de services jouissant d'une certaine autonomie de décision, notamment pour l'affectation de ses ressources courantes.*

⁶ Notamment dans le cadre de la TVA à taux réduit sur la restauration.

⁷ Ces principes étaient présents dès le Traité CECA (1951) et le Traité de Rome (1957).

⁸ Sauf exception particulières, un projet faisant intervenir des financements publics doit faire l'objet d'une notification *préalable* à la Commission pour s'assurer de la conformité avec les règles européennes. La Commission a sur ce point une compétence *exclusive*.

Les deux principaux critères d'évaluation sont l'existence de financements publics et la sélectivité de l'aide.

La notion d'aide d'État retenue par la Commission comprend toutes les formes de financements publics envisageables, y compris les apports en fonds propres, les exonérations fiscales ou les garanties (voir encadré). Elle est également étendue à tous les démembrements de l'État ou aux collectivités locales. **Cette notion s'intéresse donc au fond de la mesure et non à sa forme financière.**

Un critère essentiel qui différencie les interventions définies ici et les aides au sens communautaire est la *sélectivité* : les aides doivent, en pratique, favoriser certaines parties du territoire ou certaines entreprises (secteur, taille,...) pour être dans le champ des aides européennes. **L'idée générale est donc bien celle d'une distorsion de concurrence et non d'une égalité d'accès à un financement public ou à une exonération fiscale.**

Le critère de sélectivité est la principale explication de l'écart que l'on trouve entre le périmètre des « interventions en faveur des entreprises » et les « aides d'État ». En particulier, ne sont pas sélectifs les allègements Fillon (20,3 Md€), les aides à l'emploi ou encore le crédit impôt recherche (3,5 Md€).

Par ailleurs les dispositifs Oséo, lorsqu'ils sont susceptibles d'être des aides d'État approuvées, sont enregistrés par la Commission à la valeur d'équivalents subventions budgétaires, ce qui conduit à ne retenir de facto que la bonification qu'ils apportent par rapport au marché.

On peut également mentionner les tarifs réduits de TVA qui relèvent d'une directive⁹ particulière. Enfin, le cas de l'agriculture est également un cas particulier puisque certaines aides relèvent du deuxième pilier et font, en tout état de cause, l'objet de notifications (vérifications à effectuer auprès du SGAE).

Encadré 1 : Définition des aides d'État au sens de l'Union européenne

L'objet de la politique de contrôle des aides d'État est de s'assurer que les autorités nationales n'accordent pas aux entreprises des aides qui fausseraient la concurrence et contreviendraient à l'intégration du marché intérieur.

L'article n°107 paragraphe 1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose : « *Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

L'existence d'une aide d'État suppose la réunion de quatre critères :

- l'intervention d'un État ou d'une ressource d'État (sous différentes formes : subventions, bonification d'intérêts, garantie) ;
- l'intervention doit être susceptible d'affecter les échanges entre les États membres ;
- l'intervention doit être de nature à conférer à l'entreprise qui en bénéficie un avantage de par son caractère sélectif ;
- l'intervention fausse ou est susceptible de fausser la concurrence.

La Commission européenne est seule habilitée à autoriser ou interdire une aide¹⁰. Certaines peuvent être autorisées de droit. Les paragraphes 1 et 2 de l'article 107 du traité sur le

⁹ Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

¹⁰ La politique européenne en matière d'aides d'État a récemment été revue, donnant lieu à un nouveau règlement général d'exemption par catégorie (RGE). L'objectif est de simplifier l'octroi des aides, en augmentant à 26 le nombre de catégories d'aides qui n'ont pas à être notifiées à la Commission.

fonctionnement de l'Union Européenne énumèrent de manière exhaustive les aides compatibles avec le marché intérieur :

- les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits ;
- les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires ;
- les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la république fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division.

Peuvent également être considérées comme compatibles avec le marché intérieur :

- les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale ;
- les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre ;
- les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ;
- les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun ;
- les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission.

Par ailleurs, certaines aides bénéficient d'une exemption automatique (art. 107, paragraphe 2 du TFUE), la Commission ayant prévu pour chaque type d'aide un régime de critères d'exemption. Il s'agit principalement :

- des aides régionales (art. 107, paragraphe 3, points a) et c) du TFUE) ;
- des aides sectorielles pour lesquelles des lignes directrices ont été définies (production audiovisuelle, services publics de radiodiffusion, électricité, services postaux, construction navale, industrie sidérurgique, haut débit) ;
- des aides horizontales, qui concernent plusieurs secteurs économiques. La Commission a adopté un règlement général d'exemption par catégorie (règlement n°800/2008), mais il existe toujours des lignes directrices et communications pour certaines catégories d'aides d'État, comme par exemple les aides à la formation, en faveur de l'emploi, les aides visant à promouvoir les investissements en capital-investissement ou les aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté.

Enfin, la commission a publié des lignes directrices destinées à éclairer sa pratique décisionnelle, ces lignes de directrices arrivent à échéance fin 2013 et sont en révision.

Source : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

L'Organisation mondiale du commerce restreint son champ d'action aux « subventions spécifiques », sur la base d'un encouragement à la liberté du commerce et à la concurrence au niveau mondial. L'accord sur les subventions et les mesures compensatoires (accord « SMC ») définit les subventions comme des transferts financiers de l'État ou de tout organisme public vers une entreprise ou un secteur d'activité spécifique.

Encadré 2 : Les « subventions spécifiques » de l'OMC

L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC), annexé à l'accord GATT de Marrakech de 1994, définit le terme de « *subvention* » autour de trois éléments fondamentaux :

- c'est une contribution financière ; cette notion réduit le champ des subventions aux dépenses pouvant être imputées sur le budget de l'État, dont les instruments ont été identifiés dans l'Accord SMS (dons, prêts, participation au capital social, garanties de prêt, incitations fiscales, fourniture de biens ou de services, et achat de biens).
- des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un État membre ;
- qui confère un avantage.

Selon cet accord, les subventions prohibées sont **les subventions à l'exportation** (contributions financières subordonnées à l'activité d'entreprises ou de branches de production à l'international) et **les subventions liées à la teneur en éléments d'origine nationale**.

De plus, seules les subventions « *spécifiques* » relèvent du champ de l'Accord, i.e. celles accordées spécifiquement à une entreprise ou branche de production ou à un groupe d'entreprises ou de branches de production.

Dans son rapport de 2010, « *Entreprises et niches fiscales et sociales* », le **Conseil des prélèvements obligatoires** (CPO), organisme rattaché à la **Cour des comptes**, a retenu une définition qui porte sur les interventions fiscales et sociales mais inclut aussi les **modalités dérogatoires** de calcul spécifiques de l'impôt¹¹.

Cette étude portait donc à la fois sur les dispositifs applicables au titre de l'impôt sur les sociétés, de l'impôt sur le revenu, des mesures dérogatoires de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et des dispositifs relatifs aux impôts locaux, mais aussi sur les mesures dérogatoires en matière de cotisations sociales et contributions au financement des régimes sociaux. Les entreprises agricoles n'étaient pour leur part pas incluses.

Le CPO comptabilisait alors 293 mesures fiscales dérogatoires pour un total de 35,7 Md€ en niches et 71,3 Md€ en dispositifs dérogatoires ; 91 dispositifs sociaux (niches ou dérogations) pour un total de 35 Md€ de niches et 66 Md€ en dispositifs dérogatoires. Le total de près de 200 Md€ qui a pu en être déduit diffère du champ MAP :

- ♦ la mission MAP n'inclut pas *les dispositifs dérogatoires* qui amèneraient à considérer qu'il existe un « état de référence » de l'imposition, assez discutable dans la mesure où il n'est ni observé ni évident à déduire et où la mise en place de cette référence aurait des effets massifs en terme d'assiette, et donc de rendement de l'impôt lui-même ;
- ♦ la mission MAP inclut les moyens budgétaires, avec la logique extensive d'aides directes et indirectes donnée précédemment ;
- ♦ la mission MAP s'intéresse au périmètre des opérateurs publics (Oséo,...) mais aussi hors de la sphère des comptes publics (CDC, AFD,...) ;
- ♦ la mission MAP va plus loin du point de vue sectoriel en incluant le secteur agricole et en incluant les moyens transitant par les « parties prenantes » (investisseurs, entrepreneurs, salariés, clients).

¹¹ Étude menée « *en incluant non seulement les mesures dérogatoires qualifiées par les documents budgétaires de « dépenses fiscales » ou « niches sociales » mais aussi les modalités particulières d'imposition et les règles d'assiette les plus significatives* ».

2. Interventions recensées dans la base de données utilisée par la mission

Pour les interventions nationales (État, Sécurité sociale ou opérateurs nationaux), le rapport s'appuie sur **une base de données constituée par la direction du Budget**, qui reprend la définition des **transferts de richesse d'un financeur public vers une entreprise bénéficiaire**.

Encadré n°3 : Historique de la base

La base de données de la direction du Budget, que la mission utilise, recense les dispositifs répondant à la définition des « *interventions en faveur des entreprises* ».

Cette base a été construite de manière séquentielle depuis 2006 et dans un format stabilisé depuis 2009. Régulièrement remise à jour, elle retrace 767 « *dispositifs* » qui sont autant de lignes identifiées comme ayant leur mode de gouvernance et de gestion financière propres.

Les sources utilisées pour la constitution de cette base sont toutes publiques. Il s'agit en premier lieu des annexes aux lois de finances (Programmes annuels de performances du PLF, annexes « voies et moyens » du PLF, Annexe V du PLFSS), de certains documents propres aux lois ayant porté création des dispositifs (Programmes investissements d'avenir) ou aux rapports d'activité des opérateurs (Oséo, CDC, AFD, CNC, ...). Ces documents donnent une information exhaustive sur les dépenses fiscales et sociales, réparties par mission et par programme budgétaire.

Les informations liées aux opérateurs résultent d'un recensement qui, compte tenu de la variété des documents, peut être moins systématique (*cf. infra*).

La méthodologie de la base s'est construite en fonction des besoins et l'objectif est d'en accroître progressivement l'exhaustivité.

Cette base est annuellement remise à jour et avait pour objectif de permettre une analyse transverse de la logique d'intervention envers les entreprises. Elle permettait ainsi de réunir une information utile au processus de décision amont des lois de finances.

2.1. L'évaluation des montants des interventions

La base ne peut retracer les mouvements budgétaires qui affectent le financement des opérations qu'à travers les montants en loi de finances initiale (LFI) ou dans les projets de budget initiaux. Pour autant, chaque année, des modifications des dispositifs ou des montants alloués surviennent lors de la loi de finances rectificative de fin d'année ou par transferts ou virements de crédits entre missions ou programmes. De même, les montants retenus sont ceux des crédits de paiement et non ceux des autorisations d'engagements.

Lorsque ces informations sont utiles, il a pu en être spécifiquement tenu compte dans l'analyse individuelle des dispositifs. **Dans ses analyses globales la mission ne retient donc pas les modalités de gestion infra-annuelle ou l'aspect tendanciel.**

Les montants renseignés dans la base de données et utilisés pour l'évaluation présentent deux limites manifestes : d'une part, pour un nombre important de mesures, le montant est « non connu » ; d'autre part, les montants renseignés manquent de cohérence.

2.1.1. 105 mesures ont un montant « non connu »

105 des mesures identifiées par la direction du budget sont d'un montant « non-connu ». Ces mesures se répartissent suivant les catégories d'instruments suivants :

Tableau 1 : Mesures de montant « non connu »

Modalité d'intervention pour les mesures « non connues »	Total
Crédit d'impôt	1
Exonération fiscale	53
Exonération sociale	29
Fonds propres	5
Garanties	1
Prêts	7
Subvention	9
Total	105

Source : Direction du Budget, retraitement mission MAP.

Ceci appelle les remarques suivantes :

- ♦ **l'essentiel de ces mesures (93 sur les 105) sont des mesures fiscales (exonérations fiscales ou crédits d'impôt) ou sociales.** L'absence de chiffrage s'explique dans ce cas à la fois par la taille relativement faible des dispositifs (exonérations particulières), pour lesquels le recours est assez rare et/ou par la difficulté méthodologique qu'il peut y avoir à identifier une assiette non soumise à prélèvement, en l'absence d'obligation de déclaration correspondante ;
- ♦ **cinq dispositifs sont des dispositifs en fonds propres pour lesquels la difficulté est d'établir un calendrier de décaissement de fonds ;**
- ♦ **un dispositif correspond aux garanties financières d'Oséo-région,** pour lesquelles la direction du budget ne dispose pas d'estimation. C'est également le cas pour six dispositifs spécialisés d'Oséo (PPRH, PPD Bois, revitalisation des territoires, ...) ;
- ♦ **enfin neuf dispositifs sont des subventions, gérés par la CDC (France brevet et Fonds national pour la société numérique, construction de centres de formation professionnel) ou résultant d'autorisations d'engagements dont le rythme de décaissement est mal connu** (travaux de sécurité dans les mines, réseaux mixtes technologiques) ou le calendrier de versement mal identifié.

2.1.2. Les montants renseignés manquent de cohérence

2.1.2.1. Limites

Les montants renseignés dans la base manquent de cohérence à plusieurs égards :

- ♦ **des erreurs factuelles** de montants ont pu être constatées, marginalement, sur certains dispositifs, par absence d'actualisation des montants corrects ;
- ♦ **une absence d'homogénéité** a pu être constatée dans les montants renseignés selon les types d'interventions : ainsi, alors que les montants renseignés pour les crédits budgétaires correspondent généralement au coût budgétaire annuel, ceux renseignés pour les prêts ou garanties représentent, généralement, un volume d'intervention ;

- ♦ **un manque de cohérence** a également été identifié dans les montants renseignés dans la base, les interventions en fonds propres étant parfois comptabilisées chaque année au titre du volume d'intervention, parfois comptabilisées une fois l'année de déblocage du capital, puis avec un montant établi à « 0 » pour les années suivantes.

En conséquence, hormis pour les crédits budgétaires et les dépenses fiscales, les montants reportés dans la base doivent être regardés avec circonspection. De toute évidence, en raison de leur absence d'homogénéité, en toute rigueur, ces montants ne sauraient être additionnés autrement qu'à des fins d'explicitation de volumes d'interventions.

Compte tenu du délai imparti, la mission a néanmoins utilisé les montants présents dans la base, tout en attirant l'attention sur la nécessité de revoir les modalités de comptabilisation. A cet égard, des propositions sont faites pour améliorer la méthode de comptabilisation des interventions selon leur nature. Tous les montants indiqués dans cette annexe sont, sauf précisé autrement, les montants renseignés pour l'année 2013 dans la base de données du Budget.

2.1.2.2. Propositions

Il est proposé pour l'avenir, pour des évaluations futures, de distinguer trois catégories de montants :

- ♦ **le « coût public »** : *il s'agit d'un coût brut correspondant au coût instantané de l'intervention* pour la puissance publique – il ne prend pas en compte les potentiels effets sur l'activité qui génèrent à leur tour des pertes ou gains, notamment de fiscalité ou de dividendes. En cela la mission suit l'approche rigoureuse de séparation des recettes et des dépenses ;
- ♦ **le « volume d'intervention »** : il s'agit du montant des fonds rendus disponibles pour les entreprises ou les primo-bénéficiaires à travers l'intervention. Le ratio entre le volume d'intervention et le coût pour la puissance publique est parfois appelé « *effet de levier* » ou « *coefficient multiplicateur* » ;
- ♦ **le bénéfice pour l'entreprise** : ceci n'est pas toujours possible à évaluer sans convention ; il s'agit du gain que retire l'entreprise du recours à l'intervention.

Il est utile de noter que ces trois coûts peuvent être différents.

La comptabilité maastrichtienne retient pour sa part que les *opérations financières* n'entrent pas dans le déficit public. Pour autant, il paraît important de comptabiliser les coûts associés à ce type d'intervention pour les rendre comparables aux subventions en retenant que ces interventions immobilisent du capital et/ou s'accompagnent d'une sinistralité que l'État vient couvrir. Cette approche permet en outre de lisser dans le temps les ressauts dus aux capitalisations ou aux épisodes de sinistralité importants.

Pour cette raison, la mission a retenu des conventions qui permettent de donner de meilleurs ordres de grandeur. Ces conventions dépendent essentiellement de la nature de l'intervention :

- ♦ **les subventions** telles qu'enregistrées dans le budget général se traduisent par un coût public, un volume d'intervention et un bénéfice pour l'entreprise égaux aux montants budgétaires ;

- ◆ **la même convention est retenue pour les dépenses fiscales et sociales** qui sont égales aux montants calculés dans les documents budgétaires – **sauf dans le cas de l'épargne salariale et de la fiscalité des investissements**¹². Dans ce cas, le volume d'intervention pertinent est le montant de l'assiette fiscale – c'est-à-dire le montant des fonds qui sont affectés à ce type d'interventions par les particuliers ;
- ◆ **les taxes affectées** sont évaluées pour leur coût pour la puissance publique et leur volume d'intervention aux montants de la taxe prélevée sur le secteur, directement équivalente à un prélèvement obligatoire. Le bénéfice pour les entreprises est très difficile à évaluer transversalement : les entreprises paient ces taxes qui leur sont redistribuées et au niveau global le bénéfice est soit nul (redistribution pure) soit lié à la mutualisation de services (effet d'externalité). Ceci renvoie donc à une analyse plus précise de ces dispositifs ;
- ◆ les opérateurs agissant sur la base de **fonds propres** dans un cadre spécifique de droit privé (FSI, Oséo – activité de prêts, AFD – activités de prêts, ...) ont un coût public évalué à la valeur de 2 % de leur fonds propre afin de refléter le coût de détention du capital public par ces établissements¹³. Le volume d'intervention est alors égal soit au montant des prêts (Oséo, AFD) soit au montant des fonds propres (FSI). Le bénéfice pour les entreprises qui nécessiterait une analyse actuarielle, n'a pas pu être calculé ;
- ◆ les **garanties** ont un volume d'intervention égal aux montants garantis. Le coût pour la puissance publique est égal au montant d'intervention divisé par le « *coefficient multiplicateur* »¹⁴ calculé suivant la catégorie de garantie. Le bénéfice pour les entreprises, comme pour les prêts n'a pas pu être calculé. Ainsi dans ce cas par exemple :
 - le volume d'intervention lié à l'activité de garantie d'Oséo est de 3,7 Md€ ;
 - les coefficients multiplicateurs, qui reflètent la sinistralité, sont compris entre 2,4 (activité d'innovation, haut risque) et 20 (prêts courts termes, par exemple en avance de crédits d'impôts, risque faible) et réduisent le coût pour la puissance publique à environ 300 M€ par an¹⁵.
- ◆ les **avances directes** de l'État ont un montant égal au volume d'intervention. Le coût pour la puissance publique nécessite un coefficient multiplicateur qui n'est pas disponible. Par convention et pour pouvoir rendre les interventions comparables, il a alors été considéré que ces prêts étaient assez risqués et que le coefficient était de 2,4 soit celui des garanties à l'innovation d'Oséo.

Ceci conduit à ré-estimer les interventions de la base en « *coût pour la puissance publique* » et en « *volume d'intervention* » avec pour résultat le tableau suivant :

¹² L'idée dans ce cas étant que les fonds immobilisés favorisent le financement des entreprises.

¹³ Ceci est donc conventionnel ; il s'agit d'une approximation du coût de la dette publique (2 % à 10 ans).

¹⁴ Il s'agit du ratio entre le volume de garantie concédé ou de prêts accordés et les appels de garantie ou les prêts qui ne sont pas remboursés.

¹⁵ Cette consommation des fonds de garantie n'est de fait pas toujours traduite par un abondement budgétaire *réalisé* : Oséo tire des revenus du placement de ses fonds, Oséo peut bénéficier d'effets favorables liés à une meilleure santé des débiteurs et l'abondement est aussi lié à une stratégie pluriannuelle : de fait en 2013 aucun montant budgétaire n'est inscrit en loi de finances pour ces raisons.

Annexe I

Tableau 2 : Proposition de valorisation des interventions par catégories

	Base initiale		Coût pour la puissance publique		Volume d'intervention		Bénéfice relatif de l'entreprise		Commentaire	
Type d'aide	Valorisation	Montant	Valorisation	Montant	Valorisation	Montant	Valorisation	Montant	Valorisation	Montant
Subventions	Montants CP budget 2013	11,7	Montants CP budget 2013	11,7	Montants CP budget 2013	11,7	Montants CP budget 2013	11,7	Partout identique aux montants du BG	Y compris 188 M€ liés au PIA
Apports en fonds propres et activités de prêts bancaires	Montants des fonds propres immobilisé	8,3	Montant des fonds propres x 2 %	0,1	Montants des fonds propres	8,3	Non évaluable transversalement	X	Convention de 2 % sur le cout d'immobilisation des fonds propres correspondants à ces activités	Y compris PIA
Dépenses fiscales et sociales	Montants calculés Budget 2013	75,4	Montants calculés Budget 2013	75,4	Montants calculés Budget 2013 (sauf épargne salariale et régime fiscal des investissements)	75,4	Montants calculés Budget 2013	75,4	Montants calculés Budget 2013	Y compris allègements généraux
Taxes affectées	valorisation PLF 2013 ou budget 2013 de l'organisme	2,6	Montant de taxe collectée	2,6	Montant de taxe collectée	2,6	Non évaluable transversalement	X	Valorisation budget 2013	
Avances	Montants prêtés ou montants des taux d'intérêts bonifiés selon les cas	0,3	Montants prêtés / 2,4	0,1	Montants prêtés	0,3	Non évaluable transversalement	X	Le marché n'existe pas – sinistralité conventionnelle des prêts « <i>innovation</i> » Oséo	Parfois calculées comme des subventions
Garanties	Montants des provisions ou montant de la sinistralité selon les cas	5	Montants garantis / coefficient multiplicateur	0,3	Montants garanties	5,3	Non évaluable transversalement	X	Dépend d'une analyse des marchés	Y compris garantie CICE
Total		103,3		90,2		103,6		>87,1		

Sources : base de données de la direction du Budget.

2.2. Quelques traitements spécifiques à la base de données

Par ailleurs, la mission a procédé à quelques reclassements spécifiques et à l'exclusion de quelques mesures :

- ♦ la nomenclature de la loi de finances pour 2013 a été utilisée systématiquement, quand certains instruments ont pu changer d'imputation ou des programmes ou missions connaître des changements de périmètre. On peut remarquer que les changements de périmètre sont fréquents et rendent parfois difficile le suivi des interventions dans le temps à un niveau autre que totalement désagrégé (au niveau du dispositif individuel) ou totalement agrégé (l'ensemble des subventions par exemple) ;
- ♦ trois mesures faisant l'objet d'un doublon ont été écartées. Les 767 dispositifs de la base ont ainsi été ramenés à 764 dispositifs différents.

Plus généralement, la méthode de recensement s'appuie sur un découpage juridique des dispositifs assez pertinent (unité budgétaires décrites par les lois de finances et de financement, sections des comptes des opérateurs, exonérations fiscales identifiées par le code général des impôts...).

Le nombre de mesures n'est dès lors pas économiquement significatif : si la base recense 764 mesures différentes :

- ♦ elles sont au nombre de 19 pour les interventions du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) correspondant aux sections principales du compte de l'organisme ;
- ♦ une seule mesure est comptabilisée pour les chambres de commerce et d'industrie, correspondant au cumul des taxes affectées dont elles bénéficient pour leur activité de service public¹⁶ – alors que trois taxes affectées les financent et qu'elles accomplissent différentes missions ;
- ♦ deux mesures distinguent généralement pour chacune des lignes mises en place par Oséo la garantie et le prêt pour le même objectif.

2.3. Les moyens non couverts par le champ du rapport

Une étude économique plus complète pourrait intégrer plusieurs actions qui ne sont pas prises en compte dans le cadre de la MAP ou par la base de données de la direction du Budget :

- ♦ **les transferts liés au budget européen** : quoique la France soit contributrice nette au budget européen et que les transferts concernent plusieurs secteurs de l'économie pertinents dans cette mission (agriculture, transports, énergie et industrie), ils ne sont pas retracés en tant que tels car hors de portée des scénarios de réforme proposés. Pour autant il pourrait y être fait référence, surtout concernant la politique agricole commune et, dans le cas du développement territorial, les fonds structurels.

¹⁶ Dans le cas des CCI, les activités commerciales des CCI (ports et aéroports) ne sont pas considérées comme des interventions en faveur des entreprises.

- ◆ **les dispositifs de l'UNEDIC ou Pôle emploi :** En particulier les dispositifs d'accompagnement à la création d'entreprises et à la transmission d'entreprise (dispositif ARCE¹⁷). Plus généralement, les effets liés à la réglementation du marché du travail ne sont pas pris en compte.
- ◆ **les comptes spéciaux et particulièrement le compte Participations Financière de l'État.** Certaines opérations financières de l'État font l'objet d'une comptabilisation et de règles dérogatoires par rapport au budget général. C'est en particulier le cas de la gestion des participations financières de l'État (PFE) retracée au sein du compte du même nom¹⁸. Les participations de l'État sous formes de titres dans des entreprises parfois cotées (EDF, GDF, France Télécom) peuvent faire l'objet de mouvements sur ce compte. La logique patrimoniale qui sous-tend les décisions prises nécessiterait une analyse particulière de valorisation et rend difficiles une mise sur le même plan que les autres interventions. C'est d'ailleurs plus généralement le cas des « entreprises publiques » dont le rôle sectoriel, parfois monopolistique, peut être très important et n'est pas pris en compte (SNCF, Poste,...) ;
- ◆ **le rôle de régulateur des marchés de la puissance publique.** La base ne recense pas les éléments contribuant directement à la fourniture de services nécessaires au bon fonctionnement des marchés et qui, indirectement ou directement peuvent bénéficier aux entreprises. En particulier ce qui concerne les organismes de contrôle : autorité de la concurrence, autorité de contrôle prudentielle, autorité des marchés financiers...
- ◆ **globalement, la mission ne se penche pas sur les moyens publics contribuant aux conditions générales de la compétitivité :** qualité des infrastructures publiques, de la sécurité des biens et des personnes, de la transparence et du droit en général – tous ces éléments concourent au fonctionnement d'une économie de marché. Ces transferts difficilement mesurables mais dont l'importance ne fait aucun doute sont hors du champ de la mission qui se consacre aux interventions financières¹⁹.
- ◆ **la base est incomplète du point de vue des « coûts de gestion » - les interventions ne sont donc pas en coût complet.** Pour la quasi-totalité des interventions, celle-ci nécessitent une gestion administrative qu'elle soit en amont (conception, évaluation,...) ou en aval (instruction des dossiers particuliers). Ceci induit la mobilisation d'administrations financières (services de la DGFIP...) ou techniques (DGCIS, Services déconcentrés ou centraux du ministère de l'agriculture...). La non-prise en compte de ces frais de gestion est à la fois liée à la difficulté technique de répercuter ces coûts sur chacune des interventions et à celle de traduire une éventuelle réduction ou augmentation des interventions en frais de gestion.

¹⁷ L'ARCE est un versement de reliquats de droits à l'ARE restant dus à la date du début d'une activité, ou, si cette date est postérieure, à la date d'obtention de l'ACCRE, dispositif qui, lui, est dans la base. L'ACCRE conduit à des versements de prestation pour un total de 977 M€ en 2011 selon la Cour des comptes (rapport sur les *Dispositifs de soutien à la création d'entreprises* de décembre 2012).

¹⁸ Au titre de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances.

¹⁹ Une régulation du secteur intéragie parfois avec les interventions de l'État, lequel corrige ou complète celle-ci (cf. *infra*). Sous cet par exemple, le coût du travail réglementé conduit à verser des aides à l'embauche ou, plus généralement certaines niches fiscales qui visent à abaisser le poids des prélèvements obligatoires sur certains acteurs (baisse de la TIPP chez les consommateurs professionnels de carburant).

3. Démarche d'analyse

3.1. La définition des interventions publiques retenue est volontairement la plus transverse possible

Cette définition large permet de comparer l'efficacité des dispositifs en sortant des logiques sectorielles, propres aux ministères, aux organismes financeurs ou aux branches.

Cette transversalité permet par exemple de mettre sur le même plan l'aide au secteur du cinéma, de l'agriculture ou des buralistes. De même elle permet une comparaison directe entre l'activité des communes, des départements, des régions, de l'État ou des organismes financeurs.

Les critères d'évaluation retenus par la suite ne sont propres ni aux entités aidées (fermes, entreprises industrielle, commerce,...) ni aux financeurs (sociétés par action, individuelles,...) : il peut s'agir de faire jouer les critères d'internationalisation, de cerner le type de financement mis en jeu ou les choix de politiques publiques, indépendamment des choix sectoriels (aménagement du territoire,...).

L'objectif est alors aussi de permettre une approche opérationnelle des finances publiques en posant la question de la meilleure allocation des moyens sous contrainte.

Le champ des interventions considéré est donc aussi celui de l'action publique. Dans le contexte actuel des finances publiques, cette approche correspond aux objectifs de la MAP tels que définis par le Premier Ministre, qui visent à une réduction des interventions dans un souci d'efficacité.

3.2. Le champ de la mission MAP : un périmètre restreint au sein des interventions de l'État en faveur des entreprises

Sur les 764 dispositifs différents recensés, 104 dispositifs d'interventions auprès des entreprises ont été exclus du champ de la MAP pour un montant total de 63,6 Md€ :

- ◆ les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires (dits « allègements Fillon »), le crédit d'impôt recherche (CIR), le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE, préfinancé en 2013) et les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont explicitement exclus de l'évaluation. Ces dispositifs seront considérés dans l'analyse mais n'entreront pas dans les préconisations de réforme. Leur importance est telle qu'ils seront une référence dans l'analyse des interventions ayant pour objet la réduction du coût du travail (Allègements de charges et CICE), le soutien à l'innovation (CIR) ou l'aide à la commercialisation (mesures de TVA) ;
- ◆ des domaines sont également exclus car devant faire l'objet de réflexions différentes, parfois dans le cadre de la MAP :
 - *la politique du logement* : une évaluation MAP spécifique concerne en effet la territorialisation de la politique du logement ;
 - *la solidarité* : plusieurs évaluations MAP visent ce champ, à travers l'évaluation de l'allocation pour les adultes handicapés (AAH) et le pilotage de la politique en faveur de l'économie sociale et solidaire ;
 - *la politique de formation* : trois évaluations MAP sur les aides financières aux contrats de formation par alternance, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi et la politique territoriale de l'emploi ;
 - les mesures liées au *secteur de la presse*.

En outre, les interventions en faveur des entreprises recoupent le champ d'autres missions MAP en cours :

- ◆ *l'évaluation des dispositifs d'appui à l'internationalisation de l'économie française ;*
- ◆ *l'évaluation de la politique maritime ;*
- ◆ *l'évaluation de la politique de développement agricole ;*
- ◆ *l'évaluation des dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement Outre-mer.*

Lorsque les éléments de conclusions de ces missions seront connus, il pourra y être fait référence dans les analyses.

Cette restriction du champ de la MAP conduit à retenir pour l'évaluation et la rationalisation fine des dispositifs 660 dispositifs différents, pour un montant d'intervention de 39,9 Md€ en 2013.

3.3. Les critères d'analyse des interventions

3.3.1. Critères existants dans la base

La base de données de la direction du Budget retenait plusieurs critères d'analyse factuelle, partant du descriptif des interventions, ils systématisaient une approche par :

- ◆ l'imputation budgétaire ; (support juridique, ministère gestionnaire,...) ;
- ◆ les montants pour les années 2008 à 2013 (*cf.* remarques précédentes) ;
- ◆ les nombre et la qualité des bénéficiaires (type d'entreprises, taille, secteur d'activité,...) lorsque ceux-ci sont connus et spécifiques ;
- ◆ une première approche de la justification à l'intervention (externalité, asymétrie,...) ou des motivations.

Ces critères essentiellement factuels ont été très utiles aux premiers croisements et interprétations de la MAP.

3.3.2. Critères de catégorisation des interventions

Afin de dresser une cartographie thématique globale des interventions de l'État en faveur des entreprises, **cinq critères d'analyse ont été construits par la mission :**

- ◆ **quel outil de finances public faut-il utiliser ?** Il s'agit de différencier les interventions selon qu'elles soient des aides en fonds propres, prêts, avances, garanties, subventions, dépenses fiscales ou niches sociales. Ceci permet une analyse de l'adéquation entre la nature des moyens poursuivis et les motivations de la puissance publiques (partie 2, 1) ;
- ◆ **qui sont les bénéficiaires directs de l'intervention ?** Cette analyse permet dans un premier temps de distinguer les aides directes (aux entreprises) des aides indirectes, c'est-à-dire qui visent en premier lieu des « parties prenantes » (salariés, entrepreneurs, investisseurs ou clients) de l'entreprise, même si l'objectif est de renforcer l'entreprise dans un second temps (cas par exemple des avantages fiscaux aux particuliers pour l'investissement dans des entreprises innovantes) (partie 2, 2) ;
- ◆ **à quel moment du cycle de vie de l'entreprise intervient-on ?** Ceci différencie les interventions lors des phases de création, développement, transmission, cessation – ou les interventions indifférentes à toutes ces phases (partie 2, 3) ;

- ♦ **du point de vue des entreprises bénéficiaires : à quel moment du cycle de production de l'entreprise l'intervention a-t-elle lieu ?** Sur la base d'une analyse du cycle de production des entreprises, il s'agit de distinguer les interventions en faveur de l'investissement, de la production (opérations) et de la commercialisation (partie 2, 4) ;
- ♦ **quels sont les objectifs économiques des interventions ?** La mission distingue, en liaison avec les analyses théoriques classiques, les motivations liées aux corrections des mesures réglementaires, à l'existence de failles de marché structurelles, financières ou sur le marché du travail et aux différentes incitations générales, sectorielles, environnementales ou territoriales (partie 2, 5)

3.4. Comment poursuivre cette évaluation ?

La mission considère que son analyse devrait être prolongée dans deux directions :

Proposition n°1 : Une analyse annuelle globale des interventions en faveur des entreprises devrait prolonger ces premiers travaux. La base constituée par la direction du Budget peut en être le support, ce qui induit de l'actualiser et de systématiser et d'étendre les renseignements qui y figurent.

Proposition n°2 : Une analyse permanente des interventions, y compris dans un objectif de simplification, devrait inclure une évaluation des moyens publics qui sont dévolus à leur gestion, que ce soit par l'État, la Sécurité sociale, les collectivités territoriales ou des organismes divers d'administration centrale.

Partie 2 : analyse thématique des interventions

Les différentes sections de cette deuxième partie offrent plusieurs perspectives sur les interventions en faveur des entreprises :

- ◆ suivant la nature et la gouvernance des aides (1) ;
- ◆ suivant la nature du bénéficiaire ; partie prenante – salariés, financeurs, entrepreneurs, clients – ou entreprise elle-même (2) ;
- ◆ suivant le cycle de vie de l'entreprise – création, développement, cessation (3) ;
- ◆ suivant la place dans le cycle de production (4) ;
- ◆ suivant les objectifs de politique économique poursuivis – correction de la réglementation, correction des failles de marché, incitation économique (5).

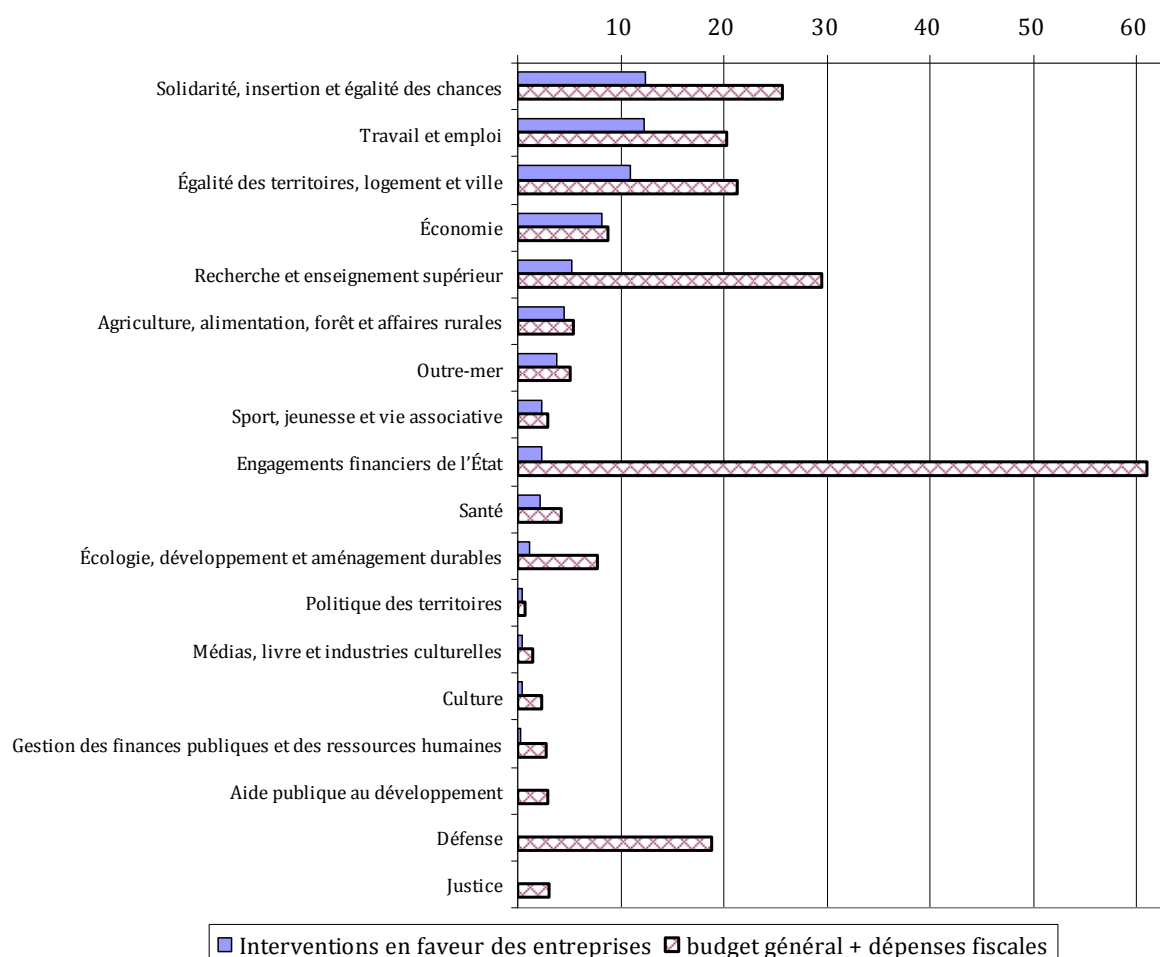
Cette analyse met en évidence les priorités des interventions et autorise une première confrontation à certains diagnostics établis par ailleurs ou qu'il est possible de faire assez directement grâce à des statistiques économiques ou des apports plus théoriques.

1. Types d'instruments et gouvernance des interventions en faveur des entreprises

La base de donnée collectée et mise à jour par la direction du budget permet de recenser 764 dispositifs différents d'intervention nationaux, pour un montant d'intervention publique de 103,5 Md€. Cette section du rapport présente une analyse par nature du dispositif. Ceci permet de préconiser plusieurs règles pour une utilisation plus rationnelle des différents canaux d'interventions.

La rationalisation des objectifs de politique publique a été un des moteurs de la mise en place de la LOLF qui a redéfini aux côtés d'une nomenclature par nature une nomenclature par « missions ». Ce regroupement des crédits budgétaires par mission permet une première analyse technique de la place donnée aux entreprises par les différentes missions de l'État.

Graphique 1 : Poids des interventions en faveur des entreprises par rapport au budget et aux dépenses fiscales rattachées à chaque mission (Md€)



Source : base de données direction du Budget ; LFI 2013.

La comptabilisation des interventions de l'État par mission issue de la présentation de la loi de finances présente les dépenses du budget général par programmes ainsi que les dépenses fiscales qui sont imputées à ces différentes missions. Ceci permet d'isoler le montant relevant des interventions en faveur des entreprises et de le rapporter à la somme totale des interventions (budget général et dépenses fiscales). Ainsi :

Pour plusieurs missions, les entreprises sont un vecteur privilégié de l'action sans en être pour autant l'objet :

- ◆ les missions « *Solidarité, insertion et égalité des chances* », « *Travail et emploi* » et « *Santé* », sont les plus gros porteurs de crédits : 26 Md€ d'interventions en faveur des entreprises à elles trois²⁰, soit entre 48 % et 60 % du total des interventions. Ces missions ne sont pas dans le champ de la MAP ;
- ◆ les missions « *Égalité des territoires, aménagement et ville* » et « *Politique des territoires* », pour 13,3 Md€ au total et entre 50 et 60 % de leurs crédits.

Au contraire d'autres missions pour lesquelles les entreprises sont directement l'objet de l'intervention :

- ◆ les missions « *Économie* » (8,1 Md€, 93 % de ses crédits) ; « *Agriculture alimentation, forêts et affaires rurales* » (4,5 Md€, 83 % des crédits), « *Sport, jeunesse et vie associative* » (2,4 Md€, 82 %) ;
- ◆ la mission « *Outre-mer* » (3.8 Md€) ; au sein de cette mission les interventions en faveur des entreprises représentent 76 % des crédits : le vecteur de développement économique des entreprises directement ou au travers de leurs parties prenantes (investisseurs, salariés) est privilégié ;
- ◆ la mission « *Engagement financier de l'État* » ; même si cette mission doit être retraitée : la majeure partie des crédits relève du programme épargne, si toute la politique retracée sur ce programme (notamment les charges de la dette) ne relève bien sur pas du périmètre des interventions en faveur des entreprises, le programme « *Épargne* » peut être considéré comme en relevant quasi totalement.

Ou de missions pour lesquelles les entreprises sont des opérateurs de la politique suivie mais qui ne concentrent qu'une partie des interventions :

- ◆ la mission « *Recherche et enseignement supérieur* » ; en dehors du CIR, cette mission réserve une part faible de ses interventions aux entreprises : la majeure partie des crédits est consacrée à l'enseignement supérieur ou aux grands établissements publics de recherche ;
- ◆ les missions « *Culture* », « *Aide publique au développement* », « *Médias, livres et industrie culturelle* », « *Écologie, développement et aménagement durables* » : ces missions réservent une part inférieure à 30 % de leurs interventions aux entreprises. Les objectifs de ces politiques sont poursuivis par d'autres moyens (transferts aux ménages, opérateurs publics, fiscalité dés-incentive, financement de projets publics) que par l'intervention pilotée des entreprises.

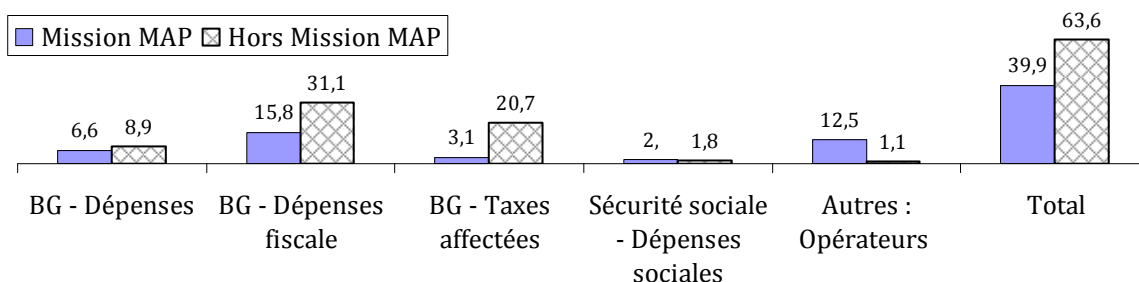
²⁰ Hors allègements « Fillon » que la nomenclature du budget de l'État traite comme des transferts à la Sécurité Sociale.

1.1. Économie et choix des modes d'intervention

1.1.1. Les interventions recensées transitent par l'ensemble des canaux de finances publiques

Les 103,4 Md€ d'interventions recensées par la direction du Budget sont, du point de vue des instruments légaux utilisés pour 46,9 Md€ des dépenses fiscales, pour 23,8 Md€ des produits affectés²¹, pour 15,4 Md€ des subventions, pour 3,7 Md€ des dépenses sociales et pour 13 Md€ liées à des mécanismes financiers du programme investissements d'avenir, des garanties, mécanismes en fonds propres ou prêts et avances.

Graphique 3 : interventions (en M€) suivant l'outil de finances publiques



Source : Recensement de la direction du Budget, traitement Mission. BG : budget général.

Ces mécanismes, indépendamment de leur prise en compte dans le champ de la MAP utilisent des véhicules législatifs et réglementaires très variés (Budget général (loi de finances), LFSS, Gouvernance d'Oséo/BPI,...).

1.1.2. Ces instruments sont mobilisés sans qu'une logique d'ensemble ne se dégage

La quasi-totalité des instruments de finances publiques est utilisée pour intervenir en faveur des entreprises, sans qu'une logique d'ensemble ne se dégage.

Les dépenses fiscales (allègements d'impôt) ou sociales (cotisations patronales ou salariales) constituent l'enveloppe la plus importante en montant. Elles sont aussi bien sous forme d'exclusion d'assiette, de baisse de taux, de dégrèvements ou de règles spécifiques d'amortissements (impôt sur les sociétés - IS). La niche sociale peut également prendre des formes diverses, comme l'exonération des cotisations sur des revenus particuliers (*tickets restaurants, épargne salariale...*). Ce type d'aide concerne à la fois les *parties prenantes* de l'entreprise (entrepreneur, salarié, investisseur, clients) ou les entreprises elles-mêmes (au travers des cotisations sociales, de l'IS, des règles sur les dividendes...).

Les crédits budgétaires apparaissent en comparaison comme un instrument relativement moins courant et sont de deux natures :

- ♦ **d'une part le financement de projets** – à l'image des investissements d'avenir, des aides à l'investissement agricole ou du financement du développement du lanceur Ariane 6. Ciblées par secteur et parfois limitées dans le temps, elles font l'objet d'une « justification au premier euro » et d'engagements pluriannuels (AE) ;

²¹ Les allègements Fillon sont traités comme des transferts affectés à la Sécurité sociale (cf. infra), leur traitement en dépense sociale conduirait à rehausser celles-ci de 20 Md€ et à baisser les taxes affectées du même montant.

- ◆ **d'autre part les subventions aux opérateurs** intervenant en appui des entreprises (Oséo, FranceAgrimer, etc.).

Les outils en fonds propres, prêts et garanties sont également diversement utilisés suivant des canaux très différents, désormais regroupés au sein de la BPI. Les opérateurs historiques Oséo/BPI et CDC Entreprises/BPI sont reconnus pour leur intervention et ce mode de financement, notamment pour la croissance des PME, semble répondre directement à une défaillance de marché.

Les taxes affectées sont également très présentes dans le champ des interventions en faveur des entreprises. Elles correspondent notamment au financement des réseaux consulaires (CCI, CM et CA), au financement des centres techniques industriels (CTI) et des centres professionnels pour le développement économique (CPDE), mais aussi au mode de régulation du secteur du cinéma et de la production audiovisuelle française tel qu'organisé par le CNC.

Encadré n°4 : Le financement de projets

Parmi les modalités d'interventions de l'État, l'analyse fait ressortir deux logiques assez différentes que l'on peut qualifier d'intervention « générique » d'une part et d'intervention « par projet » d'autre part.

L'État peut intervenir avec pour objectif le développement de projets particuliers. On peut distinguer notamment :

- les interventions dans le cadre de grands projets industriels : Ariane, programme des investissements d'avenir, aides à l'aéronautique... ;
- les interventions dans le cadre des restructurations majeures (plans de sauvegarde de l'emploi importants, ...) ;
- les interventions liées au développement territorial sous forme d'implantation d'entreprises spécifiques (prime d'aménagement du territoire, FISAC,...).

Ce type d'interventions peut appeler certains commentaires transverses spécifiques :

- ces aides soulèvent assez directement des questions de compatibilité avec les normes européennes et de l'OMC, pour cette raisons elles sont souvent négociées et/ou de montant peu significatif au regard du droit de la concurrence ; dans ce dernier cas **ceci pose la question de leur efficacité finale** ;
- il est très courant que l'État soit un des co-financeurs aux coté d'autres financeurs publics : Commission européenne (fonds de cohésion notamment), Région, Départements, Oséo-BPI, financeurs privés... ; **la question est alors celle de la coordination des différents acteurs et de la subsidiarité qu'il faudrait laisser jouer pour éviter le sur-financement ou la perte de contrôle de la dépense** ;
- le financement de projet n'est pas toujours anticipé à priori et peut connaître des variations importantes liées à la conjoncture ou au développement/régression de certains domaines industriels. De ce point de vue l'exemple du programme investissement d'avenir est remarquable : **en isolant une enveloppe pluriannuelle et en favorisant un mode de gestion qui arbitre entre les différents projets, ce programme permet de construire une stratégie dans le long terme avec une gouvernance resserrée et rationalisée adaptée à l'idée de projet.**

1.1.3. Vers une économie des différents instruments

Ces différents financements semblent globalement plus avoir été mis en place par pragmatisme et sédimentation historique que relever d'une conception d'ensemble.

Pourtant trois contraintes pesant sur ces instruments devraient conduire à ce que de véritables choix soient opérés :

Annexe I

- ♦ la complexité de gestion de ces dispositifs diffère : les dépenses fiscales sont par exemple sans ordonnancement alors que les subventions nécessitent des délais d'instruction particulier ;
- ♦ les effets économiques sont différents (effets de levier ou directs, effets transitoires ou permanents, investissement ou soutien au résultat,...) ;
- ♦ les contraintes de finances publiques pesant sur les instruments sont également différentes avec des effets différenciés sur les prélèvements obligatoires ou la dépense publique.

Il est donc important de disposer de quelques principes de base pour le choix de tel ou tel instrument.

1.1.4. Une préconisation transverse : existe-t-il une solution alternative à une intervention financière publique ?

Existe-t-il une alternative autre que l'intervention financière publique ? Cette question devrait être systématiquement posée dans le contexte tendu des finances publiques.

Ceci devrait conduire à explorer les possibilités réglementaires qu'elles consistent à ajouter de la réglementation (encadrements prudentiels par exemple) ou à en réduire la portée (question des professions réglementées qui conduisent à des interventions publiques de compensation).

Proposition n° 3 : La question d'alternatives réglementaires à l'intervention financière publique devrait être systématiquement posée.

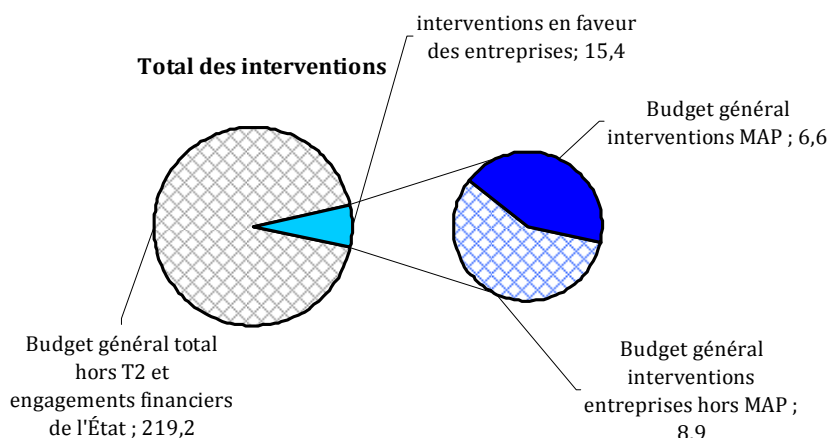
1.2. Décomposition par types d'instruments

1.2.1. Interventions sous forme de subventions du budget général

1.2.1.1. Un montant des interventions économiques en crédits budgétaires représentant environ 9 % du budget général hors T2 et hors engagements financiers de l'État

Les interventions en faveur des entreprises prenant la forme de crédits budgétaires sont imputées sur le budget général de l'État. Elles entrent dans le calcul de la dépense publique en l'augmentant. Leur montant est évalué dans le cadre de la budgétisation de la loi de finances initiale (LFI).

Graphique 4 : les interventions en faveur des entreprises au sein du budget général



Source : Recensement direction du budget et loi de finances initiale- Traitement Mission. BG : budget général.

Selon la budgétisation prévue par la loi de finances 2013, ces interventions représentent 15,4 Md€, dont 8,9 Md€ ont été exclus du périmètre de la MAP, essentiellement en raison du retrait des mesures correspondant principalement à la mission *ville et logement* (2,2 Md€), à solidarité, l'insertion et l'égalité des chances (2,7 Md€) et à certaines mesures de la mission travail et emploi, principalement au titre de la formation (3,4 Md€).

Les interventions en faveur des entreprises sous forme de crédits budgétaires mobilisent donc le budget de l'État à hauteur de 5,2 % des crédits de paiement de l'année 2013. Si l'on retrace la LFI des charges financières (mission engagements financiers de l'État) et des charges de personnel (« titre 2 »), le ratio est alors de 9,3 %.

La comptabilisation des interventions retient le montant « brut » des crédits budgétaires, hors « coûts administratifs » : les moyens déployés par l'administration (territoriale ou nationale) ou par des intermédiaires (opérateurs ou privés) afin de mettre en œuvre la gestion de ces crédits budgétaires ne sont pas retracés dans ces interventions (constitution des dossiers, contrôle, administration...).

Or, les interventions sous forme de crédits budgétaires sont ordonnancées et nécessitent généralement une gestion fine. Cela implique qu'une variation du montant des interventions en crédits budgétaires (à la baisse comme à la hausse) est susceptible d'engendrer une variation sur les moyens dédiés à la mise en œuvre de ces interventions, en fonction des rationalisations administratives éventuellement mises en place. **Ceci signifie qu'il existe probablement un effet de levier des économies qui sont proposées par cette mission MAP.**

1.2.1.2. Comparaison avec les transferts comptables aux entreprises (titre 62)

La nomenclature par nature de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a prévu une catégorie d'imputation relative aux transferts aux entreprises (titre 62 : 85,3 Md€). Cette catégorie n'est pas celle de notre analyse mais son analyse met en évidence la gouvernance particulière au sein de l'État des interventions en faveur des entreprises.

Les transferts du « titre 62 » regroupent l'ensemble des transferts directs aux établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), établissements privés, organismes HLM, entreprises qu'il s'agisse de :

- ♦ remboursements de marchandises ou de produits antérieurement acquis ;

Annexe I

- ♦ obligations fiscales restituées (impôt sur les sociétés, taxe intérieure de consommation de produits énergétiques, taxe sur la valeur ajoutée, etc.) ;
- ♦ dégrèvements (pour les mêmes impôts, taxes et droits).

Cette logique comptable est donc assez différente l'intervention économique en faveur des entreprises. En effet, sont pris en compte dans ces « transferts aux entreprises » :

- ♦ **les relations financières directes**, à l'exclusion donc des relations indirectes (par l'intermédiaire d'un opérateur, d'une partie prenante ou même de la Sécurité sociale) qui sont bien des interventions ;
- ♦ **certaines relations marchandes**, qui ne sont pas *en faveur* des entreprises. Leur exclusion du champ de la MAP procède de la même logique que l'exclusion des relations commerciales dans la comptabilisation de l'aide publique au développement ;
- ♦ **les relations fiscales de droit**, notamment liées aux remboursements et dégrèvements. Sur ce point particulier la mission du budget général du même nom prévoit 74,8 Md€ de transferts aux entreprises. Ces transferts ne sont pris en compte dans les interventions en faveur des entreprises que lorsqu'il s'agit de versements de crédits d'impôt mais ils sont alors imputés en dépenses fiscales. Pour le reste, les transferts aux entreprises à ce titre sont liés notamment aux règles de fonctionnement de l'IS et de la TVA qui ne sont pas des interventions spécifiques en faveur des entreprises.

1.2.1.3. *Interventions sous forme de crédits budgétaires et crédits d'impôt : outils des effets microéconomiques, concentrés et du pilotage rigoureux*

Depuis la mise en place de la LOLF, les crédits budgétaires sont, au niveau de l'État, des outils d'intervention évalués au premier euro chaque année. Leur utilisation massive pose trois problèmes d'efficacité :

- ♦ comme toute intervention, celle-ci nécessite un financement. Avec une dépense publique dépassant 56 % du produit intérieur brut (PIB), la France se place en deuxième position des pays de l'OCDE pour la dépense publique. Cette situation pèse sur les prélèvements obligatoires (malgré l'existence d'un déficit) et le rendement économique des subventions doit prendre en compte la nécessaire augmentation de la fiscalité qu'elles entraînent ;
- ♦ cette situation est encore accentuée si l'on intègre les frais de gestion. Mécaniquement, en dessous d'un certain seuil, le financement de projets entraîne une perte importante des moyens auprès d'intermédiaires publics ou privés ;
- ♦ les subventions en faveur des entreprises sont très fractionnées. Ce sont essentiellement des outils microéconomiques, au service de projets ou d'accompagnement de secteurs spécifiques. Les crédits budgétaires sont des outils ciblés qui devraient permettre un pilotage rapproché, alors que, par contraste, les interventions de nature fiscale peuvent concerner, de manière transversale, un ou plusieurs secteurs.

Proposition n° 4 : Compte tenu de la situation des finances publiques et de l'absence d'effet de levier évident, l'utilisation des subventions devrait être aussi limitée que possible. Ceci doit conduire à des financements de projets aux effets microéconomiques forts dans un cadre temporel et spatial précis, ainsi qu'une masse critique pour éviter les frais de gestion. Les crédits budgétaires aux destinations vagues et aux montants faibles devraient être réduits. C'est également le mode de financement privilégié des frais de gestion lorsqu'on souhaite aboutir à un meilleur pilotage de ceux-ci.

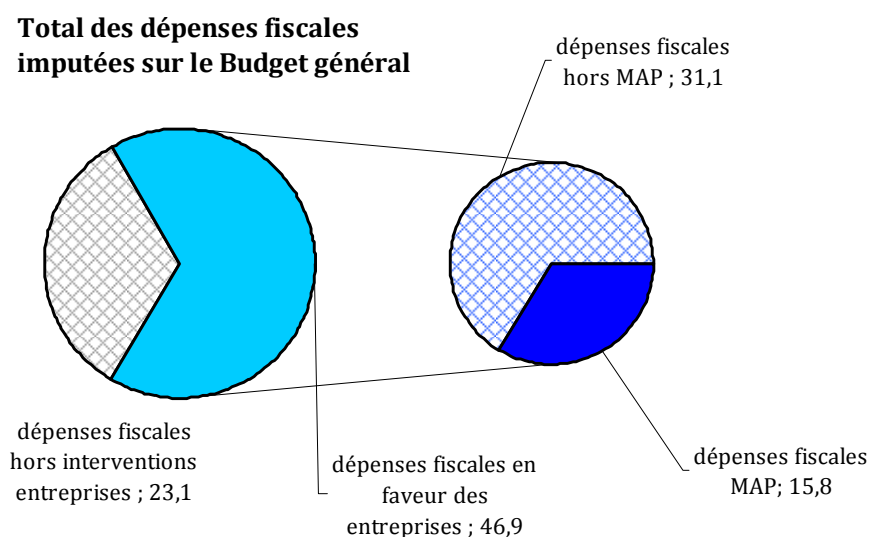
1.2.2. Interventions sous forme de dépenses fiscales et de niches sociales

Une dépense fiscale est, selon le document budgétaire annexé au projet de loi de finances initiale (« *Voies et moyens tome II* »), « *Une disposition législative ou réglementaire dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français* ». Ces dépenses se distinguent des modalités particulières de calcul de l'impôt.

1.2.2.1. L'évaluation MAP porte sur un sixième des dépenses fiscales et sur un tiers des dépenses fiscales en faveur des entreprises

Le document « *Voies et moyens tome II* » annexé au PLF 2013 recense 464 dépenses fiscales dont 433 ayant un impact budgétaire en 2013. Le coût total des dépenses fiscales est estimé à un peu plus de 70 Md€ en 2013. Ces interventions concernent aussi bien les ménages que les entreprises.

Graphique 5 : Part des interventions dans les dépenses fiscales (DF) du budget général (BG)



Source : Recensement de la direction du Budget – Traitement mission IGF *Remarque : hors « allègements généraux » comptabilisés comme des transferts à la sécurité sociale sur le modèle des lois de finances.*

324 interventions économiques en faveur des entreprises à la définition des dépenses fiscales donnée par le PLF. Elles représentent 46,9 Md€ de pertes de recettes potentielles et 274 d'entre elles, pour 15,8 Md€ sont dans le champ d'évaluation de la MAP « interventions économiques en faveur des entreprises ».

Les allègements de charges dits « Fillon » n'ont pas été considérés comme des dépenses fiscales, pas plus que des niches sociales, mais comme des transferts de ressources de l'État vers la Sécurité sociale et à ce titre comptabilisés budgétairement comme des affectations de taxes (ou plus rigoureusement de produits voir ci-dessous). Cette définition correspond juridiquement au fait que les exonérations Fillon ne sont pas des exonérations supportées par la Sécurité sociale mais des exonérations portées par l'État.

1.2.2.2. Les principales interventions sous la forme de dépenses fiscales

Les dépenses fiscales les plus importantes en montant ont été exclues du champ d'analyse de l'évaluation MAP « *interventions économiques en faveur des entreprises* ». Il s'agit d'une part des taux réduits de TVA et d'autre part du crédit d'impôt recherche (CIR) :

- ♦ **les principales interventions sous forme de dépenses fiscales sont d'abord les allègements de TVA par rapport au taux « normal » (17,3 Md€)**, qui ont été exclus du champ d'analyse de l'évaluation MAP « *interventions économiques en faveur des entreprises* ». Ces taux réduits sont particulièrement structurants pour le secteur de la construction, avec le taux réduit pour les travaux d'amélioration et de transformation des logements (taux de 5,5 % - 5,3 Md€), mais aussi pour la vente sur place en restauration (taux de 5,5 % - 3 Md€) et pour les médicaments remboursables (taux de 2,1 % - 2 Md€). Les mesures de taux réduits de TVA sont orientées vers la phase de commercialisation du produit, elles bénéficient ainsi pour partie aux clients et pour partie à l'entreprise, en fonction de l'élasticité de l'offre et de l'élasticité de la demande²² ;
- ♦ **le crédit d'impôt recherche (CIR) est une autre intervention fiscale majeure en faveur des entreprises²³**. D'un montant de 3,3 Md€, le CIR constitue une part importante des aides à l'innovation, qui peut être considérée comme bénéficiant pleinement à l'entreprise.

Les quatre principales dépenses fiscales analysées dans le cadre de l'évaluation MAP sont, par montant décroissant :

- ♦ le *taux réduit de taxe intérieure sur la consommation de gazole non routier utilisé par les conducteurs d'engins* (2,1 Md€) ;
- ♦ *l'exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale* (1,4 Md€) ;
- ♦ *les réductions d'impôt au titre des dons aux associations et fondations* (total de 2,1 Md€) ;
- ♦ *l'exonération d'impôt au titre des sociétés d'investissement immobilier cotées* (840 M€).

1.2.2.3. Des niches sociales plus limitées en montant mais comprenant, économiquement, les allègements généraux de charges

Les niches sociales sont, suivant la définition de l'annexe V du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), les « *mesures portant sur les prélèvements affectés aux organismes de base de la sécurité sociale qui entraînent une perte de recettes pour ces organismes ou pour l'État si celui-ci les compense et un allègement pour ceux qui acquittent ces prélèvements, par rapport à ce qui serait résulté des règles générales applicables en matière de prélèvement social* ». Ainsi la compensation par l'État ou non n'est pas un critère de détermination de la niche sociale ; ce peut cependant être un critère fort dans la mise en place d'éventuelles réformes.

²² Le côté relativement le plus rigide, c'est-à-dire celui qui ne peut s'adapter à un changement de fiscalité, subit le plus le paiement de l'impôt (les biens de première nécessité conduisant au paiement de l'impôt par le consommateur ; les entreprises ayant l'impôt pour les biens en forte concurrence) – cette analyse conduit généralement à distinguer les effets à court et à long terme.

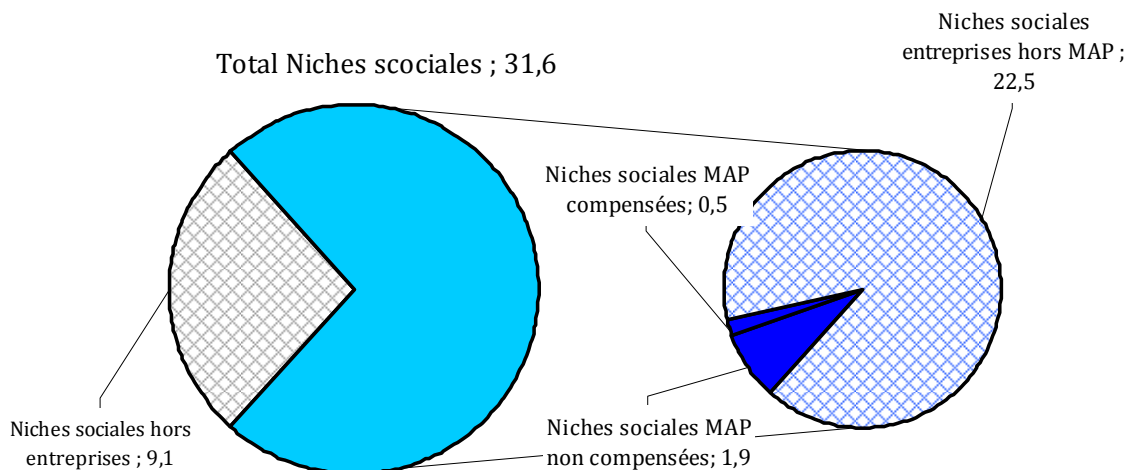
²³ Techniquement, il s'agit d'une part de versements (lorsque le montant dépasse l'IS dû) et d'autre part de réduction (lorsque le montant est inférieur à l'IS dû).

Annexe I

Ces définitions incluent les « allègements généraux » (20,3 Md€) que la comptabilité de l'État et des lois de finances et de financement traitent comme des affectations de l'État à la sécurité sociale. Pour une meilleure compréhension ceux-ci ont donc été pris en compte dans le graphique ci-dessous contrairement au recensement de la direction du budget. Ceci se justifie en outre par le fait que ce transfert est indifférent pour les entreprises qui perçoivent les allègements comme une réduction de cotisations à la sécurité sociale²⁴.

Sur le fonds, la compensation des dépenses fiscales par l'État signifie cependant que l'instrument privilégié de la compensation de ces allègements devient l'imposition et non une extension des cotisations sociales²⁵.

Graphique Part des interventions en faveur des entreprises dans les niches fiscales



Source : Base de données direction du budget. Y compris allègements généraux de charges.

On dénombre 66 interventions économiques en faveur des entreprises prenant la forme de niches sociales pour un montant total de 25 Md€.

Outre les allègements généraux, seules quatre interventions sous forme de dépenses sociales sont exclues du champ de la MAP, elles représentent un cumul de 2,2 Md€ et sont principalement deux dispositifs qui concernent les aides à domiciles employés (1,6 Md€).

Les cinq principales niches sociales analysées dans le cadre de l'évaluation MAP des « interventions économiques en faveur des entreprises » sont :

- ◆ le *contrat unique d'insertion (CUI) sous forme de contrat d'accompagnement dans l'emploi* (1,2 Md€) ;
- ◆ le *dispositif d'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRE)* (265 M€) ;
- ◆ les *stagiaires en entreprises* (92 M€) ;
- ◆ les *associations intermédiaires* (81 M€).

²⁴ Les transferts à la sécurité sociale répondent à une logique de compensation entre État et le régime général différente, qui correspond aux dispositions de la loi organique n°2005-881 du 2 août 2005 relative aux Lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) ; celle-ci dispose que seules les mesures de la LFSS conduisent à des pertes de recettes non compensées. Du point de vue des entreprises ces transferts ne sont pas connus dans la mesure où seule la baisse de taux consécutive de la compensation est observée : ces mesures sont donc économiquement assimilables à des dépenses sociales.

²⁵ Avec la norme maastrichtienne qui consolide systématiquement les différents secteurs on peut aujourd'hui s'interroger sur cette approche « séparée » des finances publiques.

1.2.2.4. *Choix des interventions sous forme de dépenses fiscales et sociales : cibler les incitations et limiter les distorsions*

L'analyse des dépenses fiscales et sociales nécessite de partir de l'environnement dont elles ne sont qu'une modification : tout allègement se traduit par une baisse de prélèvements obligatoires et son efficacité se mesure par rapport au régime de droit commun.

L'utilisation de ce type d'instrument peut théoriquement procéder de trois logiques :

- ◆ **le financement** ou « effet revenu » (baisse des charges) ;
- ◆ **l'incitation** ou « effet de substitution » par les activités couvertes par l'exonération ;
- ◆ **la correction du poids des prélèvements obligatoires** sans modifier directement les barèmes fiscaux/sociaux - notamment pour les allègements sur les salaires – qui empêcheraient le développement d'activités rendues insuffisamment rentables avec les conditions de marché observées.

Mais l'incitation et le financement peuvent parfois apparaître comme contradictoires :

- ◆ **l'incitation** est d'autant plus importante que l'intensité de la baisse de prélèvements obligatoires est forte par rapport aux prélèvements obligatoires pesant sur les alternatives. Ce faisant, l'effet induit sur le revenu est également substantiel, ce qui est susceptible de favoriser les **effets d'aubaines** qui sont du financement involontaire ;
- ◆ **le financement** conduit également à une substitution, ce qui est alors qualifié de **distorsion ou d'optimisation fiscale** car cela augmente le nombre de personnes éligibles au-delà de l'objectif.²⁶

De plus, les dépenses fiscales sont, *a posteriori*, plus difficiles à analyser car la distinction perd de sa pertinence après sa mise en place : une fois la substitution intervenue, les activités mises en place sont défiscalisées sans que l'on puisse aisément savoir s'il s'agit d'un effet d'aubaine ou du résultat des baisses de prélèvements obligatoires.

S'ajoute enfin que le choix pour la dépense fiscale peut relever de considérations plus pratiques :

- ◆ d'une part, la dépense fiscale n'est pas ordonnancée : elle « laisse faire les agents ». Elle ne génère pas de charges de gestion très fortes par rapport aux subventions - qui nécessitent un examen des conditions d'éligibilité, une sélection des projets, un versement des crédits budgétaires et un suivi de leur utilisation²⁷. La conséquence en est également que le coût total des dépenses fiscales et niches est moins bien connu que pour les crédits budgétaires ;
- ◆ d'autre part, les dépenses fiscales ont pu parfois être une sorte d'« *angle mort* » de la gestion publique, mal comptabilisées et surtout votées en dehors des lois de finances. Sur ce dernier point, les réformes de la LOLF, les règles plus strictes de contrôle des finances publiques et l'importance du sujet ont conduit à une attention progressivement plus forte – attention que l'on retrouve en particulier au travers du rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales de 2011 ou du caractère dorénavant très complet des annexes « *Voies et moyens* » des lois de finances et de l'annexe V du PLFSS.

²⁶ D'où par exemple les sorties progressives (et coûteuses) des allègements de charges destinés à éviter le report du coût du travail sur des tranches de salaires inférieures.

²⁷ Elles peuvent générer des contentieux lorsque les modalités sont peu précises ou complexes au regard de la pratique ou du droit Européen.

Annexe I

Ceci conduit à trois recommandations, suivant l'objectif visé :

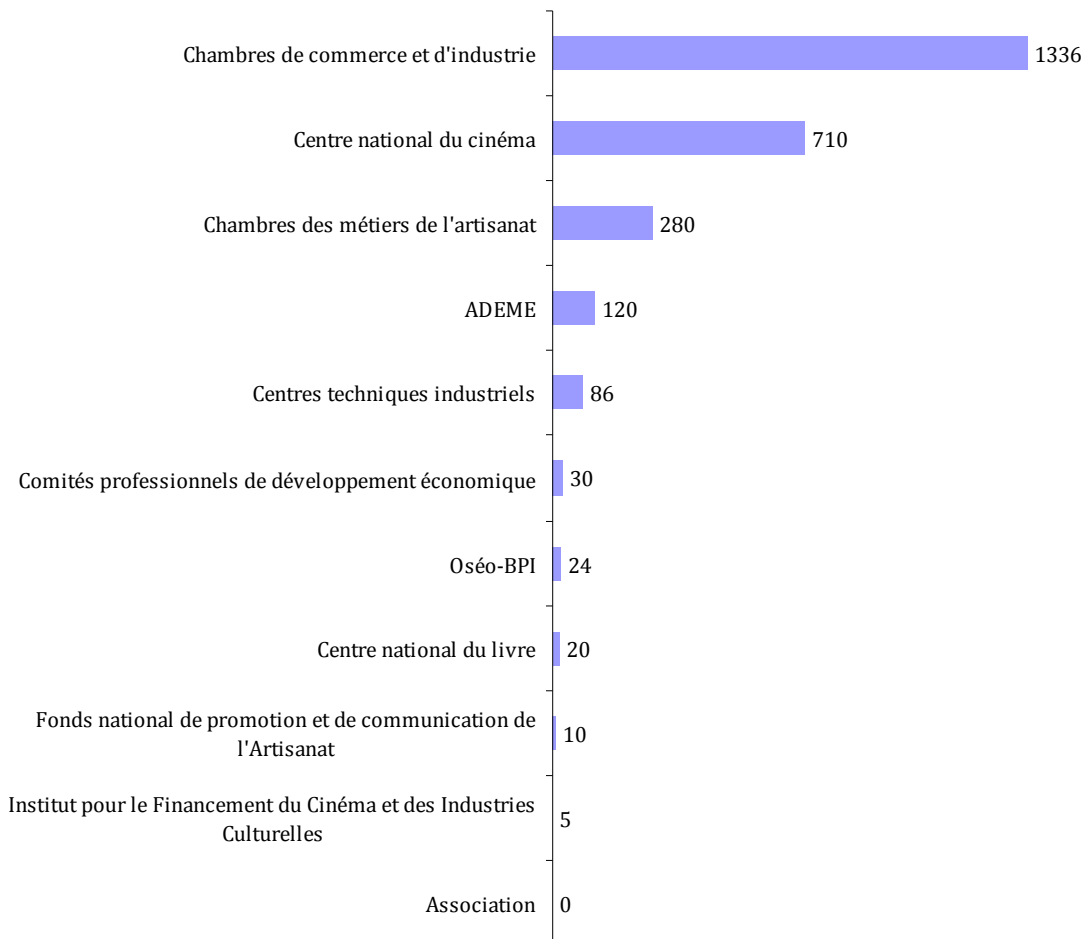
Proposition n°5 : Si la dépense fiscale est utilisée comme outil d'incitation à des comportements effectivement non spontanés, elle doit être très ciblée, très limitée et concerner une population au départ très réduite.

Proposition n°6 : Si la dépense fiscale est utilisée comme outil de financement, il convient au contraire de créer le moins de distorsions possible et d'agir sur une assiette qui couvre la population existante en limitant les optimisations de comportement : assiette large et baisse de prélèvements obligatoires la plus uniforme possible.

Proposition n°7 : Si la dépense fiscale est utilisée en tant que correction de barèmes fiscaux, il faut s'assurer que le dispositif s'intègre au dispositif fiscal en lissant les distorsions (exemple de la sortie des allègements « Fillon ») et ne concerne effectivement qu'une population qui ne peut réellement pas assumer la hausse de fiscalité sans externalité négative.

1.2.3. Les transferts de produits à un tiers (taxes affectées)

Graphique 2 : Taxes affectées par organismes affectataires (M€ - hors allègements généraux)



Source : recensement direction du Budget – traitement mission MAP.

1.2.3.1. Une gouvernance particulière

Les transferts de produits par l'État à un tiers font l'objet d'une description complète dans le document budgétaire « *Voies et moyens tome I* » annexé annuellement au projet de loi de finances.

Les impositions de toutes natures transférées aux organismes qui les gèrent ont la particularité de ne pas faire l'objet d'une discussion systématique au Parlement : comme pour les dépenses fiscales, leur vote n'est soumis qu'en cas de modification des dispositifs (que ce soit pour l'affectation, les règles de calcul ou les bénéficiaires). Toutefois, la loi de finances rectificative n°1 pour 2012 prévoit, à son article 46, le plafonnement des taxes affectées qui conduit à un contrôle strict de ce type de ressources et, par voie de conséquences, des dépenses correspondantes.

Encadré n°5 : Le plafonnement des taxes affectées

Alors que la progression des crédits budgétaires de l'État fait l'objet d'un plafonnement dans le cadre de normes de dépenses (en « valeur » et « volume »), les taxes affectées ont connu un rythme de croissance particulièrement dynamique au cours des cinq dernières années, lié à l'évolution naturelle de leurs assiettes et, parfois, au renforcement des taux.

Afin de renforcer le suivi et le contrôle des ressources affectées, le législateur a choisi de déterminer en 2012 dans un article unique de loi de finances le plafond annuel de chacune des taxes affectées aux opérateurs de l'État.

La loi de finances pour 2012 dispose du plafonnement de 46 taxes affectées à 31 bénéficiaires ou groupes de bénéficiaires. Les taxes exemptées de ce dispositif sont principalement les taxes répondant à une logique de redevance pour service rendu ou à une logique de pollueur payeur.

Le plafonnement signifie que lorsque le produit de ces taxes dépasse le plafond prévu en loi de finances, l'excédent est reversé comme recette du budget général.

Pour 2013, le produit prévisionnel du plafonnement de l'article 46 de la LFI 2012 est estimé à 107 M€ au regard des prévisions d'exécution des taxes affectées concernées, soit une hausse de 28 M€ par rapport à 2012 (89 M€).

Cette hausse s'explique principalement par l'extension du plafonnement à de nouvelles taxes qui conduit notamment à une participation des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des chambres de métier et d'artisanat (CMA) à l'effort collectif de redressement des finances publiques à hauteur de 25 M€.

Le plafonnement permet d'arbitrer entre nouvelles dépenses portées par les organismes affectataires et moindre déficit du budget général (donc soutenabilité des dépenses portées par le budget général).

1.2.3.2. Des mesures très sectorielles ou répondant à des logiques professionnelles

Les taxes affectées sont avant tout des taxes sectorielles ciblées (CNC, ADEME, respectivement pour 710 M€ et 120 M€) **ou répondant à des logiques professionnelles** (chambres de commerce et d'industrie (CCI, 1,3 Md€) financées par une fraction de la contribution économique territoriale, comités professionnels de développement économique (CPDE, 30 M€) financés par une taxe additionnelle sur la consommation. C'est également le cas des taxes affectées aux centres techniques industriels (CTI, 86 M€).

1.2.3.3. Interventions sous forme de taxes affectées : une utilisation qui devrait être centrée autour du cas du pollueur-payeur

En liant une dépense spécifique à une ressource spécifique, le mécanisme des taxes affectées rompt avec le principe d'universalité budgétaire. Ce faisant, il permet théoriquement d'agir simultanément sur le prélèvement et sur l'usage qui en est fait.

- ♦ en taxant un secteur particulier, il devrait en théorie permettre de décourager un type d'activité particulier (lutte contre les externalités négatives). Le mécanisme est de ce point de vue strictement équivalent à une taxation ;
- ♦ en finançant une activité sur une base mutualisée, il devrait permettre de développer une externalité positive. Cet aspect du mécanisme est strictement équivalent à une subvention.

Dans la pratique, les principales taxes affectées ont des assiettes assez larges (toutes les entreprises pour les réseaux consulaires, ensemble des entrées de cinéma ou des diffuseurs pour le CNC, ensemble des entreprises du secteur industriel des CTI) et leur logique est celle d'une mutualisation qui tient peu compte du premier principe.

Proposition n°8 : Lorsque l'assiette du prélèvement est beaucoup plus large que l'action soutenue, une subvention, mieux évaluée et plus contrôlée, devrait prendre la place de ce type d'intervention, ce qui n'aurait pas d'effet sur les prélèvements obligatoires mais permettrait de mieux rationaliser les différents objectifs de la puissance publique.

Proposition n°9 : Dans le cas d'une intervention où la puissance publique joue un rôle d'intermédiaire de mutualisation des moyens du secteur, l'utilisation de contributions volontaires est préférable (en lieu et place des contributions obligatoires).

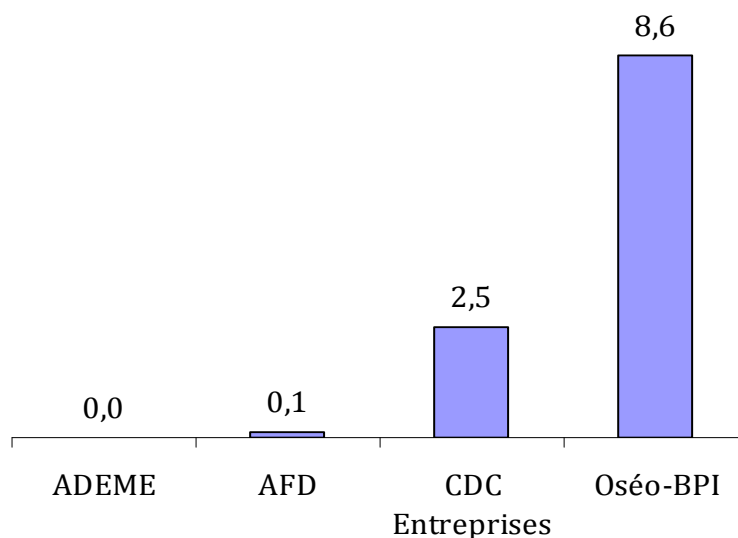
La transition vers ce type de système aurait en outre le mérite de mettre en évidence les réelles externalités de mécanismes parfois consolidés sans évaluation indépendante régulière.

Proposition n°10 : A l'inverse, l'utilisation de taxes affectées dans une logique d'affectation des externalités négatives vers les externalités positives pourrait être envisagée plus systématiquement, dans le cas des politiques environnementales par exemple.

1.2.4. Les interventions financières : fonds propres, prêts, garanties

1.2.4.1. Un effet de levier essentiellement porté par Oséo-bpifrance et la CDC

Graphique 3 : Fonds propres prêts et garanties (volumes d'intervention 2013 en Md€)



Source : recensement direction du budget ; traitement mission IGF.

Les interventions sous formes de fonds propres, garanties ou prêt sont généralement considérées comme au cœur de l'action en faveur des entreprises. Elles concernent en réalité pour la plupart les moyens d'Oséo (8,6 Md€) et de CDC entreprises (sous toutes ses formes 2,5 Md€). Sont également concernées l'AFD dans son activité tournée vers les départements d'Outre-mer ainsi que la Coface et le Fonds Stratégique d'Investissement.

Encadré n°6 : le Programme des Investissements d'Avenir

La loi de finances rectificative pour 2010 du 9 mars 2010 a ouvert les crédits correspondant au programme des investissements d'avenir. Celui-ci, dans la continuité du rapport Juppé-Rocard a pour ambition de préparer la France à des enjeux de long terme dans les champs de la recherche, de l'industrie et des PME, des transports et de l'environnement et du numérique.

Le programme a pour ce faire été doté de 35 Md€ de crédits initiaux et d'une gouvernance particulière. Le Commissariat général à l'investissement pilote en effet sa mise en œuvre sur une base pluriannuelle suivant une logique d'appels à projets. A titre d'illustration 1,236 Md€ sont enregistrés par la base de données de la direction du budget au titre du PIA en 2013.

Le PIA n'a pas été examiné par la mission en tant que tel en raison de sa spécificité de programme de long terme et en raison de son caractère fondamentalement pluriannuel. Pour autant on peut noter que le PIA qui repose sur l'idée économique d'une croissance endogène alimentée par les externalités de la Recherche-Développement et l'innovation et qui se présente comme caractéristique de l'État-investisseur entre, dans ses objectifs dans la catégorie des dépenses que la mission juge prioritaire.

Le choix des projets et leur évaluation, qui donne lieu à des rapports au parlement et à un suivi particulier, font de ce programme un élément qu'il est important d'inclure dans le champ des aides aux entreprises et pour lequel l'évaluation devra être suivie de près afin de déterminer dans quelle mesure cette stratégie est ou non profitable dans l'horizon de temps très long qu'ambitionne le programme.

Ces interventions en termes de coût public restent en réalité assez faibles (dans la mesure où l'on considère que les retours financiers qui doivent suivre les prêts et garanties auront bien lieu). On peut estimer en effet, par exemple pour Oséo/BPI, à environ 300 M€ le coût public lié aux volumes d'intervention lié aux 8,6 Md€ d'interventions d'Oséo/BPI.

1.2.4.2. Interventions sous forme de fonds propres, prêts et garanties : des références pour l'évaluation d'une alternative privée à l'intervention publique ?

Dans le cas des outils en garantie, prêts et fonds propres, une alternative financière privée existe :

- ♦ les outils en fonds propres, prêts et garanties font intervenir l'État suivant des canaux de financement également partagés par d'autres acteurs financiers : banques, assurances, fonds, etc. C'est une différence fondamentale avec les subventions ou les moyens fiscaux et sociaux, qui sont des outils qui ne relèvent que de la puissance publique ;
- ♦ ceci permet dans une logique d'optimisation des moyens publics de disposer théoriquement d'une référence alternative qui devrait permettre d'éclairer le choix des décideurs. Cette approche est d'autant plus naturelle que les entreprises elles-mêmes évaluent les coûts des financements concurrents par rapport au recours à une aide publique.

Proposition n°11 : Il est nécessaire d'évaluer, pour référence, les coûts d'interventions privées similaires aux prêts, garanties ou fonds propres publics. Un calcul de rentabilité comparée de l'action publique et privée devrait alors systématiquement servir de référence pour les autres types d'instruments : pour des « équivalents fonds propres » aux subventions ou aux dépenses fiscales.

Dès lors que l'État intervient potentiellement en substitution d'investisseurs privés lorsqu'il déploie des instruments financiers (fonds propres, prêts et garanties), il est souhaitable de restreindre son intervention aux cas avérés de défaillances de marché.

Proposition n°12 : Afin de limiter les effets d'éviction et d'aubaine, restreindre l'utilisation des instruments financiers (fonds propres, prêts, garanties) aux cas où le marché ne remplit pas son rôle d'allocation socialement optimale des ressources.

Plus précisément, trois cas de défaillances de marché dans l'allocation des financements peuvent être théoriquement symptomatiques :

- ♦ insuffisance structurelle de financements de marché : c'est notamment le cas du capital-risque de long terme, qui requiert un horizon sur lequel peuvent ne pas être présents les investisseurs ;
- ♦ absence de financement d'une opération rentable collectivement mais non rentable si elle est financée par un seul acteur (existence d'externalités positives) : c'est par exemple le cas de certains projets environnementaux. Globalement ce type de « défaillance » pose la question de l'évaluation des externalités (*cf. infra*, section 5) ;
- ♦ défaillance de marché conjoncturelle : la conjoncture économique met en danger la situation d'entreprises structurellement viables à long terme. Ce fut le cas avec la crise financière de 2008.

Ce type de diagnostic ne fait pas obligatoirement consensus, notamment en raison d'évolutions des marchés. Il est donc important d'évaluer régulièrement la pertinence et le dimensionnement de ces outils de long terme, afin de remettre éventuellement en cause leur maintien.

Proposition n°13 : Si l'évaluation ponctuelle peut conduire à des interventions justifiées par une défaillance de marché, il convient de ne pas considérer celles-ci comme structurelles et de poursuivre l'évaluation de la pertinence des instruments sur une base annuelle.

1.2.5. Conclusions : une rationalisation importante et permanente du choix des outils d'interventions en faveur des entreprises

Ces recommandations conduisent à ce qu'une rationalisation des outils économiques puisse s'engager suivant les principes suivants :

- ◆ celle-ci doit en particulier concerner les prêts, fonds propres et garanties qui se prêtent naturellement à ce type d'exercice et peuvent en outre être considérés comme des outils de référence ;
- ◆ les subventions devraient être réduites d'une part au seul financement de projets, compatibles avec les contraintes de finances publiques et avec des objectifs microéconomiques très précis ; d'autre part aux financements des moyens généraux des opérateurs de soutien ;
- ◆ les dépenses fiscales incitatives à fort effet d'aubaine devraient voir leur champ réduit ; si ce n'est pas possible, la question de l'utilisation d'une subvention ou de l'arrêt du dispositif doit se poser ;
- ◆ les dépenses fiscales à vocation de financement devraient être le moins distorsives possibles, donc assez larges et ne peuvent être que des outils macroéconomiques ;
- ◆ les taxes affectées devraient être utilisées principalement dans le seul cas du « pollueur payeur » ; ailleurs les objectifs relèvent soit de la fiscalité, soit de la mise en place d'une subvention, soit d'une base volontariste ;
- ◆ enfin transversalement, l'évaluation doit être permanente.

1.3. Normes et maîtrise des finances publiques

1.3.1. Les interventions relèvent de plusieurs niveaux de décisions

Les interventions de l'État (au sens restreint) relèvent des lois de finances initiales ou rectificatives, qu'il s'agisse des dotations en fonds propres, des garanties, des prêts, des exonérations fiscales ou des subventions.

Ces dépenses sont limitatives pour les subventions et évaluatives dans les autres cas :

- ◆ ces dépenses sont limitatives dans le cas des subventions ou des prêts.
- ◆ elles sont, dans la pratique, évaluatives en ce qui concerne les fonds propres qui sont en principe, sauf cas particuliers, imputés sur le compte des participations financières de l'État ; pour les garanties, généralement traitées dans le cadre des lois de finances rectificatives et pour les dépenses fiscales, les dépenses fiscales étant elles-mêmes évaluatives (ces évaluations sont généralement conduites sous l'égide de la direction de la législation fiscale en liaison avec la direction du budget et les douanes).

Les dépenses fiscales et les garanties ouvrent un droit. Les subventions, une possibilité ensuite traduite en intervention au travers d'un cadre généralement réglementaire.

Les interventions portées par des opérateurs relèvent dans la limite des autorisations de loi de finances de leurs propres instances de décisions. Elles sont toutefois de plus en plus encadrées par les contrats d'objectifs qui les lient à l'État lorsque celui-ci contribue à leurs moyens (que ce soit directement ou par l'affectation de taxes). Cette gouvernance n'est toutefois pas systématique et peut conduire à un pilotage par les moyens plutôt que par la dépense (cas du CNC).

Les interventions au travers des niches sociales relèvent soit de la loi de financement de la Sécurité sociale, lorsqu'elles émanent de la Sécurité sociale, soit lorsqu'elles sont compensées par l'affectation de recettes (allègements « Fillon ») de l'État.

Les interventions à l'initiative des collectivités locales relèvent de leurs propres niveaux de décisions. L'État influe sur celles-ci, soit au travers de projets de lois visant à modifier les clauses de compétence particulières, soit au travers des discussions relatives aux prélèvements sur recettes à destination des collectivités, qui traduisent indirectement les économies ou dépenses entérinées par le législateur pour l'échelon territorial.

Les dépenses fiscales entrent dans le calcul des prélèvements obligatoires de manière indirecte, via la baisse de prélèvements qui sera *in fine* constatée. Ceci signifie que le calcul du montant de la dépense fiscale, par exemple sur une exonération d'IS, ne se traduit pas automatiquement par des moindres prélèvements obligatoires de niveau équivalent en raison d'autres impôts qui peuvent s'en trouver renforcés, et/ou d'effets comportementaux conduisant à faire varier les assiettes.

1.3.2. Les interventions ont des effets différenciés sur les finances publiques

Le traitement des interventions en faveur des entreprises par les comptables publics dans le cadre maastrichtien est indépendant du porteur de l'intervention : c'est le franchissement de la « frontière » entre les administrations publiques et les autres acteurs (sociétés financières, sociétés non financières, ménages,...) qui conduit à enregistrer une recette ou une dépense. Les mouvements internes sont donc neutralisés.

Les subventions, appels en garanties, dépenses des organismes dans le champ des administrations publiques, dépenses des collectivités territoriales, entrent tous dans la dépense maastrichtienne. En conséquence, par exemple, les dépenses des réseaux consulaires et des centres techniques industriels sont des dépenses publiques, quand bien même elles seraient financées par des taxes affectées.

Un cas particulier est celui des opérations financières : l'apport de fonds propres ou les prêts peuvent être considérés, s'ils ne sont pas à perte, comme des opérations patrimoniales. Dans ce cas ils n'entrent pas dans le déficit public mais contribuent via les moyens qu'ils mobilisent à l'accroissement relatif de la dette publique.

Les garanties sont également comptabilisés comme des engagements hors bilan pour peu qu'elles ne soient pas associées à des risques certains, ce qui les requalifierait en subventions. Une attention particulière est portée aux garanties de l'État qui depuis la LOLF sont du domaine exclusif des lois de finances (généralement en LFR).

Encadré n°7 : la loi de programmation des finances publiques 2013-2017

Les conditions actuelles de finances publiques ont conduit le gouvernement à établir dans le cadre de la loi de programmation pluriannuelle de finances publiques puis du programme de stabilité et de croissance 2013 – 2017 des normes précises en recettes et en dépenses, pour assurer le respect de la trajectoire budgétaire. Pour mémoire, ceci fixe en particulier :

- une baisse des dépenses de l'État hors dette et pensions de 1,5 Md€ en 2014 ;
- une baisse des concours financiers aux collectivités territoriales de 1,5 Md€ en 2014 puis, à nouveau, de 1,5 Md€ en 2015 ;
- un ratio de prélèvement obligatoire stabilisé à partir de 2015 à 46,5 % et une stabilisation en valeur des dépenses fiscales (article 14 de la LPFP) ;
- une réduction des produits de taxes affectées de 265 M€ en 2014 puis 465 M€ en 2015 par rapport à 2012.

La mission a pour objectif de permettre un niveau d'économie d'au moins 2 Md€ (1 Md€ en 2014 puis 1 Md€ supplémentaire en 2015). La répartition entre réduction des dépenses fiscales et réduction de la dépense publique a fait l'objet d'une approche équilibrée, tout comme se doit de l'être la répartition entre acteurs et secteurs.

Il est notable que les économies ainsi produites contribueront à l'équilibre des finances publiques, qui est lui-même une condition de stabilisation des marchés, directement utile aux entreprises, et une condition pour préserver la capacité d'intervention globale de l'État.

2. Les interventions et les (entreprises) bénéficiaires

L'objectif de cette partie est d'analyser les interventions économiques en faveur des entreprises relevant du périmètre de la mission au regard du critère des bénéficiaires directs : s'agit d'aides directes aux entreprises ou d'aides indirectes, dont bénéficient dans un premier temps des « parties prenantes » au fonctionnement de l'entreprise ?

De fait les interventions peuvent être :

- ♦ **directes** : les entreprises perçoivent alors directement l'aide de l'État ou de ses opérateurs, sous forme de transfert financier (par exemple : exonérations fiscales ou sociales, subventions, prêts) ou non financier (par exemple : les interventions d'Ubifrance) ;
- ♦ **indirectes** : l'aide de l'État ou de ses opérateurs bénéficie directement à une parties prenantes de l'entreprise, avec un impact indirect sur ses activités (par exemple : les chèques restaurant pour les salariés, l'ISF-PME pour les investisseurs).

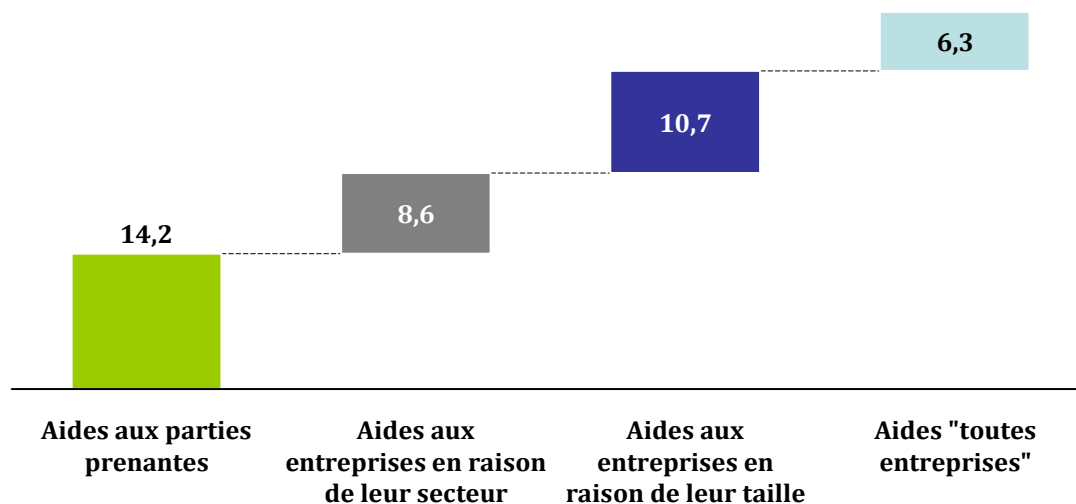
Les interventions économiques en faveur des entreprises, faisant partie du champ de la mission MAP, représentent un volume de 39,9 Md€. Selon cette distinction, les interventions se répartissent comme suit :

- ♦ **un tiers des interventions, soit 14,2 Md €, ciblent les parties prenantes** (clients, salariés, investisseurs, entrepreneurs) ;
- ♦ **deux tiers des interventions ciblent directement les entreprises** soit 25,7 Md€ d'interventions.

Au sein des aides directes, une distinction a été faite selon le premier critère d'attribution des soutiens :

- ♦ en séparant dans un premier temps les aides qui relèvent d'un ciblage sectoriel des aides générales concernant tous les secteurs (« *aides aux entreprises en fonction du secteur* ») ;
- ♦ en séparant encore au sein des aides concernant tous les secteurs celles qui distinguaient une taille d'entreprises (« *aides aux entreprises en fonction de leur taille* ») de celles qui ne le faisait pas explicitement, la dernière catégorie étant labélisée « *aides toutes entreprises* ».

Graphique 4 : Les interventions dans le champ de la MAP selon le critère principal de ciblage (en Md€)

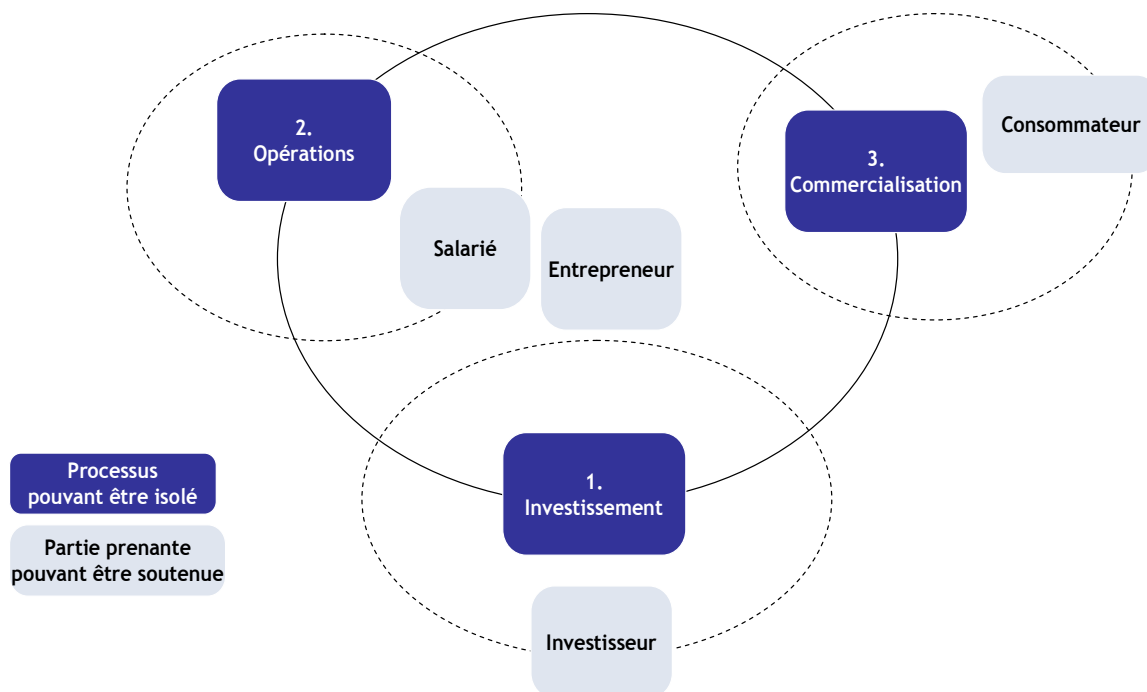


Source : Direction du budget, retraitements mission MAP.

2.1. Les aides indirectes : des aides aux « parties prenantes »

La mission a identifié quatre types de « parties prenantes » : salariés, entrepreneur, investisseur, client que l'on peut représenter dans le cycle de production de l'entreprise selon qu'ils interviennent sur la phase d'investissement/financement, d'opérations/production ou de commercialisation/vente.

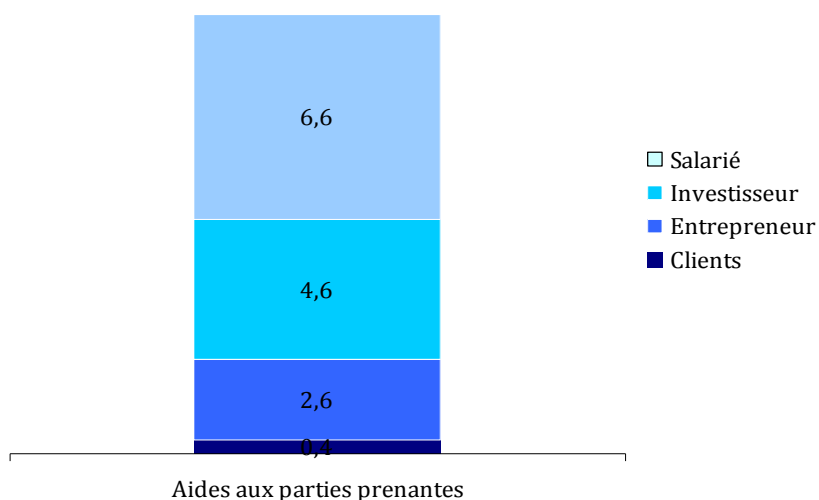
Graphique 5 : « Parties prenantes » à l'entreprise



Source : Mission.

Au sein du périmètre d'analyse de la mission MAP, ce sont les salariés qui bénéficient du volume le plus important de soutiens, puis les investisseurs, les entrepreneurs et enfin les clients.

Graphique 6 : Les aides aux parties prenantes (périmètre MAP en Md€)



Source : Direction du budget, retraitements mission MAP

2.1.1. Les interventions en direction des salariés

Les interventions indirectes bénéficiant aux salariés représentent près de la moitié des interventions indirectes du périmètre de la MAP et un volume de 6,6 Md€ d'intervention.

L'épargne salariale, dont le coût s'élève à près de 2 Md€, représente la principale mesure en faveur des salariés. L'épargne salariale (participation, intéressement, abondements des employeurs aux PEE²⁸ et au PERCO²⁹) bénéficie de plusieurs avantages fiscaux et sociaux : le comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales³⁰ a évalué à 5 Md€ la niche fiscale et sociale relative à ces dispositifs, qui représentent 16 Md€ distribués en 2010. Il a été noté que ce dispositif remplit, au moins partiellement, ses objectifs de flexibilité des rémunérations, d'implication des salariés dans le résultat de leur entreprise et d'enrichissement des stratégies de ressources humaines. Toutefois, la multiplicité des objectifs qui lui sont assignés nuit à sa lisibilité globale et à sa cohérence. Une rationalisation du dispositif, avec une mise en cohérence des instruments déployés et des objectifs poursuivis, peut améliorer son rendement.

Les mesures en faveur de la réduction du coût du travail présent dans le périmètre de la MAP représentent l'autre élément principal de cette catégorie avec un volume d'intervention de 2 Md€. Le dispositif le plus important en 2013 est toutefois aujourd'hui en voie d'extinction puisqu'il s'agit des exonérations liées aux heures supplémentaires (1,5 Md €).

Les mesures en faveur de l'assouplissement de la rémunération, tels que les chèques-vacances, les titres-restaurant et la participation au comité d'entreprise, représentent un coût de 300 M€ en 2013. Ces mesures bénéficient indirectement aux secteurs du tourisme et de la restauration.

Enfin, les dispositifs en faveur de la fin du contrat de travail (principalement le contrat de sécurisation professionnelle (CSP), qui remplace la convention de reclassement personnalisé (CRP) et le contrat de transition professionnelle (CTP)) représentent une dépense budgétaire de près de 200 M€. Ces interventions permettent d'alléger le coût des restructurations pour l'entreprise.

Les contrats aidés représentent près de 1,4 Md€ d'intervention. Ils se déclinent en deux volets distincts : le contrat initiative emploi (CUI-CIE) en faveur du secteur marchand industriel et commercial (180 M€) et un contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) en faveur du secteur non marchand public ou associatif. Ces contrats s'adressent aux personnes en difficulté sur le marché de l'emploi, en leur offrant une aide financière et une formation facilitant leur insertion professionnelle : en conséquence, ils participent d'abord de la politique de l'emploi, mais, de fait, contribuent à réduire le coût du travail pour les entreprises. Par ailleurs, les contrats aidés dans le secteur marchand offrent également aux employeurs des aides significatives (prise en charge par l'État à hauteur de 47 % du SMIC et exonérations de cotisations sociales patronales, dans la limite des 35 heures hebdomadaires).

²⁸ Plan d'épargne entreprise.

²⁹ Plan d'épargne pour la retraite collectif.

³⁰ Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales : <http://www.economie.gouv.fr/rapport-du-comite-d-evaluation-des-depenses-fiscales-et-des-niches-sociales-2011>

Enfin, des dispositifs plus spécifiques, dépendant de leur secteur d'application et bénéficiant essentiellement à l'agriculture (500 M€) représentent également une partie importante de l'intervention de l'État en faveur des salariés. Ces dispositifs concernent des exonérations de charges liées à l'emploi des saisonniers dans le secteur agricole, et dans une moindre mesure les contrats vendanges. D'une moindre ampleur, les dispositifs en faveur du reclassement des salariés du ministère de la défense représentent une dépense de 12 M€ pour l'État.

2.1.2. Les interventions en direction des investisseurs

Les interventions en direction des investisseurs représentent le deuxième outil déployé en faveur des parties prenantes, avec un coût de 4,6 Md€. Elles visent à orienter les capitaux vers certains secteurs, territoires ou certains stades de financement de l'entreprise. Ces mesures se déclinent en plusieurs instruments d'intervention :

- ◆ les réductions d'impôt au titre de l'investissement direct dans certaines entreprises ou associations (1,3Md € pour les associations, 500 M€ pour l'ISF-PME, 600 M€ pour les investissements dans les départements d'outre-mer, 220 M€ au titre de la participation dans le capital de sociétés) ;
- ◆ les exonérations d'impôt au titre d'investissements sectoriels, bénéficiant principalement aux sociétés d'investissement immobilier cotées pour 840 M€, et d'une moindre ampleur, le tourisme pour 40 M€ ;
- ◆ l'encouragement de fonds de capital-risque : les particuliers bénéficient de réductions d'impôt au titre de leur souscription aux différents fonds de capital-risque (FCPI, FCPR et FIP) ;
- ◆ l'encouragement de l'épargne : les revenus placés sur les livrets de développement durable (LDD) ou provenant d'un plan d'épargne en actions bénéficient de différentes exonérations.

2.1.3. Les interventions en direction des entrepreneurs

Les interventions en direction de l'entrepreneur incluses dans le champ de la mission MAP représentent un volume de 2,7 Md€ en 2013. Celles-ci se répartissent en trois catégories :

- ◆ **les aides financières à l'entrepreneur**, sont assez largement ciblées sur un moment précis du cycle de vie de son entreprise, plus spécifiquement en phase de création et de transmission : les aides à la création pour 380 M€ (ACCRE et Nacre pour les demandeurs d'emploi, le prêt à la création d'entreprises) et les aides à la transmission pour 560 M€ (réduction d'IR ou d'ISF dans le cadre d'une cession, exonération des plus-values professionnelles en cas de cession, et autres dispositifs sectoriels) ;
- ◆ **les services de soutien et de conseil aux entrepreneurs**, apparaissent comme substantiels. Ils sont délivrés par les différents opérateurs de l'État, qui bénéficient de taxes affectées (principalement les chambres de commerce et d'industrie (1,3 Md €) et les chambres de métiers et de l'artisanat (280 M€)). On peut remarquer que ces prestations indirectes, et qui passent par l'entrepreneur, le visent souvent comme représentant de l'entreprise et pourraient être assimilées à des mesures de soutien générales, sans affectation particulière ;
- ◆ **des dispositifs spécifiques pour certaines professions** (exploitants agricoles, arbitres et juges sportifs, artistes).

2.1.4. Les interventions en direction des clients

Les interventions en direction des clients incluses dans le champ de la mission MAP représentent un coût de près de 430 M€ du fait de l'exclusion du principal instrument des taux réduits de TVA (18 Md €). Restent alors :

- ♦ des subventions pour le transport maritime en Corse et le transport en Outre-mer ;
- ♦ des interventions de l'État en faveur de l'amélioration des logements (PAS, PTZ, Eco-PTZ, FGAS), qui profitent indirectement au secteur de la construction ;
- ♦ des incitations fiscales à l'acquisition de véhicules fonctionnant au moyen du gaz de pétrole liquéfié (GPL) ou de gaz naturel véhicule (GNV) ou de l'énergie électrique, profitant indirectement au secteur automobile.

2.2. Les aides directes aux entreprises

2.2.1. Les interventions sectorielles représentent 8,6 Md€ d'intervention, principalement en faveur de l'agriculture et des services

2.2.1.1. Présentation des aides sectorielles

Avec plus de 2,7 Md € d'intervention, l'agriculture occupe le premier rang en termes de poids dans les interventions sectorielles.

Ce soutien est principalement apporté via une réduction de TICPE³¹ (1 Md€³²), et vise à diminuer le coût des intrants pour les exploitants agricoles, afin de préserver la compétitivité du secteur. En outre, parmi les dispositifs d'aides, les interventions nationales versées dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), représentent un coût de 833 M€.

Par ailleurs, ces interventions viennent en complément des aides européennes au secteur dans le cadre de la PAC, dont la France est le premier bénéficiaire. Ces aides sont sélectionnées pour une durée de cinq ans et financées conjointement par l'enveloppe communautaire allouée à la France et par le budget national. En 2012, les concours européens à l'agriculture (hors protection sociale et hors pêche) représentaient 9,5 Md € : 8,5 Md € pour les aides au marché et les aides au revenu agricole (1^{er} pilier) et 904 M€ pour les aides au développement rural (2^{ème} pilier).

Les aides en faveur d'entreprises de services occupent le deuxième rang en termes de poids dans les interventions sectorielles (2,5 Md €), et se répartissent comme suit :

- ♦ d'abord, les aides à la culture représentent un volume d'intervention de 937 M€, et sont essentiellement octroyées sous forme de subventions distribuées par le CNC ;
- ♦ les aides aux entreprises de transport représentent un coût de 887 M€, dont principalement des réductions de TICPE pour les routiers (330 M€) et des subventions aux entreprises ferroviaires ;

³¹ Réduction de taxe intérieure de consommation sur le gazole non routier.

³² L'exonération de TICPE, dont la dépense fiscale est évaluée à 2,1 Md € en 2013, bénéficie pour 42 % aux agriculteurs (soit 882 M€) et pour 58 % au secteur des travaux publics (soit 1,2 Md €). Par ailleurs, les agriculteurs bénéficient d'un remboursement partiel spécifique, dont le coût s'élève à 130 M€ en 2013.

Annexe I

- ◆ les interventions en faveur du secteur du commerce représentent 267 M€ d'intervention, dont la majorité sont à destination des débiteurs de tabac, sous forme de subventions. D'une moindre mesure, les subventions en faveur des restaurateurs et hôteliers représentent 27 M€ d'intervention, au-delà des taux réduits de TVA (3,1 Md €) dans la restauration dont bénéficie le secteur et qui ne sont pas dans le champ de la MAP.
- ◆ enfin, les aides à la santé et à l'action sociale représentent 270 M€ d'intervention, principalement en faveur des mutuelles et institutions de prévoyance (225 M€).

Les interventions dont le critère d'attribution est strictement l'appartenance au secteur de l'industrie représentent un coût total de 1,3 Md €. Ces aides sont essentiellement destinées au financement direct de projets industriels (970 M€), dont le projet de lanceur de nouvelle génération Ariane 6 (750 M€), ainsi que des prêts et avances remboursables pour les secteurs aéronautiques et automobiles (215 M€).

Enfin, les aides à la construction représentent 1,4 Md €, dont 1,2 Md € d'exonération de TICPE pour le secteur des travaux publics.

Encadré 8 : Rappel : place respective des secteurs dans l'économie française

En 2010, le poids des différents secteurs dans l'économie se présente comme suit :

Tableau 6 : Poids des secteurs en 2010

	Industrie	Construction	Commerce, transports, hébergement et restauration	Activités immobilières	Autres services	Activités spé*	Total
Entreprises	212 899	435 465	955 638	124 494	797 697	509 080	3 035 273
Effectif salarié	3 300 788	1 384 432	4 597 042	180 404	1 383 847	1 519 823	12 366 336
Chiffre d'affaires	1 203 635	272 158	1 451 378	59 181	294 624	268 859	3 549 836
Chiffre d'affaires à l'exportation	353 398	7 504	135 705	581	16 998	28 382	542 568
Valeur ajoutée	288 860	97 306	308 874	30 923	143 794	136 130	1 005 887

*Source : Insee, données : Lifi, CLAP et ESANE – 2010. Champ : entreprises dont l'activité principale est non financière, non agricole et hors administrations publiques, y compris les micro-entreprises. Seules les entreprises ayant un chiffre d'affaires strictement positif dans l'année sont retenues (ce qui écarte environ 140 000 unités légales, comme les unités légales en cours de reprise ou de cessation ou autres cas éventuels qui portent environ 55 000 emplois) Les données sur le chiffre d'affaires, le chiffre d'affaires à l'exportation et la valeur ajoutée sont en millions d'euros. * Activités spécialisées, scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien*

En 2010, le tissu productif est largement concentré sur les services, avec 78 % des entreprises : celles-ci produisent 62 % de la valeur ajoutée (hors activités financières et agricoles) et emploient 62 % de l'effectif salarié. En outre, le poids de l'industrie dans le tissu d'entreprises reste faible : seules 7 % des entreprises ont des activités industrielles, elles produisent 28,7 % de la valeur ajoutée et emploient 26,7 % de l'effectif salarié. Toutefois, son poids dans les exportations reste considérable : l'industrie réalise 65 % du chiffre d'affaires à l'exportation, tous secteurs confondus (hors activités financière et agricole).

2.2.1.2. Les interventions en direction des « associations » professionnelles, au sens de leur objectif, ou organismes d'intérêt général

Les interventions directes en faveur des associations représentent un coût de près de 660 M€. Ce coût ne comprend pas la réduction d'IS en faveur des entreprises donatrices (0,8 Md€) et les réductions d'IR au titre des dons (1,3 Md€) qui sont des aides indirectes aux associations au sens statutaire.

Les dépenses budgétaires représentent un coût de 625 M€ et se répartissant comme suit :

- ◆ des interventions territorialisées (151 M€) ;
- ◆ le soutien de l'État aux centres techniques et aux comités professionnels (148 M€) ;
- ◆ le soutien de l'État aux associations (324 M€) ;
- ◆ des interventions en faveur des sociétés coopératives et participatives – SCOP (2 M€).

Outre les dépenses budgétaires, la CDC assure les concours en fonds propres pour les entreprises de l'économie sociale et solidaire, avec 35 M€ d'interventions en 2013.

2.2.1.3. La pertinence des interventions sectorielles soulève plusieurs interrogations

Premièrement, le système d'intervention sectorielle de la MAP ne reflète pas le poids des différents secteurs dans l'économie. En particulier, la faible part des aides à l'industrie souligne l'absence d'une politique sectorielle ou politique de filière : cette stratégie s'inscrit en conformité avec les règles exigées au niveau européen, en dépit du besoin croissant d'une politique de ré-industrialisation, comme le souligne le rapport Gallois³³. A l'inverse, sont privilégiées les politiques transversales sans ciblage sectoriel, que l'on peut répartir, selon l'objectif poursuivi, en deux catégories :

- ◆ **la réduction des coûts**, via les allègements « Fillon », les taux réduits de TVA et prochainement le CICE : par nature, ces aides profitent essentiellement aux secteurs des services³⁴ (commerce, restauration-hébergement, etc.). Leur impact indirect sur l'industrie se limite à la baisse potentielle des prix des services aux entreprises, considérés comme une consommation intermédiaire pour les entreprises industrielles, ou par l'amélioration du pouvoir d'achat, pouvant résulter en une modération salariale. En tout état de cause, cet impact indirect reste conditionnel au degré de concurrence de ces secteurs³⁵ ;
- ◆ **la politique de l'innovation**, via le CIR et les interventions d'Oséo (bpifrance) : à l'inverse des dispositifs de réduction des coûts, ces aides profitent essentiellement à l'industrie, où le poids de l'innovation reste plus important que pour les autres secteurs : l'industrie concentre en effet 80 % des efforts en innovation, équivalant à près de 21,9 Md€ de dépenses en R&D en 2010.

³³ Rapport de Louis Gallois au Premier ministre, cf. *supra*.

³⁴ Selon les résultats de l'enquête européenne sur le coût de la main d'œuvre réalisée par Eurostat en 2008 (enquête réalisée tous les quatre ans), le coût horaire du travail dans l'industrie est de 33,12 €, largement supérieur au coût horaire du travail dans certaines activités de service telles que le commerce (26,87 €), l'hébergement-restauration (21,11 €) et les activités de services administratifs et de soutien (23,03 €), principaux secteurs bénéficiaires des allègements sur les bas salaires.

³⁵ Selon le degré de concurrence, les entreprises de services aux entreprises répercutent ou non la baisse de prix engendrée par les allègements « Fillon » ou les réductions de TVA. Plus le secteur est concentré, plus les acteurs captent cette baisse de prix dans leur marge (effet de rente de monopole), et moins l'impact indirect est perceptible pour les entreprises industrielles.

Deuxièmement, les critères de ciblage mis en avant par la puissance publique et qui conduisent à soutenir particulièrement un secteur ne semblent pas entièrement définis :

- ♦ **le « potentiel du secteur »** : les interventions sectorielles semblent apporter des corrections de court terme (diminution du coût de production dans l'agriculture, soutien aux débitants de tabac, soutien aux transporteurs routiers...), et ne s'inscrivent pas dans une politique sectorielle à long terme visant à promouvoir un secteur en particulier (« secteur d'avenir ») ;
- ♦ **le « poids politique » du secteur** : l'importance des secteurs à fort pouvoir médiatique et « politique » dans la répartition des aides sectorielles (agriculteurs, transporteurs routiers, débitants de tabac, culture) conforte l'idée selon laquelle la décision publique peut être influencée par certains groupes d'intérêt, en lien avec la théorie du *Public Choice*.

Troisièmement, les critères de concurrence, mis en avant par la littérature économique, sont parfois mal pris en compte :

- ♦ **le degré de concentration du secteur** : une partie des interventions sectorielles se focalise aujourd'hui sur des secteurs faiblement concurrentiels (par exemple les taxis ou les débitants de tabac). Du point de vue de la théorie économique, cette intervention est sous-efficace : elle génère une rente additionnelle aux acteurs présents sur le secteur, outre la rente de monopole ou d'oligopole dont ils bénéficient d'ores et déjà. **L'intervention sectorielle doit donc tenir compte du degré de concurrence du secteur ciblé, afin d'éviter des comportements de rente, susceptibles de baisser le surplus social ;**
- ♦ **l'exposition à la concurrence internationale** : il s'agit d'un cas particulier du degré de concurrence du secteur. La ventilation des aides sectorielles montre que l'intervention publique privilégie les secteurs à forte concurrence internationale (l'agriculture, et avec une moindre ampleur l'automobile, l'aéronautique et l'aérospatial). Cependant, une diminution des coûts dans les secteurs abrités peut se transmettre aux secteurs exposés à la concurrence internationale, à travers une baisse du coût de la vie, et en conséquence, une faible progression des salaires (par exemple : le secteur du logement). Dès lors, **le degré d'exposition à la concurrence internationale ne doit pas être l'unique critère à prendre en compte dans le cas des politiques sectorielles.**

2.2.2. Les interventions ciblées par taille d'entreprise : 10,7 Md€ pour des dispositifs majoritairement tournés vers le développement des PME

La définition très large de l'entreprise présentée précédemment amène à rapprocher la répartition des interventions économiques de la population générale des entreprises françaises.

2.2.2.1. La démographie des entreprises françaises : un tissu productif concentré sur les grands groupes

L'Insee³⁶ comptait trois millions d'entreprises dans les secteurs marchands non agricoles en 2010, qui se répartissent selon leur taille comme suit :

Tableau 7 : Nombre d'entreprises par taille en 2010

	Grandes entreprises	Entreprises de taille intermédiaire (ETI)	Petites et moyennes entreprises (PME)	Micro-entreprises	Total
Unités légales	18 317	43 360	198 112	2 906 193	3 165 982
Entreprises au sens du décret 2008-1354	200	4 464	134 260	2 896 319	3 035 273

Source : Insee, données : Lifi, CLAP et ESANE – 2010.

Champ : entreprises dont l'activité principale est non financière, non agricole et hors administrations publiques, y compris les micro-entreprises. Seules les entreprises ayant un chiffre d'affaires strictement positif dans l'année sont retenues (ce qui écarte environ 140 000 unités légales, comme les unités légales en cours de reprise ou de cessation ou autres cas éventuels qui portent environ 55 000 emplois).

Encadré n°9 : Définition de l'entreprise (Insee)

L'**unité légale** est une entité juridique de droit public ou privé. Cette entité juridique peut être :

- une personne morale, dont l'existence est reconnue par la loi indépendamment des personnes ou des institutions qui la possèdent ou qui en sont membres ;
- une personne physique, qui, en tant qu'indépendant, peut exercer une activité économique.

Elle est obligatoirement déclarée aux administrations compétentes (Greffes des tribunaux, Sécurité sociale, DGI,...) pour exister. L'existence d'une telle unité dépend du choix des propriétaires ou de ses créateurs (pour des raisons organisationnelles, juridiques ou fiscales). L'unité légale est l'unité principale enregistrée dans SIRENE.

Depuis le décret n° 2008-1354 pris en application de la loi de modernisation de l'économie, l'**entreprise** est définie dans son article 1 comme « la plus petite combinaison d'unités légales qui constitue une unité organisationnelle de production de biens et de services jouissant d'une certaine autonomie de décision, notamment pour l'affectation de ses ressources courantes. »

La répartition des effectifs salariés par taille d'entreprise souligne la concentration du tissu productif sur les grands groupes. En 2010, 200 grandes entreprises employaient 28,4 % des effectifs salariés, alors que les micro-entreprises, dont la part est estimée à 95 % de l'ensemble du tissu productif, employaient 20 % des salariés. La part des PME et ETI dans l'emploi est plus équilibrée, avec respectivement 28,6 % et 23 % des salariés en 2010.

³⁶ Insee, Principales caractéristiques des entreprises par secteur et par catégorie en 2010 - 'Entreprises' au sens groupe du décret 2008-1354 - novembre 2012.

Annexe I

Tableau 8 : Effectifs salariés par taille d'entreprise en 2010

	Grandes entreprises	Entreprises de taille intermédiaire (ETI)	Petites et moyennes entreprises (PME)	Micro-entreprises	Total
Entreprises au sens du décret 2008-1354	3 481 771	2 836 363	3 539 850	2 508 352	12 366 336

Source : Insee, données : Lifi, CLAP et ESANE – 2010.

Champ : entreprises dont l'activité principale est non financière, non agricole et hors administrations publiques, y compris les micro-entreprises. Seules les entreprises ayant un chiffre d'affaires strictement positif dans l'année sont retenues (ce qui écarte environ 140 000 unités légales, comme les unités légales en cours de reprise ou de cessation ou autres cas éventuels qui portent environ 55 000 emplois).

La répartition de la valeur ajoutée fait également ressortir le poids des grandes entreprises et, d'une manière moindre, des ETI, qui participent respectivement à 33 % et 23 % de la valeur ajoutée du secteur marchand non agricole (hors secteur financier). Parallèlement, les micro-entreprises réalisent 22 % de la valeur ajoutée du secteur marchand non agricole, soit une participation légèrement supérieure à leur poids dans l'emploi. A l'inverse, les PME ont une participation plus modeste dans la valeur ajoutée que dans l'emploi, en réalisant 22 % de la valeur ajoutée du secteur marchand non agricole.

Tableau 9 : Valeur ajoutée par taille d'entreprise en 2010 (en M€)

	Grandes entreprises	Entreprises de taille intermédiaire (ETI)	Petites et moyennes entreprises (PME)	Micro-entreprises	Total
Entreprises au sens du décret 2008-1354	342 830	225 868	221 005	216 185	1 005 887

Source : Insee, données : Lifi, CLAP et ESANE – 2010.

Champ : entreprises dont l'activité principale est non financière, non agricole et hors administrations publiques, y compris les micro-entreprises. Seules les entreprises ayant un chiffre d'affaires strictement positif dans l'année sont retenues (ce qui écarte environ 140 000 unités légales, comme les unités légales en cours de reprise ou de cessation ou autres cas éventuels qui portent environ 55 000 emplois).

Encadré n°10 : Définitions : les différentes catégories d'entreprise

Les différentes catégories d'entreprises ont été définies par le décret d'application (n°2008-1354) de l'article 51 de la loi de modernisation de l'économie, relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique.

Micro-entreprise : une microentreprise est une entreprise qui occupe moins de 10 personnes, et qui a un chiffre d'affaires annuel ou un total de bilan n'excédant pas 2 millions d'euros. Cette notion, utilisée à des fins d'analyse statistique et économique, diffère de celle du régime fiscal de la micro-entreprise et ne s'apparente pas non plus au statut d'auto-entrepreneur.

Petites et moyennes entreprises (PME) : une PME est une entreprise qui emploie moins de 250 personnes, et qui a un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros. Cette définition correspond à celle retenue par l'Union Européenne.

Afin de permettre une analyse par taille plus fine, une séparation des catégories PME et micro-entreprises conduit à considérer les PME comme ayant un effectif supérieur ou égal à 10 personnes.

Entreprise de taille intermédiaire (ETI) : une entreprise de taille intermédiaire est une entreprise qui a entre 250 et 4 999 salariés, et soit un chiffre d'affaires n'excédant pas 1,5 milliards d'euros soit un total de bilan n'excédant pas 2 milliards d'euros. Une entreprise qui a moins de 250 salariés, mais plus de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires et plus de 43 millions d'euros de total de bilan est aussi

considérée comme une ETI. Les ETI forment une catégorie d'entreprises intermédiaire entre les PME et les grandes entreprises.

Grande entreprise : une grande entreprise est une entreprise qui a au moins 5 000 salariés. Une entreprise qui a moins de 5 000 salariés mais plus de 1,5 milliards d'euros de chiffre d'affaires et plus de 2 milliards d'euros de total de bilan est aussi considérée comme une grande entreprise.

Source : Insee.

2.2.2.2. Un système d'aides qui ne reproduit pas le schéma de démographie des entreprises

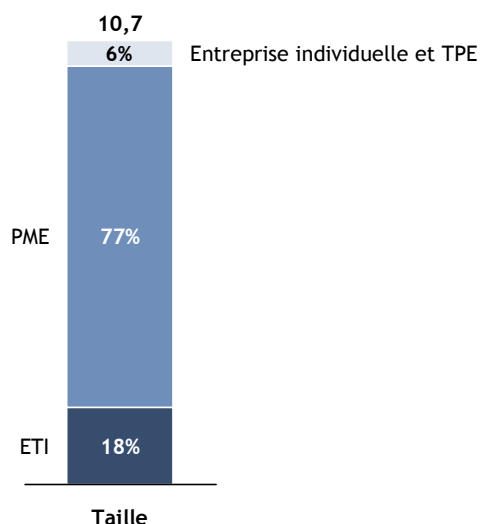
Les interventions ciblées en fonction de la taille de l'entreprise bénéficiaire représentent un coût total de 8,8 Md €, et peuvent être réparties en deux catégories :

- ♦ ce qui relève **de fait** d'aides qui ne sont mises en jeu que par certaines entreprises, qui les classent selon leur catégorie (micro-entreprise, PME, ETI, grande entreprise) : c'est le cas, par exemple, des aides aux ruralistes ;
- ♦ ce qui relève **de droit** de dispositifs qui ne concernent qu'une certaine catégorie d'entreprises, par exemple les dispositifs Oséo-PME qui ne concernent que les PME et les ETI.

Ce constat révèle que le critère de taille n'est souvent pas le premier critère d'aide, dès lors que l'on sort du champ d'Oséo-PME. Cet effet serait encore plus accentué si l'on réintégrait les interventions qui ne sont pas dans le champ de la MAP, plus particulièrement les trois grands dispositifs transverses des allègements « Fillon », du CIR, des allègements de TVA et, bientôt du CICE, dont aucun n'est conditionné à la taille de l'entreprise : dans ce cas, seules 10 % des interventions en montant cibleraient explicitement les entreprises en fonction de leur taille.

Par ailleurs, la répartition des interventions en fonction de la taille ciblée est la suivante :

Graphique 7 : Les interventions du champ de la MAP en fonction de la taille de l'entreprise bénéficiaire



Source : Direction du budget, retraitement mission MAP.

Il convient de noter que les différentes catégories identifiées ne sont pas exclusives mais concentriques : un dispositif ciblant les PME/ETI peut être mis en œuvre par une TPE.

Les interventions en faveur des PME/ETI représentent l'essentiel du critère de ciblage par taille de l'entreprise bénéficiaire. Elles représentent un volume près de 10 Md€ d'intervention, avec 378 M€ de dépenses budgétaires (exonérations fiscales et sociales, subventions et crédits d'impôt) et 7,7 Md € d'interventions en prêts (3,6 Md €), garanties (1,6 Md €) et fonds propres (2,5 Md €) : ce soutien vise donc essentiellement à améliorer le financement des PME. Ce poids montre la priorité donnée à la catégorie des PME en particulier, qui reste encore faiblement représentée dans le tissu d'entreprise, compte tenu de sa contribution dans l'emploi (28 %) et dans la valeur ajoutée (22 %).

L'intervention sous forme de prêts (1 Md€) représente le principal instrument d'aide en faveur des entreprises de taille intermédiaire (ETI). Ces prêts, octroyés principalement par Oséo (BPIfrance), répondent au besoin de développement et de croissance des ETI, mais aussi des PME qui sont également éligibles pour cette catégorie d'interventions.

A l'inverse, les aides aux plus petites entreprises (TPE et entreprises individuelles) représentent seulement 6 % en montant des dispositifs ciblés par taille d'entreprise. Ce soutien, qui est principalement apporté au moment de la création et de la reprise d'entreprises, passe par différentes exonérations sociales et fiscales (régime micro-social de l'« auto-entrepreneur », exonérations fiscales en cas de transmission, etc.).

De même, les interventions ciblant spécifiquement les grandes entreprises ne traduisent pas leur poids relatif dans la valeur ajoutée et dans l'emploi. Ces interventions représentent seulement 6 M€ des dispositifs ciblés par taille.

La pertinence d'un ciblage par taille d'entreprises pose deux questions :

- ♦ d'une part, **d'un point de vue normatif**, quel est le maillon de l'économie qu'il conviendrait le plus d'encourager ? Pour la théorie économique, le débat n'est pas tranché, entre d'une part, une vision qui plaide pour l'organisation du tissu économique autour des grands groupes, dont la dynamique soutient la croissance des autres catégories d'entreprises, à travers les achats intermédiaires et la sous-traitance de certaines activités, notamment l'innovation (point de vue schumpétérien) et d'autre part, une vision qui met en avant le dynamisme des ETI ou des PME, plus porteuses de croissance et plus efficaces en ce qui concerne l'effort d'innovation (défense des start-up par la nouvelle économie). Toutefois, certains travaux récents³⁷ tendent à conforter l'idée que le développement des ETI constituent aujourd'hui une priorité, compte tenu de leur dynamique de croissance et d'innovation ;
- ♦ d'autre part, **d'un point de vue opérationnel**, la notion de filière qui conduit à considérer les grands groupes, les ETI et les PME d'un même secteur comme un écosystème, conduisent souvent à ce que le soutien soit avant tout sectoriel avant d'être limité à la taille de telle ou telle entreprise.

2.2.3. 6,3 Md€ d'interventions directes du champ de la MAP bénéficient potentiellement à toutes les entreprises indépendamment de leur taille ou leur secteur

Les interventions directes non ciblées représentent un volume de 6,3 Md€, dont 4,5 Md€ de dépenses budgétaires et 1,9 Md€ d'interventions sous forme de prêts, de garanties et de fonds propres.

³⁷ Rapport de Louis Gallois adressé au Premier Ministre, Pacte pour la compétitivité de l'industrie française.

Annexe I

Ces interventions se répartissent comme suit :

- ◆ les dispositifs territorialisés représentent 1,9 Md€ d'intervention, au profit des entreprises implantées en Outre-mer (1,4 Md€), en Corse (51 M€) ou dans les différentes zones d'aménagement du territoire (ZFU, ZRU, ZRR, BER, ZRD – 442 M€ d'intervention) ;
- ◆ les associations bénéficient de 1,1 Md€ d'intervention, dont 800 M€ d'exonération en faveur des entreprises au titre de leurs dons ;
- ◆ les dispositifs en faveur de l'innovation représentent 862 M€ d'intervention, sous forme d'exonérations et de subventions, dont la taxation à taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets (680 M€) ;
- ◆ les dispositifs en faveur de l'export représentent 191 M€ d'intervention, dont 131 M€ de dépenses budgétaires pour les actions d'Ubifrance, l'intervention d'Oséo (BPIFrance) sous forme de prêts ayant un coût de 60 M€ ;
- ◆ les dispositifs transversaux en faveur de la réduction des coûts de production (coûts de matières premières, coûts du travail) représente 453 M€ d'intervention ;
- ◆ enfin, l'intervention en fonds propres un coût de 1,9 Md € et est assurée par bpifrance.

3. Les interventions en fonction du cycle de vie des entreprises

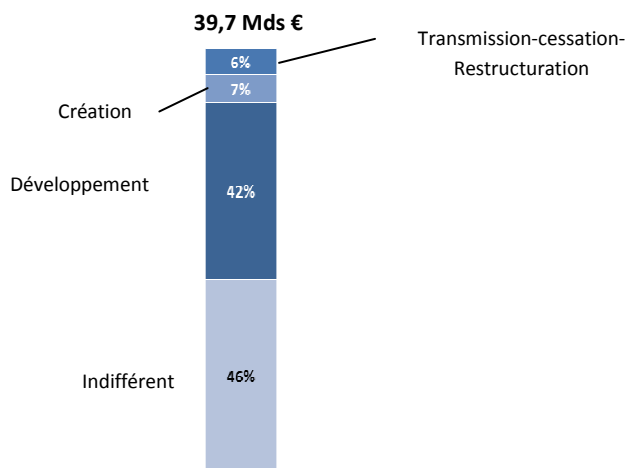
L'objectif de cette partie est d'analyser les interventions économiques en faveur des entreprises selon l'étape du cycle de vie qui est soutenue.

La dynamique des entreprises est essentielle pour le développement du tissu productif. La croissance que l'on souhaite encourager repose en partie sur l'idée d'un développement progressif de la création d'une entreprise individuelle vers, idéalement, un grand groupe. Ceci conduit à deux questions :

- ◆ quelle est l'évolution des entreprises françaises du point de vue dynamique ?
- ◆ vers quelle phase du cycle de vie des entreprises est tourné le système d'intervention de l'État ?

Cette analyse conduit à s'interroger sur l'adéquation entre les besoins et le système d'aide tel qu'il existe aujourd'hui.

Graphique 8 : Les interventions du champ de la MAP en fonction du cycle de vie de l'entreprise bénéficiaire



60 % des interventions évaluées dans le cadre de la MAP ciblent un moment précis de la vie de l'entreprise, avec la moitié des interventions visant à soutenir le développement des entreprises (de manière générale ou sur certains projets). Les interventions recensées apportent également un soutien au moment de la création et de la transmission-cession de l'entreprise.

Dans la présente partie, seules les interventions en phase de création et de transmission-cession-restructuration seront analysées. Les interventions en phase de développement, ainsi que les interventions indifférentes au cycle de vie de l'entreprise, seront analysées ultérieurement, en lien avec leur importance dans le cycle de production.

Pour le soutien à la création et le soutien à la transmission-cession-reprise, trois principales questions structureront l'analyse :

- ◆ quelle est la situation des entreprises françaises au regard de la problématique, respectivement de la création et de la transmission-cession-reprise ?
- ◆ quelles sont les interventions mises en place par l'État afin de soutenir respectivement la création et la transmission-cession-reprise ?
- ◆ existe-t-il une adéquation entre les besoins des entreprises et les interventions mises en œuvre et quelles recommandations peut-on en déduire ?

3.1. Les interventions économiques en phase de création

Avant de s'intéresser aux dispositifs en faveur de la création d'entreprises, il convient d'établir un état des lieux de la création d'entreprises en France et de son évolution sur les dernières années.

3.1.1. La création d'entreprises en France : une dynamique stimulée par la création du statut de l'auto-entrepreneur

Encadré n°11 : Données relatives aux créations d'entreprises

Les statistiques sur les créations d'entreprises de l'INSEE se basent sur le nombre d'entreprises du secteur marchand non agricole ayant obtenu un numéro SIRENE au cours de l'exercice, quel que soit leur statut juridique. La création d'entreprise comprend donc à la fois la création pure et la reprise d'entreprises pour lesquelles il y a un changement de localisation ou d'activité, ainsi que les réactivations d'entreprises survenant plus d'un an après la dernière cessation d'activité.

Ces statistiques sont complétées par l'enquête « Sine » (système d'information sur les nouvelles entreprises), qui fournit des informations concernant les caractéristiques des entreprises créées et de leurs créateurs. Pour mener cette enquête, l'Insee suit une génération d'entrepreneurs pendant cinq ans, en les interrogeant un an, trois ans et cinq ans après la création de leur entreprise. Cette enquête donne lieu au choix d'une nouvelle cohorte seulement tous les quatre ans. Les résultats de chaque cohorte sont présentés en utilisant le millésime de l'année d'origine de la cohorte : SINE 2002, SINE 2006 et SINE 2010.

3.1.1.1. Les créations d'entreprises ont considérablement augmenté suite à l'introduction du statut d'auto-entrepreneur

L'Insee a recensé 550 000 entreprises créées en 2012, dont plus de la moitié concerne des auto-entreprises.

Tableau 10 : Les créations d'entreprises en 2012

Catégorie juridique	Nombre de créations
Sociétés	159 500
Entreprises individuelles, hors auto-entreprises	83 000
Auto-entreprises	307 500
Ensemble	549 975

Source : Insee, Répertoire des entreprises et des établissements – Sirene.

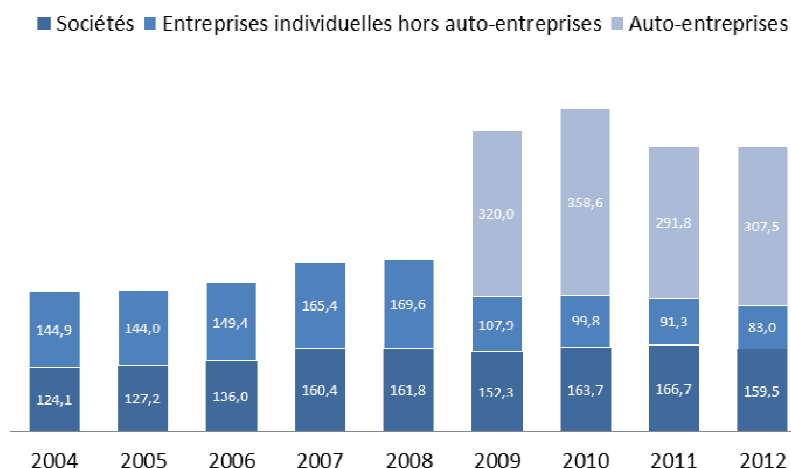
Encadré n°12 : Le régime de l'auto-entrepreneur

Le régime de l'auto-entrepreneur a été créé par la loi de modernisation de l'économie n°2008-776 du 4 août 2008 ; il permet aux auto-entrepreneurs de :

- s'affranchir de certaines obligations des professions indépendantes ;
- bénéficier d'une prise en charge partielle des cotisations sociales par l'État ;
- ne payer des cotisations que s'ils ont réalisé un chiffre d'affaires ;
- bénéficier du régime sans limitation de durée dès lors qu'ils réalisent un chiffre d'affaires inférieur aux seuils du régime micro-fiscal, c'est-à-dire 81 500 € (89 600 € pour la TVA) pour une activité d'achat/revente et à 32 600 € (34 600 € pour la TVA) pour une activité de prestation de service, en 2011.

La dynamique de création est renforcée par le statut de l'auto-entrepreneur. Le bouleversement introduit à la suite de la création du régime de l'auto-entrepreneur rend les statistiques difficilement comparables avant et après 2009.

Graphique 9 : Évolution de la création d'entreprises en France



Source : Insee, Répertoire des entreprises et des établissements – Sirene ; unité : nombre de créations en milliers.

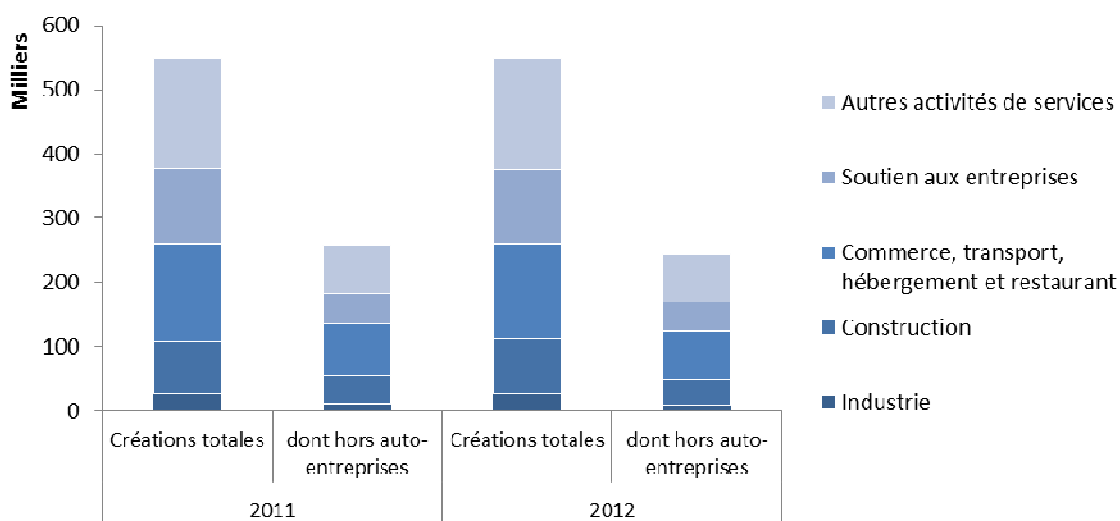
La dynamique de création a été favorable jusqu'en 2008, avec une croissance de + 7,5 % en moyenne par an, grâce aux différentes politiques d'aides à la création et au développement d'entreprises, mises en place en 2003 avec la « loi pour l'initiative économique » et poursuivies en 2005 avec la « loi en faveur des PME ».

Avec la mise en place du statut de l'auto-entrepreneur en 2009, le nombre de créations a connu une forte hausse : on observe ainsi que 55 % des entreprises créées avaient opté pour ce régime en 2009, qui a probablement servi de substitut à la procédure « classique » de création, comme en témoigne la baisse des créations d'entreprises individuelles. Par ailleurs, les créations d'auto-entreprises recensées se basent sur les demandes d'immatriculations : selon l'enquête SINE 2010, seuls 60 % des auto-entrepreneurs immatriculés en 2010 ont débuté effectivement leur activité. Cette méthode de comptabilisation peut donc introduire un biais dans la description de la dynamique de création.

3.1.1.2. Concentrées dans les services, les entreprises nouvellement créées emploient peu de salariés à leur création

La création d'entreprises est concentrée sur les services. Le secteur du commerce concentre à lui seul 27 % des créations d'entreprises, et 32 % des créations hors auto-entreprises. A l'inverse, la création d'entreprises industrielles reste faible, avec 3,8 % des entreprises créées.

Graphique 10 : Ventilation sectorielle de la création d'entreprises en 2011 et 2012



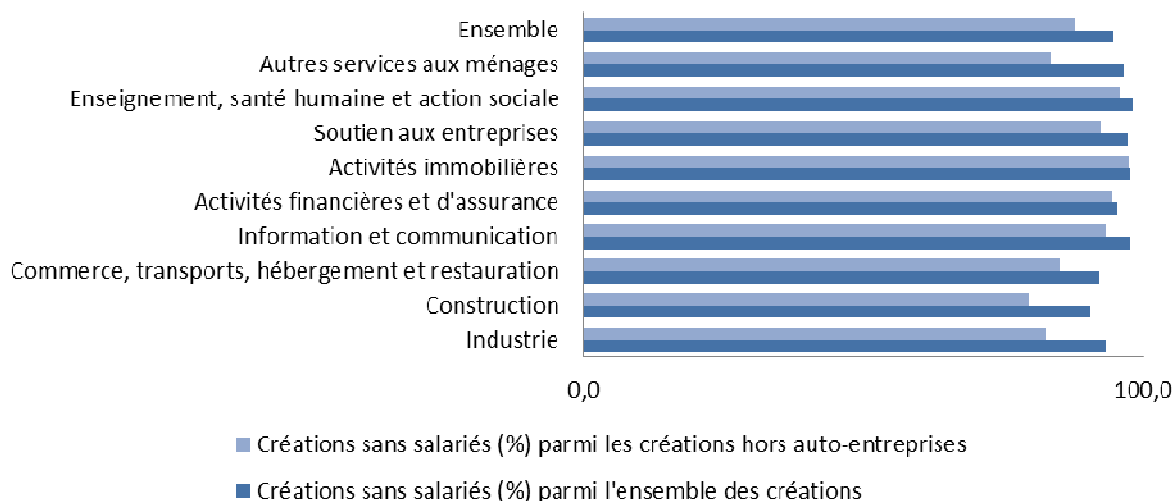
Champ : unités légales des activités marchandes hors agriculture.

Source : Insee, REE (Répertoire des Entreprises et des Établissements - Sirene).

La taille des entreprises à la création est souvent réduite. En 2012, seules 5,4 % des entreprises créées ont au moins un salarié, contre 5,7 % en 2011. La part des entreprises employeuses est plus importante si l'on exclut les auto-entreprises (12,1 %).

La répartition sectorielle montre également des disparités : l'industrie et la construction affichent les taux de création sans salarié les plus bas, avec respectivement 17,4 % et 20,5 % des entreprises employant au moins un salarié à la création (hors auto-entreprises). Ces secteurs sont également les plus employeurs au moment de la création, avec respectivement 4 et 3 salariés en moyenne pour les entreprises nouvellement créées.

Graphique 11 : Créations d'entreprises et création d'emplois en 2012



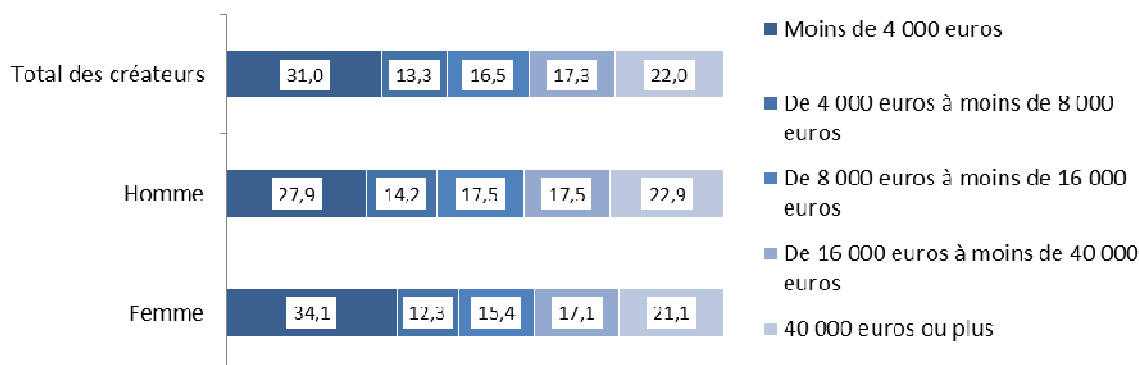
Champ : unités légales des activités marchandes hors agriculture.

Source : Insee, REE (Répertoire des Entreprises et des Établissements - Sirene).

3.1.1.3. Les moyens financiers initiaux et le profil du créateur influencent le taux de pérennité de l'entreprise

L'apport en capitaux propres au moment de la création reste très réduit, comme le confirme l'enquête SINE 2010.

Graphique 12 : Moyens financiers au moment de la création en 2010



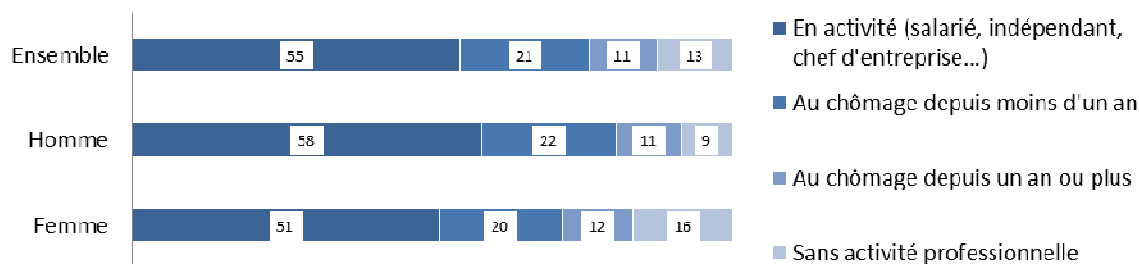
Champ : France, entreprises créées (hors auto-entreprises) au cours du premier semestre 2010, actives en septembre 2010 et exerçant des activités marchandes non agricoles.

Source : Insee, enquête Sine 2010 – première interrogation (2010).

Ainsi, 44 % des entreprises ne dépassent pas le seuil de 8 000 € d'investissements initiaux. Parallèlement, le taux de bancarisation des créateurs d'entreprise reste également faible : seulement 49 % des créateurs interrogés dans l'enquête SINE 2010 déclarent avoir bénéficié d'un prêt bancaire.

La répartition des créateurs selon leur situation préalable montre que près de la moitié des entrepreneurs était sans emploi avant de créer leur entreprise.

Graphique 13 : Profil des créateurs en 2010



Champ : France, entreprises créées (hors reprises) au cours du premier semestre 2010, actives en septembre 2010 et exerçant des activités marchandes non agricoles.

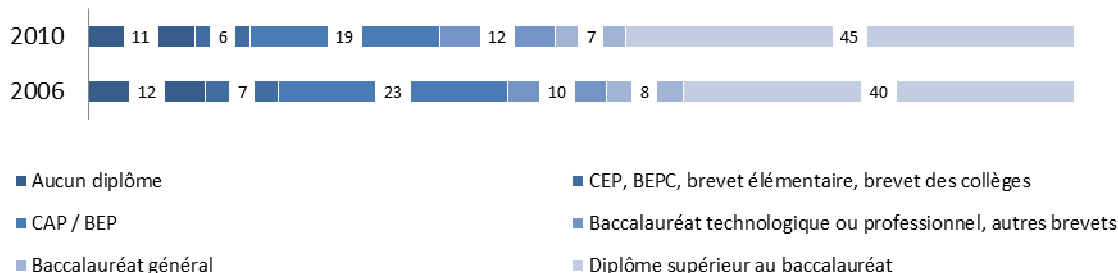
Source : Insee, enquête Sine 2010 – première interrogation (2010).

Cette répartition est différenciée selon la forme juridique de l'entreprise créée. Selon les résultats de l'enquête SINE 2010, un tiers des auto-entrepreneurs³⁸ étaient chômeurs avant la création d'une entreprise ; les créateurs en activité étant sous-représentés pour cette catégorie juridique (deux créateurs sur cinq, contre 54 % pour l'ensemble des créations d'entreprises).

³⁸ Insee Première n°1388, février 2012.

La ventilation des créateurs d'entreprises par niveau d'études montre la progression de la part des créateurs diplômés. En 2010, 45 % des créateurs d'entreprises possédaient un diplôme supérieur au baccalauréat. La proportion des créateurs non diplômés est plus importante pour les auto-entrepreneurs, que pour le reste des créateurs.

Graphique 14 : Répartition des créateurs selon leur diplôme en 2006 et 2010

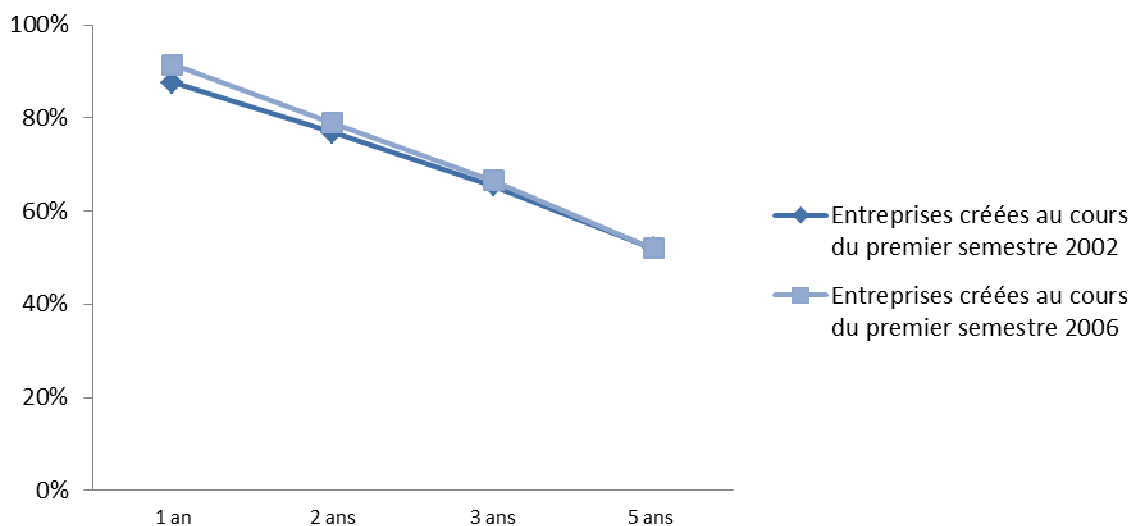


Champ : Données 2006 sur les entreprises créées (hors reprises) au cours du premier semestre 2006, actives en septembre 2006 et exerçant des activités marchandes non agricoles – Données 2010 sur les entreprises créées (hors reprises) au cours du premier semestre 2010, actives en septembre 2010 et exerçant des activités marchandes non agricoles.

Source : Insee, enquête Sine 2006 –interrogation 2006 et enquête Sine 2010 – interrogation 2010.

Le taux de pérennité à cinq ans des entreprises créées est faible. Les interrogations de 2009 et 2011 sur la cohorte de 2006 de l'enquête SINE permettent de fournir le taux de pérennité à trois ans et à cinq ans des entreprises créées en 2006. Selon cette enquête, le taux de pérennité à trois ans des entreprises créées en 2006 est de 66,5 %, en légère amélioration en comparaison de la génération SINE 2002. Le taux de pérennité à cinq ans est plus stable sur la même période et se situe à 52 % pour les générations de 2006 et de 2002.

Graphique 15 : Taux de pérennité des entreprises créées en 2002 et en 2006



Source : Insee, Sine 2002, interrogations 2003, 2005 et 2007 ; Sine 2006, interrogations 2007, 2009 et 2011.

La pérennité des entreprises est différenciée selon le secteur d'activité. Les entreprises industrielles et de services spécialisés ou aux ménages (Enseignement, santé et action sociale ; services de soutien aux entreprises) sont plus pérennes que la moyenne, alors que les secteurs de la construction et du commerce affichent les taux de survie les plus bas.

Tableau 11 : Taux de pérennité par secteur des entreprises créées en 2006

	Taux de pérennité à 3 ans	Taux de pérennité à 5 ans
Industrie	67,5	53,5
Construction	62,0	39,0
Commerce et réparation	59,0	44,5
Transports et entreposages	73,5	61,0
Hébergement et restauration	67,5	48,5
Information et communication	68,0	53,0
Activités financières et d'assurance	64,5	52,0
Activités immobilières	62,0	52,0
Soutien aux entreprises	71,0	58,0
Enseignement, santé et action sociale	81,5	70,0
Services aux ménages	66,5	53,5
Ensemble	66,5	52,0

Source : Insee, Sine 2006, interrogations 2007, 2009 et 2011.

En croisant le taux de pérennité à trois ans avec les caractéristiques des créateurs, l'enquête Sine permet de dégager les principaux facteurs contributeurs à la survie des entreprises. Il apparaît que :

- ♦ les chances de survie des entreprises sont croissantes en fonction du montant de l'investissement initial : les entreprises ayant bénéficié de plus de 80 000 € d'investissement initial ont un taux de survie supérieur à 80 % et 2,1 fois plus de chance d'être actives en 2009 par rapport aux entreprises ayant démarré leurs activités avec moins de 2 000 € ;
- ♦ les sociétés ont des taux de pérennité plus élevés que les entreprises individuelles. Cette caractéristique est plus marquée pour le taux de pérennité à un an : les sociétés ont 3,2 fois plus de chances que les entreprises individuelles de survivre une année après leur création ;
- ♦ la pérennité des entreprises dépend aussi du profil des créateurs : les entreprises créées par les jeunes et les demandeurs d'emploi sont moins pérennes, alors que le taux de survie s'avère croissant en fonction du niveau du diplôme détenu par le créateur.

Au total, l'analyse de la situation de la création d'entreprises en France fait apparaître que l'enjeu n'est désormais plus le nombre de créations d'entreprises, mais la qualité des projets. En effet, le statut d'auto-entrepreneur a permis de lever les barrières à l'entrée de la création d'entreprises, comme en témoigne la forte hausse du nombre de créations affichée depuis 2009. De ce fait, les politiques de soutien à la création devraient passer par l'amélioration de la qualité des entreprises créées, en favorisant les catégories d'entreprises les plus pérennes et en multipliant l'effort de formation et de soutien des créateurs.

3.1.2. Les interventions en faveur de la création d'entreprises

Les dispositifs actuels ont été créés pour répondre à des objectifs différents de politique publique et donnent lieu à une multitude d'instruments et de moyens d'action pour favoriser la création d'entreprises.

3.1.2.1. Un empilement de dispositifs poursuivant des objectifs différents

L'objectif de soutien à la création d'entreprises a connu plusieurs évolutions au cours des dernières années. Les dispositifs les plus anciens remontent aux années 1970, où la création d'entreprises était perçue comme un moyen d'action contre la progression du chômage. Cet objectif a été poursuivi à travers la mise en place des dispositifs d'accompagnement aux chômeurs créateurs d'entreprises, ces derniers ayant subi des transformations au cours de la période récente. Au milieu des années 1980, l'accent a été mis sur le redéploiement industriel, avec la mise en place des primes régionales à la création d'entreprises et à l'emploi. La volonté de développer les entreprises innovantes est née vers la fin des années 1990, avec l'encouragement de la création d'entreprises par les chercheurs.

Avec la superposition des différentes mesures en faveur de la création d'entreprises, la nécessité d'opérer des simplifications administratives du processus est devenue une priorité dès les années 2000. Dans ce sens, plusieurs mesures ont été adoptées à l'issue des états généraux de la création d'entreprises du 11 avril 2000, dans le but de simplifier les formalités et de réduire les coûts de création. Par ailleurs, la question du financement a été soulevée, avec la mise en place du prêt à la création d'entreprises (PCE) et l'amélioration du fonctionnement des structures existantes de financement et d'accompagnement des créateurs. Le financement de l'innovation connaît également des avancées majeures, avec la création d'un fonds de promotion du capital-risque et le soutien apporté aux fonds d'amorçage et aux incubateurs.

L'objectif de simplification s'est encore renforcé avec la loi pour l'initiative économique de 2003, avec des mesures facilitant l'accès à la création et les démarches administratives nécessaires. Ces mesures ont été accompagnées par des allègements de charges sociales en faveur des entrepreneurs, ainsi que d'une réforme de la fiscalité en faveur de la transmission d'entreprises. Enfin, la loi de 2003 a également facilité le financement aux PME, notamment via des réductions d'impôt au titre des souscriptions au capital de sociétés non cotées, ainsi que la création de fonds d'investissement de proximité (FIP). Les mesures en faveur des PME se sont poursuivies avec la loi du 2 août 2005, à travers l'amélioration de l'accompagnement des créateurs d'entreprises et de l'accès au financement pour les PME et les jeunes entreprises.

Plus récemment, la loi pour la modernisation de l'économie du 4 août 2008 a, encore une fois, mis l'accent sur l'objectif de simplification des démarches de création, en mettant en place le régime de l'auto-entrepreneur et en encourageant le développement et le financement des PME, notamment en réformant le cadre juridique des fonds communs de placements à risque (FCPR). Ces mesures ont été poursuivies à l'occasion de la RGPP (révision générale des politiques publiques), avec la création du statut d'entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL)³⁹ et la mise en place du guichet unique⁴⁰, dans le but de centraliser les démarches de création.

³⁹ Statut d'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL) mis en place en 2011 : ce statut permet à l'entrepreneur de limiter sa responsabilité, en constituant un patrimoine d'affectation dédié à son activité professionnelle, sans créer de société. Il permet à l'entrepreneur individuel de protéger son patrimoine personnel et familial

⁴⁰ Dans le but de centraliser les formalités de création, les centres de formalités des entreprises (CFE) assurent le contrôle formel et la transmission des déclarations et pièces justificatives aux organismes destinataires des formalités (déclarations juridiques, fiscales et sociales, inscription sur les registres professionnels, etc.).

La diversité des textes mis en place et des objectifs explicités par les différentes orientations de politique publique s'explique par l'absence d'une politique d'ensemble clairement définie en matière de création d'entreprises, soulevée par la Cour des comptes dans son rapport sur la création d'entreprises.⁴¹

En effet, on constate que la création d'entreprises est encouragée, non pas en raison d'un objectif intrinsèque d'augmenter le nombre de créations, mais comme un moyen d'action pour poursuivre d'autres objectifs. Ceux-ci sont identifiés par la Cour des comptes autour de trois cibles distinctes :

- ◆ **lutter contre le chômage**, en aidant les chômeurs à créer eux-mêmes leurs propres emplois ; cet objectif est visible à travers les aides ciblant directement les chômeurs créateurs d'entreprises (ACCRE, NACRE, ...), mais aussi à travers la mise en place de statuts simplifiés tels que le régime de l'auto-entrepreneur et le statut EIRL ;
- ◆ **encourager les entreprises innovantes**, censées préparer les emplois de demain ; ce soutien est visible à travers les aides aux investisseurs et le développement des fonds d'investissement dans l'innovation (FCPI, fonds d'amorçage, ...) ;
- ◆ **assurer le dynamisme du tissu industriel.**

L'empilement des objectifs attribués à la création d'entreprises réduit la lisibilité des dispositifs en faveur de la création, en rendant difficile le dégagement d'une stratégie d'ensemble dans la politique de création. L'évaluation des dispositifs devient en conséquence plus complexe.

3.1.2.2. Gouvernance des interventions en faveur de la création d'entreprises

Au sein des interventions publiques en faveur des entreprises analysées dans le cadre de l'évaluation MAP, la création d'entreprises est visée explicitement par 6 % du montant total. Compte tenu de la largeur du champ des interventions couvertes, et du besoin d'affiner l'analyse en fonction du cycle de vie des entreprises, seules les interventions explicitement ciblées sur la création d'entreprises ont été retenues pour l'analyse de cette partie. Du fait de cette cartographie, les dispositifs de soutien à la création représentent un coût d'environ 2,5 Md€ en 2013, et couvrent une multitude d'instruments d'origine différentes : des exonérations fiscales et sociales (744 M€), des subventions (325 M€), mais aussi des garanties, des prêts et des interventions en fonds propres (1,4 Md €).

Encadré n°13 : Distinction du champ d'analyse de la Cour des comptes et de l'évaluation MAP des interventions économiques en faveur des entreprises

Il est utile de signaler que certaines interventions de l'État recensées dans le rapport de la Cour des comptes sur la création d'entreprises ne sont pas dans le champ, soit en raison de la définition retenue dans ce rapport des interventions économiques et des différents acteurs, soit en raison du ciblage étroit des dispositifs de soutien à la création, qui conduit à exclure les interventions de l'État via les fonds de capital-risque ou les dispositifs en faveur de la reprise d'entreprises, qui seront analysées en rapport avec leur soutien en phase de développement ou de transmission. A l'inverse, certains dispositifs analysés dans cette partie ne figurent pas dans le rapport de la Cour des comptes, notamment les dispositifs ciblant les jeunes agriculteurs et les aides distribuées par le CNC, en raison de la définition large de l'entreprise retenue dans ce rapport.

La nature différente des interventions analysées rend difficile la comparaison stricte de ces instruments. Toutefois, l'analyse permet de dégager les principaux aspects de la politique de soutien à la création.

⁴¹ Cour des comptes, Rapport d'évaluation : les dispositifs de soutien à la création d'entreprises, décembre 2012. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-dispositifs-de-soutien-a-la-creation-d-entreprises>

Tableau 12 : Interventions en faveur des créations d'entreprises par acteur et par type d'intervention (2013)

En M€	État et Sécurité sociale	CDC	Oséo	CNC	APCE	Total
Exonération fiscales et sociales	744	-	-	-	-	744
Fonds propres	-	4	-	-	-	4
Garanties	-	-	1 337	-	-	1337
Prêts	19	-	60	-	-	79
Subventions	105	-	-	218	2	325
Total	868	4	1 397	218	2	2 489

Source : Direction du budget, documents budgétaires 2013.

En premier lieu, l'intervention de l'État se fait essentiellement au moyen d'exonérations fiscales et de subventions :

- ◆ les exonérations fiscales ont pour objectif de promouvoir la création d'emploi, et par extension d'entreprises, ainsi que la création d'entreprises individuelles dans les zones franches urbaines (ZFU), les zones de revitalisation urbaine (ZRU), les zones de revitalisation rurales (ZRR) et les zones d'aides à finalité régionale (100 M€) ; cet instrument sert également de soutien aux jeunes agriculteurs (64 M€) ;
- ◆ les subventions sont principalement accordées aux jeunes agriculteurs (51 M€) et aux chômeurs créateurs d'entreprise à travers le dispositif NACRE (25 M€) ;
- ◆ l'intervention sous forme de prêts est exclusivement destinée aux jeunes agriculteurs (19 M€), à travers des prêts bonifiés. Le montant correspond à la charge de bonification pour l'État.

En deuxième lieu, l'intervention de la Sécurité sociale est opérée via des exonérations sociales :

- ◆ les exonérations de cotisations sociales bénéficient principalement aux demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise (dispositif ACCRE, 265 M€) et aux jeunes agriculteurs (40 M€) ;
- ◆ les exonérations au titre des régimes sociaux simplifiés ont un coût de 127 M€ : elles concernent les jeunes entreprises innovantes (JEI, 96 M€) et le régime social de l'« auto-entrepreneur » (31 M€) ;
- ◆ les exonérations de cotisations sociales pour l'implantation dans les zones d'aménagement du territoire (ZFU et ZRU) représentent un coût budgétaire de 114 M€.

En troisième lieu, le coût budgétaire lié aux interventions des opérateurs de l'État s'élève à 222 M€, il couvre les dispositifs gérés par l'APCE et le CNC :

- ◆ l'APCE fournit principalement des subventions bénéficiant directement aux créateurs d'entreprises ;
- ◆ l'intervention du CNC regroupe les aides à la production audiovisuelle pour 218 M€ ;

Enfin, l'intervention sous forme de prêts, de garanties et de fonds propres est assurée par Oséo (bpifrance) et la CDC :

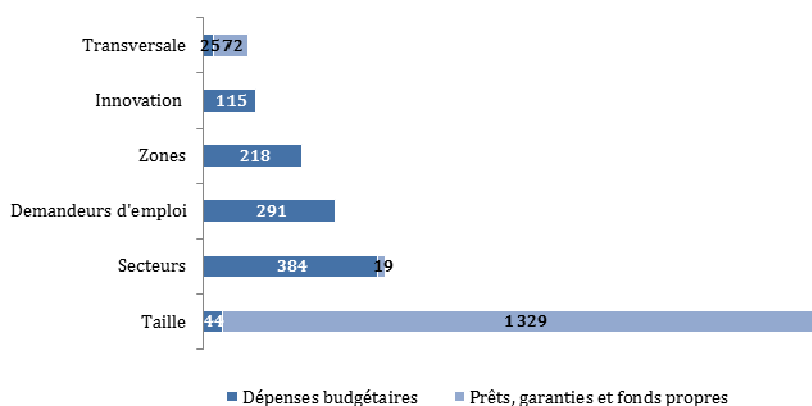
- ◆ l'intervention d'Oséo se fait essentiellement sous forme de garantie (1 250 M€ pour les garanties bancaires aux PME ; 75 M€ pour la garantie du PCE ; 12 M€ pour la garantie de prêts pour l'amorçage) et de prêts (Prêt à la Création d'Entreprises, 60 M€) ;

- ♦ l'intervention de la CDC se fait essentiellement sous forme de fonds propres, via le fonds national d'amorçage (FNA) et le fonds commun de placement à risque (FCPR). La CDC assure également la gestion du prêt NACRE et des garanties du fonds de cohésion sociale, ainsi que les prêts d'honneur. Toutefois, ces interventions ne sont pas toutes chiffrées, en raison de l'absence de transferts en 2013 permettant l'abondement de ces fonds, sauf pour le FNA qui a été abondé de 4 M€ pour cette année.

3.1.3. La politique de soutien à la création d'entreprises est largement concentrée sur certaines catégories d'entreprises

Afin de mieux appréhender la finalité des dispositifs déployés en faveur de la création d'entreprises, une ventilation des interventions en fonction de l'objectif sous-jacent poursuivi permet de mieux comprendre les priorités de la politique de soutien à la création.

Graphique 16 : Répartition des interventions par objectif de politique publique



Source : Direction du budget, documents budgétaires 2013.

3.1.3.1. Les interventions en faveur de la création de PME et de TPE

En premier lieu, la création de PME est principalement opérée par l'acteur Oséo-PME, à travers les différentes garanties et le prêt à la création d'entreprise (PCE).

L'objectif de favoriser la création des PME s'inscrit dans une logique de dynamisation du tissu industriel, avec une volonté de réorganiser le tissu productif autour de cette catégorie d'entreprises, qui reste aujourd'hui faiblement présente, en comparaison avec nos principaux partenaires, notamment l'Allemagne.

La pertinence de cet objectif peut toutefois être remise en cause.

D'une part, le poids des PME dans l'économie française reste encore faible : si elles participent à près de 29 % de l'emploi salarié, leur poids dans la valeur ajoutée reste inférieur à 22 %, et leur présence à l'international reste aujourd'hui modeste (seulement un tiers des PME exporte ; les PME exportatrices réalisent 15 % du chiffre d'affaires total à l'exportation⁴²).

⁴² Source : Banque de France.

Ce constat justifie de recentrer l'intervention publique sur l'amélioration de la qualité des PME créées, en apportant un soutien substantiel en phase de création par l'apport de fonds propres et la formation des créateurs, des éléments importants pour la survie et le développement ultérieur des entreprises créées. Ce choix amène à accorder plus d'importance à la viabilité et la solidité du projet de création, pour restreindre les conditions d'octroi des aides (subventions, prêts, garanties...) en fonction de ces variables.

D'autre part, le poids des PME dans l'innovation s'avère également modeste : selon l'Insee, les PME concentrent seulement 11 % des dépenses intérieures en R&D en 2009, contre 26 % pour les ETI et 62 % pour les grandes entreprises.⁴³

Le choix de favoriser la création de PME ne peut donc pas s'apparenter à une politique de soutien à la création d'entreprises innovantes. A l'inverse, le soutien apporté à l'innovation devrait se recentrer sur les phases de développement et de croissance des entreprises, en créant l'environnement adéquat.

En second lieu, outre les PME, la création de TPE est également encouragée à travers les exonérations de charges liées au régime social de l'« auto-entrepreneur ». Ce régime a eu pour conséquence l'augmentation considérable du nombre de créations d'entreprises : selon l'Insee, trois entrepreneurs sur quatre n'auraient pas créé leur entreprise sans ce régime⁴⁴.

Toutefois, la hausse du nombre de créations peut être contrastée par l'analyse des caractéristiques des auto-entreprises créées.

D'une part, la création d'entreprises sous le régime de l' « auto-entrepreneur » peut être liée à un effet de substitution avec les autres formes d'entreprises individuelles ou avec l'emploi salarié. La forte augmentation des immatriculations d'auto-entreprises s'est accompagnée d'une baisse importante des créations d'entreprises individuelles sous ses autres catégories juridiques, ce qui suggère une substitution entre le régime de l'auto-entrepreneur et les autres formes d'entreprises individuelles. Même si cet effet est difficilement mesurable, on estime ce taux de substitution à 25 %, soit le nombre de créations d'auto-entreprises qui se produiraient même en l'absence du régime micro-social de l'auto-entrepreneur. Les auto-entreprises peuvent aussi se substituer à l'emploi salarié : en 2011, 38 % des créateurs sous le régime de l'auto-entrepreneur étaient salariés du privé, contre 28 % pour les autres créateurs d'entreprises. Néanmoins, l'effet de substitution à des emplois salariés reste plus difficile à établir, les données disponibles étant basées sur des éléments déclaratifs.

D'autre part, la taille limitée des auto-entreprises, en termes d'emploi et de chiffres d'affaires, ne permet pas de se prononcer sur la capacité du régime à servir de tremplin au développement d'une activité sous forme d'entreprise individuelle « classique ». Le chiffre d'affaires des auto-entreprises se situe, en moyenne, en dessous du SMIC et représente un total de 3,2 Md € en 2010. Parmi les auto-entreprises immatriculés en 2010, seules 60 % (soit 388 000) ont déclaré un chiffre d'affaires positif dans l'année, qui s'élève en moyenne à 8 300 € par an. Ce résultat suggère que le dispositif a majoritairement une fonction de complément de revenu, et peut difficilement atteindre l'objectif de dynamisation du tissu industriel qui lui sont assignés.

⁴³ Insee Première n°1399, mars 2012, disponible : www.insee.fr/fr/mobile/etudes/document.asp?ref_id=ip1399

⁴⁴ Insee Première n°1388, février 2012, disponible : www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1388

Ces conclusions tendent à conforter l'idée que les barrières à la création d'entreprises ont largement été dissipées par la création du statut de l'auto-entrepreneur. En conséquence, les priorités en matière de création d'entreprises devraient aujourd'hui se tourner vers la qualité des entreprises créées, ce qui passerait par :

- ♦ une meilleure sélection des projets de création, notamment en ce qui concerne l'intervention d'Oséo (bpifrance) en prêts et garanties pour les créateurs ;
- ♦ un meilleur soutien en phase de développement pour les plus petites entreprises (TPE, auto-entreprises), pour favoriser le développement de leurs activités.

3.1.3.2. Les interventions en faveur de la création d'entreprises dans des secteurs particuliers

Les dispositifs de soutien à la création visant un secteur particulier apparaissent comme un outil majeur de la politique de soutien à la création, avec environ 400 M€ d'intervention et 85 % des subventions totales accordées aux entreprises nouvellement créées. Les secteurs soutenus sont principalement l'agriculture et la culture, à travers les subventions accordées aux jeunes agriculteurs et les aides à la production audiovisuelle distribuées par le CNC.

Les aides à la création d'exploitations agricoles (175 M€) sont de deux types :

- ♦ les aides nationales (65 M€), essentiellement opérées par des réductions d'impôt sur les bénéfices (abattement sur les bénéfices réalisés par les jeunes agriculteurs, dégrèvement d'office jeunes agriculteurs, abattement de 50 % sur les bénéfices imposables des jeunes pêcheurs) ;
- ♦ les aides en cofinancement avec l'Union européenne (110 M€), dans le cadre du programme de développement rural, financé par le second pilier de la PAC (dotation jeunes agriculteurs, exonération en faveur de jeunes chefs d'exploitation ou d'entreprises agricoles, prêts bonifiés aux jeunes agriculteurs).

Les aides nationales ont pour objectif d'améliorer le compte de résultat des nouvelles exploitations et sont motivées par les spécificités du secteur. La charge des immobilisations en terrains étant particulièrement élevée pour ce type d'exploitation, le dégrèvement de taxe foncière tend à alléger cette charge pour les exploitations agricoles. De même, l'abattement sur les bénéfices peut également être justifié par la période entre le démarrage de l'activité et la réalisation de bénéfices, qui peut s'avérer plus longue que pour d'autres secteurs d'activité.

Les aides communautaires au titre du second pilier de la PAC sont déclinées autour de quatre axes de programmation des six programmes de développement rural⁴⁵ :

- ♦ axe 1 : compétitivité des secteurs agricole, agroalimentaire et sylvicole ;
- ♦ axe 2 : amélioration de l'environnement et de l'espace rural ;
- ♦ axe 3 : qualité de vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale ;
- ♦ axe 4 : axe méthodologique « Leader », qui a pour objectif la mise en oeuvre des mesures d'aide des 3 premiers axes selon une démarche de développement local intégré.

Ces aides sont sélectionnées pour une durée de cinq ans (la période actuelle couvrant 2007-2013) et sont financées par l'enveloppe communautaire à travers le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER), ainsi que par le budget de la France.

⁴⁵ Source : Les concours publics à l'agriculture en 2012, disponible en ligne : <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/comptes2012concoursprev.pdf>

Les interventions en faveur de la culture représentent un coût budgétaire de 219 M€. Elles permettent de financer la création audiovisuelle, sous forme d'aides automatiques (218 M€) attribuées par le CNC. Outre la création audiovisuelle, les artistes de la création plastique bénéficient d'un abattement de 50 % sur le bénéfice imposable pendant les cinq premières années d'exercice.

Si ces interventions peuvent se justifier par les externalités culturelles engendrées par l'encouragement de ce type d'entreprises, elles posent toutefois la question du modèle économique du financement du secteur et de sa tarification.

3.1.3.3. Les interventions en faveur de la création d'entreprises par les demandeurs d'emploi

La création d'entreprises par les demandeurs d'emploi occupe la troisième position, au vu de son poids dans les interventions totales. Les instruments déployés sont principalement orientés vers des exonérations fiscales et sociales, au moyen du dispositif ACCRE, les subventions au titre du dispositif NACRE ne comptant que pour 8 % des interventions à destination des chômeurs créateurs d'entreprises. Le prêt NACRE vient se cumuler à ces deux instruments.

L'objectif poursuivi à travers cette politique est double :

- ◆ accroître le nombre de création d'entreprises ;
- ◆ inciter les demandeurs d'emploi à sortir de la situation du chômage, en les aidant à créer leur propre emploi.

En ce qui concerne le premier objectif, la multiplication du nombre de création d'entreprises a été atteint avec la création du statut de l'auto-entrepreneur (voir *supra*). En facilitant l'accès à la création et en minimisant les barrières à l'entrée, la création d'entreprises n'est vraisemblablement plus un problème en soi, comme en témoigne la hausse considérable du nombre de créations depuis 2009.

En ce qui concerne le deuxième objectif, la volonté d'encourager les demandeurs d'emploi en particulier peut être remise en cause.

En premier lieu, les entreprises créées par les demandeurs d'emploi apparaissent plus vulnérables, avec un taux de pérennité plus bas que pour les autres créations d'entreprises, comme le confirment les résultats de l'enquête Sine 2006 :

Tableau 13 : Pérennité des entreprises à trois et cinq ans selon la situation préalable du créateur, en comparaison des entreprises créées par les demandeurs d'emploi (Référence)

Situation professionnelle avant la création	Pérennité de l'entreprise à 3 ans	Pérennité de l'entreprise à 5 ans
Indépendant ou à son compte	1,3	1,3
Étudiant ou scolaire	1,3	1,7
Salarié, apprenti ou stagiaire rémunéré	1,2	1,2
Chef d'entreprise salarié, PDG	1,1	n.s
Demandeur d'emploi	Référence	Référence

Source : Insee Première, n°1441 avril 2013.

Données : Enquête Sine 2006, sur les entreprises créées au cours du premier semestre 2006 – interrogations 2009 et 2011.

Lecture : par rapport à la situation de référence (chômeur – Réf.), les entreprises créées par les indépendants ont 1,3 fois plus de chance d'être actives trois ans après la création que les entreprises créées par les demandeurs d'emploi.

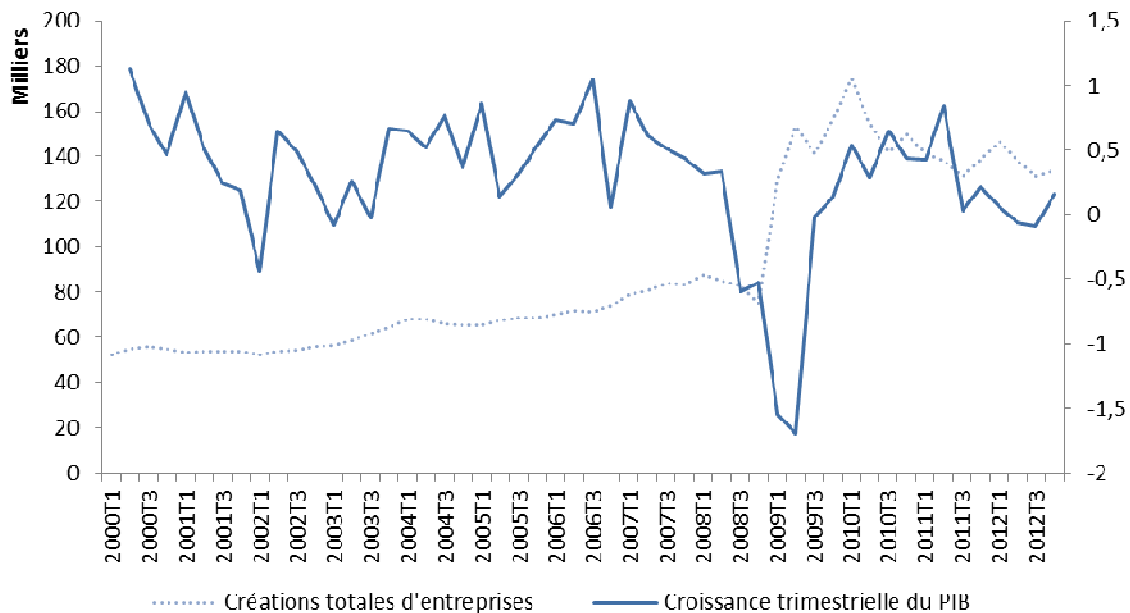
De plus, ces entreprises ont une capacité limitée à créer des emplois salariés : les entreprises créées par les demandeurs d'emploi ont le plus fort taux de création sans salarié (88,9 % des entreprises créées, contre 82,7 % pour l'ensemble des créations sans salariés).

En deuxième lieu, la corrélation entre création d'entreprise et conjoncture économique est incertaine :

- ♦ en phase défavorable de la conjoncture, le coût d'opportunité pour créer une entreprise est plus faible : les demandeurs d'emploi sont davantage incités à créer leur propre emploi puisqu'ils n'en trouvent pas dans les structures déjà existantes (effet contra-cyclique) ;
- ♦ mais les personnes qui se retrouvent au chômage sont moins qualifiées et moins dotées en capital «entrepreneurial» pour démarrer une activité ; de plus, la conjoncture défavorable implique moins de demande, moins de revenus d'activité et plus de difficultés de financement, donc moins d'opportunités de création d'entreprises (effet pro-cyclique).

En France, les comparaisons graphiques entre créations d'entreprises et indicateurs conjoncturels d'activité (taux de croissance trimestriel du PIB) semblent toutefois confirmer l'absence de corrélation entre ces deux variables.

Graphique 17 Evolution de la création d'entreprises et conjoncture économique



Source : données Insee sur les créations trimestrielles ; données OCDE sur la croissance trimestrielle du PIB.

Comme le montre le graphique, le caractère conjoncturel de la création d'entreprises est relativement faible : le taux de création a été stable entre 2000 et 2008, alors que l'activité a davantage fluctué. En 2009, l'introduction du statut de l'auto-entrepreneur a permis de dissiper les barrières à l'entrée, et d'augmenter le nombre de créations, en dépit d'une conjoncture économique particulièrement défavorable (effet contra-cyclique). A partir de 2011, le nombre de créations semble en train de se stabiliser, après une hausse due au statut de l'auto-entrepreneur.

Les instruments déployés en faveur de la création d'entreprises par les demandeurs d'emploi entendent répondre à deux défaillances de marché rencontrées par cette catégorie de créateurs :

- ♦ premièrement, les demandeurs d'emploi bénéficiant d'un revenu minimum peuvent ne pas être incités à sortir du chômage par la création d'une entreprise, si le revenu de l'activité reste inférieur à leur indemnisation ;
- ♦ deuxièmement, les demandeurs d'emploi risquent de faire face à des contraintes de liquidité plus importantes que les créateurs classiques.

Le dispositif ACCRE de soutien à la création d'entreprises par les chômeurs a été créé pour répondre à la première défaillance de marché. Mis en place en 1979, il a été initialement déployé afin d'inciter les cadres au chômage à créer leur propre entreprise. Depuis, ce dispositif a été souvent modifié, dans un sens plus ou moins incitatif, suivant la conjoncture économique :

- ♦ d'une part, le champ d'application a été modifié plusieurs fois, pour être élargi à l'ensemble des chômeurs indemnisés (1980), puis à d'autres catégories de personnes jugées plus démunies (1998), pour lesquelles le critère du chômage n'est plus applicable (bénéficiaires du revenu de solidarité active – RSA-, jeunes de 18 à 26 ans, salariés qui reprennent leur entreprise soumise à certaines procédures judiciaires, créateurs d'entreprise dans une zone urbaine sensible notamment) ;
- ♦ d'autre part, une modification de l'intervention a été opérée en 1997, où la prime à la création, versée en une fois au créateur en fonction de la durée d'inscription comme demandeur d'emploi, a été remplacée par une exonération de cotisations sociales pendant un an à compter de la création de l'entreprise. Par ailleurs, depuis la mise en place du régime microsocial de l'« auto-entrepreneur », la durée d'exonération peut être portée à trois ans, pour les demandeurs d'emploi créateurs d'entreprises.

Encadré n°14 : Fonctionnement actuel de l'ACCRE

Modalité de l'aide :

L'ACCRE consiste actuellement en une exonération de cotisations sociales, limitée à un plafond correspondant à 120 % du SMIC brut, et accordée pendant une durée d'un an, pouvant être prolongée sous certaines conditions (jusqu'à trois ans pour le régime microsocial de l'auto-entrepreneur).

L'ACCRE permet également le maintien de minima sociaux pendant un an : les bénéficiaires de l'ACCRE, qui perçoivent l'allocation de solidarité spécifique (ASS), ont droit à un versement mensuel par l'État, d'un montant égal à cette allocation au taux plein.

En cas d'échec et de retour au chômage, le bénéficiaire de l'ACCRE retrouve les droits à indemnisation qu'il avait au moment de la création ou de la reprise de son entreprise, diminués éventuellement de l'aide versée.

Les bénéficiaires de l'ACCRE :

- les personnes privées d'emploi percevant une allocation d'assurance chômage, une allocation temporaire d'attente, une allocation de solidarité spécifique ;
- les personnes remplissant les conditions pour bénéficier de l'allocation d'assurance chômage (c'est-à-dire l'allocation d'aide au retour à l'emploi ou de l'allocation spécifique de reclassement prévue dans le cadre de la convention de reclassement personnalisé ;
- les demandeurs d'emploi non indemnisés, justifiant d'une inscription sur la liste des demandeurs d'emploi de 6 mois au cours des 18 derniers mois ;
- les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) ;
- les jeunes de 18 à moins de 26 ans ;
- les personnes de moins de 30 ans reconnues handicapées ou qui ne remplissent pas la condition d'activité antérieure ouvrant droit au bénéfice de l'allocation d'assurance chômage ;
- les salariés d'une entreprise en redressement ou liquidation judiciaire, qui reprennent son activité ;
- les bénéficiaires d'un « contrat d'appui au projet d'entreprise »⁴⁶, s'ils remplissent l'une des conditions visées ci-dessus à la date de conclusion de ce contrat ;
- les personnes physiques créant une entreprise implantée au sein d'une zone urbaine sensible (ZUS)⁴⁷ ;
- les bénéficiaires du complément de libre choix d'activité⁴⁸ mentionné à l'article L. 531-4 du code de la sécurité sociale.

En 2010, 41 %⁴⁹ des créateurs d'entreprise ont bénéficié de l'ACCRE, dont trois chômeurs sur quatre, une proportion plus élevée que pour la génération de 2006⁵⁰. Parallèlement, plus de la moitié des créateurs en 2010 n'ont bénéficié d'aucun dispositif d'aide financière, cette proportion étant plus élevée pour les créateurs indépendants (neuf créateurs sur dix n'ont bénéficié d'aucun dispositif d'aide financière). Cette comparaison souligne la priorité donnée par l'État à l'accompagnement des demandeurs d'emploi au moment de la création de leur entreprise.

⁴⁶ Ce contrat est un contrat par lequel une personne morale (notamment une entreprise ou une association) s'engage à accompagner une personne désireuse de créer ou de reprendre une entreprise pendant la phase préparatoire à cette création ou cette reprise. Le contenu de ce contrat, la situation de son bénéficiaire et les obligations respectives de chaque partie sont fixées par le décret n° 2005-505 du 19 mai 2005.

⁴⁷ La liste des zones urbaines sensibles peut être consultée sur le site <http://i.ville.gouv.fr/>

⁴⁸ Ce complément constitue l'un des volets de la « prestation d'accueil du jeune enfant » - PAJE

⁴⁹ Source : enquête Sine 2010, sur les créations d'entreprises au cours du premier semestre 2010.

⁵⁰ Selon Sine 2006, 70 % des demandeurs d'emploi créant une entreprise ont bénéficié de l'ACCRE.

En permettant d'accroître le revenu net d'activité, via des exonérations sociales et le maintien des minima sociaux, le dispositif ACCRE permet d'assouplir la condition d'entrée des demandeurs d'emploi sur le marché de la création d'entreprises. En effet, les demandeurs d'emploi bénéficient de versements de l'État (allocation d'assurance chômage, allocations de solidarité spécifiques...). Ce revenu est perçu comme une contrainte à l'entrée sur le marché de la création d'entreprises : le bénéficiaire est incité à créer son entreprise seulement si le revenu d'activité est supérieur aux versements reçus de l'État. L'intervention publique, à travers le dispositif ACCRE, vise donc à améliorer le revenu net d'activité, en opérant des allègements de cotisations sociales patronales sur la première année d'activité et en maintenant les minima sociaux reçus par le bénéficiaire au moment de la création.

Si le maintien des minima sociaux pendant les premiers mois d'activité peut s'expliquer par des raisons de sécurisation des créateurs d'entreprise, le maintien des allègements de cotisations sociales est faiblement justifié après la mise en place du statut de l'auto-entrepreneur : ce régime permet aux auto-entrepreneurs de ne pas payer de cotisations sociales s'ils ne réalisent pas de chiffre d'affaires, et ce, sans limitation de durée. Le statut micro-social permet donc d'assouplir les contraintes de revenu à l'entrée du marché de la création pour les demandeurs d'emploi, en leur garantissant un allègement de cotisations dès lors que l'activité est incertaine. L'existence de ces deux instruments, remplissant a priori le même objectif, peut induire des effets d'aubaine et représenter un coût supplémentaire pour la dépense publique.

Le parcours Nacre (nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise) répond aux besoins spécifiques des demandeurs d'emploi créateurs d'entreprises. Il remplace depuis le 1^{er} janvier 2009 le dispositif Eden et les chèques conseils⁵¹. Il bénéficie aux personnes éligibles à l'ACCRE, à savoir aux demandeurs d'emploi et bénéficiaires de minima sociaux, dans l'objectif de simplifier l'accompagnement à la création d'entreprises. Il est constitué de deux volets :

- ◆ un financement par un prêt d'un montant de 1 000 à 10 000 € à taux zéro, d'une durée maximale de cinq ans, qui doit être obligatoirement couplé avec un prêt bancaire, dont le montant et la durée doivent être supérieurs ou égaux au montant et à la durée du prêt à taux zéro ;
- ◆ un soutien permettant l'accompagnement de chaque candidat par un interlocuteur unique, assurant une aide au montage des projets et un suivi de l'entreprise.

D'une part, le dispositif Nacre entend répondre aux contraintes de liquidité rencontrées par les demandeurs d'emploi créateurs d'entreprises. Les demandeurs d'emploi peuvent être confrontés à des contraintes de liquidités différentes de celles rencontrées par les autres créateurs d'entreprises, en raison de la rigidité du marché du crédit (par exemple : ils peuvent manquer d'apport initial pour l'octroi d'un crédit). Le dispositif Nacre répond à cette distorsion, en apportant un financement spécifique à cette catégorie de créateurs.

D'autre part, le dispositif Nacre offre un parcours d'accompagnement aux demandeurs d'emploi créateurs d'entreprises. À travers la mise en place d'un dispositif de soutien de chaque candidat par un interlocuteur unique, le dispositif permet une meilleure insertion du demandeur d'emploi créateur d'entreprise, augmentant ainsi les chances de survie de l'entreprise à cinq ans.

⁵¹ EDEN : Encouragement au développement d'entreprises nouvelles par des avances remboursables de maximum 6 098 € à taux zéro ; chèque conseil permettant de consulter un spécialiste de la création d'entreprise pour 15,24 € la consultation de l'heure.

En 2010, 9 %⁵² des créateurs d'entreprises ont bénéficié de l'accompagnement Nacre, une proportion nettement inférieure aux bénéficiaires de l'ACCRE. Cet écart met en avant la complexité du dispositif Nacre : à conditions d'éligibilité données, d'autres facteurs (procédure, degré de sélectivité...) semblent limiter fortement la diffusion du dispositif. Ceci témoigne de la faible capacité du dispositif à répondre aux besoins de financement des créateurs éligibles. Toutefois, cet aspect est probablement dû à la sur-sélectivité des dossiers : compte tenu du niveau assez faible des enveloppes de crédits mises à disposition du dispositif, son accessibilité reste faible pour le public visé.

En premier lieu, le dispositif Nacre vient s'ajouter à d'autres instruments de financement des créateurs d'entreprises. Les prêts d'honneur permettent de répondre aux besoins de financement en phase de démarrage des activités : toutefois, ces financements ne sont pas couplés à l'accompagnement offert par Nacre. Par ailleurs, les financements transversaux bénéficiant à toute catégorie de créateurs, essentiellement les prêts et garanties Oséo (bpifrance), bénéficient faiblement aux candidats Nacre : ces derniers portent principalement de très petits projets, dont le mode de financement se rapproche du micro-crédit, et sont donc exclus de la cible d'Oséo (bpifrance).

En deuxième lieu, la complexité du dispositif alourdit sa gestion pour l'État, comme le souligne le rapport de la Cour des comptes sur la création d'entreprises. Le dispositif est centralisé au niveau des Direccte, d'où un coût de gestion important pour l'État. Le suivi via l'interlocuteur unique pour chaque candidat alourdit le dispositif. En 2010, les contributions au financement se décomposent pour un objectif de 20 000 dossiers en :

- ◆ 40 M€ de fonds affectés aux activités de conseil et d'expertise,
- ◆ 100 M€ de financement par la Caisse des dépôts et consignations de prêts à taux zéro.

Soit un financement par dossier de 7 000 € : 2 000 € pour l'activité de suivi – conseil et le prêt d'une somme moyenne de 5 000 €. Par rapport à ces montants, le coût d'un dossier est obtenu avec prise en compte des taux d'intérêt et surtout d'une probabilité de défaut. En retenant, l'objectif de taux de défaillance de 20 %, le coût par dossier serait de l'ordre de 3 200 € (dont 1 200 € pour le coût du prêt). Ce coût a probablement diminué sur les années suivantes, en lien avec la diminution de l'enveloppe de crédits en 2012 et 2013.

En définitive, il est opportun de s'interroger sur le coût et l'efficacité du dispositif Nacre. Si le dispositif offre un accompagnement de qualité pour les demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise, au-delà du levier de financement, il serait nécessaire d'étudier les critères de ciblage, afin d'éviter les effets d'aubaine et de diminuer le coût de sa gestion pour l'État. A la date de la mission, une mission conjointe entre l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales avait été commanditée afin d'évaluer la pertinence et l'efficacité du dispositif.

3.1.3.4. Les interventions en faveur de la création d'entreprises territoriales

Les dispositifs de soutien aux entreprises en raison de leur localisation occupent la quatrième position en termes de poids dans les interventions totales, avec 250 M€ d'intervention. Ces aides incitent l'implantation d'entreprises :

- ◆ dans les zones franches urbaines (ZFU), les zones de revitalisation urbaine (ZRU) ;
- ◆ dans les territoires d'outre-mer.

⁵² Source : enquête Sine 2010, sur les créations d'entreprises au cours du premier semestre 2010.

En lien avec la politique de décentralisation, l'intervention de l'État en faveur de la création d'entreprises dans les zones d'aménagement du territoire apparaît peu justifiée. Cette intervention contredit la volonté de l'État central de conférer plus de pouvoir aux régions, en ce qui concerne l'organisation et l'aménagement du territoire. Le maintien de cette intervention va donc à l'encontre de la politique de décentralisation poursuivie par l'État.

En revanche, les interventions en faveur des territoires d'outre-mer relèvent de la continuité de l'État : elles répondent à une défaillance de marché structurelle (l'isolement de certaines parties du territoire).

3.1.3.5. Les interventions en faveur de la création d'entreprises innovantes

La politique de soutien à la création d'entreprises innovantes est principalement poursuivie à travers le régime social des jeunes entreprises innovantes (JEI). Ce régime a été mis en place en 2004, pour permettre aux JEI de bénéficier de nombreuses exonérations : exonération de cotisations sociales patronales (plafonnées depuis 2011) représentant une dépense fiscale de 96 M€, exonération d'impôts sur les bénéfices (exonération dégressive, limitée à deux ans à compter de la date de création) représentant une dépense fiscale de 19 M€.

L'exonération de cotisations sociales répond aux défaillances de marché rencontrées par les JEI au moment du recrutement des chercheurs. L'information imparfaite des salariés potentiels sur les chances de survie des JEI conduit à un déficit d'attractivité. L'intervention publique, via l'exonération de cotisations sociales et donc la réduction du coût du travail du personnel de la recherche, permet de répondre à cette distorsion.

L'exonération d'impôt sur les bénéfices est liée à la présence d'asymétries d'information sur le marché du crédit. Les entreprises innovantes souffrent de problèmes de financement du fait d'un certain nombre d'asymétries d'information⁵³ :

- ◆ un projet innovant est par nature une activité risquée, dont le produit est incertain sur la durée de vie de l'entreprise, du stade de recherche à la phase de développement industriel et commercial. Il est donc difficile pour l'investisseur de sélectionner les bons projets ex ante ;
- ◆ l'absence de garantie, en raison de la non-redéployabilité⁵⁴ des actifs utilisés ou obtenus limite la bancarisation des entreprises innovantes : la majorité des investissements dans les projets innovants est consacrée aux dépenses courantes (dépenses en personnel et frais de gestion), ce qui limite la part reçue par les financeurs en cas d'échec, et en conséquence, l'incitation à investir dans ce type de structure ;
- ◆ l'information incomplète, propre à l'activité innovante, accroît les distorsions du marché du crédit : pour protéger son innovation, l'entrepreneur n'est pas incité à communiquer sur son projet, ces informations pouvant être utiles à des concurrents⁵⁵. Le signal envoyé aux investisseurs repose sur les caractéristiques de l'entreprise (situation financière, viabilité...).

⁵³ Planès et al, « Financement des entreprises industrielles innovantes : contraintes financières et risque » Bulletin de la Banque de France n°98 Février 2002

⁵⁴ Shleifer A. et Vishny R.W (1992), « Liquidation Values and Debt Capacity : A Market Equilibrium Approach », Journal of Finance, 47 (4), p.1343-66.

⁵⁵ Bhattacharya S. et Ritter J.R. [1983] : « Innovation and communication : signaling with partial disclosure », Review of Economic Studies, 50, p.331-46.

L'exonération d'impôt sur les bénéfices permet donc d'améliorer le résultat de l'entreprise, et accroître ainsi sa valeur sur le marché du crédit, dans le but de faciliter les financements privés de l'innovation.

Toutefois, cet instrument se cumule avec d'autres instruments d'intervention publique, qui visent également à répondre à la défaillance du marché du crédit : avances remboursables d'Oséo (bpifrance), fonds d'amorçage, fiscalité avantageuse pour le capital-risque, etc. Par ailleurs, cette aide intervient probablement trop tard. En effet, à compter du moment où l'entreprise réalise des bénéfices, elle dispose d'une capacité d'autofinancement et peut bénéficier plus facilement de crédits et/ou d'interventions en fonds propres. En outre, l'application du plafond *de minimis* limite le caractère incitatif de l'aide, puisqu'elle devient forfaitaire dès lors que l'entreprise dépasse le plafond.

3.1.3.6. Les actions de formation et de communication de l'APCE

L'agence pour la création d'entreprises (APCE) joue un rôle en matière d'information sur la création d'entreprises. Elle reçoit une subvention de l'État, qui représente un coût de 2 M€ en 2013. La Cour des comptes a critiqué les interventions de l'APCE, car sa mission de coordination entre les acteurs n'est pas assurée de manière optimale. Cette agence est donc peu efficiente, eu égard au coût budgétaire inhérent à la gestion d'une structure de 50 personnes. Une restructuration de l'organisme, avec probablement un rattachement à un autre opérateur de l'État, voire une suppression de cette entité et un transfert de ses responsabilités à un autre acteur pertinent serait souhaitable.

3.1.4. Propositions

En définitive, l'intervention publique en matière de création d'entreprises est marquée par l'absence d'une stratégie générale claire et cohérente. L'empilement des instruments nuit à la lisibilité globale du système et engendre une sous-efficacité dans l'affectation des ressources publiques.

Proposition n° 14 : Basculer d'une logique de multiplication des créations d'entreprises vers une amélioration qualitative des créations en recentrant les dispositifs de soutien financier sur la viabilité intrinsèque des projets d'entreprises plus que sur leur secteur d'activité, leur implantation territoriale ou le profil du créateur.

Proposition n° 15 : Le rôle de l'État dans l'action territoriale en faveur de la création d'entreprise peut aujourd'hui être questionné, dans le cadre de la politique de décentralisation poursuivie aujourd'hui. Dans ce sens, les interventions territoriales en matière de création d'entreprises devraient être déléguées à la région.

Proposition n° 16 : Les interventions sectorielles en matière de création d'entreprises posent la question de la nécessité d'un ciblage sectoriel et de l'efficacité de l'État à répondre aux besoins spécifiques de certains secteurs.

Proposition n° 17 : Le dispositif ACCRE, en faveur de la création d'entreprises par les demandeurs d'emploi, peut être rationalisé, en lien avec la création du statut de l'auto-entrepreneur. Ce nouveau statut limite en effet les barrières à la création d'entreprise par les demandeurs d'emploi, en permettant de sécuriser les créateurs pendant les premières années d'exercice, à travers les différentes exonérations fiscales et sociales. Par ailleurs, au vu de la vulnérabilité des entreprises créées, l'objectif d'encourager ce profil de créateur semble aujourd'hui peu opportun.

Proposition n° 18 : Le rôle joué par l'APCE auprès des créateurs d'entreprises apparaît peu efficace et manque de coordination avec les autres opérateurs de l'État. Alors que la formation constitue un élément essentiel pour le créateur, l'action de l'État ou des collectivités en faveur de la formation des créateurs devrait être revue et améliorée, en lien avec les préoccupations des bénéficiaires.

3.2. Les interventions économiques en faveur de la transmission-restructuration-cessation

3.2.1. Les interventions en phase de transmission

3.2.1.1. La transmission d'entreprise en France

La dernière comptabilisation du nombre de transmission-reprise par l'Insee remonte à 2006, où 60 000 entreprises auraient changé de propriétaire : à partir de cette date, la distinction entre création pure et reprise d'établissements n'est plus prise en compte. Les dernières données disponibles font apparaître un déclin tendanciel du taux de reprise, qui aurait baissé de 6,7 % entre 2001 et 2006, alors que le taux de création a connu une progression plus dynamique (+ 31,6 %) sur la même période. Ces tendances vont à l'encontre des prévisions d'opérations de transmission-reprise, basées sur l'âge des dirigeants⁵⁶. Pourtant, les projets de reprise demeurent moins risqués, leur taux de survie à 5 ans s'élevant à 60 % environ contre seulement 50 % pour les projets de création pure.

Le manque de données récentes peut être en partie résolu pour les PME – ETI. Une étude de l'Observatoire BPCE⁵⁷ a permis de recenser⁵⁸ les opérations de transmission-reprise d'environ 200 000 PME – ETI en 2010 et 2011. Selon cette étude, environ 13 000 entreprises ont fait l'objet d'une opération de cession-transmission, soit un taux de reprise pour la population suivie de 6,4 % en 2011. Parallèlement, environ 6 000 entreprises ont arrêté⁵⁹ leurs activités sur la même période, soit un taux de cessation de 3 % en 2011.

L'analyse sectorielle présentée par cette étude montre toutefois des disparités :

- ◆ les taux de cession sont plus élevés pour les entreprises immobilières, industrielles et du secteur du commerce de gros et de détail (7 à 10 %) ;
- ◆ les PME spécialisées dans l'information et la communication présentent une forte dynamique de renouvellement, à la fois par cession (9 %), que par cessation d'activités⁶⁰ (3,4 %, taux légèrement supérieur à la moyenne) ;

⁵⁶ 800 000 à 900 000 entreprises sont concernées selon une estimation de CCI Entreprendre citée dans Oséo BDPME (2005). Par ailleurs, Counot et Mulic (2004) observaient que 700 000 entreprises étaient dirigées par des personnes de plus de 50 ans en 1999, devant donc partir dans les vingt années suivantes, contre 645 000 dix ans plus tôt, soit une augmentation de 8,5 %.

⁵⁷ Les carnets de BPCE L'Observatoire, « Quand les PME changent de mains », décembre 2012. Disponible sur le lien suivant : <http://www.observatoire.bpce.fr/-Cession-Transmission-.html>

⁵⁸ Ces opérations sont dénombrées en s'appuyant sur plusieurs bases de données : Infolégale, qui recense les opérations ayant fait l'objet d'une annonce légale ; Corpfm, qui répertorie les transactions d'entreprises de plus de 750 k€ à caractère plus fréquemment financier ; la base "Événements" de l'Insee, qui fournit notamment une mesure des cessions de holdings de PME ; enfin les bases "Associés" et "Entreprises" d'Altarex, qui permettent d'identifier les associés et les dirigeants d'une PME. Les entreprises n'ayant pas disparu de la base Sirene, mais présentes dans l'une de ces bases, ont donc fait l'objet d'une opération de cession-transmission.

⁵⁹ La cessation d'activité a eu lieu pour 2 955 entreprises par mort naturelle, et pour 3 296 entreprises par disparition judiciaire.

⁶⁰ La cessation se traduit par la disparition de l'entreprise du répertoire Sirene.

- ♦ à l'inverse, les secteurs de l'hôtellerie-café-restauration, ainsi que les autres activités de service ont un renouvellement peu dynamique, avec des taux de cession et de disparition plus faibles que la moyenne ;
- ♦ les services spécialisés, scientifiques, techniques, administratifs, le transport et le BTP affichent un taux de cession faible, mais un taux de disparition plus élevé que la moyenne.

Malgré les enseignements intéressants que permet de dégager cette étude, elle ne permet pas de prendre en compte les dynamiques de renouvellement des TPE, qui comptent pour 95 % du tissu productif et dont le renouvellement reste plus dynamique. Les dernières statistiques disponibles avaient signalé la baisse significative du nombre de reprises, puisque les TPE font plus rarement l'objet d'une reprise par rachat de parts sociales. Cette évolution est liée en partie à la mutation du secteur du commerce, où le petit commerce a progressivement cédé la place à la grande distribution, conduisant à une salarisation accrue de l'emploi dans ce secteur.

Le cas des transmissions intra-familiales est également intéressant à signaler. Les entreprises familiales continuent d'occuper une place importante dans l'économie nationale, mais variable selon la définition et le champ retenus, et plus réduite en part dans l'emploi qu'en part dans la population des entreprises : 83 % de l'ensemble des entreprises et 49 % de l'emploi total selon la dernière étude de FBN International (2008), 70 % des entreprises cotées et 45 % de l'emploi correspondant selon Sraer et Thesmar⁶¹ (2007), et 40 % des ETI nationales selon Pons et Sebban (2010)⁶². Parallèlement, selon l'étude de l'Observatoire BPCE, 24 % du nombre des opérations de transmission des PME – ETI chez les dirigeants de plus de 60 ans sont des transmissions intra-familiales. De manière complémentaire, l'enquête Sine de l'Insee, plus représentative du champ des TPE, fait ressortir une part plus importante des transmissions familiales, notamment dans les secteurs ICTCS⁶³ où elles pèsent pour près de 30 % des reprises. Cet écart entre les TPE et les PME est par ailleurs cohérent avec l'idée qu'à partir d'une certaine taille, la poursuite du développement de l'entreprise familiale nécessite une ouverture du capital à des investisseurs privés, ce qui peut amener la famille fondatrice à céder le contrôle de l'entreprise ou au moins une part du capital.

Enfin, en ce qui concerne la transmission aux salariés, qui peut également s'apparenter à une forme de « transmission-continuité », selon l'expression employée par Mellerio (2009)⁶⁴, ce mode de transmission représente environ 15 % des reprises dans les secteurs du commerce de détail, des services à la personne et du tourisme, et plus de 40 % dans les secteurs ICTCS où la transmission des savoir-faire joue vraisemblablement un rôle plus critique.

3.2.1.2. Les interventions en faveur de la transmission d'entreprise

Les interventions en faveur de la transmission d'entreprises recensées dans le champ de la mission MAP représentent un coût de 1,9 Md €, qui se répartissent comme suit.

⁶¹ Sraer D., Thesmar D. (2007), « Performance and behavior of family firms : evidence from the French stock market », *Journal of European Economic Association*, 5 (4), 709-751.

⁶² Pons Y., Sebban J. (2010), « Les ETI nationales, patrimoniales pour les deux tiers, sont proches des PME par la taille mais plus performantes à l'exportation », *Le 4 Pages de la DGCIS*, n°8.

⁶³ Industrie, construction, transports, commerce de gros, services aux entreprises.

⁶⁴ Mellerio O. (2009), « Transmission de l'entreprise familiale », rapport à M. Hervé Novelli.

Tableau 14 : les interventions en faveur de la transmission dans le champ de la mission MAP

	État	Oséo	Total
Exonérations fiscales et sociales	1 243	-	1 243
Garanties et prêts	-	650	650
Total	1 243	650	1 891

Source : Direction du Budget, documents budgétaires, retraitement mission MAP.

Les interventions de l'État en faveur de la transmission d'entreprises sont principalement opérées par des exonérations fiscales sur les droits de mutation, dans le but d'alléger le coût de la reprise, qui représentent une dépense fiscale d'environ 1,2 Md € en 2013.

La fiscalité de la transmission d'entreprise a été sensiblement allégée depuis 2003 avec le pacte Dutreil-transmission, à travers la mise en place de différents allègements fiscaux consentis au profit des protagonistes (entrepreneur, légataires ou tiers acheteur) qui supportent les différents prélèvements fiscaux occasionnés par une transmission d'entreprise :

- ◆ l'impôt sur le revenu (IR) ou l'impôt sur les sociétés (IS) lors de la réalisation d'éventuelles plus-values de cession ;
- ◆ les droits de mutation à titre onéreux ou gratuit (DMTO et DMTG) lors du transfert de propriété d'un fonds de commerce ou des parts sociales d'une société ;
- ◆ l'ISF qui impose la détention du patrimoine en distinguant différents types de biens, notamment les biens professionnels.

La plupart des mesures d'exonérations fiscales concernent des dispositifs transversaux (725 M€) introduits en 2003. Ces interventions permettent d'alléger la fiscalité pesant sur les transmissions d'entreprises, en accordant d'une part une réduction d'impôt sur le revenu (536 M€) ou d'ISF (170 M€) pour les cédants, et d'autre part, en allégeant la fiscalité sur l'entreprise transmise au moyen d'exonération d'impôt sur les sociétés (17 M€) et de réduction des droits d'enregistrement (2 M€).

Les exonérations fiscales au profit de la transmission à la famille représentent un coût budgétaire de 500 M€, et ouvrent droit à une exonération de droit de mutation à titre gratuit en cas d'une transmission par donation ou succession, sans compter l'exonération d'ISF. Ce dispositif a nettement renforcé les incitations au management familial et assoupli les conditions de transmission à la famille.

Les interventions de l'État en faveur des reprises d'entreprises par les salariés ont été récemment réduites : leur coût est passé de 20 M€ en 2010 à 4 M€ en 2013, en raison de la suppression de l'aide aux salariés créateurs ou repreneurs d'entreprises (exonération sociale versée par la Sécurité sociale et supprimée en 2013).

Enfin, il existe également des dispositifs sectoriels (6 M€) et des interventions territoriales (10 M€) en faveur de la transmission d'entreprises. Les dispositifs sectoriels sont essentiellement déployés en faveur des exploitants agricoles et des commerçants et artisans. Les dispositifs zonés concernent la transmission d'entreprises dans certaines zones prioritaires d'aménagement du territoire.

Concernant l'action d'Oséo (bpifrance), son intervention se fait via la garantie bancaire pour les PME en phase de transmission (650 M€). Par ailleurs, Oséo (bpifrance) gère une bourse d'opportunités permettant de fluidifier le marché de la transmission et de répondre aux asymétries d'information rencontrées par les différents acteurs.

Encadré n°15 : La garantie Financement Transmission d'Oséo

La garantie Oséo-transmission a pour objectif de permettre l'installation de nouveaux entrepreneurs, par rachat d'une PME ou d'un fonds de commerce, en leur facilitant l'accès au crédit bancaire, et de faciliter le développement d'entreprises existantes par croissance externe.

Bénéficiaires : tout repreneur, personne physique ou morale ; l'acquéreur et l'entreprise cible doivent répondre séparément à la définition européenne de PME⁶⁵.

Dépenses financées :

- Achat de parts sociales : transmission de la majorité du capital, d'une minorité ayant vocation (par contrat) à atteindre une majorité, ou exceptionnellement d'une minorité par les actionnaires majoritaires lorsque cela est essentiel au développement de l'entreprise.
- Achat de fonds de commerce : reprise de fonds de commerce, à l'exclusion des deuxièmes installations par reprise de fonds de commerce de détail (Naf : G 471 à G 479), de l'hôtellerie-restauration (Naf : I 551 à I 563) ou de services à la personne (Naf : O 9601 B à O 9609 Z).
- Caution bancaire émise en garantie d'un crédit vendeur.

Modalités d'interventions : garantie de 50 % du concours bancaire.

Source : www.oseo.fr

3.2.1.3. Les fondements économiques des incitations à la transmission-reprise

3.2.1.3.1. La nécessité d'encourager la transmission d'entreprises ne fait pas l'unanimité

La question économique sur la transmission-reprise des entreprises n'est pas tranchée. D'une part, la disparition des entreprises est considérée comme étant une dynamique propre au renouvellement du tissu productif ; d'autre part, la reprise permet de préserver l'emploi en jeu et assure la pérennité de certains secteurs d'activité.

Concernant la transmission intrafamiliale, les incertitudes économiques sur l'opportunité de soutenir cette orientation contrastent avec l'importance du coût du dispositif.

Le rapport Mellerio⁶⁶ (2009) affirme que les entreprises familiales ont des performances financières et économiques supérieures aux autres entreprises. Le management héréditaire aiderait ainsi à la formation d'un capital humain spécifique à l'entreprise et à la stabilisation de son environnement, en diminuant les asymétries d'information lors d'une cession (Gersick et al. (1997)⁶⁷), ce qui aurait un impact positif sur sa profitabilité (Sraer et Thesmar (2007)⁶⁸).

De plus, nombre d'études montrent l'importance du capitalisme familial dans la vigueur du « Mittelstand » allemand, élément essentiel de la compétitivité des entreprises en Allemagne.

⁶⁵ Entreprise de moins de 250 salariés déclarant soit un CA annuel inférieur à 50 millions d'euros, soit un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros. Elle doit être indépendante, c'est-à-dire ne pas être détenue à plus de 25 % par une ou plusieurs entités qui ne sont pas des PME.

⁶⁶ Mellerio O. (2009), « Transmission de l'entreprise familiale », rapport à M. Hervé Novelli.

⁶⁷ Gersick K., Davis J., McCollom H., Landsberg I. (1997), « Generation to generation : life cycles of the family business », Harvard Business School Press.

⁶⁸ Sraer D., Thesmar D. (2007), « Performance and behaviour of family firms : evidence from the French stock market », Journal of European Economic Association, 5 (4), 709-751.

A contrario, la transmission familiale présente aussi des inconvénients : plusieurs études concluent que favoriser ce type de transmission par rapport à une transmission extérieure n'est pas justifié du point de vue de l'efficacité économique. D'une part, il peut aller à l'encontre des besoins de restructuration de l'entreprise en pérennisant les contrats implicites passés avec les salariés⁶⁹. D'autre part, la sélection du manager étant par définition restreinte au cercle familial, les compétences ne représentent pas un facteur clé de ce choix, ce qui aurait un impact sur la pérennité de l'entreprise. Cela est accentué par le fait que, selon le principe de « l'effet Carnegie »⁷⁰, les repreneurs familiaux potentiels sont moins incités à développer leurs compétences à partir du moment où ils savent que les futurs dirigeants de l'entreprise familiale seront recrutés sur la base de leurs liens familiaux plutôt qu'en fonction de leurs compétences.

Face à la divergence de ces analyses sur la pertinence d'encourager la transmission familiale des entreprises, les incitations fiscales à la transmission familiale paraissent peu justifiées : en plus d'être coûteux pour l'État (500 M€ en 2013), ces dispositifs risqueraient de nuire au développement économique de l'entreprise transmise, en l'incitant à conserver un contrôle et un management familial limitant ses chances d'expansion, mais aussi de distordre l'objectif de redistribution, assigné à la fiscalité des donations ou des successions.

En ce qui concerne la transmission aux salariés, la même incertitude sur la pertinence d'un soutien public a conduit à une baisse sensible des montants des interventions publiques.

La participation des salariés au capital de l'entreprise, à rapprocher du cas d'une reprise par les salariés, peut avoir des effets positifs sur leur productivité et réduire le coût d'agence résultant des contrats entre dirigeants et salariés.

A l'inverse, cette participation peut être un frein au développement de l'entreprise et à l'élargissement de son capital. Par ailleurs, les études empiriques ne sont pas conclusives quant à l'impact de celle-ci.

Les modifications récentes apportées à l'intervention de l'État en faveur de la transmission aux salariés ont permis de réduire le coût de ces dispositifs pour l'État : l'aide au salarié repreneur d'entreprise a ainsi été supprimée en 2013 (12 M€), ce qui a permis de recentrer l'action de la puissance publique sur des mesures plus transversales en faveur de la transmission.

⁶⁹ Bach L., Serrano-Velarde N. (2009), « The Power of Dynastic Commitment », Oxford University Centre for Business Taxation Working Paper 09-24.

⁷⁰ L'effet Carnegie a été testé empiriquement par Holtz-Eakin et *al.* (1993), qui ont mis en évidence la moindre participation des héritiers au marché du travail.

3.2.1.3.2. *Les défaillances de marché lors d'une transmission : quels instruments pour quelles distorsions ?*

3.2.1.3.2.1. *Les asymétries d'information*

Le marché de cession-reprise reste marqué de nombreuses imperfections⁷¹ :

- ♦ **d'une part, les asymétries d'information entre le cédant et les repreneurs extérieurs induisent un mécanisme d'anti-sélection sur ce marché** : le vendeur d'une entreprise de mauvaise qualité a intérêt à dissimuler à l'acheteur toutes les informations qui peuvent diminuer son prix de vente, alors qu'une entreprise à fort potentiel ne pouvant pas se signaler efficacement quittera le marché si le prix moyen qui y prévaut est inférieur au prix de réserve du cédant. Cette imperfection conduit à une dynamique sous-optimale du tissu productif, poussant à la sortie les entreprises les plus profitables ;
- ♦ **d'autre part, compte tenu des incertitudes supportées par l'environnement de l'entreprise suite à l'annonce de la mise en vente, le cédant se heurte au dilemme de la « communication dans le secret »⁷²**. Cette contrainte conduit à restreindre l'offre de reprise potentielle pour le cédant. Naturellement, ces imperfections sont plus limitées lorsque les entreprises sont transmises sur le marché interne, à un salarié de l'entreprise ou un membre de la famille du cédant, dans la mesure où ces derniers font partie intégrante de l'environnement de l'entreprise. De même, la population des PME est davantage exposée aux problèmes d'information que la population des grandes entreprises. Pour ces dernières, l'information est en effet plus transparente dès lors qu'elles sont cotées, ou du moins plus accessible dans la mesure où leur valeur de marché justifie le coût d'un audit. De plus, lors de la transmission d'une grande entreprise, une partie des actionnaires et des cadres dirigeants conservent généralement leur position au sein de l'entreprise, ce qui contribue à en stabiliser l'environnement. A l'inverse, les PME sont souvent possédées et dirigées par une seule et même personne. Dès lors, leur mise en vente se traduit par la cession totale de la propriété de l'entreprise associée au retrait du dirigeant, ce qui peut entraîner une réaction plus forte de l'environnement.

En réponse aux asymétries d'information, l'intervention publique doit privilégier les outils qui visent à améliorer la qualité de l'information sur le marché de la cession-reprise et qui permettent de stabiliser l'environnement de l'entreprise au cours de la cession, tels que les bourses d'opportunités⁷³ et les dispositifs d'accompagnement du repreneur par le cédant⁷⁴.

⁷¹ Bastie F., Cieply S. (2007), « Le marché de la cession-reprise d'entreprises : analyse de l'efficacité des bourses d'opportunités », Revue d'Economie Industrielle n°117, pages 9-22.

⁷² La décision de vendre est une information stratégique que le cédant doit conserver le plus longtemps possible secrète vis-à-vis des actionnaires, créanciers, clients, fournisseurs et salariés de l'entreprise, afin d'éviter un comportement de précaution de ces derniers préjudiciable au bon déroulement de la transmission et pouvant entraîner une chute du prix de vente. A l'inverse, pour trouver la contrepartie adéquate, le dirigeant doit communiquer sur sa volonté de céder.

⁷³ Les bourses d'opportunités apportent une solution au dilemme de la « communication dans le secret » en garantissant l'anonymat des entreprises mises en vente. Afin d'accroître la liquidité du marché de la cession-reprise, une bourse nationale de la transmission d'entreprise a été lancée en 2006 par Oséo. Il s'agit d'un portail qui fédère les opportunités d'affaires collectées par plusieurs partenaires. Oséo mène une démarche continue pour rassembler de nouveaux partenaires, dans le respect d'une charte de qualité.

⁷⁴ La loi du 2 août 2005 pour le développement des PME a instauré en ce sens une mesure en faveur du tutorat en entreprise : les chefs d'entreprise partant à la retraite, qui souhaitent effectuer une prestation de tutorat auprès de leur repreneur, peuvent conclure avec lui une convention dite de « tutorat ». La rétribution éventuelle de la prestation de tutorat se cumule avec la pension de retraite du cédant, dans la limite d'une année. Par ailleurs, cette prestation ouvre droit à une « prime de transmission » de 1 000 €.

3.2.1.3.2.2. Les contraintes financières sur les repreneurs

Le coût d'entrée sur le marché de la reprise, se manifestant par les droits de mutation, peut être prohibitif pour les repreneurs potentiels et conduire ainsi à des disparitions inefficaces d'entreprises viables. En réponse, l'intervention publique tend à minimiser le coût des opérations de transmission, via des exonérations des droits de mutation pour les repreneurs.

De plus, les repreneurs peuvent rencontrer des difficultés à financer leur projet de reprise, en raison des imperfections du marché du crédit. Les asymétries d'informations rencontrées au moment de la reprise entre le cédant et les repreneurs amplifient cette contrainte, la viabilité du projet étant d'autant plus difficile à quantifier. La réponse à cette imperfection consiste à offrir des garanties ou des financements aux projets de reprise, telles que les garanties de transmission Oséo (bpifrance).

3.2.1.4. Propositions

Proposition n° 19 : Les barrières à l'entrée sur le marché de la transmission ont été largement dissipées à travers les différents dispositifs introduits en 2003 avec le pacte Dutreil-transmission. La priorité est aujourd'hui de mettre l'accent sur la qualité du projet de transmission, indépendamment du profil du repreneur (famille, salarié).

Proposition n° 20 : En l'absence de consensus sur la meilleure performance du management familial ou par les salariés, l'intervention publique ne devrait pas privilégier un type de reprise par rapport à un autre.

Proposition n° 21 : Les interventions sectorielles en matière de transmission-restructuration-cessation pourraient se révéler contre-productive et empêcher la dynamique du tissu productif à se renouveler.

3.2.2. Les interventions en phase de restructuration

Les interventions économiques en phase de restructuration représentent un volume de 540 M€, et mobilisent divers instruments d'intervention :

Tableau 15 : les interventions en phase de restructuration dans le champ de la mission MAP

Instrument d'intervention	Montant en 2013
Exonérations fiscales et sociales	52
Prêts et avances remboursables	99
Subventions	389
Total	540

Source : Direction du Budget, documents budgétaires, retraitement mission MAP.

L'intervention de l'État en phase de restructuration tend à poursuivre trois objectifs distincts :

- ♦ l'accompagnement des salariés licenciés, via la mise en place de dispositifs de reclassement, la participation aux allocations chômage, l'anticipation des besoins de restructurations des entreprises : si ces aides sont d'abord ciblées sur les salariés, elles réduisent le coût des restructurations pour les entreprises, et lui permettent de faire face à des changements de conjoncture de son environnement ;
- ♦ l'aide à l'investissement de restructuration, à travers des prêts, avances remboursables ou des subventions : cette intervention permet de faire face aux contraintes de liquidité rencontrées par les entreprises en phase de restructuration, avec en contrepartie une obligation de maintien de l'emploi concernée ;

- ♦ l'accompagnement de secteurs spécifiques : l'État intervient également au niveau sectoriel, dans le but de maintenir l'activité pour certains secteurs faisant face à une conjoncture défavorable.

3.2.2.1. Les dispositifs en faveur de l'accompagnement des salariés

Les dispositifs publics en faveur de l'accompagnement des salariés représente le principal outil d'intervention, avec une dépense budgétaire de 334 M€. Ces mesures sont destinées à accompagner le reclassement des salariés en cas de licenciement ou de restructuration de l'entreprise. Elles sont assurées à travers :

- ♦ **des exonérations fiscales et sociales (22 M€)** : celles-ci sont accordées afin d'assurer le reclassement des salariés du ministère de la défense (16 M€), ainsi que pour encourager la souscription d'assurance sur les dettes salariales par les groupements d'employeurs (6 M€) ;
- ♦ **des subventions (292 M€)** : poursuivant divers objectifs, celles-ci permettent essentiellement de réduire le coût des restructurations au sein de l'entreprise :
 - dans le cas d'un licenciement individuel, les **contrats de sécurisation professionnelle (CSP – 70 M€)** ont pour objectif d'assurer l'organisation et le déroulement d'un parcours de retour à l'emploi pour les salariés licenciés pour motif économique. La subvention n'est pas reçue par l'entreprise, mais par le titulaire du CSP : l'allocation spécifique de sécurisation professionnelle, égale à 80 % du salaire journalier de référence, est reçue pendant une durée maximale de 12 mois par les salariés licenciés et justifiant d'un an d'ancienneté au sein de l'entreprise ;
 - dans le cas des licenciements collectifs, **le chômage partiel (70 M€)** permet aux entreprises confrontées à des difficultés économiques de réduire ou de suspendre temporairement de tout ou partie de leurs salariés. Le salarié au chômage partiel perçoit une rémunération financée par l'État, l'entreprise, et dans certains cas l'Unédic. Ce dispositif permet ainsi de limiter les licenciements, particulièrement en cas de conjoncture défavorable, en permettant l'adaptation du temps de travail à l'activité de l'entreprise ;
 - les **dispositifs de préretraites** (49 M€ au titre des allocations spéciales du FNE⁷⁵, 17,4 M€ au titre des conventions CATS⁷⁶) permettent aux travailleurs âgés de cesser totalement ou partiellement leur activité avant leur départ en retraite, tout en conservant une rémunération. Ces dispositifs visent à limiter l'impact des licenciements pour les seniors et à favoriser la mobilité du travail au sein de l'entreprise à travers l'embauche de salariés plus jeunes. En outre, un dispositif de préretraites concerne spécifiquement le personnel sédentaire de l'ancienne CGM (13 M€) ;
 - les **Engagements de développement de l'emploi et des compétences** (60 M€, GPEC – EDEC) permettent à l'entreprise d'anticiper les évolutions de ses besoins en termes de gestion des ressources humaines, en lien avec l'évolution de son environnement interne et externe. L'aide de l'État vise ainsi à anticiper les besoins de restructurations et à réduire les conséquences sur l'emploi des licenciements collectifs ;

⁷⁵ Fonds national de l'emploi.

⁷⁶ Cessation anticipée de certains travailleurs salariés.

- enfin, les **dotations déconcentrées d'accompagnement des restructurations** (31,5 M€) permettent d'accompagner les salariés licenciés (cellules de reclassement, congés de conversion, actions de formation, aide au passage à temps partiel...) ; elles sont gérées au niveau départemental. En outre, les aides à la reconversion professionnelle représente un coût de 1 M€.

Outre l'importance de l'accompagnement des salariés, ces dispositifs jouent également un rôle essentiel pour les entreprises en restructuration. D'une part, elles permettent de réduire le coût des licenciements, à travers la participation de l'État aux indemnités versées par les entreprises. D'autre part, elles permettent de flexibiliser la gestion de ressources humaines dans le cas d'une baisse de l'activité.

Dans ce cadre, l'intervention publique pourrait être renforcée, en améliorant les dispositifs de sécurisation des parcours professionnels (CSP, départs volontaires...) et en renforçant la réduction des coûts des licenciements pour les entreprises.

3.2.2.2. Les aides à l'investissement

Les aides à l'investissement regroupent essentiellement des dispositifs sectoriels et représentent 101 M€ d'intervention :

- ♦ les dispositifs en faveur de l'agriculture représentent 2 M€ d'intervention sous forme de subventions pour les exploitations agricoles en difficulté (AGRIDIFF) ;
- ♦ l'intervention en faveur du secteur de la restauration est assurée par le prêt participatif pour la modernisation et la transmission de la restauration (24 M€) ;
- ♦ les dispositifs en faveur de l'industrie représentent 75 M€ d'intervention en prêts et en avances remboursables : prêts pour le développement économique et social du CIRI⁷⁷ (10 M€), prêts à filière automobile (15 M€), ainsi que les avances remboursables d'Oséo (bpifrance) (50 M€), à travers l'aide à la ré-industrialisation (ARI).

⁷⁷ Comité interministériel de restructuration industrielle.

Encadré n°16 : L'aide à la ré-industrialisation d'Oséo

Créée dans le cadre des Etats Généraux de l'Industrie en 2010, l'aide à la ré-industrialisation est une avance remboursable, sans intérêt ni redevance, pour des projets d'investissement comportant au moins 5 M€⁷⁸ de dépenses éligibles et entraînant la création nette d'au moins 25 emplois ETP (embauchés en CDI) dans un délai de 3 ans.

Les entreprises s'engagent à maintenir les emplois créés et les investissements réalisés pendant une période de cinq ans (trois ans pour les PME) à compter de la fin de la période de réalisation du programme d'investissement. Elles doivent rembourser leurs aides plus rapidement en cas de non-respect de ces conditions.

Entreprises éligibles : toute entreprise⁷⁹ exerçant une activité dans les secteurs de l'industrie extractive (division 9 de la NAF rév.2 : services de soutien à ces industries), l'industrie manufacturière, l'information et la télécommunication (édition de logiciel et activités informatiques uniquement) et les activités spécialisées, scientifiques et techniques (activités juridiques et comptables, sièges sociaux et conseil de gestion, activités d'architecture, d'ingénierie, de contrôle et analyses techniques et R&D).

Gouvernance :

La DGCIS, la DATAR (secrétariat général de la CIALA), un expert extérieur (s'agissant en particulier des enjeux financiers) et le Préfet de la région concernée expertisent les dossiers déposés par les entreprises.

La CIALA et le Commissariat Général à l'Investissement (CGI) formulent un avis sur la base des rapports d'expertise.

Le Ministre du redressement productif, sur la base de cet avis, formule finalement une décision d'octroi d'aide au titre de l'ARI.

OSEO se charge de la mise en œuvre administrative de cette décision, dans le cadre d'une convention passée avec l'Etat : pour chaque aide une convention élaborée par OSEO fixe la nature et la localisation du programme, et détaille les objectifs et délais pour l'entreprise (effectifs au début et à la fin du programme, assiette des dépenses éligibles retenues, conditions particulières fixées pour l'attribution, le versement et le remboursement de l'aide).

Source : Oséo.

La pertinence des aides à l'investissement pour les entreprises en restructuration peut être remise en cause. Si cette intervention permet de lever les contraintes de liquidité que rencontre l'entreprise en difficulté, l'obligation de maintien de l'emploi peut être un frein à son développement futur, si une restructuration se révèle nécessaire après l'octroi de l'aide. Par ailleurs, ces dispositifs limitent le dynamisme du tissu productif, en empêchant la réallocation des ressources (investissement, appareil productif, ressources humaines) entre les différents acteurs.

3.2.2.3. Les dispositifs sectoriels

Les dispositifs sectoriels représentent une dépense budgétaire de 105 M€ :

- ◆ les débiteurs de tabac bénéficient de 44 M€ d'intervention sous forme de subventions, se déclinant en trois dispositifs : prime de service public de proximité (17 M€), subvention de sécurité (15 M€) et remise compensatoire (12 M€) ;
- ◆ les commerçants et artisans bénéficient de 12 M€ d'intervention, sous forme de subvention versée en cas de départ ;

⁷⁸ 2 M€ pour les PME et ETI dont le projet présente « un intérêt économique et industriel ou technologique majeur ».

⁷⁹ Le critère d'éligibilité a été étendu aux entreprises de plus de 5 000 salariés « qui présentent un projet d'investissement particulièrement ambitieux » en mars 2012. Avant cette date, seules les PME et les ETI étaient éligibles à l'ARI.

Annexe I

- ◆ les débits de boisson bénéficient de 2 M€ d'intervention sous forme d'exonération d'impôt sur les plus-values réalisées à l'occasion d'une reconversion ;
- ◆ le transport ferroviaire bénéficie de 14,5 M€ de subvention, sous forme d'aide à l'exploitation des services de transport combiné ferroviaire ;
- ◆ les médecins bénéficient de 20 M€ d'intervention sous forme d'exonération fiscale ;
- ◆ les avocats bénéficient de 5 M€ d'intervention, sous forme de subvention dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire ;
- ◆ les opérateurs de télécommunication outre-mer bénéficient de 5 M€ sous forme d'exonération d'impôt sur les sociétés ;
- ◆ enfin, les pêcheurs bénéficient de 3 M€ d'intervention, concernant l'étalement des plus-values de cession de navires de pêche.

3.2.2.4. Conclusions

Proposition n° 22 : Les dispositifs de sécurisation du parcours professionnels sont un élément essentiel pour l'accompagnement des salariés touchés par les restructurations d'entreprise. Un renforcement de ces dispositifs (CSP, départs volontaires, ...) peut améliorer la gestion des restructurations par l'entreprise et minimiser les conséquences sur l'emploi.

Proposition n° 23 : Les aides à l'investissement de restructuration peuvent être rationalisées. Si elles permettent de dégager de la liquidité à court terme pour les entreprises en restructuration, les contreparties en matière d'emploi peuvent contraindre le développement à long terme de l'entreprise et risquent de limiter le dynamisme du tissu productif en empêchant la réallocation des ressources entre les différents acteurs.

3.2.3. Les interventions économiques en phase de cessation

Les interventions publiques en faveur des entreprises en phase de cessation représentent un coût budgétaire de près de 130 M€, et regroupent essentiellement des interventions sectorielles :

- ◆ l'intervention en faveur des buralistes (90 M€) : elle regroupe les subventions de fin d'activité (5 M€) et l'allocation viagère aux débiteurs de tabac versée par la CDC (85 M€) ;
- ◆ l'intervention en faveur des agriculteurs (41 M€) : elle est assurée via une subvention versée en cas de départ.

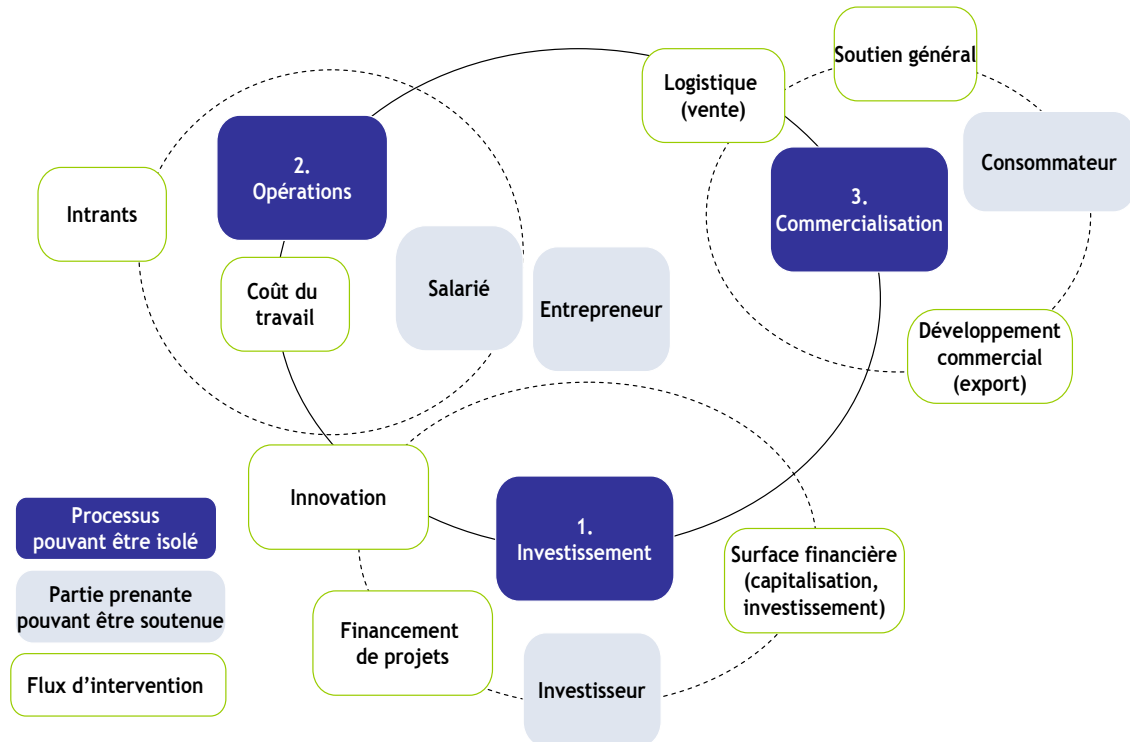
4. Interventions économiques et cycle de production de l'entreprise

L'objectif de cette partie est d'analyser les interventions en fonction de leur place dans le cycle économique de l'entreprise.

On peut schématiquement représenter le cycle de production de l'entreprise autour de trois phases :

- ♦ **la phase de financement et d'investissement** correspond au moment où les capitaux nécessaires à la réalisation des projets de l'entreprise sont rassemblés (financement externe et interne, soutien à l'investissement et à l'innovation). Cette phase d'investissement est en partie alimentée par des flux internes provenant de la phase de commercialisation et que l'on peut ramener de manière stylisée à de l'autofinancement. En sortie cette phase assure les moyens de paiement et de processus (recherche) de la phase opérationnelle de production ;
- ♦ **la phase de production ou d'opérations** correspond à la réalisation par l'entreprise de la production qui sera commercialisée. Elle utilise pour cela des intrants, de la main d'œuvre. Elle utilise également les moyens investis lors de la première phase. Il s'agit d'une vision proche de celle du compte de résultat dans sa partie emploi ;
- ♦ **la phase de commercialisation**, qui correspond à la vente, y compris à l'exportation, des biens et services générés par l'activité de l'entreprise. Par ailleurs, sont également classées dans cette phase les interventions qui constituent un soutien général à l'entreprise. Elle sort de cette phase qui mobilise des moyens de soutien particulier un résultat brut qui viendra alimenter ses investissements ou rémunérer ses parties prenantes selon un choix de partage de la valeur ajoutée.

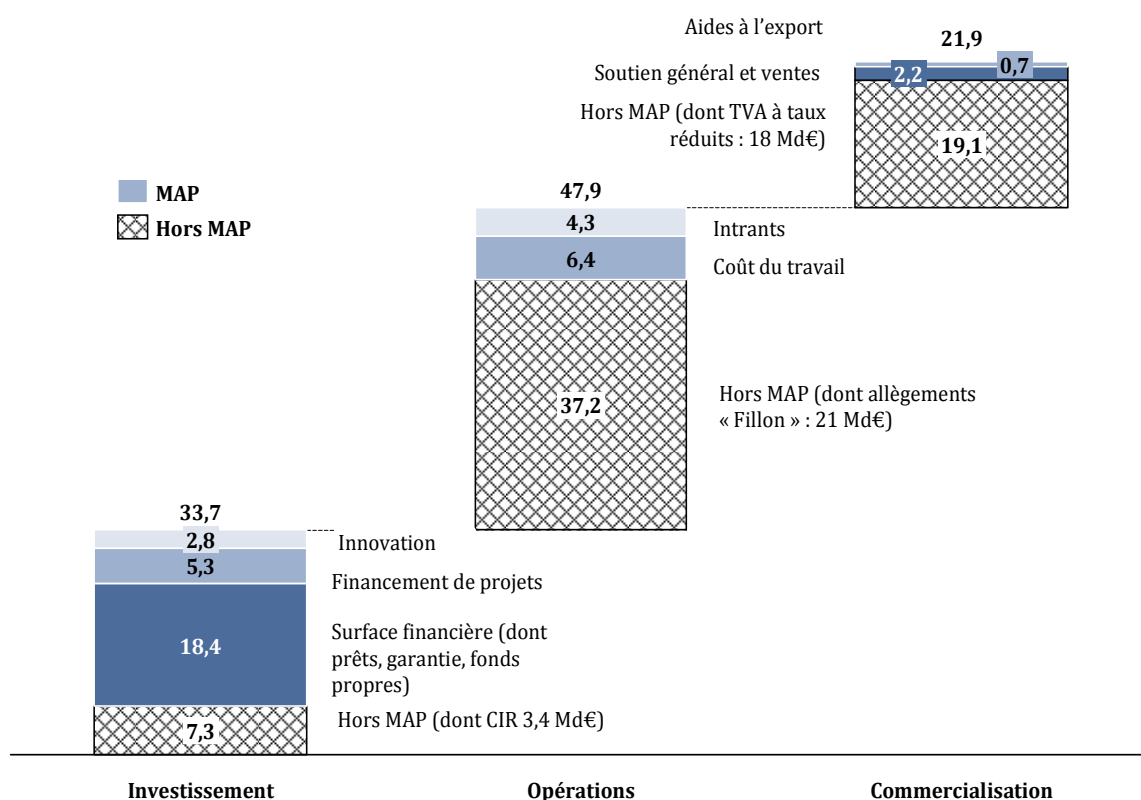
Graphique 18 : Interventions en faveur des entreprises et cycle de production



Les aides en faveur des entreprises sont majoritairement liées aux opérations (48 Md€). Elles sont, lorsque l'on considère les volumes d'intervention, également conséquentes en matière d'investissement (33,8 Md€) et en matière d'aide aux clients (21,8 Md€).

Ce profil est nettement déformé lorsque l'on regarde les aides du seul périmètre MAP : de fait, l'exclusion des allègements généraux et des dispositifs de formation professionnelle, des mesures de TVA et, dans une moindre mesure, du CIR conduisent à modifier la hiérarchie apparente des priorités gouvernementales : les interventions en soutien à l'investissement deviennent alors majoritaires (26,5 Md€), les soutiens au processus opérationnel sont en apparence divisés par trois (10,8 Md€) quand les soutiens en faveur de la commercialisation (2,7 Md€) sont très sensiblement réduits suite à la sortie de l'analyse des dispositifs de TVA.

Graphique 19 : Interventions dans le cycle économique de l'entreprise (en Md€)



Source : Mission.

La présente partie analyse les soutiens, aides et interventions attachés à chacune des étapes du cycle économique de l'entreprise. Pour chaque étape, les enjeux économiques pour les entreprises françaises seront rappelés, afin d'examiner l'adéquation des interventions avec les besoins des entreprises françaises.

4.1. Les interventions en faveur de l'investissement des entreprises

L'objectif de cette partie est d'analyser les interventions en faveur du financement et de l'investissement des entreprises. Les interventions analysées dans cette partie n'incluent pas les financements apportés aux entreprises en phase de création et de transmission-restructuration-cessation.

Les quatre premières sous-parties analysent l'intervention de l'État telle que perçue par l'entreprise : celle-ci permet d'intervenir sur le financement externe (4.1.1), le financement interne (4.1.2), le financement de l'innovation (4.1.3) ou le financement d'investissements spécifiques (4.1.4).

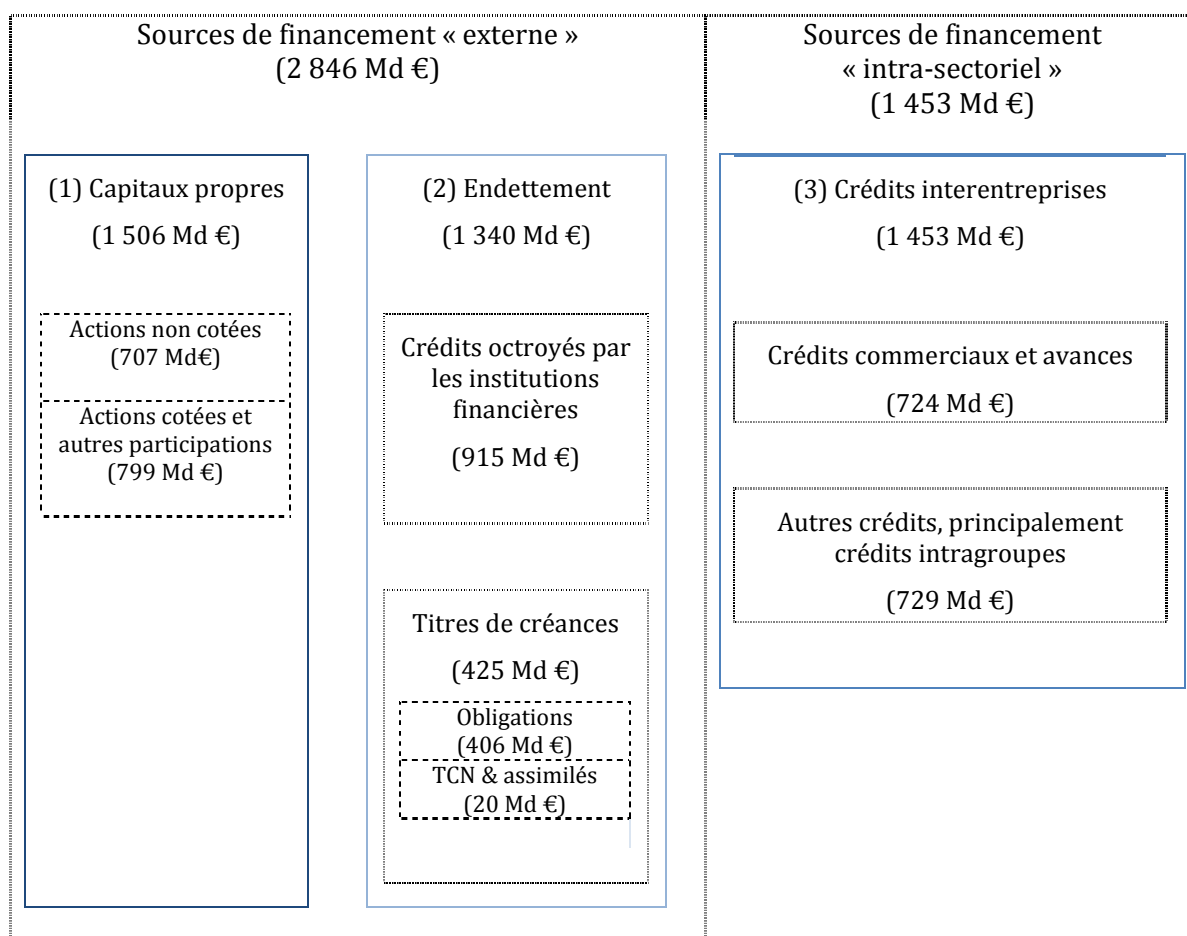
La dernière sous-partie analyse les dispositifs d'intervention de l'État, quel que soit le levier d'action retenu par la puissance publique. Cette intervention s'articule autour de trois axes : le soutien apporté par les opérateurs de l'État (4.1.5.1), le financement direct de projets par l'État (4.1.5.2) et la mise en place d'un cadre fiscal favorable à l'investissement et à l'épargne (4.1.5.3).

4.1.1. Le financement externe

4.1.1.1. Le financement des entreprises repose principalement sur les capitaux propres

Le financement externe des entreprises françaises (sociétés non financières, SNF) mobilise de l'ordre de 2 850 Md€ sous forme de capitaux propres, de crédits octroyés par les institutions financières et de titres de créance émis par les entreprises elles-mêmes. Outre le financement externe, les financements intra-groupes et le crédit commercial interentreprises jouent aussi un rôle important dans la structure financière des entreprises.

Graphique 20 : Schéma des différentes sources de financement



Source : DG Trésor.

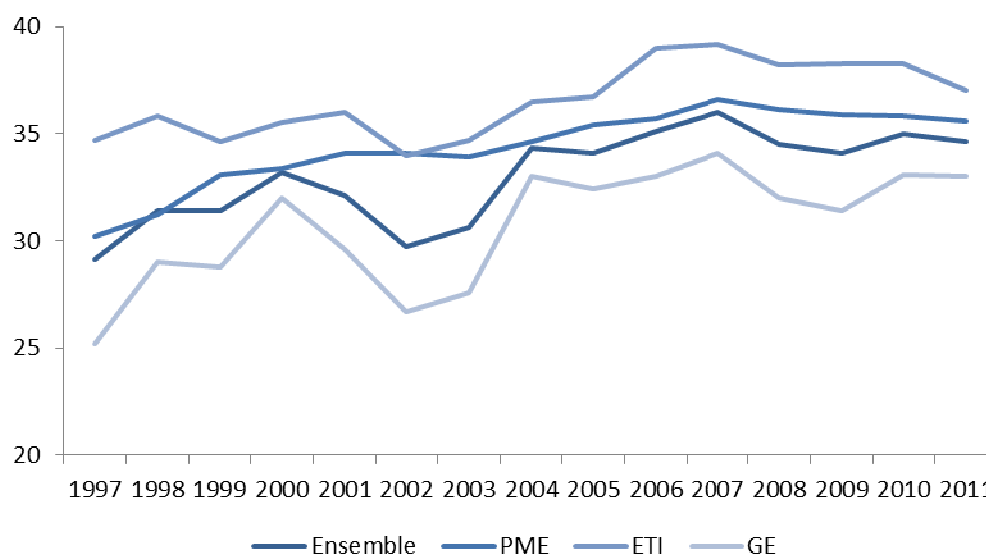
4.1.1.1.1. Les capitaux propres (ou fonds propres) constituent la première source de financement des SNF

Les capitaux propres sont placés en haut du passif du bilan, ils déterminent la valeur de l'entreprise. Ils se constituent des sommes apportées par les associés et les actionnaires (capital social) et des capitaux laissés par les actionnaires à disposition des SNF, sous forme de bénéfices générés par l'activité des entreprises et mis en réserve.

La valorisation du capital social des sociétés non financières françaises s'élève à 3 704 Md € en 2011 avec 1 244 Md € d'actions cotées et 2 496 Md € d'actions non cotées. En excluant le capital social détenu par les SNF au titre de leur participation dans les sociétés, du fait des structurations en groupe et de l'existence de filiales, le capital social détenu par les agents économiques autres que les SNF elles-mêmes – ménages, sociétés financières, administrations publiques ou le reste du monde – s'élèverait à 1 506 Md €, dont 799 Md € d'actions cotées et 706 Md € d'actions non cotées.

Sur les dix dernières années, y compris durant la crise, les capitaux propres se sont accrus, de manière plus rapide que l'ensemble des ressources des entreprises, celles-ci étant constituées des capitaux propres et de l'endettement financier (crédit, titres de créances et endettement intra-groupes). Cette tendance s'explique par l'importance de la mise en réserve des résultats plutôt que par de nouveaux appels à des capitaux extérieurs.

Graphique 21 : Evolution de la part des capitaux propres dans le total du bilan



Source : Banque de France, données FIBEN.

Cette évolution recouvre cependant une dispersion importante. Ainsi, un quart des PME ont un ratio de capitaux propres supérieur à 60 % (ratio inférieur chez les ETI et les grandes entreprises), alors qu'un dixième d'entre elles ont un ratio de capitaux propres inférieur à 4 %. Parallèlement, 10 % des entreprises ont un ratio de fonds propres nettement négatif (pour la quasi-totalité il s'agit de PME), i.e. se trouvent dans des situations où les pertes cumulées ont absorbé l'intégralité des capitaux propres. Cette proportion ne cesse de progresser depuis 2007, ce qui témoigne d'une plus grande fragilité de cette catégorie d'entreprises.

La progression des capitaux propres connaît un ralentissement sur les dernières années d'exercices. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette moindre évolution :

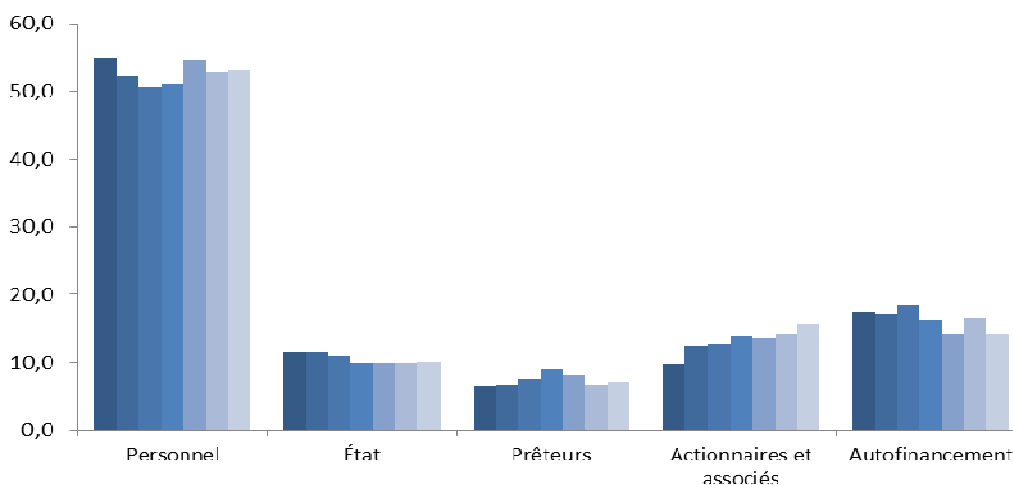
- ♦ la stagnation des profits limite sensiblement les mises en réserves de résultat, principale composante de l'augmentation des capitaux ;

Annexe I

- ◆ l'environnement économique, et en particulier le ralentissement de l'activité, se traduisant par une baisse des résultats, affecteront l'évolution des capitaux propres.

Parallèlement à la hausse des capitaux propres, la distribution des dividendes s'est accrue sur les dernières années, amplifiant la baisse du taux d'épargne. La part dans le revenu global des dividendes versés aux actionnaires et associés est en nette progression sur les dernières années. Cette hausse reste contenue dans les PME, mais concerne particulièrement les grandes entreprises et les ETI, dont les dividendes versés se sont élevés à 10,7 % et 13,7 % respectivement du revenu global en 2011. Toutefois, cette progression doit être relativisée : les fonds versés aux actionnaires peuvent être réinjectés sous forme d'apports en compte courant, d'augmentation de capital ou de primes d'émission, et participent aussi au financement des entreprises.

Graphique 22 : Distribution du revenu global entre 2005 et 2011



Source : Banque de France, données FIBEN.

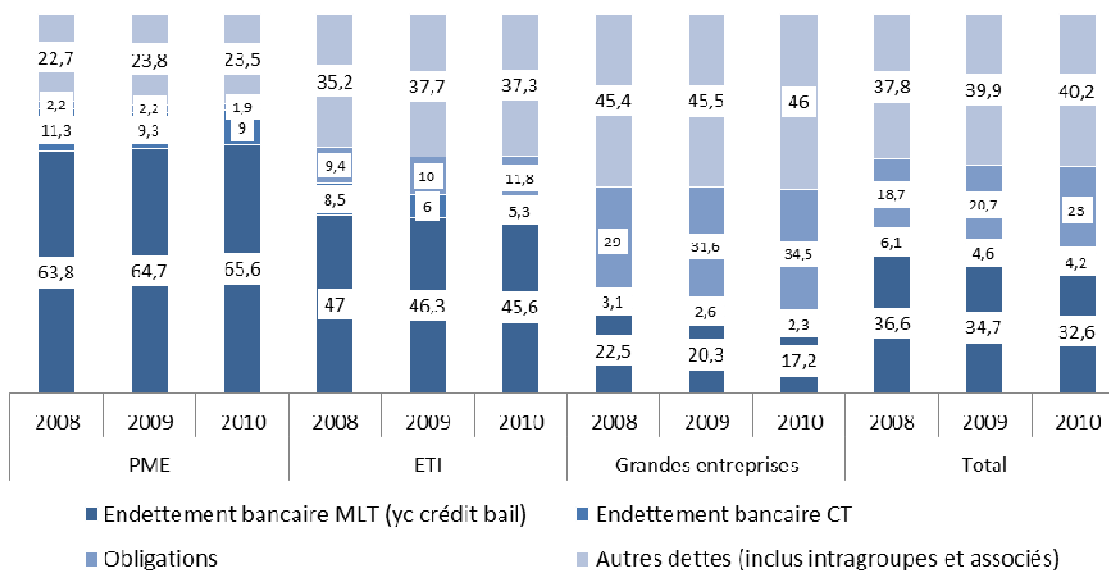
4.1.1.1.2. Les crédits représentent plus de deux tiers des financements en dette, mais leur importance est très variable selon la taille des entreprises

Les concours de crédits octroyés par les institutions financières constituent la deuxième source de financement des entreprises françaises. Ils représentent 915 Md € à fin 2011, dont environ 800 Md € sont octroyés par les banques résidentes. Ils sont répartis pour 20 % en crédits de trésorerie (de maturité courte, souvent inférieure à un an) et pour 80 % en crédit d'investissement.

L'endettement de marché (obligations et titres de créances négociables) représente un total de 425 Md € et connaît un dynamisme très net sur la période récente. Il concerne principalement les grandes entreprises, et dans une moindre mesure les ETI. L'endettement de marché représente respectivement 12 % et 35 % de l'endettement financier des ETI et des grandes entreprises, dont 5 % contribue au financement de trésorerie (financement de court terme).

Le crédit octroyé par les institutions financières est particulièrement important pour les plus petites entreprises, qui ont un accès limité aux autres sources de financement. Pour les PME, le crédit bancaire de moyen/long terme représente 66 % de leur endettement contre 17 % pour les grandes entreprises, alors que les crédits bancaires de court terme représentent respectivement 9 % et 3 % pour les deux catégories. Les ETI sont dans une situation intermédiaire.

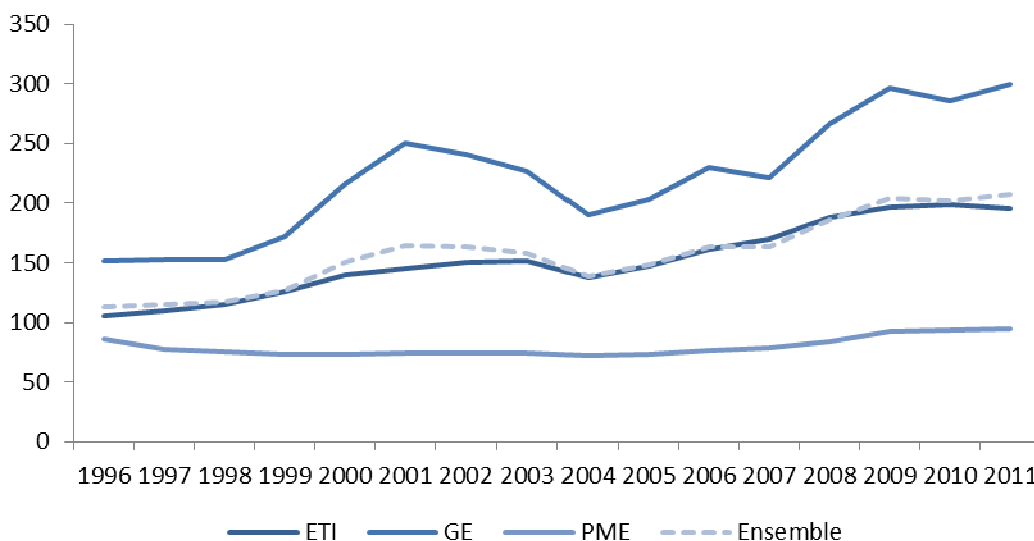
Graphique 23 : Composantes de l'endettement financier des entreprises



Source : Banque de France, données FIBEN.

Le taux d'endettement des SNF s'est nettement accru depuis 2008, pour s'établir à près de 130 % de la valeur ajoutée, un plus haut niveau historique. Cette évolution est marquée par la hausse du niveau de l'endettement, cumulée à une baisse de la valeur ajoutée dans le contexte d'un environnement économique défavorable.

Graphique 24 : Evolution du taux d'endettement



Source : Banque de France, données FIBEN.

Encadré n°17 : Définition du taux d'endettement

L'endettement des sociétés non financières est défini par la Banque de France comme la somme des :

- crédits accordés aux SNF résidentes par les institutions financières résidentes ;
- obligations émises par les SNF résidentes ;
- titres de créances négociables de court terme émis par les SNF résidentes.

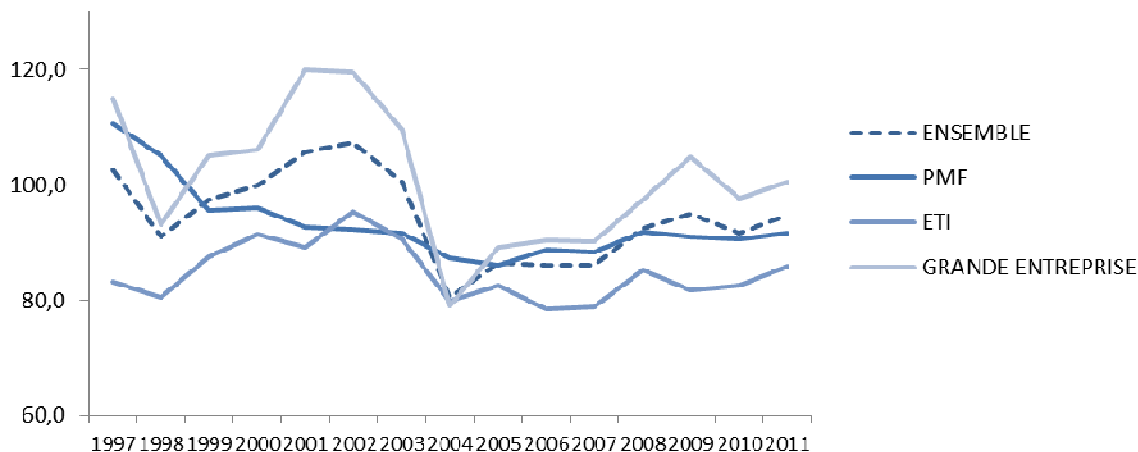
Le taux d'endettement est défini comme le ratio entre l'endettement des SNF et la valeur ajoutée.

Source : Banque de France.

L'augmentation de l'endettement est plus marquée dans les grandes entreprises, que dans les autres catégories d'entreprises. Elle concerne assez peu l'endettement bancaire, et se concentre sur les autres composantes de l'endettement financier (obligations et autres dettes, y compris auprès du groupe et associés).

Rapporté aux capitaux propres, l'endettement financier est en hausse sur les dernières années, la tendance étant encore plus marquée pour les ETI et les grandes entreprises, cette dernière catégorie concentrant à elle-seule plus de 58 % de l'endettement financier total. A l'inverse, l'endettement financier des PME est plus stable sur la période récente.

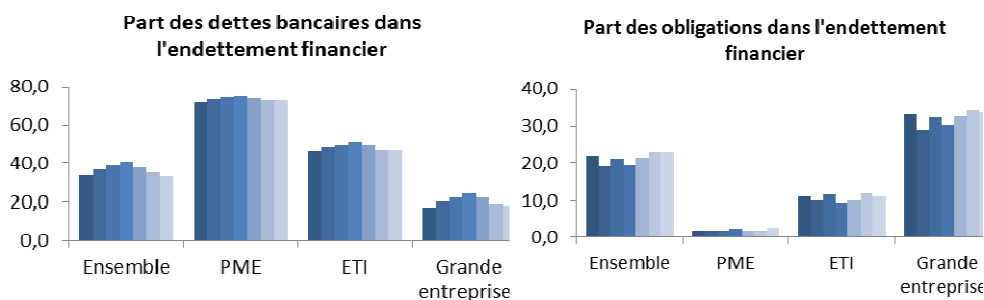
Graphique 25 : Endettement financier, en % des capitaux propres



Source : Banque de France, données FIBEN.

S'agissant de l'évolution de la composition de l'endettement financier, le recours à l'endettement bancaire est en baisse, toutes catégories confondues. Cet effet peut être expliqué par le resserrement des conditions d'octroi du crédit pour les entreprises (entre autres lié aux nouvelles normes Bâle III), ainsi qu'à une conjoncture économique défavorable, retardant les perspectives de redémarrage de l'activité. La baisse du recours au crédit bancaire est d'autant plus marquée pour les grandes entreprises. Parallèlement, le recours à l'emprunt obligataire est en hausse pour les grandes entreprises, qui y trouvent une alternative croissante au crédit bancaire. Cette tendance est plus stable pour les ETI. Par ailleurs, ce type de financement demeure très limité pour les PME, dont la principale composante de l'endettement reste le crédit bancaire, avec une tendance à la baisse des crédits de court terme.

Graphique 26 : Evolution de la structure de l'endettement de 2005 à 2011



Source : Banque de France, données FIBEN.

L'évolution des charges financières, liées à la hausse de l'endettement, reste plus modérée, en raison des conditions financières favorables : le taux moyen mensuel des crédits nouveaux aux sociétés non financières d'une durée supérieure à un an est passé de 5,6 % en septembre 2008 (plus haut niveau historique) à 3,4 %⁸⁰ fin décembre 2010, soit un allègement de 216 points de base en trois ans. En conséquence, la part des charges financières dans le revenu global reste inférieure à 10 %, toutes catégories confondues (cf. graphique *supra*).

4.1.1.1.3. Les crédits interentreprises

Les crédits interentreprises ne constituent pas, à proprement parler, une source de financement en tant que telle du secteur dans son ensemble. Néanmoins, le développement croissant des relations financières entre entreprises d'un même groupe et du crédit fournisseur amplifie le rôle des crédits interentreprises comme source de financement.

En raison d'une structuration des entreprises sous forme de groupes, les financements intragroupes représentent 40 % de l'endettement financier des SNF à fin 2010, souvent sous forme de prêts entre la maison « mère » et les filiales. Ils constituent un volume de 729 Md€, en forte augmentation sur la période récente.

Les crédits commerciaux et avances constituent une source de financement de court terme qui s'élève à 794 Md€ en 2011. Il s'agit des créances financières résultant de l'octroi direct de crédits par des fournisseurs à des acheteurs dans le cadre de leurs opérations commerciales (crédit fournisseur) ainsi que des avances sur travaux en cours ou commandés associés à de telles opérations. Ces crédits commerciaux croissent mécaniquement au fur et à mesure que l'activité croît et peuvent être affectés par l'évolution de pratiques commerciales (délais de paiement par exemple). Une part de ces crédits commerciaux correspond à des crédits commerciaux d'entreprises non résidentes vers les résidents. Ces crédits fournisseurs sont néanmoins généralement la contrepartie des créances clients. En net, pour l'ensemble des SNF, le solde des crédits accordés par les fournisseurs et des créances sur les clients représente de l'ordre de 100 Md qui sont financés par des crédits de trésorerie.

4.1.1.2. Les interventions de l'État en faveur du financement en bilan des entreprises

Les concours de l'État au bilan des entreprises représentent près de 11 Md € d'intervention. Selon la classification ci-dessus des sources de financement des entreprises, cette intervention permet de jouer sur les trois leviers de financement externe des entreprises :

- ◆ le financement haut de bilan, en permettant l'apport de fonds propres (directement ou indirectement) ;
- ◆ le financement par emprunt, à travers les prêts et garanties bancaires ;
- ◆ les crédits interentreprises.

Cette partie s'intéresse à la description des instruments d'intervention de l'État. La description détaillée des dispositifs est faite dans la partie 4.1.5.

⁸⁰ Source : Banque de France, « Les entreprises en France en 2011 : l'activité s'accroît mais la rentabilité faiblit », Observatoire des entreprises.

Annexe I

4.1.1.2.1. Le financement en haut de bilan

Le financement en haut de bilan, à travers l'apport de capitaux propres, mobilise près de 5,8 Md € d'interventions et est opéré via deux instruments principaux :

- ♦ des exonérations fiscales et sociales ;
- ♦ des interventions directes en fonds propres (2,5 Md €).

Les exonérations fiscales et sociales représentent une dépense fiscale de 3,3 Md €. Elles bénéficient soit aux parties prenantes (salariés, investisseurs, entrepreneurs...), au titre de leur participation dans le capital des entreprises, soit à l'entreprise, au titre de détention de capitaux dans d'autres structures. Selon le bénéficiaire direct de l'aide, ces interventions se répartissent comme suit :

Tableau 16 : Les exonérations fiscales et sociales en faveur de la capitalisation des entreprises

Bénéficiaire direct	Montant 2013
Salariés	2 091
Investisseurs	1 181
Entreprise	14
Total	3 286

Source : Direction du Budget, documents budgétaires, retraitement mission MAP.

Les interventions directes en fonds propres sont assurées par CDC Entreprises, en investissement direct (1,4 Md € en 2013, dont 35 M€ pour le renforcement des fonds propres d'entreprises de l'économie sociale et solidaire) ou en investissement indirect (1,1 Md €) via les fonds de capital régionaux et nationaux du programme France Investissement.

4.1.1.2.2. Le financement externe par emprunt

Les interventions en financement externe représentent un coût de 5,1 Md € en 2013 et sont de deux types :

- ♦ **l'intervention directe en prêts (plus de 4 Md €) :** elle est essentiellement assurée par Oséo (bpifrance) (4 006 M€) et permet le financement à moyen-long terme des entreprises. Les prêts octroyés par Oséo (bpifrance) sont mis en œuvre en cofinancement avec un prêt bancaire. Outre les prêts accordés par Oséo (bpifrance), les prêts sectoriels, octroyés par l'État ou par le CNC, représentent 39 M€ d'intervention en faveur du secteur du cinéma et des libraires ;
- ♦ **l'intervention en garanties de prêt bancaire (1,1 Md €) :** cette action améliore l'accès des entreprises au financement bancaire, plus particulièrement les ETI et les PME en phase de développement. Elle est assurée par Oséo (bpifrance) (1 006 M€), l'AFD (130 M€) en ce qui concerne les garanties apportées aux entreprises implantées en outre-mer, le Crédit Agricole (1 M€) en faveur des agriculteurs corses et l'IFCIC (1 M€) pour les interventions en faveur du cinéma et des industries culturelles.

4.1.1.2.3. Les crédits interentreprises

Les interventions en faveur des crédits interentreprises représentent 10 M€ d'intervention. Elles sont assurées par le fonds de sécurisation du crédit interentreprises (CAP+). Ce dispositif permet d'améliorer les conditions de crédit interentreprises, au moment où les enquêtes de conjoncture font état d'une réapparition de tensions sur la trésorerie, qui restent néanmoins très en deçà des tensions observées en 2008-2009.

Encadré n°18 : Le dispositif CAP +

CAP+⁸¹ est un dispositif de garantie des risques de crédit interentreprises, qui permet de compléter le dispositif CAP⁸². Il est accessible à toutes les entreprises qui se sont vues notifier un retrait total de garantie ou un refus de garantie sur un client donné, lorsque l'assureur-crédit pense que la probabilité du défaut à un an de ce dernier est comprise entre 2 et 6 %. L'État n'expose pas les deniers publics à des risques d'entreprises dont la cessation de paiement apparaît trop forte, ni à l'inverse aux risques actuellement assurables par le marché, et faisant, éventuellement, l'objet d'un CAP. Tous les clients ne sont donc pas éligibles au CAP+, qui est un dispositif ciblé.

Conditions d'éligibilité : toute entreprise peut obtenir une garantie CAP+ si son client est une PME ou une entreprise de taille intermédiaire (chiffre d'affaires inférieur à 1 500 M€) située en France. Le fournisseur peut être français ou européen.

Montant de la garantie : Le montant du CAP+ résulte de la demande de l'assuré, dans la double limite d'un montant par client et d'un plafond d'indemnisation par assuré.

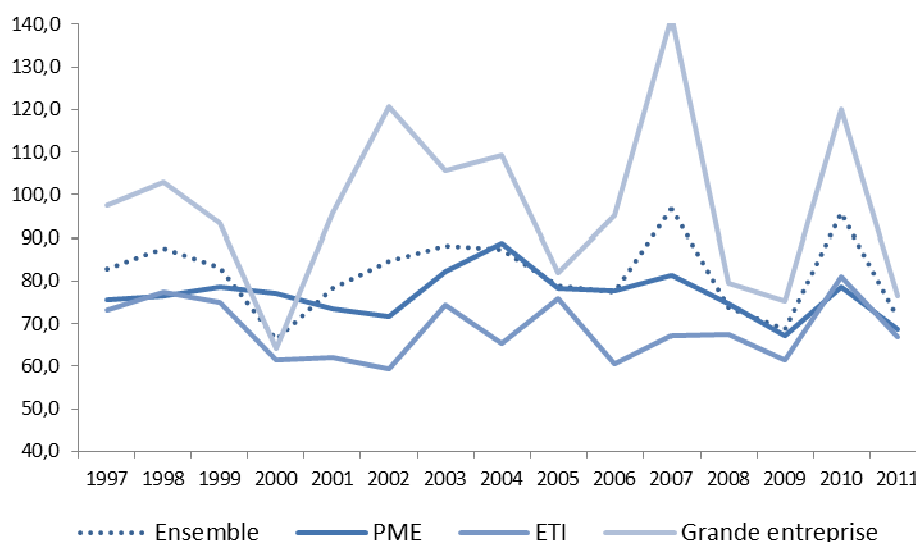
Source : www.minefi.gouv.fr

4.1.2. Le financement interne

4.1.2.1. L'autofinancement des entreprises est en baisse, dans un contexte d'érosion des marges

L'autofinancement des entreprises françaises est en baisse, pour atteindre l'un de ses plus bas niveaux depuis 1998. Cette tendance est similaire pour toutes les catégories d'entreprises, avec 18 % des entreprises affichant un autofinancement négatif en 2011. Sur les dix dernières années, la baisse semble plus marquée pour les PME, alors qu'elle est plus fluctuante pour les ETI et les grandes entreprises.

Graphique 27 : Evolution du taux d'autofinancement



Source : Banque de France, données FIBEN.

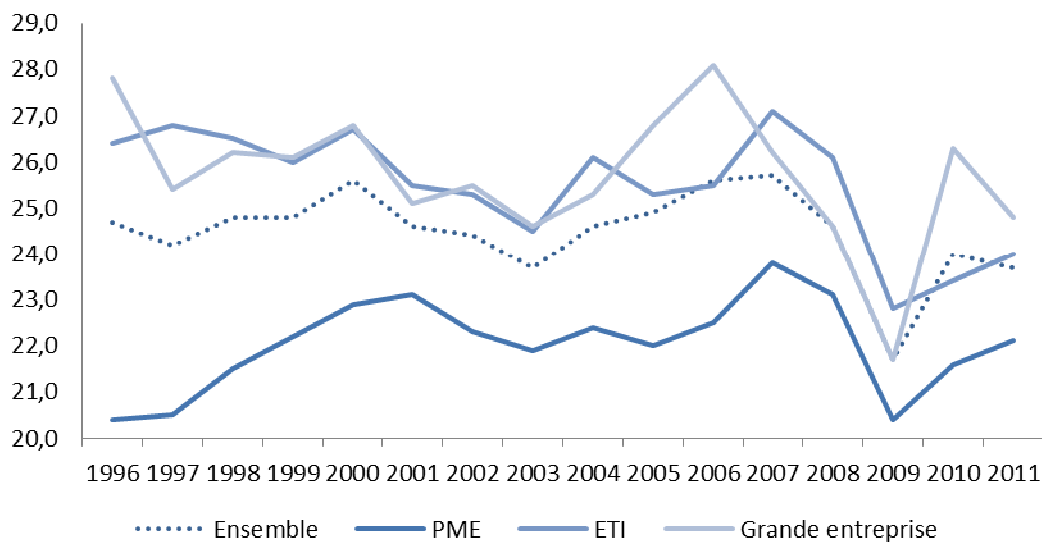
⁸¹ Complément d'Assurance-crédit Public.

⁸² Le Complément d'Assurance-crédit Public (CAP) permet d'éviter une réduction trop brutale des couvertures pour les entreprises assurables par le marché, grâce à un partage des risques des assureurs-crédit avec l'État. Il est disponible dans deux cas de figure : s'il y a eu réduction d'encours garanti depuis le 1er octobre 2008, ou si l'assureur-crédit n'accorde pas l'intégralité de l'encours demandé sur un nouvel acheteur, ou à un nouvel assuré, là encore depuis le 1er octobre 2008.

Annexe I

Avec le renchérissement des coûts de production et la hausse des prélèvements, cette situation est liée à la baisse accélérée du taux de marge. Malgré une légère amélioration en 2010 et 2011, le taux de marge reste bien en-deçà de son niveau avant-crise (24 % en 2011, contre 25,7 % en 2007). L'érosion du taux de marge est marquée pour toutes les catégories d'entreprises, avec une baisse plus marquée pour les grandes entreprises.

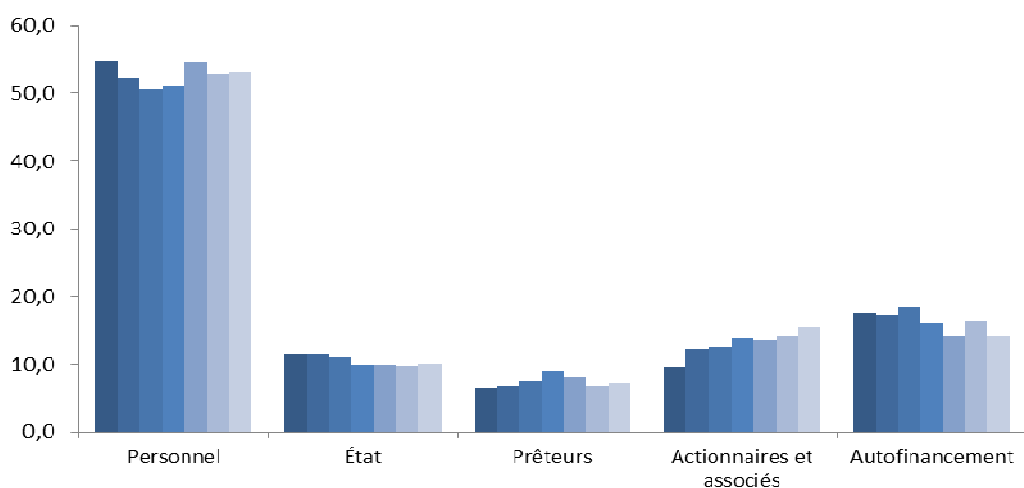
Graphique 28 : Evolution du taux de marge



Source : Banque de France, données FIBEN.

Dans ce contexte, le revenu global des entreprises s'avère marqué par la prédominance des charges du personnel et de la part prélevée par l'État. Cette situation affecte ainsi l'autofinancement des entreprises, qui se situe à son niveau le plus bas depuis 1998.

Graphique 29 : Distribution du revenu global entre 2005 et 2011



Source : Banque de France, données FIBEN.

4.1.2.2. Les interventions en faveur du financement interne

Le soutien au résultat permet d'améliorer les conditions de financement interne des entreprises. En réduisant la part de l'État dans le revenu global de l'entreprise, cette intervention permet d'améliorer la part dédiée à l'autofinancement. Il est utile de noter que ce soutien peut également avoir un effet indirect sur le financement haut de bilan ou le financement par emprunt : en améliorant le résultat de l'entreprise bénéficiaire, ces interventions permettent d'agir sur sa situation financière et améliorer l'accès aux crédits bancaires ou à l'apport de capitaux propres.

Le soutien au résultat représente 3,3 Md € d'intervention en 2013, et mobilise divers instruments d'intervention :

Tableau 17 : les aides au résultat (en M€)

Instrument d'intervention	Montant 2013
Exonérations fiscales	2 832
Subvention	474
Total	3 305

Source : Direction du Budget, documents budgétaires, retraitement mission MAP.

Les exonérations fiscales (2 832 M€) permettent d'agir indirectement sur le résultat des entreprises, en réduisant la part de l'État dans le revenu global. Selon le bénéficiaire direct de l'aide, les exonérations fiscales se répartissent comme suit :

- ♦ des exonérations accordées aux entreprises et aux associations (1 472 M€). Ces interventions permettent de réduire le niveau des prélèvements. Elles sont mises en jeu via les différents impôts payés par les entreprises : impôt sur les sociétés (1 180 M€), taxe foncière (8 M€), impôt sur le revenu dans le cas des entreprises individuelles (54 M€), TVA (230 M€) ;
- ♦ des exonérations accordées aux investisseurs (1 360 M€), au titre de dons aux associations.

Les subventions d'exploitation (474 M€) viennent améliorer directement le résultat des entreprises. Ces subventions sont pour l'essentiel des interventions sectorielles, en faveur des agriculteurs (252 M€), des débiteurs de tabac (116 M€), des entreprises de transports (SNCF, 70 M€) et des entreprises culturelles (36 M€).

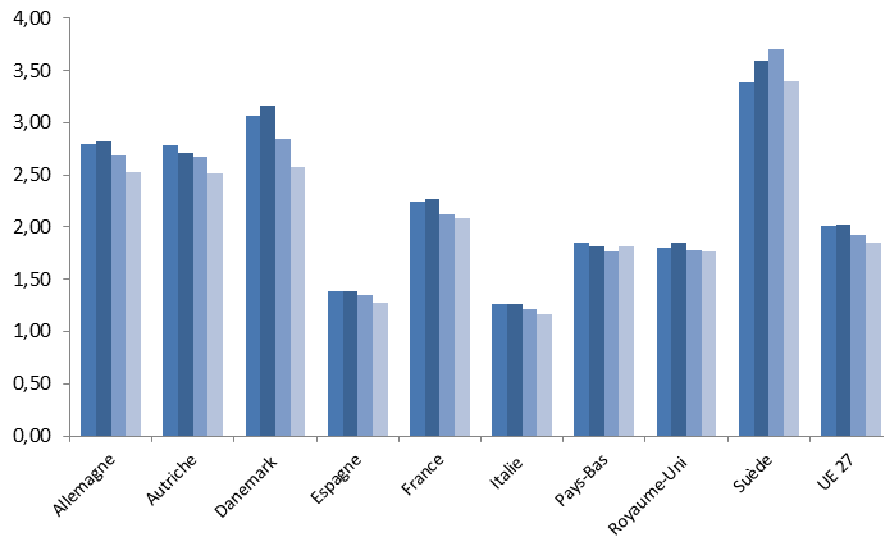
4.1.3. Le financement de l'innovation

4.1.3.1. Les dépenses R&D en France

En 2010, les dépenses intérieures en R&D en France s'élèvent à 43,4 Md €, soit 2,24 % du PIB. Si ce niveau reste supérieur à la moyenne européenne, où les dépenses intérieures en R&D ont représenté 2,01 % du PIB en 2010, il reste inférieur à nos principaux pays partenaires, notamment l'Allemagne (2,8 %) :

Annexe I

Graphique 30 Dépenses intérieures en R&D de 2007 à 2010

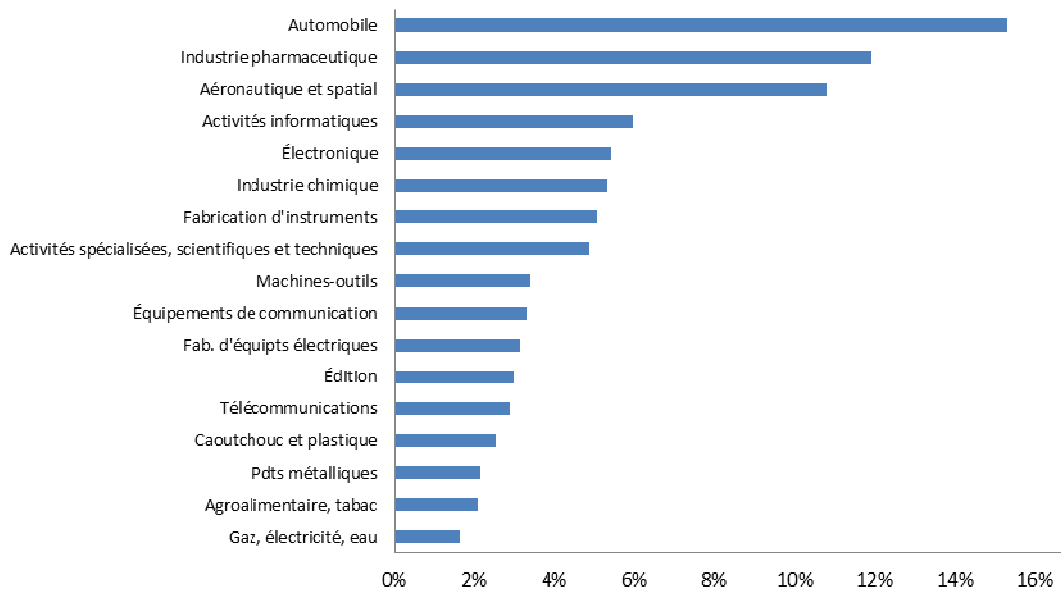


Source : Insee.

La part des dépenses intérieures en R&D dans le PIB est diminution sur les dernières années. Cette tendance s'explique par les contraintes de financement auxquelles font face les entreprises : à un moment où l'autofinancement est à l'un de ses plus bas niveaux, les entreprises réduisent de plus en plus leur effort en R&D. Cette situation peut se révéler critique à long terme, compte tenu de l'impact sur la compétitivité des entreprises.

L'effort en R&D est différencié selon la branche d'activité économique. Les dépenses intérieures en R&D sont plus importantes dans l'industrie, particulièrement dans les secteurs automobile et pharmaceutique, alors qu'elles sont les plus faibles dans certaines industries manufacturières (textile, équipements médicaux et de précision) ainsi que dans les autres secteurs (agriculture, certaines activités de service).

Graphique 31 Dépenses intérieures de R&D en % dans le total des entreprises, par branche d'activité économique



Source : Insee.

4.1.3.2. Les interventions en faveur du financement de l'innovation

Le financement de l'innovation représente 2,6 Md € en 2013. Différents instruments sont déployés :

Tableau 18 : le soutien à l'innovation (en M€)

Instrument d'intervention	Montant 2013
Exonérations fiscales et crédits d'impôt	804
Subvention	847
Garanties et prêts	857
Fonds propres	118
Total	2 626

Source : Direction du Budget, documents budgétaires, retraitement mission MAP.

Les exonérations fiscales et les crédits d'impôt représentent une dépense fiscale de près de 780 M€. Elles sont destinées :

- ♦ aux entreprises, en ce qui concerne la cession de brevets (680 M€) et les jeunes entreprises innovantes (exonération des bénéfices, 19 M€), ainsi que les dépenses de recherche et de développement pour les métiers de l'art (24 M€, en crédit d'impôt) ;
- ♦ aux investisseurs, à l'occasion de la souscription aux fonds communs de placement dans l'innovation et aux sociétés de capital-risque (100 M€).

Les subventions représentent 847 M€ d'intervention. Elles permettent essentiellement le financement de projets innovants par les différents opérateurs de l'État : Oséo (bpiFrance) (355 M€), l'agence nationale de la recherche (131 M€), CNC (91 M€), ADEME (88 M€), France Agrimer (46 M€), Cap'Tronic (4 M€) et CDC (1 M€). D'autres subventions sont directement octroyées par l'État (131 M€), sous forme de soutien sélectif à des projets sectoriels en innovation (subventions à des organismes de recherche dans le domaine de l'aéronautique civile, soutien aux réseaux mixtes technologiques (RMT) et unités mixtes technologiques (UMT), subvention à la recherche appliquée végétale, etc.).

Les prêts et garanties bancaires sont opérés par Oséo (bpiFrance). Les interventions en prêts représentent un volume financier de 36 M€ en 2013, sous forme de prêts à taux zéro en faveur des entreprises innovantes. Les garanties bancaires sont à destination des PME en phase de développement (745 M€), ainsi que des entreprises innovantes de développement durable et de biotechnologies (76 M€).

Encadré n°19 : Le prêt à taux zéro – innovation d'Oséo (bpiFrance)

Oséo (bpiFrance) a mis en place depuis juillet 2010 un prêt à taux zéro pour l'innovation (PTZI). A la différence des avances remboursables classiques offertes par Oséo (bpiFrance), les financements octroyés sont remboursables quel que soit le résultat du projet. Ainsi, en cas d'échec, l'entreprise assume l'intégralité des pertes, Oséo (bpiFrance) n'assumant que le risque de défaut de l'entreprise. Ce dispositif permet donc de répondre au besoin de financement de l'entreprise, mais ne lui offre aucune couverture contre le risque.

Durant la phase d'expérimentation, l'instruction des dossiers est unique et le choix est laissé à l'entreprise en fin de processus d'opter pour un PTZI ou une avance remboursable. Par rapport aux avances remboursables, dont le versement des tranches est soumis à des jalons intermédiaires pour vérifier l'avancement du projet et dont les montants doivent être déduits de l'assiette des dépenses de R&D éligibles au Crédit d'impôt recherche, le PTZI offre aux entreprises une ligne de trésorerie immédiatement disponible et plus facile d'emploi. Le PTZI représente aujourd'hui un tiers des aides à l'innovation (avances remboursables et prêts à taux zéro).

Source : Le financement de l'innovation par Oséo – Trésor Eco n°102, mai 2012.

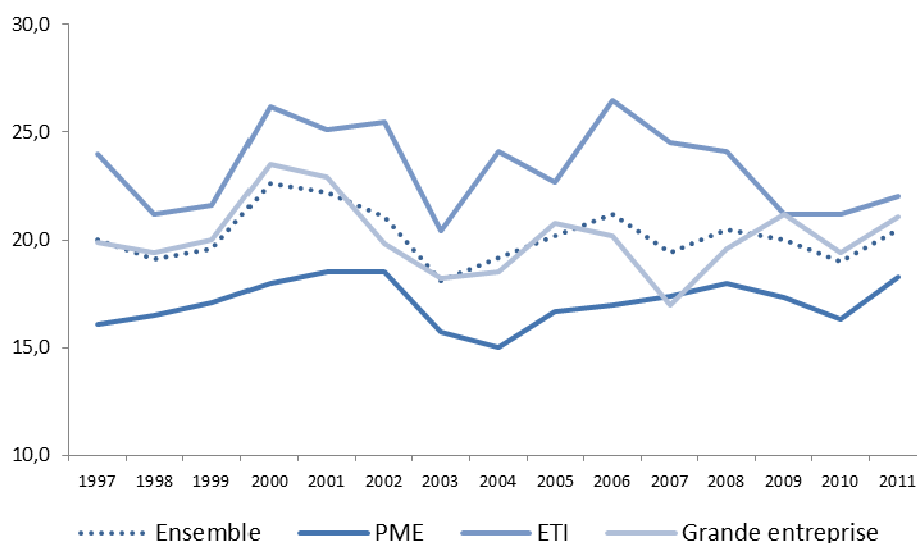
Les interventions en fonds propres sont assurées par la CDC, à travers le fonds « Villes de demain ». Doté de 850 M€ dans le cadre du programme d'investissements d'avenir, ce fonds a pour objet de soutenir des projets innovants et des démonstrateurs technologiques afin de faire émerger un nouveau modèle urbain et de favoriser les pratiques écoresponsables en matière de transports, de gestion de l'énergie et de modernisation de l'habitat.

4.1.4. Le soutien à l'investissement

4.1.4.1. L'investissement des entreprises en baisse

Le taux d'investissement des entreprises françaises, calculé comme le ratio de l'investissement d'exploitation sur la valeur ajoutée, s'inscrit en baisse sur la dernière décennie. Cette tendance est particulièrement marquée pour les ETI, dont le taux d'investissement est passé de 26,5 % en 2006 à 22 % en 2011. Les grandes entreprises connaissent également une tendance à la baisse de l'investissement, entamée en 2000, avec toutefois un léger redressement sur la période récente. Enfin, pour les PME, le taux d'investissement est resté relativement stable sur la même période, mais se maintient à un niveau faible (18,3 % en 2011).

Graphique 32 : Taux d'investissement d'exploitation

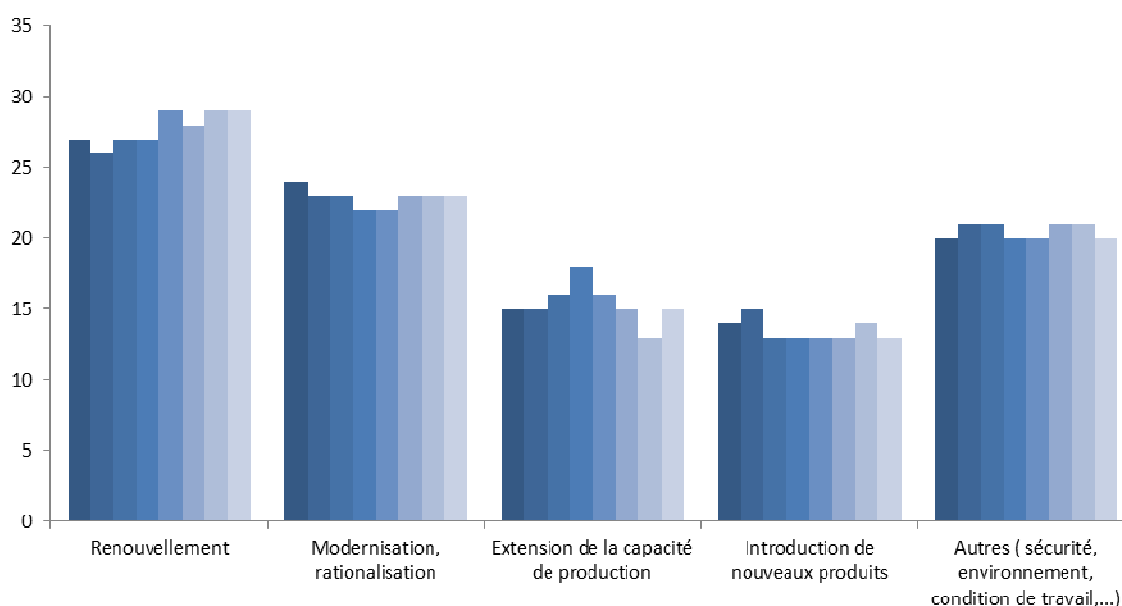


Source : Banque de France, données FIBEN.

L'analyse sectorielle révèle des disparités entre les différents secteurs. L'industrie manufacturière et la construction présentent les taux d'investissement les plus faibles, avec respectivement 17,7 % et 13,1 % en 2011. L'investissement dans l'agriculture s'avère croissant depuis 2007 et atteint 36,6 % de la valeur ajoutée du secteur en 2011. Enfin, l'investissement dans les services, qui concentre deux tiers de l'investissement total des SNF⁸³, reste différencié selon les secteurs : le commerce (14,9 %) et les services de soutien aux entreprises (13,9 %) affichent des taux d'investissement faibles, avec une tendance à la baisse relativement marquée sur la dernière décennie ; à l'inverse, les autres activités de service affichent des taux plus proches de la moyenne et relativement stables sur la dernière période, sauf pour les activités immobilières dont l'investissement est en forte diminution depuis 2006, mais reste toutefois relativement élevé (88,8 % de la valeur ajoutée du secteur en 2011).

Concernant l'industrie, l'analyse par destination de la décision d'investir montre une forte sensibilité des investissements à la conjoncture économique, comme en témoigne la baisse importante des investissements de capacité, en lien avec la faible demande adressée aux entreprises depuis la crise de 2008. Cette baisse s'est effectuée au profit des investissements de renouvellement ou de modernisation, visant à améliorer la productivité globale et réduire ainsi les coûts unitaires de production, dans le but d'améliorer la compétitivité-prix des entreprises. L'investissement visant à introduire de nouveaux produits est stable sur la même période. Il reste toutefois à un niveau faible, inférieur à 15 %, qui limite la compétitivité-hors prix des entreprises.

Graphique 33 Investissement dans l'industrie par destination (en %)



Source : Insee, Enquête sur les investissements dans l'industrie ; données sur la période 2004 – 2011.

⁸³ Chiffre : comptes nationaux, Insee.

4.1.4.2. Les interventions de l'État en faveur de l'investissement

Les interventions directes de l'État en faveur de l'investissement représentent 5,1 Md € en 2013, et mobilisent divers instruments :

Tableau 19 : les interventions en faveur de l'investissement

Instrument d'intervention	Montant 2013
Subvention	2 215
Exonération fiscale et crédit d'impôt	2 132
Prêts et avances remboursables	800
Total	5 147

Source : Direction du Budget, documents budgétaires, retraitement mission MAP.

Les subventions permettent le financement de projets sectoriels spécifiques. Elles sont octroyées par les différents opérateurs de l'État.

Les exonérations fiscales et crédits d'impôt représentent 2,1 Md € d'intervention. Elles créent des incitations sectorielles ou territoriales à l'investissement, à la fois pour les entreprises (amortissement exceptionnel de matériels de production, exonérations au titre de l'installation dans certaines zones d'aménagement du territoire, etc.) et pour les investisseurs, à l'occasion de la souscription au capital de certaines entreprises.

Les interventions en avances remboursables (200 M€) bénéficient exclusivement au secteur aéronautique, et permettent le financement du projet A350.

Les interventions en prêts (600 M€) concernent les contrats de développement participatif gérés par Oséo (bpifrance). Ce programme est à destination des PME et des ETI, en vue de renforcer leur structure financière à l'occasion d'un programme de développement ou d'investissement.

Encadré n°20 : Contrats de développement participatif

Dépenses financées :

- les coûts de mise aux normes, dépenses liées au respect de l'environnement ;
- les coûts liés à une implantation à l'étranger ;
- la croissance externe ;
- les coûts de constitution ou de rénovation d'un parc de magasins ;
- l'acquisition de droit au bail, recrutement et formation de l'équipe commerciale ;
- les travaux d'aménagement ;
- les frais de recrutement et de formation ;
- les frais de prospection, dépenses de publicité, matériels, progiciels, équipements à faible valeur de revente ;
- les besoins en fonds de roulement.

Modalité : Un crédit à taux fixe ou variable sur 7 ans, différé d'amortissement du capital de 2 ans. Montant jusqu'à 3 000 000 euros, dans la limite des fonds propres et quasi-fonds propres de l'entreprise, en cofinancement avec un prêt bancaire, à raison de 1 euro de contrat de développement pour 2 euros de prêts d'accompagnement, et/ou avec des apporteurs en fonds propres à raison de 1 euro de contrat de développement pour 1 euro de fonds propres apportés.

Garanties : Aucune garantie sur les actifs de l'entreprise, ni sur le patrimoine du dirigeant. Seule une retenue de garantie de 5 % est prévue. Elle est restituée après remboursement du prêt, augmentée des intérêts qu'elle a produits.

Source : www.oseo.fr

4.1.5. Les dispositifs d'intervention de l'État

Quel que soit le levier d'action choisi par la puissance publique (aide au bilan, au résultat, à l'innovation ou à l'investissement), les dispositifs déployés en faveur du financement des entreprises peuvent être répartis en trois catégories :

- ♦ **les interventions directes des opérateurs de État (9,5 Md €)** : les opérateurs de l'État interviennent directement en faveur du financement des entreprises, en financement haut de bilan (apport de fonds propres) et en financement externe via des prêts, garanties de prêts ou subventions directes. Dans ce cadre, l'intervention publique vise à pallier les imperfections du marché du crédit et répond aux besoins des entreprises en matière de financement ;
- ♦ **le financement direct de projets (3,5 Md €)** : l'État et ses opérateurs interviennent pour le financement direct de projets. L'intervention publique vise à assurer la réalisation de projets spécifiques, ayant des externalités économique, sociale ou culturelle, mais dont la rentabilité n'est pas assurée pour les acteurs privés ;
- ♦ **les dispositifs d'incitation fiscale (9,7 Md €)** : en mettant en place un cadre fiscal favorable pour l'investissement des particuliers dans les entreprises (investissement direct ou indirect) et l'épargne, ainsi que pour l'investissement des entreprises elles-mêmes, la puissance publique agit sur l'allocation des ressources en faveur des entreprises.

4.1.5.1. Les interventions directes des opérateurs de l'État

Les opérateurs de l'État interviennent directement dans le processus de financement des entreprises, via des moyens extrabudgétaires, avec l'apport de fonds propres (2,6 Md €), de garanties (2 Md€), de prêts (4,6 Md€), mais aussi via des moyens budgétaires, à travers les subventions (286 M€).

Avec 6,6 Md € d'interventions sous forme de garanties et de prêts, Oséo (bpifrance) constitue l'acteur public de référence en matière de financement, avec un soutien particulier aux entreprises innovantes. Oséo (bpifrance) intervient ainsi autour de trois missions :

- ♦ le soutien à l'innovation : Oséo (bpifrance) permet d'apporter un soutien financier aux projets innovants risqués portés par des ETI ou des PME et générateurs d'externalités positives ;
- ♦ l'intervention en garantie : les garanties d'Oséo (bpifrance) permettent de faciliter le financement des PME par les établissements bancaires, en couvrant entre 40 et 70 % des encours de crédit ;
- ♦ le financement en prêts : Oséo (bpifrance) intervient en cofinancement avec des acteurs bancaires afin d'accroître le volume des prêts et répondre aux besoins importants de financement pour la création et le développement des entreprises. Outre les prêts classiques, cette mission mobilise divers instruments, comme les financements mezzanine (contrats de développement participatifs), le prêt participatif d'amorçage (prêt de longue durée – 8 ans, à différé de remboursement, permettant à l'entreprise de financer son activité dans l'attente d'un investisseur.

Les interventions en fonds propres sont principalement assurées par CDC-entreprises (2,5 Md €). Société de gestion, filiale du groupe Caisse des dépôts et désormais intégrée à bpifrance, elle permet l'apport en fonds propres des PME à potentiel de croissance non cotées, via l'investissement dans des véhicules de capital-investissement, qui eux même investissent dans des entreprises et directement dans les PME. CDC-entreprises représente en moyenne 35 % des fonds d'amorçage en France et 20 % des fonds de capital-risque.

D'autres acteurs sont également impliqués dans le financement direct des entreprises :

- ◆ l'AFD, avec une intervention en garanties (130 M€) pour les entreprises implantées outre-mer ;
- ◆ le Crédit agricole de la Corse, avec une intervention en garanties (1 M€), pour les agriculteurs ;
- ◆ l'IFIC, en ce qui concerne les garanties apportées pour le cinéma et les industries culturelles (5 M€) ;
- ◆ FranceAgrimer, avec une intervention en subvention (46 M€), en ce qui concerne le financement de l'adaptation des filières ;
- ◆ Cap'Tronic, avec une intervention en subvention (4 M€) pour les aides à l'innovation.

4.1.5.2. Le financement direct de projets

Le financement de projet représente 3,5 Md € d'intervention en 2013 et mobilise divers instruments : avances remboursables, subventions ou apport en fonds propres. En fonction des différents acteurs, cette dépense se répartit comme suit :

Tableau 20 : Financement direct de projet

	Prêts et avances	Fonds propres	Subventions	Total
État	200	-	1 448	1 648
CNES	-	746	-	746
Oséo – CDC	-	-	390	390
ADEME	-	-	259	259
CNC	29	-	186	186
FranceAgrimer	-	-	94	94
Agence Nationale de la Recherche (ANR)	-	-	78	78
Agence nationale de la recherche et de la technologie (ANRT)	-	-	53	53
CNL	10	-	-	10
OEADOM	-	-	4	4
Total	239	746	2 508	3 468

Source : Direction du Budget, documents budgétaires, retraitement mission MAP.

L'intervention en financement de projets concerne principalement le centre national des études spatiales (CNES, 746 M€), dont l'action permet l'apport en fonds propres pour le financement du projet de lanceur de nouvelle génération Ariane 6. Ce financement est assuré dans le cadre du programme Investissement d'avenir (PIA).

L'intervention de l'État assure le financement par avances remboursables des projets aéronautiques (200 M€), ainsi que des subventions pour divers projets de recherche (2,5 Md €). Les concours au secteur aéronautique permettent principalement de financer le projet A350, dont le coût en 2013 est évalué à 200 M€. Outre les avances remboursables, le secteur aéronautique bénéficie également de subventions à divers organismes de recherche (66 M€). Pour le reste, l'intervention de l'État permet de financer des projets de recherche dans l'agriculture et dans l'industrie.

Le financement de projets par Oséo (bpifrance) est mis en œuvre dans le cadre de deux dispositifs :

- ♦ **le fonds de compétitivité des entreprises** (FCE, 170 M€), qui subventionne des projets des clusters du programme intergouvernemental européen Eurêka, les initiatives technologiques conjointes et la R&D dite « stratégique sur le territoire » (maintien en France d'investissements technologiques ou de R&D internationalement mobiles) ;
- ♦ **les pôles de compétitivité** (180 M€), qui rassemblent des entreprises de toutes tailles, des unités de recherche et des centres de formations, et dont les projets de R&D sont sélectionnés à partir d'appels à projets interministériels et financés par un fonds unique interministériel (FUI) logé au sein du FCE.

L'intervention de la CDC s'inscrit également dans le cadre des pôles de compétitivité, en apportant le financement nécessaire à la création de plateformes mutualisées de l'innovation (1 M€).

Encadré n°21 : Pôles de compétitivité

L'organisation en pôles de compétitivité permet de soutenir les projets de recherche les plus stratégiques des filières et des entreprises en termes technologiques et industriels, dans le cadre d'une politique volontariste de soutien des secteurs clés de la croissance et de l'emploi d'aujourd'hui et de demain. Elle permet d'accroître le positionnement d'entreprises françaises comme leaders technologiques européens, voire mondiaux, ainsi que l'attractivité de la France, tout en concourant à faciliter l'accès des laboratoires ou des entreprises installés en France à des programmes de recherche et des financements nationaux ou communautaires.

Le soutien à la recherche se concentre sur le dépassement de véritables verrous technologiques, nécessitant une masse critique de R&D non accessible à un acteur isolé, par le financement de projets coopératifs amont associant de grands groupes industriels, des PME et des laboratoires publics et leur permettant de coopérer sur des projets précompétitifs. Les trois domaines prioritaires sont les technologies de l'information et de la communication, les biotechnologies et la santé, ainsi que l'environnement et le développement durable.

Source : Oséo (bpifrance).

En outre, Oséo (bpifrance) intervient en financement de projets industriels (39 M€), à travers l'aide à la réindustrialisation (*cf. supra*).

Le financement de projets dans le cadre des pôles de compétitivité est également assuré par l'agence nationale de la recherche (ANR), avec un volume d'intervention de 78 M€ en 2013. Créée en 2005, l'ANR assure le financement de la recherche sur projets, avec pour objectif de favoriser l'émergence de nouveaux concepts liés aux priorités économiques et sociétales, ainsi que d'accroître les partenariats public-privé.

Encadré n°22 : Fonctionnement de l'ANR

L'ANR décline sa programmation scientifique autour de **six domaines thématiques** : biologie-santé ; environnement et ressources biologique ; énergie durable ; ingénierie, procédés et sécurité ; sciences humaines et sociales ; sciences et technologies de l'information et de la communication. Les programmes non-thématiques constituent le septième axe.

Cette programmation se structure autour de **deux catégories d'appels à projets (AAP)** :

- des appels à projets thématiques portant sur des problématiques scientifiques ou technologiques définies et qui concernent des projets de recherche finalisée. Les projets soumis dans le cadre de ces AAP sont, pour une large part, partenariaux et destinés à des consortiums formés d'équipes émanant de laboratoires publics et d'entreprises ;
- des appels à projets non-thématiques portant sur un domaine scientifique large avec l'objectif de faire avancer les connaissances dans le domaine considéré. Ces appels donnent une grande liberté d'action aux chercheurs. Les projets soumis traitent de questions de recherche fondamentale.

Enfin, les appels à projets ouverts sont composés d'une partie académique et d'une partie partenariale.

Source : www.anr.fr

Concernant les interventions sectorielles, le financement de projets est assuré par des organismes spécifiques :

- ♦ l'ADEME permet de financer les projets énergétiques et environnementaux (259 M€) ;
- ♦ le CNC (186 M€) permet de subventionner des projets culturels (production audiovisuelle, phonographique, etc.) ;
- ♦ FranceAgrimer (94 M€) assure le financement de projets innovants dans l'agriculture, et qui préparent l'évolution des filières au rythme de la demande mondiale ;
- ♦ l'Agence nationale de la recherche et de la technologie (53 M€) assure les dotations pour les conventions industrielles de formation pour la recherche (CIFRE) ;
- ♦ le Centre national du livre (CNL – 10 M€) assure le financement en prêts des libraires ;
- ♦ enfin, l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer intervient auprès des exploitants agricoles outre-mer (4 M€).

4.1.5.3. Les dispositifs d'incitation fiscale

4.1.5.3.1. Une fiscalité avantageuse pour les apports de capitaux par les particuliers

L'intervention publique en faveur des investissements directs ou indirects dans les entreprises et associations représente une dépense fiscale de près de 3,1 Md€.

L'incitation fiscale au titre des dons aux associations représente une dépense de près de 2,2 Md€. Dans ce cadre, l'intervention publique permet d'exonérer les dons des ménages (1,3 Md€ concernant l'impôt sur le revenu, 60 M€ concernant l'impôt de solidarité sur la fortune) et des entreprises (800 M€ concernant l'impôt sur les sociétés) aux associations, pour améliorer leur financement.

L'incitation fiscale en faveur de l'investissement dans les entreprises représente une dépense de près de 1 Md€ en 2013. Les dispositifs fiscaux se déclinent en deux volets, selon la nature du véhicule d'investissement :

- ♦ **l'investissement direct dans les entreprises**, avec des avantages fiscaux accordés aux investisseurs (réduction d'impôt sur le revenu ou sur la fortune, correspondant à une part du montant investi) ;
- ♦ **l'investissement intermédié** via les différents fonds de capital-investissement (FIP, FCPI et FCPR).

Selon la nature de l'impôt utilisé, le coût des différents dispositifs se répartit comme suit :

Tableau 21 : Investissement fiscalement aidé (en M€)

Impôt utilisé	Investissement direct	Capital-investissement
Impôt sur le revenu (IR)	222	104
Droits d'enregistrements	-	20
Impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	531	-
Impôt sur les sociétés (IS)		90
Total	753	214

Source : Direction du Budget, documents budgétaires, retraitement mission MAP.

Si les dispositifs en faveur de l'investissement permettent de répondre, au moins en partie, aux besoins de financement des entreprises, la multiplicité des avantages fiscaux selon la nature de l'impôt et le véhicule d'investissement nuit à leur lisibilité globale.

Les dispositifs actuels ouvrent droit à des taux de réduction d'impôt largement différenciés, selon qu'ils s'appliquent à l'impôt sur le revenu ou sur la fortune et en fonction du véhicule d'investissement utilisé. À titre d'exemple, l'avantage fiscal lié à l'investissement dans le capital des PME non cotées se présente comme suit :

Tableau 22 : Avantage fiscal lié à l'investissement dans les PME

Véhicule d'investissement	Impôt sur le revenu	Impôt sur la fortune
Direct	18 %	50 %
FCPI	18 %	50 %
FIP	18 %	50 %
FIP – Corse	38 %	-
FIP – DOM	42 %	-

Source : Documents Trésor.

Premièrement, les différences de taux d'avantage à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur la fortune ne sont pas justifiées économiquement. À l'inverse, cet écart nuit à la lisibilité du dispositif.

Deuxièmement, l'écart constaté entre l'investissement en fonds FIP classiques et fonds régionaux (Corse et DOM) pourrait être justifié par des arguments de discontinuité territoriale : toutefois, il n'existe pas d'études empiriques, basées sur les caractéristiques des entreprises régionales, pouvant justifier ce traitement différencié.

Avec les interventions des collectivités locales et de la bpiFrance en faveur du financement des entreprises en régions, le maintien des FIP peut difficilement être justifié. D'une part, le financement des FIP fait double emploi avec d'autres outils de financement régionaux, jugés plus performants. D'autre part, les récentes évaluations⁸⁴ ont largement remis en cause l'efficacité des FIP à répondre aux besoins de financement des entreprises, ainsi que la pertinence de leurs critères de ciblage géographique : en effet, l'ensemble des investissements des FIP apparaissent globalement peu dispersés géographiquement et redondants avec l'action des FCPI, celle-ci étant mieux ciblée sur des défaillances de marché avérées en ce qui concerne le financement de l'innovation.

Au moins à court terme, l'investissement fiscalement aidé permet de répondre aux besoins en fonds propres des PME et ETI françaises. En revanche, à plus long terme, les enjeux qualitatifs apparaissent essentiels.

⁸⁴ Rapport de l'IGF 2010-M-042-03.

Annexe I

Les souscriptions d'émission en capital non coté fiscalement aidées ont permis de générer 2,8 Md€⁸⁵ d'investissements, au sein desquels 420 M€ l'ont été via des FIP et 532 M€ via des FCPI. Parallèlement, le capital des PME aurait progressé en moyenne de 10 Md € par an sur la période 2007-2011. Sous l'hypothèse qu'une part de 50 % de ces fonds propres est accessible aux investisseurs (i.e. la part du capital non issue des mises en réserve des bénéfices), il ressort qu'un volume d'environ 5 Md€ de fonds propres des PME est accessible à des financements extérieurs. En conséquence, l'investissement fiscalement aidé permet de répondre en grande partie aux besoins de financement en fonds propres des PME et ETI.

À plus long terme, le développement des investissements fiscalement aidés nécessitera une allocation plus efficiente des fonds disponibles, dans le contexte d'une raréfaction potentielle des ressources, liée à la fois à une conjoncture économique défavorable et à un durcissement des avantages fiscaux pour limiter les effets d'aubaine. Ces instruments seraient également à mettre en cohérence avec d'autres interventions de l'État, en ce qui concerne le financement des entreprises.

⁸⁵ Estimation de la DG Trésor sur la base du montant de la dépense fiscale par véhicule et du taux de réduction associé.

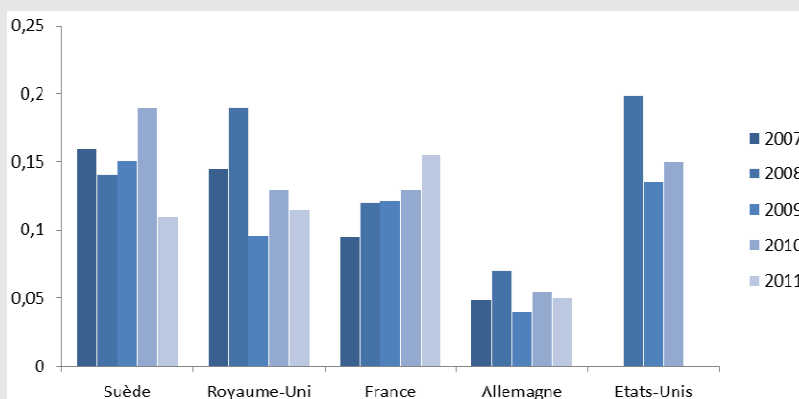
Encadré n°23 : Le capital-investissement en France

Le capital investissement vise essentiellement à apporter des fonds propres aux PME et ETI (principalement non cotées) via des prises de participations dans le capital de ces entreprises. L'activité de capital-investissement est relativement segmentée selon le degré de maturité des entreprises :

- le capital-risque intervient au moment de la création de l'entreprise, pour le financement de l'innovation, de nouvelles technologies et de biotechnologies ;
- le capital-développement intervient pour financer les projets de développement d'entreprises déjà relativement matures et qui présentent un fort potentiel de croissance ;
- le capital-transmission intervient sur l'acquisition, la transmission ou la cession d'entreprises matures ;
- le capital-retournement cible la restructuration et le redressement d'entreprises en difficulté (ce segment reste toutefois assez marginal représentant de l'ordre de 1 % des investissements et 0,5 % de la collecte en 2011).

Après un développement relativement récent, la France représente aujourd'hui le 2e marché européen du capital-investissement. En analysant les taux de pénétration du capital-investissement sur les différents marchés nationaux (mesurés comme les montants investis sur une année donnée par rapport au PIB), les écarts de taux de pénétration en France par rapport à d'autres pays généralement considérés comme plus matures en terme de développement du capital-investissement apparaissent peu élevés (Suède, Royaume-Uni, États-Unis et Israël), du moins sur les stades amont du capital-investissement (i.e. hors opérations de transmission).

Graphique 34 Taux de pénétration du capital risque



Source : DG Trésor.

Note : montant investi sur le marché national, en % du PIB. Ces montants doivent être interprétés avec précaution du fait de différences méthodologiques importantes dans le calcul des agrégats.

Malgré un recul important en raison de la crise, les fonds gérés par des sociétés de gestion de capital-investissement françaises membres de l'AFIC ont permis de lever 6,5 Md € en 2011. La collecte des fonds FIP et FCPI se fait essentiellement auprès des particuliers, compte tenu des avantages fiscaux liés à ce type de placement : en conséquence, le niveau des fonds levés reste corrélé à l'intervention publique sur ce secteur.

Source : DG Trésor.

4.1.5.3.2. Une fiscalité avantageuse pour des investissements sectoriels ou territoriaux

Outre les dispositifs en direction des investisseurs externes, les entreprises bénéficient également d'incitations fiscales à l'occasion de certains investissements (3,5 Md €).

Annexe I

Les dispositifs d'incitation fiscale pour les investissements sectoriels représentent une dépense de 1,5 Md €.

L'incitation fiscale à l'investissement sectoriel concerne principalement les activités de service. Le principal instrument d'intervention concerne les sociétés d'investissement immobilier cotées (840 M€), dont la description est faite dans la fiche n°9 jointe à ce rapport. En outre, les mutuelles, assurances et institutions de prévoyance bénéficient de plus de 250 M€ d'intervention. L'incitation à l'investissement dans la culture représente une dépense budgétaire de 102 M€, sous forme d'exonérations et de crédits d'impôt pour les entreprises au titre de leurs investissements dans ce secteur (achat de trésors nationaux et d'objets d'art, production audiovisuelle, cinématographique et phonographique, etc.). Enfin, le soutien à l'investissement concerne également des professions particulières, comme les avocats (12 M€) et les maîtres-restaurateurs (3 M€).

L'agriculture bénéficie de près de 200 M€ d'intervention, sous forme d'exonération d'impôt sur le revenu des investissements réalisés par les exploitants agricoles.

Enfin, les investissements pour travaux d'énergie représentent 92 M€ d'intervention, sous forme de dégrèvement de la taxe foncière pour les organismes HLM et SEM.

Les incitations territorialisées représentent une dépense fiscale de 965 M€. Elles concernent des exonérations particulières pour les entreprises au titre de l'investissement en Corse, en Outre-mer ou dans les zones d'aménagement du territoire (ZFU, ZRR, ZRU...).

L'incitation à l'investissement dans l'innovation représente une dépense fiscale de 680 M€, à l'occasion de la taxation réduite des plus-values à long terme provenant des produits de cession et de concession des brevets.

Les associations bénéficient de 243 M€ d'intervention, sous forme d'exonérations spéciales sur les activités lucratives.

Enfin, **les incitations fiscales au titre des immobilisations des entreprises** (amortissements exceptionnels de certains appareils de production) représentent près de **50 M€ d'intervention**.

4.1.5.3.3. Une fiscalité avantageuse en faveur de l'épargne

Les interventions de l'État en faveur de l'épargne représentent une dépense fiscale de 2,4 Md€.

Avec une dépense fiscale de 2 Md€, l'épargne salariale représente le principal instrument d'intervention. L'épargne salariale bénéficie de plusieurs avantages fiscaux :

- ♦ exonération d'impôt sur le revenu pour les salariés (1,9 Md €) des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale, des revenus provenant de l'épargne salariale et des plus-values réalisées lors des cessions de titres de participation ;
- ♦ réduction d'ISF pour les salariés et mandataires sociaux (120 M€), les titres détenus dans le cadre de l'épargne salariale étant partiellement exonérés ;
- ♦ exonération d'impôt sur les sociétés (61 M€), lors de la constitution de provisions pour investissement provenant des revenus de l'épargne, ou de la conclusion d'accord pour intéressement.

Outre l'épargne salariale, sont également encouragés les livrets de développement durable (130 M€) et les plans d'épargne en action (220 M€). En ce qui concerne le livret de développement durable, ce dispositif sera examiné plus en détail dans la fiche n°7.

4.2. Les interventions en faveur de la phase de production

L'objectif de cette partie est d'analyser les interventions qui ciblent la phase de production/opérations.

La situation concurrentielle des entreprises françaises connaît une dégradation continue, qui a été entamée peu avant la crise et dont les effets se sont amplifiés avec la crise de 2008. En raison de l'alourdissement croissant des coûts de production et des différentes charges (charges sociales, impôts à la production, etc.), le taux de marge des entreprises françaises continue à se dégrader et reste loin de son niveau avant-crise (23,7 %⁸⁶ en 2011 contre 25,7 % en 2007), malgré une certaine amélioration de l'activité (chiffre d'affaires et production).

Dans ce contexte, l'intervention de l'État en phase de production s'inscrit autour de trois axes principaux :

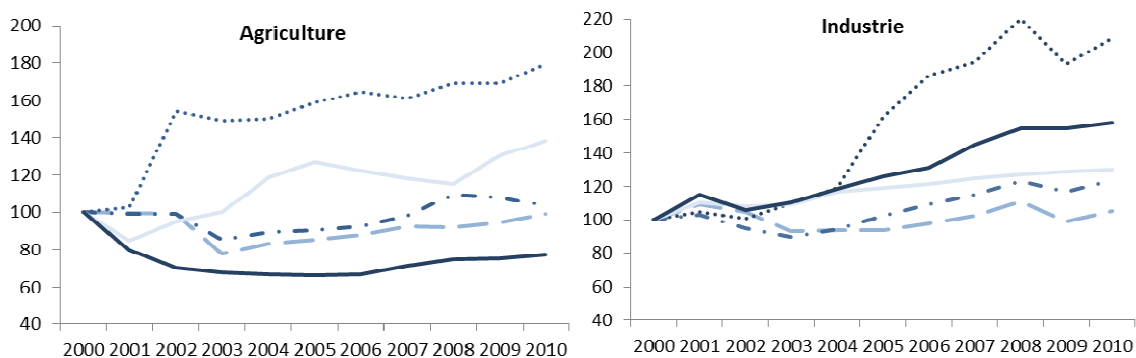
- ♦ la réduction des coûts de production, à travers la baisse des coûts de matières premières ;
- ♦ la réduction du coût du travail ;
- ♦ le soutien direct à la production.

4.2.1. Les interventions en faveur de la réduction des coûts de matières premières

4.2.1.1. *Le renchérissement continu des coûts de production affecte le compte de résultat des entreprises*

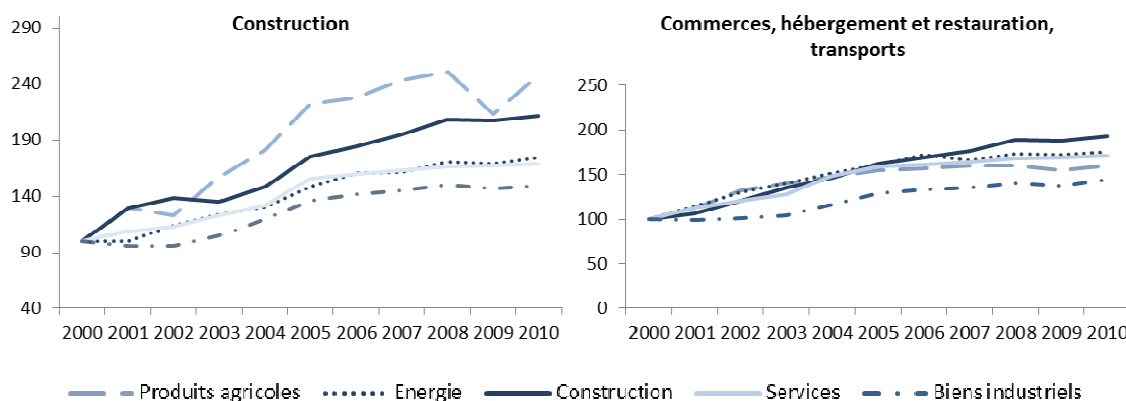
Les entreprises françaises assistent à une augmentation sensible des coûts de production, tous secteurs confondus. Cette tendance est liée à la hausse continue des prix de matières premières : ceux-ci ont augmenté pour tous les secteurs et pour tout type de consommation intermédiaire (produits agricoles, biens industriels, construction, services).

Graphique 35 Évolution des prix de consommations intermédiaires de biens et services



⁸⁶ Source : Banque de France, Les entreprises en France en 2011 : l'activité s'accroît mais la rentabilité faiblit.

Annexe I



Source : INSEE, calculs DG Trésor – base 100 en 2000.

Cette hausse est essentiellement imputable au renchérissement continu des prix de l'énergie : outre l'effet direct sur les coûts de production, l'augmentation des prix de matières énergétiques affectent également les autres consommations intermédiaires. L'impact est cependant différencié selon les secteurs : l'industrie et l'agriculture semblent les secteurs les plus affectés, le prix de l'énergie ayant quasiment doublé sur la période, alors que l'impact sur les services et la construction reste plus contenu.

4.2.1.2. Les interventions en faveur de la réduction des coûts de matières premières

La réduction des coûts de matières premières représente un coût de 2,9 Md € en 2013. Elle est opérée à travers différentes réductions de taxes sur les matières premières énergétiques, à destination de certains secteurs :

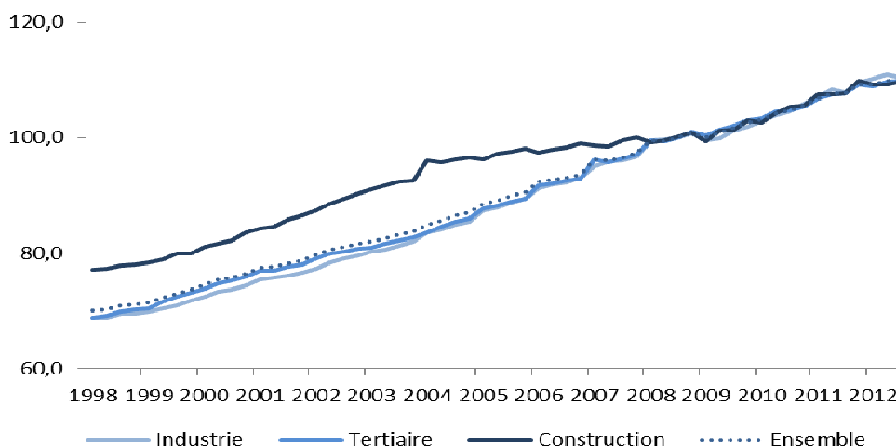
- ◆ **l'agriculture représente le principal secteur cible (1,1 Md €)**, avec la taxe réduite sur le fioul domestique utilisé comme carburant, représentant une dépense fiscale de 881 M€, et la taxe réduite sur les biocarburants, représentant une dépense fiscale de 250 M€. Ces deux interventions sont analysées respectivement dans les fiches 11 et 5 ;
- ◆ **le secteur de la construction bénéficie également d'une réduction de TICPE**, représentant une dépense fiscale de **1,2 Md €** ;
- ◆ **le secteur des transports bénéficie de 400 M€ d'intervention**, en faveur des transporteurs routiers (330 M€), les exploitants de transport public routier (42 M€), les taxis (22 M€) et les transporteurs maritimes à destination de la Corse (5 M€) ;
- ◆ enfin, **le secteur de l'énergie bénéficie de 71 M€ d'intervention**, avec différentes réductions de taxes sur les produits énergétiques.

4.2.2. Les interventions en faveur de l'emploi

4.2.2.1. Le coût du travail pèse sur la compétitivité-coût des entreprises

Le coût horaire du travail continue d'augmenter en France : cette hausse affecte tous les secteurs d'activité, mais avec des ampleurs différenciées. Entre 2000 et 2012, le coût horaire du travail a augmenté de 52 % dans l'industrie, de 35 % dans la construction et de 47 % dans les services.

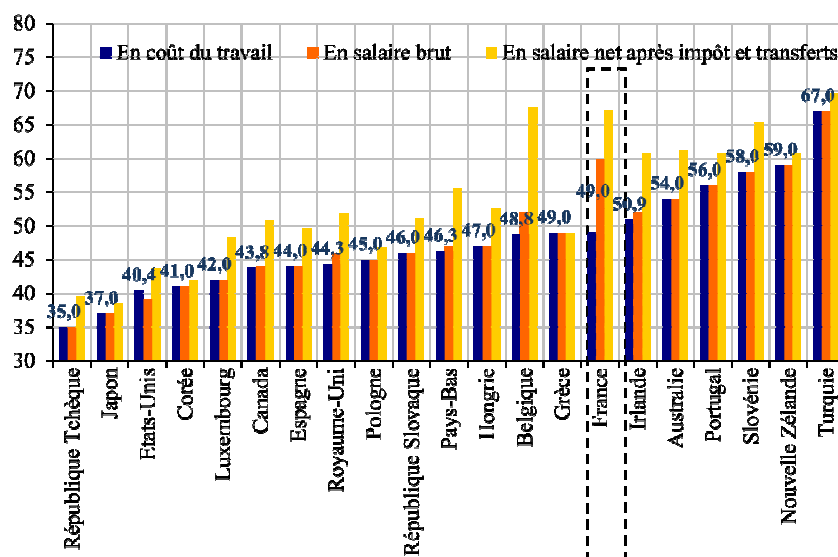
Graphique 36 Évolution de l'indice du coût du travail



Source : Insee, Acoess, Dares.

Le coût du travail en France se situe ainsi parmi l'un des plus élevés dans les pays de l'OCDE :

Graphique 37 Coût du travail en France et dans les principaux pays de l'OCDE

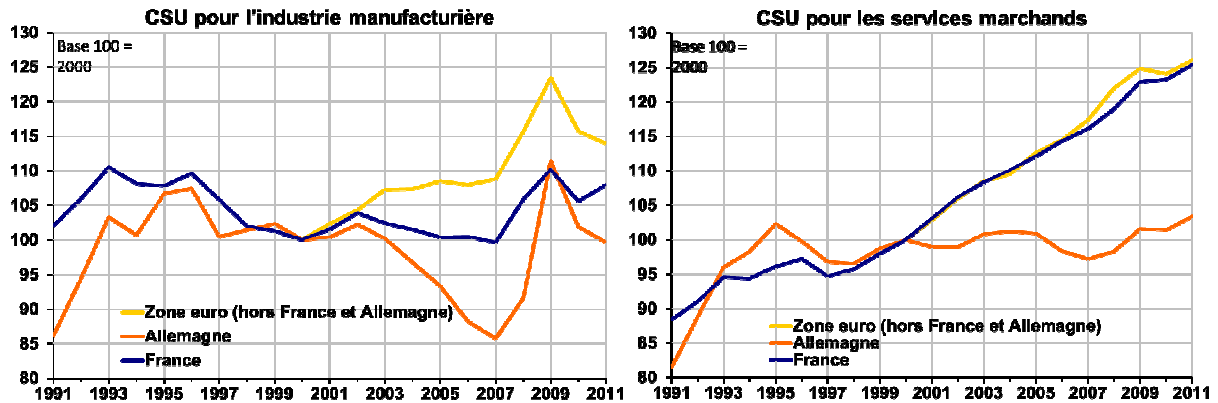


Source : données Insee, calculs DG Trésor.

Parallèlement, les coûts salariaux unitaires ont augmenté de 6 % en France entre 2000 et 2008⁸⁷, au moment où ils ont baissé de 4 % en Allemagne, creusant l'écart entre les trajectoires de productivité dans les deux pays. La compétitivité-coût des entreprises allemandes a ainsi connu une évolution plus favorable que celle des entreprises françaises, avec la modération salariale du début des années 2000 et les mesures de flexibilisation du marché du travail (loi Hartz à partir de 2003). Cet écart est d'autant plus important dans les services marchands, ce qui affecte indirectement les autres secteurs, à travers les consommations intermédiaires de services pour les entreprises.

⁸⁷ Source : OCDE.

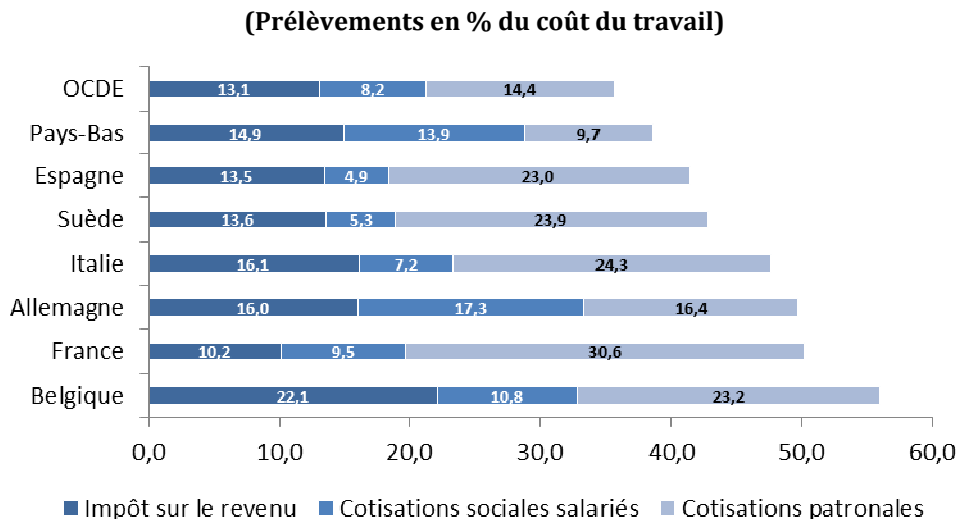
Graphique 38 Évolution des coûts salariaux unitaires (CSU) en France, en Allemagne et dans la zone Euro



Source : Eurostat, calculs DG Trésor.

Par ailleurs, le coût du travail a progressé moins rapidement que les salaires et traitements bruts : cet écart témoigne de la quasi-stabilité des prélèvements obligatoires, compte tenu des différents allègements de cotisations patronales opérés sur la période. En effet, les prélèvements obligatoires sur le travail ont connu une baisse modérée en France entre 2000 et 2008 (- 0,4 points de PIB), qui reste largement inférieure à la baisse observée en Allemagne (- 2,7 points de PIB). Si la baisse des prélèvements obligatoires outre-rhin s'inscrit dans une logique de modération salariale observée au début des années 2000, la quasi-stabilité des prélèvements (rapportés au PIB) en France tiendrait plutôt à une réduction du coût du travail. Parallèlement, la réduction de l'imposition de la consommation a été privilégiée en France (- 0,9 points de PIB), avec l'application plus large des taux réduits de TVA. Au total, le coin socio-fiscal⁸⁸ est proche dans les deux pays, sauf pour les salaires en haut et en bas de la distribution.

Graphique 39 Coins socio-fiscaux en 2012 en France et dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE.

⁸⁸ Le coin socio-fiscal est défini comme l'écart entre le coût du travail pour les employeurs (salaires bruts et cotisations sociales patronales) et le revenu net de tous les prélèvements (cotisations et impôts) perçu par le salarié, exprimé en % du coût du travail.

Toutefois, si les prélèvements obligatoires assis sur le travail restent comparables en France (22,6 % du PIB) et en Allemagne (21,8 % du PIB), leur structure est nettement différenciée entre les deux pays : malgré un taux d'imposition implicite sur le travail salarié⁸⁹ assez proche (France 41,4 % ; Allemagne 39,2 % en 2008), les employeurs allemands acquittent 30 % des prélèvements obligatoires (contre 55 % en France) et seulement la moitié des cotisations sociales (160 Md€ en 2008) là où les employeurs français contribuent pour les deux tiers au paiement des cotisations sociales (214 Md€)⁹⁰⁹¹.

Enfin, hors cotisations sociales, le poids des impôts et taxes payés par les entreprises françaises et assis sur la masse salariale représente également un montant considérable (24,6 Md€ en 2008) sans aucun équivalent en Allemagne, d'après la Cour des Comptes. Les charges les plus lourdes à ce titre pour les entreprises proviennent de la taxe sur les salaires (11,2 Md€) et du versement transport (presque 6 Md€).

4.2.2.2. Les interventions en faveur de l'emploi

Les principaux instruments en faveur de la baisse du coût du travail (les allègements « Fillon » et le crédit d'impôt compétitivité-emploi – CICE –) ayant été exclus du champ d'analyse de la MAP, les interventions en faveur de l'emploi, incluses dans le champ de la MAP représentent un volume de 6,7 Md €. Elles permettent de poursuivre trois objectifs en matière d'emploi :

- ◆ réduire le coût du travail (4,6 Md €), à travers les exonérations fiscales et sociales ;
- ◆ faciliter l'embauche des salariés par l'entreprise (1,5 Md €) ;
- ◆ intervenir en faveur de la formation des salariés (95 M€).

Ces interventions se répartissent comme suit, selon l'instrument d'intervention :

Tableau 23 : les interventions en faveur de l'emploi (en M€)

Instrument d'intervention	Réduction du coût du travail	Embauche	Formation
Subventions	339	226	80
Exonérations sociales	2 196	1 350	15
Exonérations fiscales	2 059	114	1
Crédits d'impôt	1	-	-
Garanties	24	-	-
Total	4 619	1 690	95

Source : Direction du Budget, documents budgétaires, retraitement mission MAP.

⁸⁹ Le taux d'imposition implicite sur le travail salarié se définit comme la somme des impôts directs et indirects et des cotisations sociales des employeurs et employés prélevés sur le revenu du travail, divisée par le total des rémunérations des salariés.

⁹⁰ Batard P.-E. *et al.* (2012), « Comparaison France-Allemagne des systèmes de protection sociale », Document de travail de la DG Trésor n°2012/02.

⁹¹ Les prélèvements obligatoires sur les entreprises sont 60 à 70 % supérieurs en France qu'en Allemagne en % du PIB d'après la Cour des Comptes. La fourchette dépend de l'attribution des cotisations sociales aux ménages ou aux entreprises (car il n'est pas évident de déterminer qui les paye réellement).

4.2.2.2.1. *La réduction du coût du travail*

Première cible de l'intervention publique en matière d'emploi, la réduction du coût du travail représente un volume de 4,5 Md € d'intervention, pour les seuls dispositifs recensés dans le champ de la MAP, dont 4 482 M € de dépenses budgétaires et 24 M € d'intervention en garanties pour le Fonds de cohésion sociale. Les dépenses budgétaires couvrent essentiellement les différentes formes d'exonérations fiscales et sociales, dans le but de réduire le niveau des prélèvements sur le travail pour l'entreprise et pour ses parties prenantes.

Les exonérations à vocation générale représentent 22,6 Md € d'intervention, dont 1,6 Md € d'interventions incluses dans le champ de la MAP. Les allègements généraux de cotisations patronales de sécurité sociale, dits « allègements Fillon », étant exclus du champ de la mission, seule l'exonération des heures supplémentaires et complémentaires est recensée ici (1,6 Md €) : ce dispositif permet l'exonération d'impôt sur le revenu (1 070 M€) et de cotisations patronales de sécurité sociale (500 M€) sur les heures supplémentaires et complémentaires de travail. De plus, La Poste et France Télécom bénéficient d'une compensation d'exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, dont le coût s'élève à 4 M€. En lien avec la suppression de la loi TEPA, les exonérations salariales et fiscales sur les heures supplémentaires et complémentaires ont été supprimées, engendrant une économie pour l'État de 3 Md € par an à compter de 2013⁹².

Les exonérations liées aux accessoires de rémunération représentent une dépense budgétaire de 446 M€. Ces dispositifs permettent d'exempter de l'assiette de rémunération, soumise à cotisations patronales ou à l'impôt, la participation de l'employeur aux compléments de revenus versés aux salariés :

- ◆ les titres-restaurant (290 M€) : la participation de l'employeur à l'acquisition des titres-restaurant n'est pas intégrée dans la rémunération soumise à cotisations patronales ;
- ◆ les chèques-vacances (50 M€) : la participation de l'employeur est exclue de l'assiette des cotisations sociales ;
- ◆ les primes de transport (100 M€) : le remboursement des frais de carburant par l'employeur est exonéré de cotisation ;
- ◆ le financement des comités d'entreprises dans le cadre de leurs activités sociales et culturelles (3 M€) : les avantages alloués par le comité d'entreprise, favorisant les activités extraprofessionnelles, sociales ou culturelles, sont exclus de l'assiette des cotisations et contributions sociales pour les salariés, le comité d'entreprise et l'employeur ;
- ◆ la remise gratuite de matériels informatiques amortis (3 M€) : les dons de matériels amortis sont exclus de l'assiette des cotisations et contributions sociales.

Les mesures en faveur de l'apprentissage représentent 121 M€ d'intervention : ces dispositifs permettent à l'entreprise d'être exonérée des cotisations sociales patronales, au titre de l'emploi de stagiaires (91 M€) et des contrats de service civique (29 M€). Outre ces deux dispositifs, l'intervention publique en faveur de l'apprentissage comprend également les contrats d'apprentissage (909 M€) et les contrats de professionnalisation (14 M€), qui sont hors du champ de la mission MAP.

Les mesures liées à la fin du contrat de travail représentent une dépense budgétaire de 348 M€.

⁹² Source : Annexe 5 du PLFSS, disponible : http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/plfss_2013_annexe5.pdf

Annexe I

Les exonérations sociales et fiscales représentent 67 M€ d'intervention. D'une part, les dispositifs liés aux indemnités de rupture (5 M€) accordent une exonération d'impôt sur le revenu des indemnités versées au bénéfice des salariés, dans le cadre d'une rupture conventionnelle du contrat de travail. D'autre part, les contrats de sécurisation professionnelle (CSP, 62 M€), qui remplacent les contrats de transition professionnelle (CTP) et la convention de reclassement personnalisé (CRP), permettent aux salariés licenciés pour motif économique de bénéficier d'un reclassement accéléré vers l'emploi, après une rupture du contrat de travail. Ces dispositifs permettent ainsi de réduire les coûts de licenciements pour les entreprises, en offrant une certaine flexibilité de la réglementation en matière de droit du travail.

Les interventions sous forme de subventions (237 M€) permettent aussi d'accompagner les plans de restructuration des entreprises. Ces dispositifs concernent :

- ◆ le chômage partiel (70 M€) ;
- ◆ le contrat de transition professionnelle (CTP) et la convention de reclassement personnalisé (CRP) – 70 M€, remplacés par le CSP ;
- ◆ les préretraites versées pour l'accompagnement des restructurations (49 M€) ;
- ◆ les subventions au titre des conventions de cessation d'activité (CATS, 17 M€) ;
- ◆ les dotations déconcentrées pour l'accompagnement des restructurations (31 M€).

Outre les dispositifs transversaux, des interventions en matière de fin du contrat de travail permettent d'accompagner les restructurations de secteurs ou d'entreprises spécifiques, essentiellement les débiteurs de tabac (85 M€ sous forme d'allocation viagère), le ministère de la défense (16 M€, sous forme d'exonération fiscale) et le personnel de l'ancienne CGM (13 M€).

Les interventions sectorielles en faveur de la réduction du coût du travail représentent un volume de 703 M€.

Les exonérations fiscales et sociales représentent une dépense budgétaire de 702 M€. L'agriculture représente le principal secteur cible, avec 512 M€ d'interventions, sous forme d'exonération de charges sociales pour l'emploi de saisonniers (488 M€) et pour les contrats vendanges (18 M€) et d'exonération fiscale au titre des sommes inscrites à un compte d'affectation spéciale destiné au paiement de dettes salariales (6 M€). Outre l'agriculture, les exonérations sectorielles bénéficient, d'une moindre mesure, aux journalistes (64 M€) et aux arbitres et juges sportifs (35 M€). S'y ajoutent également les régimes spéciaux pour les marins salariés (44 M€), pour les entreprises d'armement maritime (17 M€) et pour d'autres entreprises spécifiques (RATP, SNCF, EDF-GDF, SEITA, Banque de France, Comédie Française, Opéra de Paris – 30 M€ d'intervention).

Le transport routier bénéficie également de 1,4 M€ d'intervention sous forme de subventions.

Les dispositifs territorialisés représentent une dépense budgétaire de plus de 1,2 Md €.

Les mesures en faveur de l'emploi outre-mer représentent 1 170 M€ d'intervention, sous forme d'exonérations sociales pour les entreprises, les exploitants agricoles et les travailleurs indépendants (1 141 Md €), auxquelles s'ajoute un bonus exceptionnel (25 M€) dans le but de renforcer le pouvoir d'achat des salariés, qui est exclu de l'assiette des cotisations sociales.

Outre ces dispositifs, les îles Wallis et Futuna et la Nouvelle Calédonie bénéficient de subventions (2,2 M€) pour les chantiers de développement local.

De plus, des exonérations de cotisations sociales sont également accordées dans les zones de restructuration de la défense (ZRD, 31 M€) et dans les bassins d'emploi à redynamiser (BER, 10 M€).

Enfin, les primes d'impatriation représentent 110 M€ d'intervention. Celles-ci ont pour objectif d'inciter les salariés et mandataires sociaux exerçant une activité en France à déclarer leurs revenus d'activité.

4.2.2.2.2. *L'aide à l'embauche*

L'intervention publique en faveur de l'embauche représentent une dépense budgétaire de 1,7 Md €. Elle se décline en trois volets :

- ◆ des exonérations ou allègements de charges sociales, applicables dans certaines zones du territoire ou en Outre-mer ;
- ◆ les contrats aidés, favorisant l'insertion professionnelle de personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi ;
- ◆ une aide à l'embauche pour des entreprises spécifiques.

Les contrats aidés représentent une dépense budgétaire de 1,5 M€. L'intervention publique s'adresse aux personnes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi, et ciblent, en priorité, les publics les plus fragiles, tels que les bénéficiaires de minima sociaux et les jeunes. Elle est assurée à travers quatre dispositifs :

- ◆ le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) : il constitue une déclinaison du contrat unique d'insertion pour le secteur non marchand. Il représente un coût de 1,2 Md € en 2013, sous forme d'exonérations sociales ;
- ◆ le contrat initiative emploi (CUI-CIE) : il constitue une déclinaison du contrat unique d'insertion pour le secteur marchand. Son coût pour 2013 est évalué à 186 M€, sous forme de subventions ;
- ◆ les associations intermédiaires : ce sont des associations conventionnées par l'État, embauchant des personnes en difficulté sur le marché de l'emploi sous CDD ou CDI pour mise à disposition auprès de personnes physiques ou morales. Elles sont exonérées de certaines cotisations patronales. Le coût du dispositif s'élève à 81 M€ en 2013 ;
- ◆ les structures d'aide sociale et les entreprises d'insertion : ce sont des entreprises à forme commerciale ou associative, agréées par l'État⁹³ et permettant d'accueillir des personnes sans emploi, connaissant des difficultés sociales et professionnelles (avec en priorité, les titulaires de minima sociaux, les publics fragiles, etc.), tout en bénéficiant d'allègements de cotisations sociales. Elles représentent un coût de 10 M€ en 2013.

⁹³ Ces structures peuvent être : des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, des services ou établissements habilités qui organisent des actions visant à la réinsertion socioprofessionnelle, des organismes d'accueil communautaire et d'activités solidaires agréés par l'État (à ce jour, seule l'association Emmaüs France est agréée, pour sa branche communautaire, au titre de ce dispositif depuis le 23 janvier 2010).

Encadré n°24 : Contrat unique d'insertion

Le contrat unique d'insertion (CUI) a pour objet de faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi.

Le CUI est applicable en métropole ainsi que dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte.

Le contrat unique d'insertion (CUI) se décline en deux volets :

- un contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE), dans le secteur non marchand ;
- un contrat initiative emploi (CUI-CIE) dans le secteur marchand.

Il prend également la forme du contrat d'accès à l'emploi (CAE-DOM) dans le secteur marchand pour les départements d'outre-mer (sauf à Mayotte), à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon. À Mayotte, le CUI est applicable dans les conditions fixées par le code du travail.

Les employeurs concernés :

- les employeurs relevant du secteur marchand : les employeurs qui cotisent au régime d'assurance chômage, les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) et les employeurs de pêche maritime ;
- les employeurs relevant du secteur non marchand : les collectivités territoriales et les autres personnes morales de droit public, les organismes de droit privé à but non lucratif, les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public et certaines structures d'insertion relevant du secteur non marchand.

Caractéristique du contrat : contrat de travail de droit privé, à durée indéterminée ou déterminée (de durée minimum de 6 mois pouvant être prolongée jusqu'à 24 mois). Il peut être à temps plein ou à temps partiel, auquel cas la durée hebdomadaire du travail ne peut être inférieure à 20 heures.

Procédure : le CUI est un contrat de travail conclu entre un employeur et un salarié, au titre duquel est attribuée une aide à l'insertion professionnelle :

- pour les CUI-CAE : aide à l'insertion professionnelle, exonération de cotisations patronales, de taxe sur les salaires, de taxe d'apprentissage et des participations dues par les employeurs au titre de l'effort de construction ;
- pour les CUI-CIE : aide à l'insertion professionnelle, permettant de subventionner certain nombre d'heures travaillées.

Les emplois d'avenir, créés en 2012, s'inscrivent dans le cadre juridique du CUI et sont conclus sous la forme d'un CUI-CAE ou d'un CUI-CIE.

Source : Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social.

Les dispositifs territorialisés représentent une dépense budgétaire de 152 M€, principalement sous forme d'exonérations fiscales et sociales :

- ♦ les exonérations fiscales et sociales en zones franches urbaines (ZFU), en zones de redynamisation urbaine (ZRU) et en zones de revitalisation rurale (ZRR) représentent 134 M€ d'intervention, en faveur de la création d'emploi ou de l'installation de travailleurs indépendants ;
- ♦ les interventions en faveur de l'Outre-mer représentent une dépense budgétaire de 18 M€, sous forme d'exonérations sociales (contrat d'accès à l'emploi et contrat d'insertion par l'activité en Outre-mer) et de primes pour la création d'emploi.

Enfin, des dispositifs spécifiques sont également prévus en matière d'aide à l'embauche :

- ♦ les TPE bénéficient de 38 M€ d'intervention, sous forme de subventions, en faveur du développement de l'emploi ;
- ♦ les services à la personne bénéficient de 35 M€ d'interventions, sous forme d'exonérations sociales pour les employeurs.

4.2.2.2.3. *Les interventions en faveur de la formation*

Les interventions en faveur de la formation, incluses dans le champ de la MAP, représentent une dépense budgétaire de 95 M€.

Les engagements de développement de l'emploi et des compétences (GPEC – EDEC) bénéficient de 60 M€ de subventions : ce sont des accords conclus entre l'État et les organisations professionnelles ou interprofessionnelles, dans l'objectif d'anticiper et d'accompagner l'évolution des emplois et des qualifications, en assurant le développement des compétences des salariés.

Les dispositifs en faveur de la formation professionnelle en Outre-mer mobilisent 20 M€ sous forme de subventions. Cette intervention prend la forme d'un « passeport-mobilité formation professionnelle », permettant aux personnes résidant en Outre-mer de bénéficier d'une mesure de formation qualifiante, pouvant aller jusqu'à 24 mois, hors de leur département ou de leur collectivité d'origine, dès lors que cette formation n'est pas dispensée sur place.

Enfin, **l'agriculture bénéficie de 15 M€ d'exonérations sociales**, au titre du contrat de professionnalisation et du contrat de formation agricole.

4.2.3. *L'aide directe à la production*

Outre la réduction des coûts de production (matières premières, coût du travail), la puissance publique intervient directement dans le processus de production. Cette intervention est nécessairement sectorielle ou territoriale.

Les dispositifs sectoriels représentent 960 M€ d'intervention. Dans ce cas, la puissance publique met en œuvre des instruments de financement pour la production de certains biens, qui ont une externalité positive avérée, mais dont la production n'est pas assurée par les mécanismes de marché : c'est le cas, par exemple, des biens culturels, qui concentrent la majorité des aides à la production, et qui se présentent sous forme de subventions à la production de biens culturels (production cinématographique, phonographique, audiovisuelle, etc.).

Les dispositifs territoriaux représentent 38 M€ d'intervention. Dans ce cas, la puissance publique intervient directement dans la production de biens et services dans certaines zones : c'est le cas, par exemple, de la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon (4 M€) et de l'aide au fret dans les départements d'Outre-mer (9 M€).

4.3. *Les interventions en faveur de la phase de commercialisation*

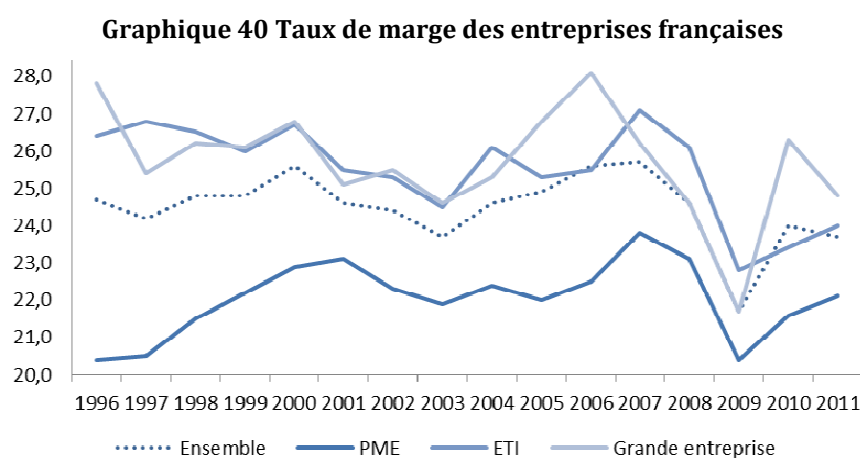
L'objectif de cette partie est d'analyser les interventions en faveur de la phase de commercialisation et d'exportation des biens et services.

4.3.1. Les interventions en faveur de la commercialisation

4.3.1.1. Le chiffre d'affaires des entreprises est en hausse, mais le taux de marge se replie

L'activité des entreprises françaises est affichée des signes de reprise, après la profonde récession de 2009. En 2011, le chiffre d'affaires a augmenté de 7,2 %, après + 5,3 % en 2010⁹⁴. Cette croissance a été relativement homogène dans les différentes catégories d'entreprises, et a touché tous les secteurs d'activité, avec des amplitudes différenciées.

En dépit d'une amélioration des ventes, la valeur ajoutée a connu une croissance moins soutenue, en raison du renchérissement des coûts de production et de la progression des charges du personnel (cf. *supra*). En conséquence, le taux de marge se contracte et peine à revenir à ses niveaux d'avant-crise :



Source : Banque de France, données FIBEN.

4.3.1.2. Les interventions en faveur de la commercialisation

Les dispositifs en faveur de la commercialisation, inclus dans le champ de la mission MAP, représentent un volume de 154 M€. Ces interventions viennent compléter les différentes réductions de TVA, dont le coût s'élève à 18 Md en 2013.

Les exonérations fiscales représentent un volume de 126 M€ d'interventions. Elles se déclinent en deux volets :

- ♦ des interventions territorialisées, en ce qui concerne la taxe réduite sur les carburants dans les départements d'Outre-mer (104 M€) ;
- ♦ des interventions sectorielles, en faveur des marins-pêcheurs et armateurs à la pêche en mer (9 M€), des bouchers et charcutiers (6 M€), des sociétés d'assurance (5 M€) et du secteur de l'énergie (2 M€ au titre de l'exonération des produits de la vente d'électricité issue de l'énergie radiative du soleil).

Les subventions à la vente représentent une dépense fiscale de 74 M€. Elles sont à destination des entreprises culturelles, avec des aides à la création, à la diffusion et à la promotion du cinéma octroyées par l'État (31 M€) ou par le CNC (29 M€). Les entreprises de transport ferroviaire bénéficient aussi de subventions pour leurs services de transport combiné ferroviaire, à hauteur de 14 M€.

⁹⁴ Source : Banque de France, données FIBEN.

Outre les dépenses budgétaires, l'intervention publique se fait également sous forme de garantie de prêts (7 M€). Ce dispositif permet aux particuliers d'accéder au logement (logements neufs, logements anciens depuis 2005), il constitue par conséquent une aide indirecte à la vente pour le secteur immobilier.

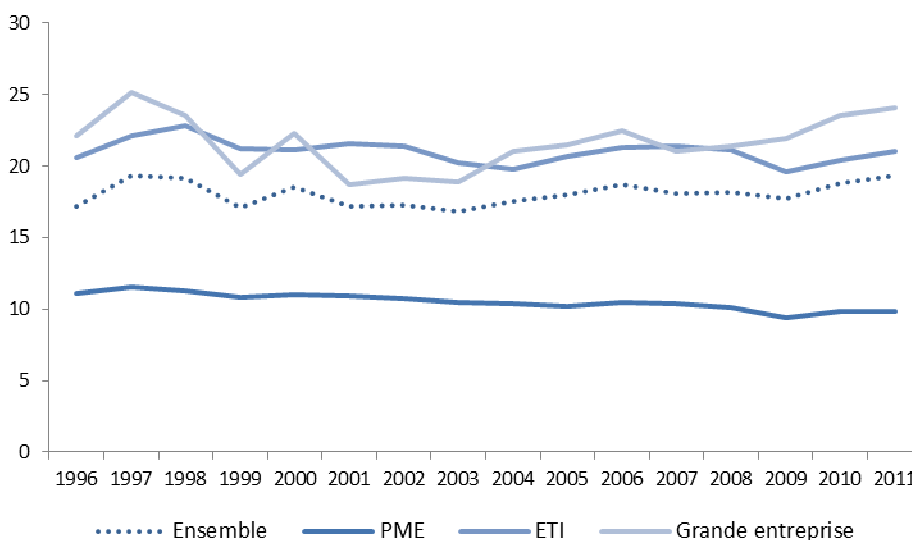
4.3.2. Les interventions en faveur de l'exportation

4.3.2.1. Le taux d'exportation des entreprises françaises est en amélioration

Les ventes à l'étranger des entreprises françaises progressent légèrement depuis 2009, après la contraction connue pendant la crise de 2008. La part des exportations dans le chiffre d'affaires s'est établie à 19,3 % en 2011, contre 17,7 % en 2009. Toutefois, la progression sur longue période reste modeste, le taux d'exportation⁹⁵ étant toujours inférieur à 20 %.

Cette tendance est différenciée selon la taille des entreprises exportatrices. Les PME restent faiblement présentes à l'international, avec seulement 10 % du chiffre d'affaires réalisé dans l'exportation, en comparaison des ETI et des grandes entreprises, qui réalisent respectivement 21 % et 24 % de leur chiffre d'affaires à l'international.

Graphique 41 Part des exportations dans le chiffre d'affaires



Source : Banque de France, données FIBEN.

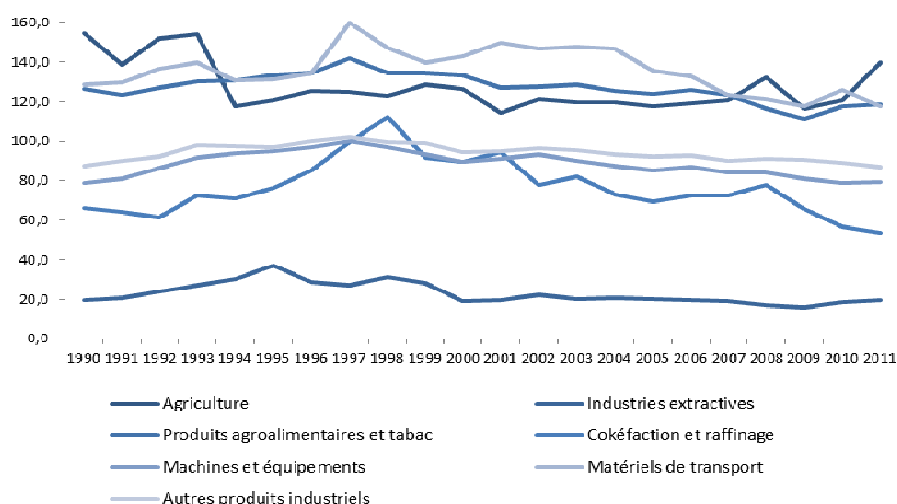
De plus, la part des PME exportatrices reste faible : seul un tiers des PME réalise des ventes à l'étranger, un chiffre en baisse constante depuis les années quatre-vingt-dix (40 %), alors que trois quarts des ETI et la quasi-totalité des grandes entreprises sont présentes à l'international. De ce fait, la part des PME dans les exportations totales reste faible (15 % des exportations), alors que les ETI et les grandes entreprises représentent à elles-seules 85 % des exportations.

Par ailleurs, ce constat reste contrasté lorsqu'on observe l'évolution des importations en valeur : celles-ci croissent encore plus rapidement que les exportations, témoignant d'une dégradation du taux de couverture.

⁹⁵ Le taux d'exportation est défini comme le ratio entre le chiffre d'affaires réalisé à l'exportation et le chiffre d'affaires total.

Annexe I

Graphique 42 Taux de couverture par groupe de produits en 2011



Source : Insee.

4.3.2.2. Les interventions en faveur de l'exportation

Les interventions en faveur de l'exportation, recensées dans le champ de la MAP, représentent un volume de 470 M€. Selon l'instrument d'intervention, elles se répartissent comme suit :

Tableau 24 : les interventions en faveur de l'exportation

Instrument d'intervention	Montant 2013
Subventions	129
Exonérations fiscales	105
Crédits d'impôt	13
Garanties	64
Prêts et avances remboursables	159
Total	470

Source : Direction du Budget, documents budgétaires, retraitement mission MAP

Les exonérations fiscales représentent une dépense budgétaire de 105 M€. D'une part, elles offrent une réduction du coût du travail à l'étranger, en permettant de déduire de l'assiette de rémunération les sommes versées aux salariés détachés à l'étranger (99 M€) et les revenus des personnes domiciliés en France exerçant des activités au titre de leur séjour dans un autre État (5 M€). D'autre part, les PME bénéficient d'une imputation des déficits réalisés par une succursale ou une filiale à l'étranger, dont le coût s'élève à 1 M€.

Les subventions à l'exportation représentent une dépense budgétaire de 129 M€. Elles sont octroyées par les différents opérateurs de l'État :

- ◆ Ubifrance (104 M€) ;
- ◆ ADEPTA et SOPEXA, pour les produits agricoles et la culture alimentaire française (12 M€) ;
- ◆ CNC (5,6 M€).

Les crédits d'impôt représentent un coût budgétaire de 13 M€, au titre des dépenses de prospection commerciale.

L'intervention en garanties, en prêts et en avances remboursables représente un volume de 233 M€ pour 2013. Elle est assurée par :

Annexe I

- ♦ Oséo (bpifrance) (25 M€ en garanties et 60 M€ en prêts), en ce qui concerne les garanties bancaires pour le financement de projets de filiales internationales des PME et le prêt pour l'export à destination des ETI ;
- ♦ la Coface (39 M€ en garanties et 99 M€ en avance remboursable), en ce qui concerne la garantie du risque exportateur (30 M€), du risque économique (5 M€) et du risque de change (4 M€), ainsi que l'assurance-prospection (99 M€).

4.3.3. Les interventions sous forme de soutien général

Le soutien général aux entreprises représente une dépense budgétaire de 1,8 Md €. Ce soutien passe essentiellement par le financement, au moyen de taxes affectées, des chambres de commerce et de l'industrie (CCI – 1,3 Md €), des chambres des métiers et de l'artisanat (CMA – 280 M€), ainsi que des différents centres professionnels (CTI – 66 M€).

Par ailleurs, les organisations syndicales représentatives des salariés bénéficient de 142 M€ d'intervention, sous forme de réductions d'impôt sur revenus pour les salariés des cotisations qui leur sont versées.

En outre, les investisseurs étrangers souhaitant s'implanter en France bénéficient de l'intervention de l'Agence Française des Investissements Internationaux, dont le financement représente une dépense budgétaire de 6,7 M€ en 2013.

La taxe affectée aux CCI finance les « missions d'intérêt général », qui s'articulent autour de trois services :

- ♦ les missions de service public transférées par l'État : les CCI jouent le rôle d'interlocuteur unique pour les créateurs d'entreprises, en centralisant les formalités liées à la création, gérées par le centre des formalités des entreprises (CFE). Elles gèrent également la base SEMAPHORE, qui centralise les aides aux entreprises ;
- ♦ l'accompagnement des entrepreneurs de la création à la transmission : d'une part, les CCI accompagnent les créateurs et repreneurs d'entreprises, avec des actions de formations et d'orientation. Elles soutiennent également les cédants, avec des aides à la rédaction et à la promotion des offres de cession ;
- ♦ les fonctions support : les CCI assurent d'autres fonctions, telles que l'animation de la vie institutionnelle, la communication, etc.

Si la taxe affectée aux CCI est justifiée par le financement des missions d'intérêt général, l'évolution des ressources sur les dernières années montre une progression importante des recettes, sans lien apparent avec l'évolution des services proposés par les CCI. En ce sens, une rationalisation de l'intervention publique peut être envisagée. Cette réflexion est détaillée dans la fiche n°1.

5. Interventions et politique économique

Les interventions de l'État auprès des entreprises, avec plus de 760 dispositifs d'ores et déjà identifiés, sont très diversifiées. Pour autant, les motivations de l'État dans l'intervention économique peuvent faire l'objet d'une classification (5.1). Dès lors ceci conduit à s'interroger sur les moyens que l'État affecte à chacun des objectifs (5.2).

5.1. Une intervention économique aux multiples justifications théoriques

Les justifications de l'intervention économique de l'État en faveur des entreprises sont de plusieurs natures. Les économistes, retenant ou critiquant la légitimité de cette intervention apportent des éléments de réponse théoriques (voir encadré n°25). Pour autant, cette question ne fait pas consensus et il n'existe pas de réponse unanimement partagée pour ou contre.

En partant des interventions en faveur des entreprises telles que définies dans cette annexe et telles que recensées dans la base de données construite par la direction du Budget, la mission a pu cartographier les motivations qui sous-tendent l'intervention de l'État telle qu'observée.

5.1.1. Justifications et possibilités « théoriques » de l'intervention

La théorie néoclassique construit un *premier théorème du bien-être* qui montre que sous les hypothèses nécessaires à une concurrence pure et parfaite l'optimum de Pareto⁹⁶ doit être atteint. **Cette première approche pourrait conduire à rejeter l'intervention de l'État.**

Cependant les hypothèses nécessaires sont fortes et le théorème ne précise pas quel est l'optimum parétien socialement optimal. Ceci conduit donc à retenir après une première confrontation avec le réel à deux types de justifications possibles d'une intervention de l'État qui aurait pour objectif de ramener les marchés vers l'optimum parétien :

- ♦ lorsque le marché n'est pas parfait : le marché s'éloigne de l'optimum. Trois cas théoriques peuvent notamment sous-tendre ce type de défaillance :
 - **l'inexistence du marché ou l'incomplétude du marché.** Cette question, complexe, est en premier lieu celle de la présence de certains biens sur le marché (en lien avec les externalités) mais aussi celle des barrières à l'entrée ou à la sortie qui rend le marché viable ou non pour une quantité suffisante d'acteur. Un cas essentiel pour l'industrie est celui des monopoles naturels pour lesquels la non-atOMICITÉ du marché s'explique par des rendements d'échelle croissants ;
 - la défaillance due à un mauvais système de prix en raison d'un manque de prise en compte **des externalités (positives ou négatives)** : classiquement, une activité économique implique des bénéfices ou des coûts pour des individus non engagés directement. Les prix de marché ne tiennent pas compte de ces bénéfices ou coûts, appelés externalités. Les biens à externalités positives peuvent ainsi être sous-produits, les biens à externalités négatives surproduits ;

⁹⁶ Il n'est plus possible d'améliorer la situation d'un individu sans dégrader celle d'un autre. Cette condition assure que les moyens sont distribués sans perte d'efficacité globale mais laisse beaucoup d'optima possibles (voir le second théorème du bien être).

- **la rationalité limitée des agents** sur les marchés qui peut provenir d'un défaut d'information. En particulier en présence **d'asymétries d'informations** : situations où les acteurs d'un marché ne disposent pas de la même information. Dans le cas des aides aux entreprises, il peut s'agir d'une connaissance imparfaite des risques auxquels sont exposés les entreprises ou encore le comportement d'une entreprise après perception d'une aide.
- ♦ lorsque l'optimum social diffère de l'optimum parétien atteint spontanément :
 - **soit parce que la dynamique est trop lente, et que la puissance publique souhaite accélérer l'atteinte de l'optimum.** Les théories néoclassiques ont longtemps conclu des rendements décroissants du capital que la croissance de long terme ne pouvait être que celle de la population active. Le débat a été relancé au cours des années 1990 par la **théorie de la croissance endogène**⁹⁷ qui prévoit au contraire que l'accumulation de facteurs générant des externalités positives permet de dépasser la contrainte de rendements décroissants et de retrouver un sentier de croissance positive à long terme. On le retrouve également au sein des **théories « évolutionnistes »** qui prennent en compte l'influence déterminante du cadre institutionnel et préconisent de faire intervenir le régulateur afin de mettre en place les institutions et les incitations nécessaires à un comportement favorable à la croissance ;
 - **soit parce que la préférence sociale correspond à une fonction d'utilité particulière** qui par exemple privilégie la réduction des inégalités ou l'importance stratégique d'un secteur.

Une conséquence directe de ces diagnostics serait alors de justifier une intervention de l'État pour atteindre une position Pareto-optimale *choisie*, c'est-à-dire différente de celle atteinte spontanément par le marché.

La possibilité de les corriger s'inscrit dans le cadre même de la théorie néoclassique, notamment par le *second théorème du bien être* qui, dans une forme simplifiée, montre que tout optimum de Pareto, donc un optimum différent de l'optimum spontané, est accessible, via en particulier une distribution initiale différente des facteurs. L'identification d'une défaillance précise conduit alors à envisager précisément une intervention de la puissance publique.

L'État disposerait alors de la possibilité d'allouer les actifs disponibles en fonction de ses objectifs par une politique économique qui peut s'appuyer sur :

- ♦ **une voie réglementaire** (interdiction ou obligations) ;
- ♦ **des transferts financiers entre acteurs** : par répartition des actifs instantanément par redistribution, inter temporellement via la dette, ou géographiquement comme le défend en particulier un des courants de l'économie géographique ;
- ♦ **une gouvernance indirecte** (par le biais de transferts entre acteurs) **ou directe** (intervenant lui-même).

5.1.2. Critiques et impossibilité

Pour autant la capacité de l'État à réaliser cette correction est parfois elle-même mise en doute par la théorie, à trois niveaux.

⁹⁷ En ce qui concerne les aides aux entreprises, les théoriciens de la croissance endogène (tels Barro ou Romer) montrent que l'État peut utilement intervenir par les investissements publics, le soutien aux dépenses de R&D et la formation du capital humain. Les externalités et économies d'échelle induites par ces interventions publiques permettent d'assurer, en théorie, une croissance du revenu par tête auto-entretenu positive.

En premier lieu, au niveau théorique, il existe des impossibilités qui limiteraient la portée de l'action de l'État :

- ♦ **impossibilité de modifier le croissance du niveau de capital/tête à long terme** qui reste nul en raison de l'hypothèse des rendements décroissants du capital physique – cette vision de long terme d'une croissance structurelle sans croissance endogène réduit le rôle de l'action de l'État dans les domaines de la croissance structurelle à une action à court terme ;
- ♦ **existence d'une distorsion de concurrence inhérente au fonctionnement du marché et inévitable.**

En deuxième lieu, si la possibilité est tout de même offerte, l'État lui-même n'est pas l'État théorique des économistes et connaît ses propres limites :

- ♦ **parce que l'État n'aurait pas plus que les autres agents la capacité d'agir mieux que les autres agents** compte tenu de ses capacités d'information : en particulier ou de gouvernances propres qui ferait qu'il ne saurait pas plus agir que les autres agents. Cette critique inclut parfois la possibilité d'un État qui conduit ses propres intérêts devant ceux des agents ;
- ♦ **les États eux-mêmes sont des acteurs de la concurrence comme les autres et induisent des distorsions** : c'est le cas notamment pour les comportements stratégiques des États entre eux face à la concurrence internationale⁹⁸ ou des effets liés aux contraintes de financement des États. Cette approche tend à justifier le soutien à certains secteurs d'activités jugés stratégiques (dispositifs verticaux plutôt qu'horizontaux) mais aussi à restreindre la portée de l'action de l'État en termes de bien être collectif.

En troisième lieu, l'évaluation des objectifs souffre de biais structurels :

- ♦ **le problème de l'agrégation des préférences individuelles dans le processus de décision** : pour que l'optimum social coïncide effectivement avec l'objectif poursuivi par l'État, cela suppose que l'État sache le faire et que les processus de décision permettent de faire émerger la bonne fonction d'objectif ;
- ♦ **la difficulté à mesurer les externalités** : les justifications inhérentes à l'internalisation des externalités dans le système de prix supposent que leur mesure soit correcte. Or celles-ci sont le plus souvent inobservées et rien ne prouve que l'estimation faite par l'État soit la bonne ;
- ♦ **la difficulté à atteindre un niveau d'information suffisant** : pour agir l'État a besoin d'information et peut souffrir des mêmes défauts d'asymétrie, de retard ou de sélection que tout autre agent.

En conclusion, la théorie économique de base reconnaît à la puissance publique la **possibilité d'intervenir** pour corriger les défaillances de marché (théorie néoclassique), pour accumuler les facteurs à l'origine de la croissance (théorie de la croissance endogène), pour maximiser le revenu dans un contexte de concurrence internationale sans régulateur (politique commerciale stratégique), pour créer un cadre institutionnel favorable à la croissance (théories évolutionnistes) ou pour orienter la localisation des entreprises (économie géographique).

⁹⁸ En l'absence d'un régulateur mondial, l'État peut être amené à susciter des distorsions au libre-échange. À titre d'exemple, la concurrence entre États peut être vue comme un jeu stratégique, où chaque État a intérêt à favoriser l'émergence d'une position dominante artificielle pour les entreprises nationales pour qu'elles captent les rentes économiques au détriment des concurrents étrangers. (Krugman, Paul. Strategic Trade Policy and the New International Economics. 1986).

Mais pour autant ces interventions restent contestées par d'autres théoriciens, compte tenu du positionnement contesté de l'État, des difficultés d'information inhérentes au marché ou des limites propres de l'État.

5.1.3. Une réalité entre réponse aux dysfonctionnements et volontarisme économique.

De manière très simplifiée, en suivant le recensement théorique précédent, apparaissent **trois grandes motivations** de l'intervention de l'État :

1. L'État intervient parce que le marché ne fonctionne pas correctement ; la réponse aux « faillites de marché »

Ceci reprend les cas d'inexistence du marché, de défaut de valorisation ou d'asymétrie d'information. Le regroupement de ces thèmes conduit à considérer les cas où **l'intervention de l'État est la conséquence des faiblesses du marché. Ceci a pour conséquence que ces interventions devraient dépendre de l'état du marché, de son évolution et** révèle une vision sous-jacente d'un marché « idéal ». La mission a regroupé ce type d'interventions sous le terme, forcément approximatif, de « *défaillance de marché* ».

2. L'État intervient parce que l'optimum que présente le marché est socialement moins bon que celui qu'il pense pouvoir viser ; le volontarisme des « incitations économiques »

Ici, l'État redistribue des moyens de manière à augmenter l'utilité sociale ou la trajectoire de long terme de l'économie : aides géographiques, sectorielles, innovation, environnement, ... **Le terme d'« incitation économique » est là encore approximatif mais traduit le volontarisme de la redistribution initiale opérée par l'État avec la volonté de changer le point d'équilibre atteint.** On peut noter que le comportement de l'État dépend alors principalement de ses préférences et est donc discrétionnaire.

3. L'État intervient en raison de sa propre place dans l'économie et pour des raisons propres à la puissance publique ; la « correction de la réglementation »

La position particulière de l'État peut conduire à une intervention corrigeant la réglementation (qu'il met parfois lui-même en place)⁹⁹. Le terme retenu ici est celui de « *correction de la réglementation* ». Dans ce cas la motivation de l'intervention est essentiellement **interne au fonctionnement de l'État lui-même.**

Trois exemples pour illustrer la portée de cette classification :

L'intervention d'Oséo-bpifrance dans le financement des PME est justifiée pleinement si l'on considère que les opérateurs financiers n'offrent pas de solutions aux entreprises demandeuses de financements alors même que sur le long terme leurs projets permettent d'atteindre un niveau de rentabilité sociale suffisant. Ceci s'expliquerait par la non prise en compte d'externalités par le marché (innovation par exemple) ou d'asymétries d'informations (niveau de risques non gérables) et conduit à classer l'ensemble de l'activité publique dans ce domaine comme ayant pour origine une « *défaillance de marché (financière)* ».

Les interventions en faveur des entreprises dans le domaine de **l'environnement, par exemple via l'ADEME**, reposent sur l'idée d'un optimum social plus élevé atteint par une allocation de moyens qui favorise ce type d'activité par rapport à d'autres. Cette intervention, relève d'une approche où l'État vise un optimum social différent de celui que poursuit le marché seul et relève d'une « *incitation économique (environnementale)* ».

⁹⁹ Ceci inclut le cas particulier de lutte contre la fraude.

La situation plus complexe de la politique de l'emploi illustre les désaccords possibles sur la vision sous-jacente du marché, de la réglementation et de la politique économique : Les contrats aidés permettent de diminuer le coût du travail pour certaines catégories de salariés. Cette intervention relève-t-elle :

- ♦ de la correction de la réglementation qui en élevant le niveau des charges sociales conduit à restreindre l'accès au marché du travail pour certains actifs ?
- ♦ d'une inefficacité structurelle du marché du travail qui conduit à ce que celui-ci n'offre pas d'emploi à certaines catégories alors que l'externalité de ces emplois est importante (capital humain et formation) ?
- ♦ d'une mesure d'incitation liée à une redistribution quand le marché poursuivrait spontanément un optimum qui n'est pas le bon ?

La mission a classé ce type dernier type d'aide dans la catégorie « défaillance de marché (du travail) » en considérant qu'un marché complet doit offrir des débouchés pour l'ensemble de la population active. Mais ceci montre qu'il peut être très utile de savoir explicitement quelle a été la volonté stratégique sous-jacente avant d'évaluer une aide.

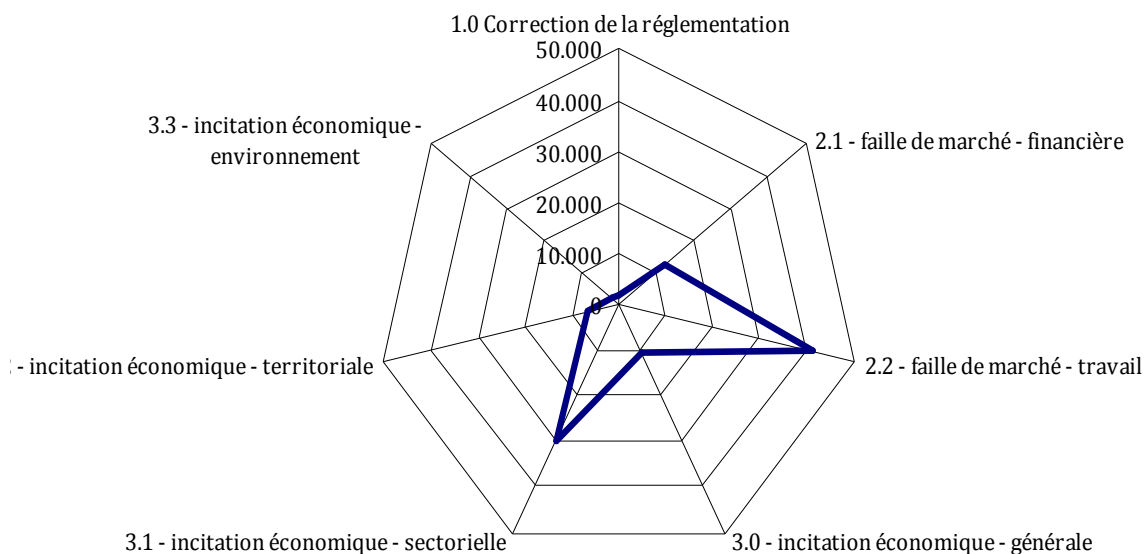
5.2. Des interventions centrées sur le marché du travail et l'incitation économique sectorielle

Objectifs de politique économique	Montant Md€ toutes interventions	Nombre de dispositifs toutes interventions	Montant Md€ MAP	Nombre de dispositifs MAP
Corrections de la réglementation dont	1,9	40	1,9	40
<i>Correction de la réglementation</i>	<i>1,8</i>	<i>36</i>	<i>1,8</i>	<i>36</i>
<i>Lutte contre la fraude</i>	<i>0,1</i>	<i>4</i>	<i>0,1</i>	<i>4</i>
Défaillances de marché dont	52,8	121	16,2	99
<i>Défaillance de marché - financière</i>	<i>11,9</i>	<i>45</i>	<i>11,9</i>	<i>45</i>
<i>Défaillance de marché - travail</i>	<i>40,9</i>	<i>76</i>	<i>4,3</i>	<i>54</i>
Incitations économiques dont	48,8	608	21,8	521
<i>Incitation économique - générale</i>	<i>10,9</i>	<i>153</i>	<i>7,5</i>	<i>150</i>
<i>Incitation économique - sectorielle</i>	<i>29,7</i>	<i>286</i>	<i>9,3</i>	<i>213</i>
<i>Incitation économique - territoriale</i>	<i>6,5</i>	<i>106</i>	<i>3,4</i>	<i>101</i>
<i>Incitation économique - environnement</i>	<i>1,7</i>	<i>58</i>	<i>1,6</i>	<i>57</i>
Totaux	103,5	764	39,9	660

Les aides de l'État apparaissent comme étant d'abord liée à la volonté de corriger le fonctionnement du marché (52,8 Md€ pour 121 dispositifs) et ensuite au volontarisme de la politique économique (48,7 Md€ pour 608 dispositifs). Les mesures liées directement à la correction de la réglementation ou à la lutte contre la fraude sont plus marginales (1,9 Md€ pour 40 dispositifs).

Annexe I

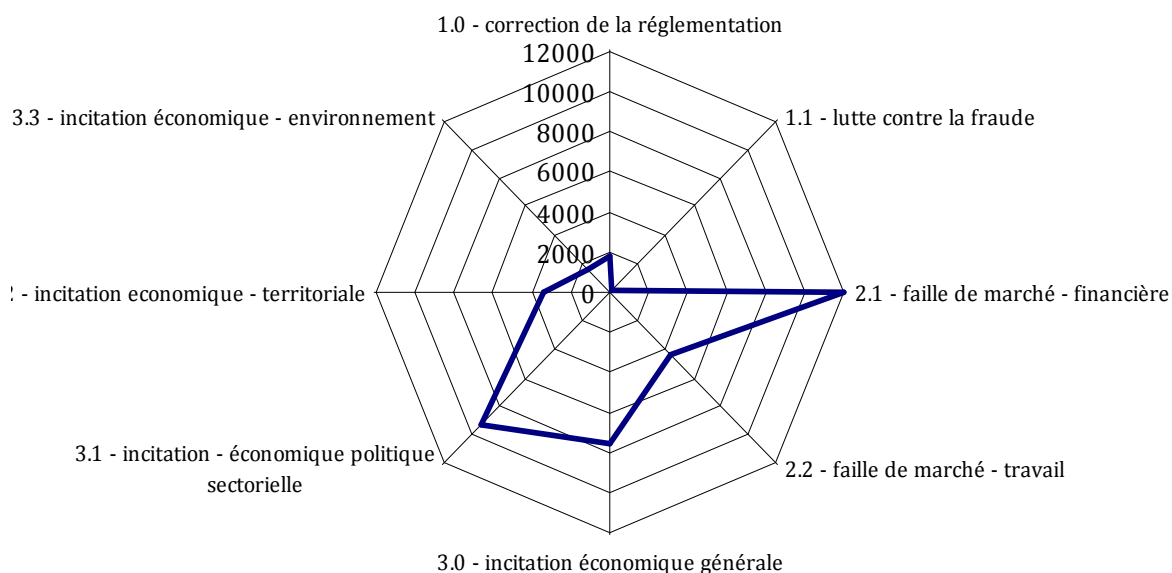
Graphique 43 : Interventions en faveur des entreprises : politique sur le champ complet : des objectifs orientés vers le marché du travail et l'incitation économique sectorielle



Source : Direction du budget, retraitements mission.

Le champ d'analyse de la MAP donne plus l'accent sur les interventions en raison des failles de marché financières.

Graphique 44 : Interventions en faveur des entreprises : déformation liée au champ de la mission



Par rapport au champ total des interventions en faveur des entreprises, la MAP analyse plus précisément les interventions sur les failles de marché et à portée économique sectorielle. Ceci est en particulier dû à l'exclusion des mesures liées aux allègements généraux.

5.2.1. Les « défaillances de marché » : 52,8 Md€ d'interventions soit 51 % des cas ; dont 40,9 Md€ pour les failles de marché liées au marché du travail

Les marchés financiers et du travail ne répondent pas spontanément à certaines demandes et l'État intervient :

- ♦ pour combler les défaillances de marché financières à hauteur de 11,943 Md€ au travers de 45 dispositifs identifiés par la direction du budget. Ces aides sont principalement gérées par Oséo-BPI (8,4 Md€ évalué au volume d'intervention) au travers du FSI et de la CDC (2,5 Md€ évalués au montant des fonds propres) ;
- ♦ pour combler une défaillance de marché du travail à hauteur de 40,9 Md€. Elles sont pour l'essentiel liées aux allègements de charges dit « Fillon » (20,7 Md€) ainsi qu'aux interventions auprès de certaines catégories absentes spontanément des entreprises (handicapés), soit encore en raison de situation très différentes de la moyenne (saisonniers agricoles). Ces dispositifs, sont de manière caractéristiques gérées de manière à peu près égale par la sphère sociale (26 dispositifs) ou par l'État (25 dispositifs), encore qu'une partie ne soit pas de manière évidente rattachable à l'une ou l'autre des parties (22 dispositifs incluant les transferts État-Sécu). Ces dispositifs sont pour l'essentiel hors du champ de la MAP (4,2 Md€, soit moins de 10 % de ces politiques).

L'intervention dans la défaillance de marché n'est pas pour autant optimale et on peut faire trois remarques :

- ♦ ces politiques sont rarement envisagées en coûts complets ;
- ♦ elles pourraient alternativement laisser place dans certains cas à des interventions de nature réglementaires ;
- ♦ ces failles de marchés ne sont pas toujours un phénomène permanent et l'évaluation des moyens à y consacrer est difficile.

Proposition n° 24 Recentrer les interventions autour des défaillances de marché structurelles en :

- ♦ évaluant régulièrement ces défaillances ;
- ♦ proposant des solutions structurelles (investissements, régulation, mise en place d'acteurs autosuffisants) plutôt que des interventions répétées et conjoncturelles.

5.2.2. Les « incitations économiques » : 48,8 Md€ soit 47 % des interventions dont 27,8 Md€ réservées à certains secteurs

Au global, la base de données du budget permet de recenser, en 2013, 48,8 Md€ au titre de des incitations économiques. Plus précisément :

- ♦ **celles-ci concernent une incitation économique « générale », c'est-à-dire non ciblée sur un secteur pour 10,9 Md€ et 153 dispositifs.** Les principaux dispositifs entrant dans cette catégorie sont le crédit impôt recherche (CIR) pour 3,3 Md€ ; les exonérations de charges sur l'intéressement et la participation (1,4 Md€) et l'action des CCI pour 1,3 Md€. Ces dispositifs ont pour caractéristique commune d'être théoriquement ouverts à tous les secteurs et d'inciter au développement de la compétitivité des entreprises ;

- ♦ **l'État intervient également en ciblant plus précisément le champ de son aide sur certains secteurs**, 287 dispositifs pour un montant de 27,8 Md€ concernent des secteurs particuliers (buralistes, agriculteurs, culture mais aussi libraires, médecins,...) qui se trouvent ainsi favorisés par rapport au droit commun – la justification en termes d'allocation socialement optimale trouvant souvent sa source dans l'« intérêt stratégique » porté par le secteur (agriculture) ou les difficultés spécifiques de celui-ci (buralistes). Il est paradoxal de noter le poids presque trois fois supérieur de ce type d'intervention par rapport aux interventions d'ordre général. **L'efficacité globale de l'allocation peut de fait poser question car l'État se substitue non seulement à l'allocation du marché en termes de ressources mais va plus loin en privilégiant certains secteurs sur des bases qui là encore doivent être évaluées ;**
- ♦ **autre cas d'intervention où l'État modifie l'allocation spontanée de l'économie, les incitations sur base territoriale concernent 107 dispositifs pour un montant de 6,4 Md€ ;** celle-ci concerne les DOM, la Corse ou les territoires métropolitains au travers des ZRR ou ZFU ;
- ♦ **un dernier cas que l'on peut isoler sans difficulté concerne les incitations environnementales, soit 1,6 Md€ pour 59 dispositifs.** Dans ces cas la poursuite d'externalités (sociales ou économique, de long ou de court termes), qui ne sont pas forcément évaluables financièrement, sous-tend clairement l'intervention.

Pour les interventions qui ne sont pas à caractère général, les entreprises peuvent être des vecteurs de la politique poursuivie sans être directement l'objet de celle-ci, par exemple :

- ♦ l'indépendance alimentaire suppose des exploitations agricoles viables,
- ♦ l'aménagement du territoire passe par une répartition des entreprises et de l'emploi,
- ♦ la réduction des pollutions passe par de la recherche conduite par les entreprises et par leur comportement

Ces politiques ne sont alors pas directement liées à la compétitivité ou au développement des entreprises. Ceci signifie que le risque de conflit entre les interventions environnementales, territoriales ou sectorielles avec la compétitivité générale est assez élevé :

- ♦ d'une part, ceci conduit à allouer des fonds vers des actions qui n'encouragent pas en premier lieu la compétitivité (professions particulières, aménagement du territoire), voire tourne l'activité vers des objectifs à plus faible rendement.
- ♦ d'autre part ceci conduit à entretenir des situations difficilement viables à moyen terme, avec le risque d'une perte globale de moyens.

Compte tenu de l'importance des défis posés par la mondialisation et la ré-industrialisation la mission recommande au vu de ce constat :

Proposition n° 25 : Limiter les « autres interventions économiques » au profit d'un soutien plus fort en faveur de la compétitivité et de l'innovation.

5.2.3. La « correction des mesures réglementaires » : l'intervention en faveur de l'entreprise compense les effets d'une autre politique

Ce type d'aide, concerne 40 dispositifs pour un montant de 1,9 Md€.

Ces mesures ont un caractère paradoxal. Après avoir réglementé, l'État, pour tenir compte de la compétitivité des entreprises, met en place des financements qui permettent de « revenir en arrière ».

Parmi les principaux dispositifs de cette catégorie figure l'exonération de taxation de plus-values à long terme provenant des produits de cession et de concession de brevets (608 M€), l'abattement pour durée de détention de cession de titre ou droits détenus par des dirigeants de PME partant à la retraite (375 M€) et l'aide aux entreprises ferroviaires de fret (261 M€).

Les mesures initiales étaient justifiées au regard d'impératifs autres que strictement liés à la compétitivité des entreprises : il s'agit par exemple d'assurer un salaire minimum aux salariés, de financer la protection sociale ou encore de protéger l'environnement en taxant les énergies polluantes. Mais les mécanismes conduisent à des pertes de compétitivité telles qu'ils mènent à des financements publics pour maintenir les activités compétitives.

D'un point de vue théorique, ces mesures correctrices sont justifiées par la difficulté à cibler les mesures générales et la prise en compte de spécificités – elles sont susceptibles de se multiplier avec les interventions de l'État sous forme non financière qui « négligent » la viabilité des entreprises dans leur mise en place.

Proposition n°26 : Diminuer l'utilisation des outils de correction des normes au profit des interventions sous formes réglementaires qui intègrent ex ante la compétitivité des entreprises.

- ♦ ces interventions devraient être limitées par une meilleure conception de la politique réglementaire sous-jacente. Elles devraient en particulier entrer dans l'évaluation préalable de la politique sous-jacente ;
- ♦ ces politiques devraient être extrêmement ciblées à des cas où la politique sous-jacente entre en conflit ouvert et incontournable avec des impératifs économiques.

ANNEXE II

Les interventions des collectivités territoriales en matière de développement économique

SOMMAIRE

PARTIE 1: ÉTAT DES LIEUX: ANALYSE JURIDIQUE, QUANTITATIVE ET QUALITATIVE DES INTERVENTIONS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	1
1. L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES INTERVENTIONS ECONOMIQUES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	1
1.1. L'acte I de la décentralisation de 1982 introduit la notion de primauté de la région en matière d'aides directes et une grande liberté de toutes les collectivités pour les aides indirectes.....	2
1.1.1. <i>La distinction entre aides directes et aides indirectes.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>L'acte I de la décentralisation pose les bases du chef de filat de la région sans pour autant confier celle-ci seule la compétence en matière de développement économique.....</i>	<i>3</i>
1.2. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité prévoit le rôle de « chef de file » de la région	3
1.3. La loi de 2004 supprime la distinction entre aides directes et indirectes pour se conformer aux exigences du droit de l'Union européenne.....	5
1.3.1. <i>La réforme de 2004 traduit les exigences du droit de l'Union européenne et supprime la distinction entre les aides directes et indirectes.....</i>	<i>5</i>
1.3.2. <i>Les aides indirectes libres disparaissent mais celles relatives à l'immobilier subsistent et sont élargies.....</i>	<i>6</i>
1.3.3. <i>Synthèse</i>	<i>7</i>
1.4. Près de dix ans après la réforme de 2004, le chef de filat de la région en matière de développement économique est incomplet.....	8
1.4.1. <i>La région n'est pas l'acteur local unique du développement économique.....</i>	<i>8</i>
1.4.2. <i>Le chef de filat de la région est incomplet.....</i>	<i>9</i>
2. ANALYSE QUANTITATIVE ET QUALITATIVE DES INTERVENTIONS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MATIERE D'ACTION ECONOMIQUE	11
2.1. En l'absence de base de données centralisée croisant montants et dispositifs d'aides aux entreprises, la mission a fondé ses observations sur les données comptables des collectivités consolidées et sur une variété de sources qualitatives	11
2.1.1. <i>La base de données des comptes consolidés disponibles à la DGFIP permet d'identifier un périmètre de dépenses de 6,5 Md€.....</i>	<i>11</i>
2.1.2. <i>Apports: les données de la comptabilité publique permettent d'appréhender de façon globalement satisfaisante les dépenses des collectivités locales en matière d'intervention économique.....</i>	<i>13</i>
2.1.3. <i>Limites: les données de la comptabilité publique ne permettent toutefois pas d'appréhender ces interventions de façon exhaustive ni de façon totalement homogène.....</i>	<i>15</i>
2.1.4. <i>La mission a, en complément, rassemblé des données quantitatives et qualitatives par la saisine de collectivités territoriales et l'exploitation de plusieurs bases de données.....</i>	<i>17</i>
2.2. Les dépenses des collectivités territoriales sont dynamiques pour les régions et les intercommunalités.....	22

2.2.1.	<i>Les interventions économiques représentent une part limitée du budget des collectivités, même si les régions et les intercommunalités se distinguent par une progression importante.....</i>	22
2.2.2.	<i>Les dépenses d'intervention économique s'établissent à plus de 6,5 Md€, réparties à part égale entre fonctionnement et investissement.....</i>	25
2.3.	<i>Les régions et départements agissent tendanciellement plus par le subventionnement, tandis que les communes et EPCI recourent plus à la gestion directe.....</i>	26
2.3.1.	<i>Les principaux types d'outils.....</i>	26
2.3.2.	<i>Une utilisation différente par strate de collectivités.....</i>	30
2.3.3.	<i>Remarques transverses.....</i>	35
2.4.	<i>Les collectivités privilégient une approche transversale de leur action, même si elles s'efforcent d'effectuer des choix stratégiques en faveur de certains secteurs.....</i>	37
2.4.1.	<i>L'analyse quantitative montre que l'approche transversale non spécifique est privilégiée par les collectivités.....</i>	37
2.4.2.	<i>L'approche qualitative confirme que les collectivités privilégient une approche transversale non sectorielle.....</i>	39
2.4.3.	<i>Le poids relatif de certains secteurs d'intervention a évolué dans le temps selon les catégories de collectivités.....</i>	40
2.5.	<i>Les PME sont les cibles privilégiées des interventions des collectivités à toutes les étapes de leur vie, et en particulier lors la phase de création.....</i>	42
2.5.1.	<i>Les interventions financières des collectivités territoriales ciblent de manière privilégiée les PME/TPE.....</i>	42
2.5.2.	<i>Les aides à la création sont multiples et les soutiens à l'amorçage se développent.....</i>	43
2.5.3.	<i>La phase de développement des entreprises est soutenue par un nombre élevé de dispositifs.....</i>	45
2.5.4.	<i>Les collectivités peuvent également poursuivre des objectifs connexes au seul développement économique.....</i>	48
3.	SYNTHESE : LES COLLECTIVITES ONT DEVELOPPE DES SPECIALISATIONS DE FAIT EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE, MAIS LES EXCEPTIONS A CETTE « SPECIALISATION » SONT NOMBREUSES ET DES DIFFICULTES DE COORDINATION SUBSISTENT EN L'ABSENCE DE REEL CHEF DE FILE.....	50
3.1.	<i>Les communes et EPCI ont développé une spécialisation en matière d'aménagement et d'immobilier d'entreprises.....</i>	50
3.2.	<i>Les niveaux d'intervention des départements sont très inégaux selon les territoires et concentrés sur le soutien aux TPE dans les territoires hors grandes agglomérations.....</i>	50
3.3.	<i>La région s'engage proportionnellement plus que les autres collectivités en matière de R&D, de l'internationalisation des firmes, de fonds propres et de soutien aux filières et recourt plus aux outils d'ingénierie financière.....</i>	51
3.4.	<i>Synthèse par type de récipiendaire.....</i>	53

PARTIE 2 : ÉVALUATION : ANALYSE DE LA COHERENCE DES OBJECTIFS, DE L'ÉVENTUELLE REDONDANCE ENTRE ACTEURS, DE LA MAÎTRISE DES COÛTS DE GESTION ET DE L'ÉVALUATION ET DE L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS 55

1. ANALYSE DE LA COHERENCE DES OBJECTIFS : LES DOCUMENTS D'ORIENTATION STRATÉGIQUE FAVORISENT LE DIALOGUE ENTRE LES ACTEURS LOCAUX DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE MAIS RESTENT ENCORE INSUFFISAMMENT PRIORISÉS 55

- 1.1. Les objectifs des interventions économiques des collectivités ne sont pas systématiquement formalisés..... 55
 - 1.1.1. *L'élaboration de documents stratégiques spécifiques reste pour l'essentiel limitée aux régions à la suite de la loi de 2004..... 55*
 - 1.1.2. *Les orientations de la stratégie économique des collectivités territoriales peuvent être réparties dans plusieurs documents stratégiques..... 56*
 - 1.1.3. *Les objectifs des interventions économiques de la majorité des collectivités se déduisent des budgets primitifs..... 57*
- 1.2. Les stratégies économiques sont généralement peu discriminantes dans les objectifs, mais favorisent une meilleure cohérence entre objectifs et outils d'intervention..... 58
 - 1.2.1. *Seule une vision croisée des stratégies et des orientations budgétaires fait apparaître les priorités des interventions des collectivités..... 58*
 - 1.2.2. *Les stratégies permettent la mise en cohérence d'un diagnostic, d'objectifs et des modalités d'intervention..... 61*
- 1.3. La mise en cohérence des objectifs des interventions des collectivités repose d'abord sur la volonté des acteurs..... 61
 - 1.3.1. *Les mécanismes institutionnels actuels ne garantissent pas la cohérence des objectifs entre collectivités..... 61*
 - 1.3.2. *La cohérence des objectifs entre collectivités est dépendante de la volonté des acteurs..... 63*
 - 1.3.3. *La cohérence des objectifs avec les interventions de l'État n'est pas non plus garantie..... 64*

2. ANALYSE DES REDONDANCES : LA MULTIPLICATION DES NIVEAUX D'INTERVENTION SUSCITE DE MULTIPLES REDONDANCES EN MATIÈRE DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE..... 66

- 2.1. Les redondances entre acteurs territoriaux sont particulièrement manifestes sur cinq thématiques : la création d'entreprise, le tourisme, l'aménagement des zones d'activité, la recherche et l'innovation et les aides par réduction de prix..... 66
 - 2.1.1. *Le nombre d'acteurs proposant des aides à la création d'entreprises est élevé et la cohérence entre aides à la création sectorielles et transversales insuffisante..... 66*
 - 2.1.2. *Le soutien des collectivités territoriales, et notamment des EPCI et départements, à l'aménagement foncier..... 67*
 - 2.1.3. *Le secteur spécifique du tourisme est emblématique de l'enchevêtrement des compétences et des interventions des collectivités territoriales..... 68*
 - 2.1.4. *En matière de recherche et d'innovation, les intervenants publics locaux sont nombreux, ce qui suscite des difficultés d'articulation et des risques de redondance..... 71*
 - 2.1.5. *Les aides sous forme de prestations sont très fréquentes et contribuent également à accroître l'illisibilité du paysage des aides..... 73*

2.2. Le nombre d'intervenants en matière de développement économique sur un territoire est élevé	75
2.2.1. <i>Les collectivités territoriales font massivement appel à des structures relais.....</i>	75
2.2.2. <i>La multiplication des cofinancements est le résultat de la complexité institutionnelle plus que la traduction de stratégies d'action coordonnées entre acteurs.....</i>	80
3. ANALYSE DES COUTS DE GESTION ASSOCIES AUX INTERVENTIONS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE.....	81
3.1. En matière de développement économique, les dépenses de personnel des collectivités locales sont globalement correctement corrélées à l'évolution des dépenses d'action économique	81
3.1.1. <i>Méthodologie d'analyse des dépenses de personnel.....</i>	81
3.1.2. <i>L'évolution des dépenses de personnel et celle de leur part dans les dépenses relatives au développement économique sont correctement corrélées.....</i>	82
3.1.3. <i>La part des dépenses de personnel dans les sommes dédiées au développement économique apparaît relativement plus importante dans les communes et les départements.....</i>	84
3.1.4. <i>En intégrant les frais de structure supportés par les collectivités, en plus des charges salariales, les frais de gestion représenteraient un peu plus de 10 % des dépenses totales consacrées au développement économique.....</i>	85
3.2. Les collectivités financent également une grande partie des effectifs mobilisés par les autres acteurs locaux : focus sur les agences de développement économique	85
3.3. Synthèse du nombre et du coût des emplois affectés au développement économique dans les collectivités territoriales et les agences de développement économique.	86
4. ANALYSE DES MECANISMES D'EVALUATION DES DISPOSITIFS PROPOSES PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES – APPROCHE DE LEUR EFFICACITE PAR LE CROISEMENT DE DONNEES MACROECONOMIQUES ET BUDGETAIRES.....	88
4.1. Les collectivités ont un recours hétérogène aux procédures d'évaluation qui contribuent à principalement à améliorer l'efficacité et la cohérence des dispositifs	88
4.1.1. <i>Les procédures d'évaluation semblent répandues parmi les collectivités même si elles recouvrent des modalités très variées.....</i>	88
4.1.2. <i>Les résultats des évaluations influent l'orientation des dispositifs et des politiques des collectivités mais ne conduisent que très exceptionnellement à leur suppression.....</i>	89
4.2. Approche de l'efficacité des politiques de soutien au développement par rapprochement de variables macroéconomiques et de données budgétaires des collectivités territoriales.....	90
4.2.1. <i>Dépenses de recherche et d'innovation.....</i>	90
4.2.2. <i>Taux de survie des entreprises.....</i>	91
4.3. Taux de création d'entreprise.....	92
4.3.1. <i>Dépenses en faveur du secteur du tourisme.....</i>	93
4.3.2. <i>Conclusion relative à l'analyse sectorielle.....</i>	95

PARTIE 3 : PRECONISATIONS	97
1. CLARIFIER L'ATTRIBUTION DES COMPETENCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	97
1.1. Mettre en place le chef de filat complet des régions en matière de développement économique	97
1.2. Adopter une nouvelle répartition des compétences plaçant la région au cœur du développement économique	98
1.3. La création envisagée des métropoles impose d'en coordonner l'action avec celles des régions en matière de développement économique.....	99
1.4. Attribuer aux EPCI, dont les métropoles, une compétence exclusive en matière d'aménagement foncier et d'immobilier des entreprises.....	99
2. REFONDER LA STRATEGIE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE.....	100
2.1. Assurer le caractère prescriptif des Schémas régionaux de développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation (SRDEII).....	100
2.2. Ériger le conventionnement de la région avec les collectivités territoriales infrarégionales ainsi que la délégation de la région vers les collectivités infrarégionales comme mode de répartition territoriale des interventions.....	100
2.3. Adopter une définition large des interventions en faveur du développement économique qui ne se résume pas aux aides directes et intègre les prestations non monétisées	101
2.4. Systématiser et améliorer les démarches d'évaluation.....	102
3. REORGANISER LES AGENCES CHARGEES DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	102
4. MAITRISER LES DEPENSES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE.....	104
4.1. Rationaliser les champs d'intervention des CCI et des collectivités territoriales	104
4.2. Rationaliser le nombre de dispositifs de soutien à la création d'entreprise proposés par les collectivités territoriales	104
4.3. Rationaliser les interventions des collectivités territoriales en matière de tourisme.....	105
4.4. Engager un processus de rationalisation des prestations non monétisées des collectivités territoriales	105
4.5. Synthèse des propositions de maîtrise des dépenses.....	106

Partie 1 : État des lieux : analyse juridique, quantitative et qualitative des interventions des collectivités territoriales

L'objectif de cette partie est de dresser un état des lieux des interventions économiques des collectivités territoriales, au regard de trois dimensions :

- ♦ leur encadrement juridique, c'est-à-dire les possibilités juridiques offertes aux collectivités pour mettre en œuvre des actions en faveur des entreprises ;
- ♦ leur analyse quantitative, c'est-à-dire les montants mobilisés par chaque niveau de collectivité en faveur du soutien aux entreprises ;
- ♦ leur analyse qualitative, c'est-à-dire les priorités soutenues par les collectivités, ainsi que les modes d'intervention privilégiés.

1. L'encadrement juridique des interventions économiques des collectivités territoriales

Les interventions économiques des collectivités territoriales trouvent leur base juridique dans les dispositions de la loi N° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions et de la loi N° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire. Ces textes ont été codifiés dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT) aux articles L. 1511-1 à L. 1511-5. Les décrets d'application ont également été codifiés dans le CGCT aux articles R 1511-1 à 29. Cette base juridique d'origine a été modifiée à plusieurs reprises, à l'occasion des grandes réformes de la décentralisation.

Dans le CGCT sont définies les conditions dans lesquelles les communes, les départements et les régions peuvent accorder des aides aux entreprises. Cette compétence a été reconnue à la demande des collectivités qui souhaitent être en mesure d'agir sur le dynamisme de l'économie locale. Cette ambition initiale a été confortée par le législateur à l'occasion de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Ces dispositions s'appliquent également aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Les interventions économiques en faveur des entreprises accordées par les collectivités territoriales peuvent par conséquent être présentées selon trois phases distinctes :

- ♦ de **1982 à 2002**, un premier régime issu de la loi de décentralisation, fondé sur la distinction entre aides directes et aides indirectes ;
- ♦ une **courte période couvrant les années 2002, 2003 et 2004** lors de laquelle la définition des aides directes et indirectes évolue et la notion de chef de file, rôle attribué à la région, apparaît ;
- ♦ le **régime en vigueur depuis 2004 jusqu'à aujourd'hui**, qui est le résultat d'une incomplète adaptation du droit français aux exigences du droit de l'Union européenne. Le régime actuel ne traduit pas de choix tranché en faveur d'une région chef de file incontestable en matière d'interventions économiques.

Les lois mentionnées *supra* constituent les sources principales du droit applicable aux interventions économiques des collectivités territoriales. Toutefois, ces dernières peuvent être fondées à agir au vu de conventions passées avec l'État. Cette solution est d'abord retenue par les régions dans le cadre des contrats de projets État-région (anciennement appelés contrats de plan État-région). Le gouvernement a néanmoins pu établir des contrats avec des départements ou de grandes communes.

Le CGCT permet également aux collectivités d'appliquer directement les régimes nationaux ou règlements d'exemption qui leur sont applicables, ne relevant ainsi ni de la loi ni d'accords avec l'État.

1.1. L'acte I de la décentralisation de 1982 introduit la notion de primauté de la région en matière d'aides directes et une grande liberté de toutes les collectivités pour les aides indirectes

1.1.1. La distinction entre aides directes et aides indirectes

La loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983 prévoyait que les collectivités territoriales étaient fondées à attribuer des **aides directes et indirectes** dans le but de favoriser la création ou l'extension d'activités économiques.

Les aides directes, réglementées, étaient énumérées de manière limitative et la région se voyait accorder une primauté dans la distribution de celles-ci : primes régionales à la création d'entreprises (PRCE), primes régionales à l'emploi (PRE), bonifications d'intérêts ou prêts et avances à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations privées à l'émission.¹ Comme il est indiqué *infra*, toutes les collectivités pouvaient attribuer de telles aides, mais les communes, leurs groupements et les départements ne pouvaient intervenir qu'en complément des régions.

Les aides indirectes ne faisaient pas l'objet d'une définition précise en droit et pouvaient être attribuées par tous les niveaux de collectivités. L'article L.1511-3 du Code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de l'acte I de la décentralisation, disposait ainsi que les aides indirectes pouvaient être attribuées par les collectivités territoriales ou leurs groupements, seuls ou conjointement.

L'attribution des aides indirectes, qui restent donc indéfinies, est libre, seules certaines aides étant encadrées :

- ♦ **la revente ou la location de bâtiments par les collectivités territoriales ou leurs groupements devait se faire aux conditions du marché.** Il pouvait toutefois être consenti des rabais sur ces conditions ainsi que des abattements sur les charges de rénovation de bâtiments industriels anciens, en respectant certains plafonds et zonages.
- ♦ **les commissions dues par les bénéficiaires de garanties d'emprunt accordées par les établissements de crédit pouvaient être prises en charge,** totalement ou partiellement, (dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État). Ces dispositions sont issues de la loi n°96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier

¹ Il convient de relever que le législateur avait, en dehors de ces aides directes pour lesquelles la région avait la primauté, prévu d'autres aides directes données également aux échelons infrarégionaux : aides à l'équipement rural, aides aux coopératives ouvrières de production et aux exploitants de cinéma ou aides aux entreprises en difficulté.

1.1.2. L'acte I de la décentralisation pose les bases du chef de filat de la région sans pour autant confier celle-ci seule la compétence en matière de développement économique

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des collectivités locales prévoit la **spécialisation des régions dans l'action économique**. Elles détiennent donc une compétence générale en vertu des articles L. 1511-1 à 5 et R.1511-1 à 29 du Code général des collectivités territoriales.

La région joue dès 1982 un rôle spécifique en matière de développement économique, mais il est limité au cadre des aides directes. La « primauté » de la région évoquée *supra* signifie que les initiatives éventuelles des départements, des EPCI et des communes pour ces aides directes étaient subordonnées à l'intervention préalable de la région. Il fallait que la région ait décidé d'intervenir financièrement pour que les collectivités infrarégionales puissent compléter l'action régionale, en-dessous d'un seuil fixé par décret.

Sans que la notion de « chef de file » soit explicitement introduite en droit, le premier acte de la décentralisation attribue donc un rôle spécifique à la région en matière d'aides directes, mais ne choisit pas de confier l'ensemble de la compétence « développement économique » au niveau régional. Au plan institutionnel, il a pu être considéré que les lois de 1982-1983 avaient en partie échoué à faire de la région le « pivot de la décentralisation économique ».²

Tableau 1 : Répartition des compétences en matière d'interventions économiques avant 2002

Interventions économiques	Région	Département	EPCI	Commune
Subventions (aide directe)	Primes régionales à la création d'entreprises (PRCE), primes régionales à l'emploi (PRE)	En complément à la région sous plafond		
Garanties (aide indirecte)	Oui (les régions depuis la loi 86-972 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales et les communes et départements depuis 1982)			
Prêts bonifiés	Bonifications d'intérêts ou prêts et avances à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations privées à l'émission	En complément à la région sous plafond		
Aides à l'immobilier (aides indirectes)	Encadrées par plafonds et zonages			
Toutes autres aides indirectes	Oui			

Source : Mission.

1.2. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité prévoit le rôle de « chef de file » de la région

L'apport de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité consiste principalement à **supprimer l'encadrement législatif et réglementaire des aides et charge l'assemblée délibérante régionale de fixer les règles en ce qui concerne les bénéficiaires, le montant de l'aide et les modalités d'octroi**. Elle attribue donc un rôle plus étendu à la collectivité régionale. La région contribue très directement au développement économique par l'attribution d'aides aux entreprises, dont elle définit désormais librement le régime, et par les aides à l'immobilier et les garanties d'emprunt.

Les départements, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement des aides directes dans le cadre d'une convention passée avec la région.

² J-C Némery, *Le nouveau régime juridique des interventions économiques des collectivités locales*, AJDA 1983, p. 67.

Annexe II

Néanmoins, la loi du 27 février 2002 ne confie pas la totalité de la responsabilité du développement économique à la région : les autres collectivités conservent une capacité d'intervention autonome par le biais d'aides indirectes (aides à l'immobilier ou garanties d'emprunt notamment).

L'autre nouveauté de la loi du 27 février 2002 consiste en une modification à la marge des définitions des aides directes, ce qui a un effet immédiat sur les compétences des différents niveaux de collectivités. Elle supprime les primes régionales à l'emploi (PRE) et les primes régionales à la création d'entreprises (PRCE) créées par l'acte I de la décentralisation : en lieu et place de celles-ci, la notion plus large de « **subventions** » est introduite, laissant libre le conseil régional de déterminer leurs modalités. Le champ d'action du conseil régional est donc élargi.

Les bonifications d'intérêts ou prêts et avances à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations privées à l'émission restent dans la catégorie des aides directes.

Par principe, les collectivités territoriales ne sont pas autorisées à prendre des participations directes dans les entreprises, sauf dans des sociétés de garantie et dans des sociétés d'économie mixte. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité étend les capacités d'intervention en fonds propres des régions.

La région pouvait toutefois, avant la loi de 2002, participer au capital de **sociétés de développement régional** et de **sociétés de financement interrégionales ou régionales**, ainsi qu'à celui des sociétés d'économie mixte.

En 2002 est introduite la possibilité pour les régions de participer, **directement cette fois**, au capital de fonds de **capital-risque** (fonds commun de placement à risques) à vocation régionale ou interrégionale. Elles peuvent également apporter, par versement de dotations, une contribution financière aux fonds d'investissement placés auprès des sociétés de capital-investissement à vocation régionale ou interrégionale. Les autres niveaux de collectivités restent limités à l'intervention dans les SEM et les sociétés de garantie.

Tableau 2 : Répartition des compétences en matière d'interventions économiques entre 2002 et 2004

Interventions économiques	Région	Département	EPCI	Commune
Subventions	Toutes subventions	En complément à la région sous plafond		
Garanties	Octroi de garanties d'emprunt ou de cautionnement à une personne privée sous conditions. Participation, sous conditions, au capital d'un établissement de crédit ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des personnes morales de droit privé Participation, par le versement de subventions, à la constitution d'un fonds de garantie auprès de l'établissement de crédit visé ci-dessus.			
Prêts bonifiés	Bonifications d'intérêts ou prêts et avances à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations privées à l'émission	En complément à la région sous plafond		
Fonds propres : entrée au capital d'entreprises	Non, sauf autorisation par décret en Conseil d'État			
Aides à l'immobilier d'entreprise	Encadrées par plafonds et zonages			

Source : Mission.

1.3. La loi de 2004 supprime la distinction entre aides directes et indirectes pour se conformer aux exigences du droit de l'Union européenne

1.3.1. La réforme de 2004 traduit les exigences du droit de l'Union européenne et supprime la distinction entre les aides directes et indirectes

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales supprime la référence aux aides indirectes, qui ne peuvent donc plus être librement attribuées par les collectivités. L'existence d'aides indirectes libres était incompatible avec l'article 88-3 du traité instituant la Communauté européenne (traité CE) concernant la notification obligatoire à la Commission des nouveaux régimes d'aide.

Par ailleurs, la loi confirme que le conseil régional définit le régime des aides qu'il attribue et qui prennent la forme de **prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et d'avances remboursables, à taux nul ou à un taux plus favorable que le taux moyen des obligations**. Ceci signifie que les aides doivent être prévues par des règlements d'intervention adoptés par le conseil régional, même si l'opportunité de la distribution reste de la compétence de la collectivité. Elles entrent dans le cadre du régime général encadrant l'obligation de notification, sous condition, des aides à la Commission européenne, comme les aides versées par l'État.

La définition des régimes de ces aides échappe donc aux communes, à leurs groupements et aux départements.

Ceux-ci peuvent en revanche toujours participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la région, comme le prévoyait déjà la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Ainsi, la région définit préalablement par délibération les modalités de sa propre intervention, puis les différentes collectivités intéressées concluent avec la région une convention précisant les conditions dans lesquelles elles peuvent participer à son financement.³

La loi du 13 août 2004 introduit également une nouvelle catégorie d'aides où les collectivités infrarégionales ne peuvent intervenir qu'en complément de la région : les prestations de services, qui comprennent entre autres les activités de conseil aux entreprises, la mise à disposition de ressources humaines, d'équipements, de locaux non prévues par le décret immobilier. Alors que leur octroi pouvait être réalisé par tout type de collectivité avant la loi de 2004, leur inscription dans la liste des aides dont le régime est défini par la région implique que la région doit donner son accord aux collectivités infrarégionales avant que celles-ci ne puissent les proposer.

Enfin, **si la région donne son accord (un accord simple sans convention suffit), les collectivités infrarégionales peuvent créer une aide ou un régime d'aide et le mettre en œuvre, sans intervention de la région**. Cette possibilité laissée aux collectivités infrarégionales leur laisse une grande latitude pour mener une politique de développement économique propre.

³ Benoît, Loïck, AJDA, 2005. *Décentralisation et développement économique* : la nouvelle répartition des compétences. 10 octobre 2005, p. 1878.

1.3.2. Les aides indirectes libres disparaissent mais celles relatives à l'immobilier subsistent et sont élargies

Si la catégorie des aides indirectes disparaît avec la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, celle-ci apporte des **précisions complémentaires à l'encadrement des aides de nature immobilière**. Ces aides peuvent, aux termes de la loi, prendre la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés. Chaque niveau de collectivité peut les attribuer librement, sans accord ou convention avec la région, dans le respect des dispositions du CGCT.

Il importe de relever que **le nombre d'aides à l'immobilier que les collectivités peuvent octroyer sans accord de la région augmente**. Formellement, l'ancienne législation limitait les aides en faveur de l'immobilier d'entreprise soit à des rabais sur les conditions de vente ou de location, soit à des abattements sur les charges de rénovation. La réforme de 2004 permet à ces aides de prendre la forme de subventions, de rabais de prix de vente, de location ou de location-vente. Les terrains nus ou aménagés, les bâtiments neufs ou rénovés sont concernés.

L'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise est effectué en presque conformité avec les textes communautaires, qui encadrent certaines de ces aides reste toutefois largement encadré par la loi dans la mesure où il est subordonné au respect dedans des conditions de plafond et de zonage selon les tailles d'entreprises notamment du fait des exigences du droit de l'Union européenne.

Encadré 1 : le cas des aides sous la forme « d'ingénierie financière »

Les collectivités territoriales ont progressivement été fondées à soutenir l'activité économique par le recours à un certain nombre d'outils financiers différents des traditionnelles subventions ou avances. Ces outils qualifiés d'« ingénierie financière » recouvrent notamment la prise de participation au capital de société (sous condition), les prêts (encore appelés avances remboursables) et avances récupérables à la RDI et l'octroi de garanties d'emprunt.

- **Prise de participation au capital des sociétés – articles L4253-3 (régions), L3231-6 (départements) et L2253-1 (communes et groupements) et article L4211-1 du CGCT**

Les collectivités territoriales ne sont, par principe, pas habilitées à prendre des participations directes dans le capital des entreprises commerciales ou de tout autre organisme à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services locaux ou des activités d'intérêt général, à l'exception des sociétés d'économie mixte locale et des sociétés publiques locales. Les régions, les communes, les départements et leurs groupements peuvent y être autorisés par décret en Conseil d'État.

En revanche, la région ou le département peuvent, seuls ou avec d'autres collectivités territoriales, participer au **capital d'un établissement de crédit ayant pour objectif de garantir les concours financiers accordés à des personnes privées**.

La région peut également participer au capital des **sociétés de développement régional et des sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région**, existantes ou à créer, ainsi que des sociétés d'économie mixte (toute collectivité peut participer au capital d'une SEM). Elle peut enfin également souscrire des parts dans un fonds commun de placement à risques à vocation régionale ou interrégionale ou prendre des participations, par le versement de dotations, à la constitution d'un fonds d'investissement auprès d'une société de capital-investissement à vocation régionale ou interrégionale ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises. Ces possibilités sont dans les faits exploitées par les régions : la prise de participation dans le capital de sociétés de financement à caractère régional ou interrégional (sociétés de capital-risque) est un axe d'action fort pour les régions, même s'il reste pour le moment limité en termes financiers.

- **Garanties d'emprunts – articles L4253-1 à L4253-3 (régions), L3231-4 à L. 3231-5 et L3231-7 (départements) et L2252-1 à L2252-5 et L2253-7 (communes) du CGCT**

Les communes, départements et régions peuvent accorder à une entreprise une garantie d'emprunt ou un cautionnement sous conditions. Fixées par les articles précités, ces conditions consistent

Annexe II

principalement en le respect d'un pourcentage plafond des garanties accordées par rapport aux recettes de fonctionnement de la collectivité et d'un pourcentage plafond de la garantie par une ou plusieurs collectivités sur un même emprunt.

En revanche, les garanties d'emprunt sont autorisées sans conditions spécifiques pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration des logements réalisées par les offices HLM, les SEM ou lorsque ces opérations bénéficient d'une subvention de l'État.

Enfin, les collectivités territoriales sont autorisées à participer au capital d'un établissement de crédit ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des entreprises privées. La collectivité ne peut intervenir au capital de cet établissement qu'aux côtés d'au moins un autre établissement de crédit.

1.3.3. Synthèse

Tableau 3 : Répartition des compétences en matière d'interventions économiques depuis 2004

Interventions économiques	Région	Département	EPCI	Commune
Subventions	Subventions et prestations de services	En complément de la région si convention avec région ou accord de la région En direct si accord de l'État après échec avec la Région		
Garanties	Garantie d'emprunt ou cautionnement possible sous condition de respect de ratio par rapport aux recettes de fonctionnement réelles notamment Participation, par le versement de subventions, à la constitution d'un fonds de garantie auprès de l'établissement de crédit visé ci-dessus. Participation, sous conditions, au capital d'un établissement de crédit ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des personnes morales de droit privé			
Prêts bonifiés	Bonifications d'intérêt, de prêts et d'avances remboursables, à taux nul ou à un taux plus favorable que le taux moyen des obligations	En complément de la région si convention avec région ou accord de la région En direct si accord de l'État		
Prêts	La région peut attribuer des prêts. Les autres collectivités le peuvent aussi en complément de la région si convention avec région ou accord de la région. Elles le peuvent également en direct si accord de l'État après échec avec la région			
Avances récupérables	La région peut attribuer des prêts. Les autres collectivités le peuvent aussi en complément de la région si convention avec région ou accord de la région. Elles le peuvent également en direct si accord de l'État après échec avec la région			
Fonds propres : entrée au capital d'entreprises commerciales	Interdite, sauf autorisation par décret en Conseil d'État, et sauf SEM			
Ingénierie financière	Participation au capital des sociétés de développement régional et des sociétés de financement interrégionales ou régionales Souscription de parts dans un fonds commun de placement à risques à vocation régionale ou interrégionale ou la participation, par le versement de dotations, à la constitution d'un fonds d'investissement auprès d'une société de capital-investissement à vocation régionale ou interrégionale	-		

Annexe II

Interventions économiques	Région	Département	EPCI	Commune
Aides à l'immobilier d'entreprise	Subventions, rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés. Subvention affectée à l'achat ou à la location d'un bien immobilier (bâtiment ou terrain).			

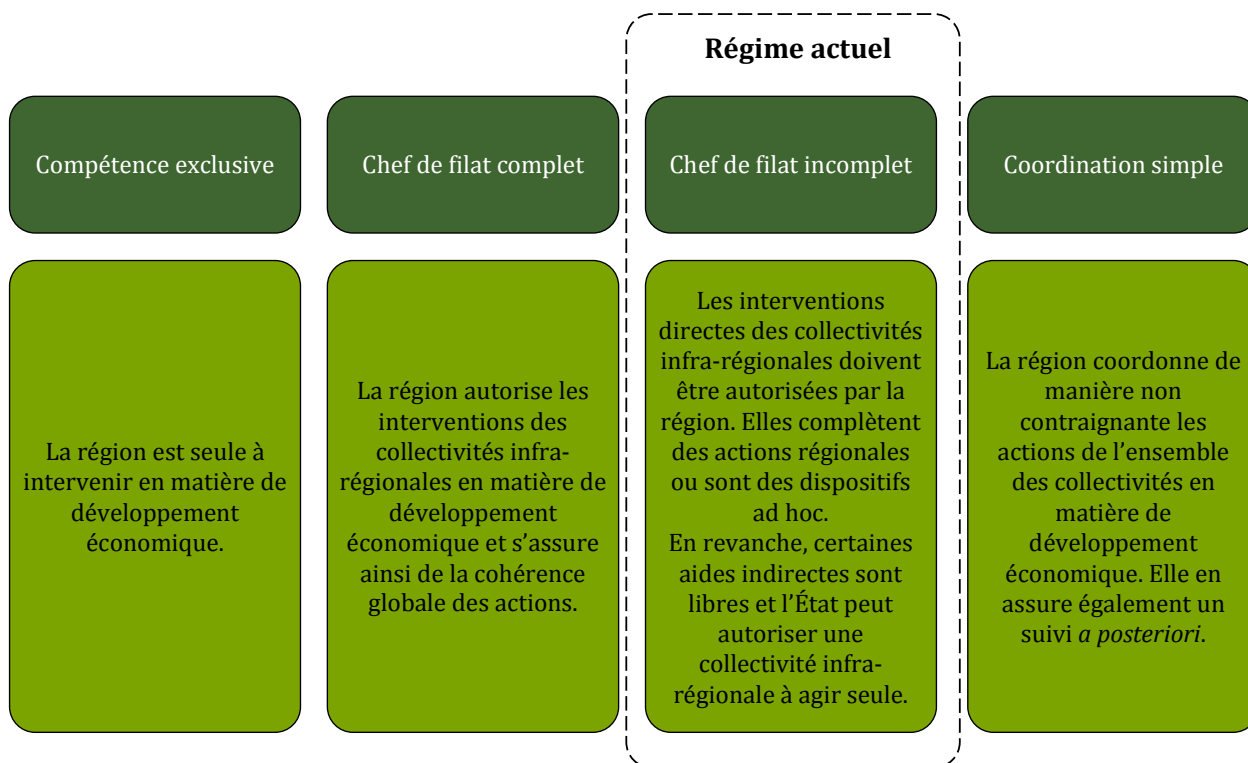
Source : Mission.

1.4. Près de dix ans après la réforme de 2004, le chef de filât de la région en matière de développement économique est incomplet

L'ambition initiale d'attribuer à la collectivité régionale le rôle de chef de file en matière de développement économique ne s'est traduite que très imparfaitement dans la réalité. La région ne dispose aujourd'hui pas d'une compétence exclusive en matière de développement économique, mais son rôle est différent d'une simple coordination.

Entre compétence exclusive et simple coordination, la région s'est vu progressivement confier le rôle de chef de file, lui-même limité dans son champ d'application.

Graphique 1 : Région et chef de filât : options potentielles et régime actuel



Source : Mission.

1.4.1. La région n'est pas l'acteur local unique du développement économique

Dans plusieurs domaines d'action publique, l'attribution d'une compétence pleine et entière à un niveau de collectivité a pu être réalisée : par exemple, l'article 49 de la loi du 13 août 2004 dispose que « le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale » et l'article 8 de cette même loi prévoit que « la région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle ». **Tel n'est pas le cas en matière d'action économique.**

La clause générale de compétence indique qu'il est accordé aux collectivités une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de leurs attributions. Elle repose sur les « affaires de la collectivité » ou l'intérêt public local. Elle découle de la loi municipale de 1884 et a été étendue en 1982 aux autres collectivités territoriales.⁴ En matière de développement économique, il n'existe pas de dispositions législatives qui atténuent la clause générale de compétence, à l'instar de la politique d'apprentissage ou de formation professionnelle. La région n'est donc pas l'acteur unique du développement économique.

Le maintien systématique de possibilités pour les collectivités infrarégionales d'intervenir en la matière est une constante de la décentralisation française.

Seuls les domaines limitatifs cités par l'article L.1511-2 obligent les collectivités infrarégionales à un accord avec la Région pour attribuer des aides. Pour la plus grande partie de leurs interventions, **les collectivités territoriales infrarégionales sont complètement affranchies de tout accord de la collectivité régionale**. Les collectivités infrarégionales sont ainsi fondées à accorder des aides à l'immobilier d'entreprise, en garanties, de constituer des SEM, de créer des services publics économiques locaux, d'attribuer des aides de faible valeur, de participer aux dispositifs mis en place par l'État (Opérations de modernisation du commerce, de soutien au tourisme...) sans passer par une convention avec le conseil régional.

En deuxième lieu, l'État contribue lui-aussi au maintien de la capacité d'action autonome des collectivités infrarégionales. L'article L.1511-5 du CGCT dispose qu'« *une convention peut être conclue entre l'État et une collectivité territoriale autre que la région ou un groupement pour compléter les aides ou régimes mentionnés aux articles L. 1511-2 et L. 1511-3* ».⁵ Ceci signifie que, sous réserve de l'accord de l'État, les collectivités infrarégionales peuvent agir dans leur propre intérêt. Le champ d'application de l'article L. 1511-5 du CGCT est particulièrement large puisque toutes les aides au développement économique sont concernées. En d'autres termes, avec accord de l'État, les collectivités infrarégionales peuvent s'affranchir du cadre régional pour créer ou mettre en œuvre des aides ou régimes d'aides. Dans les faits, ce type de convention reste rare mais peut exister sur des sujets spécifiques de développement local.

1.4.2. Le chef de filât de la région est incomplet

Si la région n'est pas le seul acteur du développement économique, les étapes successives de la décentralisation en 1982, 2002 et 2004 lui ont confié des compétences spécifiques, sans qu'elles soient exclusives des interventions des autres niveaux de collectivités.

La loi du 13 août 2004 a fait de la collectivité régionale le « chef de file » en matière d'action économique, comme l'autorise la Constitution à l'alinéa 5 de l'article 72, mais ce concept ne trouve pas réellement de prolongements législatifs.

En théorie, une collectivité « chef de file » devrait se voir attribuer trois rôles principaux :

- ◆ concevoir une stratégie régionale de développement économique qui fixe les orientations en termes de secteurs, d'outils et de gouvernance ;
- ◆ autoriser les interventions des collectivités territoriales de toute nature, en cohérence avec la stratégie fixée au niveau régional ;

⁴ Les conseils généraux et régionaux, à compter du 1^{er} janvier 2015, régleront les affaires de leurs collectivités respectives « dans les domaines de compétence que la loi [leur] attribue » et pourront « se saisir de tout objet d'intérêt départemental [ou régional] pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique ».

⁵ Les aides visées par les articles L. 1511-2 et L. 1511-3 du CGCT sont les 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 (L. 1511-2 CGCT) et les subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés (L. 1511-3 CGCT).

- ♦ suivre la mise en œuvre des interventions *a posteriori*.

1.4.2.1. La stratégie au niveau régional en matière de développement économique n'est pas contraignante

L'article 1^{er} de la loi du 13 août 2004 modifié par l'article 130 de la loi de finances rectificative pour 2005 prévoyait qu'à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, l'État pouvait confier à la région le soin d'élaborer un schéma régional de développement économique (SRDE). Celui-ci avait pour objectif de :

- ♦ coordonner les actions de développement économique sur le territoire régional ;
- ♦ définir les orientations stratégiques de la région en matière économique ;
- ♦ promouvoir un développement économique équilibré de la région ;
- ♦ développer « l'attractivité du territoire » régional ;
- ♦ prévenir les risques d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région.

Son adoption entraînait également, pour la région, la faculté d'attribuer, par délégation de l'État, et dans les conditions prévues par une convention, tout ou partie des aides que celui-ci mettait en œuvre au profit des entreprises et qui faisaient l'objet d'une gestion déconcentrée.

Le schéma régional était donc le support du rôle de coordination de la région en matière économique. Toutes les régions avaient adopté un tel schéma en 2008. Toutefois, **le caractère non contraignant des SRDE n'a pu faire de ces schémas un outil de réduction des chevauchements des interventions des collectivités territoriales.**

La première génération de SRDE étant arrivée à échéance, les régions ont, depuis 2009, réinvesti le champ de la conception d'une stratégie et ont progressivement conçu, en partenariat avec les acteurs locaux, de nouveaux schémas régionaux.⁶ Ceux-ci restent non contraignants.

1.4.2.2. Les régions ont pour mission de suivre sur leur ressort territorial l'ensemble des actions en faveur du développement économique

La région établit et communique au Préfet de région avant le 30 juin de chaque année une évaluation annuelle des aides d'État, au sens de l'Union européenne, attribuées dans l'année antérieure par les collectivités territoriales aux entreprises mises en œuvre sur son territoire par l'ensemble des collectivités territoriales de son ressort géographique (article L.1511-1 du CGCT). Ceci doit permettre à l'État de se conformer à ses obligations au vu du droit de l'Union européenne puisque les aides d'État des collectivités territoriales sont soumises aux mêmes exigences d'information que les aides d'État de l'État.

Toutefois, cette évaluation est un simple recensement dont l'unique objectif est de permettre à l'État de se conformer à ses obligations au vu du droit de l'Union européenne puisque les aides des collectivités territoriales sont soumises aux mêmes exigences que les aides de l'État. Ce recensement n'a toutefois aucune vocation évaluative et ne concerne qu'une part réduite des interventions économiques des collectivités territoriales.

⁶ Il n'existe pas de terminologie commune actuellement en matière. Certaines régions ont conservé l'ancien terme Schéma régional de développement économique (SRDE) comme Midi-Pyrénées, d'autres ont adopté un Schéma régionale de développement économique et d'innovation (SRDEI) (Île-de-France, Rhône-Alpes).

1.4.2.3. *Le chef de filat s'exprime principalement par l'obligation de conventionnement pour certains types d'aide et par la nécessité d'obtenir l'accord de la région si une collectivité infra-régionale souhaite créer un dispositif propre*

La notion de chef de filat s'exprime par la nécessité, pour une collectivité infra-régionale, de **passer une convention avec la région si elle souhaite abonder une aide régionale**, comme le prévoyait déjà la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Les aides concernées sont les prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et d'avances remboursables, à taux nul ou à un taux plus favorable que le taux moyen des obligations. **Le conventionnement apparaît donc comme l'outil principal du chef de file régional.**

Le chef de filat s'exprime également par la nécessité, pour une collectivité infra-régionale, d'obtenir l'accord de la région si elles souhaitent créer une aide ou un régime d'aide et le mettre en œuvre, sans intervention de la région (article L1511-2 CGCT). Cet outil de coordination est théoriquement puissant, puisqu'il nécessite la validation *ex ante* de la région. Ceci signifie que la région peut autoriser une collectivité infra-régionale à concevoir un régime dispositif d'aide et le mettre en œuvre, alors que l'esprit de la notion de chef de file correspond en théorie à l'attribution à la seule région de la faculté de créer des régimes dispositifs d'aides.

Dans les faits, les régions ont fréquemment recours à ces conventions signées avec des collectivités infrarégionales. Le conventionnement est réalisé en premier lieu avec les départements et, plus ponctuellement, avec les grands EPCI. Ces outils permettent à ces collectivités de mettre en œuvre les régimes dispositifs d'aides nécessaires participant de la conduite de leur action économique.

2. Analyse quantitative et qualitative des interventions des collectivités territoriales en matière d'action économique

2.1. En l'absence de base de données centralisée croisant montants et dispositifs d'aides aux entreprises, la mission a fondé ses observations sur les données comptables des collectivités consolidées et sur une variété de sources qualitatives

2.1.1. La base de données des comptes consolidés disponibles à la DGFIP permet d'identifier un périmètre de dépenses de 6,5 Md€

L'analyse des interventions économiques des collectivités territoriales nécessite de disposer au niveau national de données consolidées. Aucune base de données quantitative spécifique aux interventions économiques et exhaustive n'est aujourd'hui disponible au sein de l'administration. L'analyse quantitative a donc été effectuée à partir de l'exploitation des données comptables issues de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) transmises par chacune des collectivités à cette direction annuellement et consolidées par celle-ci.

Annexe II

Les données comptables permettent d'appréhender les masses en jeu en matière de développement économique par le recours à la présentation par fonction des comptes des collectivités. La fonction « action économique » intitulée « action économique » permet en effet d'isoler les dépenses dédiées aux interventions économiques. Cependant, l'exhaustivité des données n'est pas complète et le degré de détail de la base reste assez faible, comme détaillé *infra*. La base de données a par conséquent nécessité un certain nombre de retraitements statistiques et certaines données doivent être, dans leur lecture, accompagnées de celles de leurs limites méthodologiques.

Encadré 2 : Données issues de la comptabilité publique (DGFIP) (« base de données DGFIP »)

La mission a sollicité de la DGFIP les opérations enregistrées par toutes les collectivités territoriales (communes, intercommunalités, départements et régions) en matière de développement économique pour les années 2007 à 2011.

Il s'agit des budgets principaux des communes et groupements à fiscalité propre (GFP) de plus de 3 500 habitants, des départements et des régions. Sont donc exclus les budgets annexes des communes et groupements à fiscalité propre relatifs aux opérations de développement économique.

Cette base de données repose sur les nomenclatures applicables à chaque niveau de collectivité (M14 pour les communes et groupements à fiscalité propre, M52 pour les départements et M71 pour les régions).

Les dépenses concernées sont obtenues par croisement entre les comptes de dépenses réelles⁷ des nomenclatures comptables par nature et des nomenclatures par fonction :

les nomenclatures par **nature** consistent en un classement des dépenses et recettes des collectivités en fonction de la nature de ces dépenses et recettes ; la nature comptable des dépenses et recettes est ici retenue, et non la finalité politique de la dépense. Ainsi, la présentation par nature est proche de celle du plan comptable général (classe 1 : comptes de capitaux (capitaux propres, autres fonds propres, emprunts et dettes assimilées) ; classe 2 : comptes d'immobilisations ; classe 3 : comptes de stocks et en-cours ; classe 4 : comptes de tiers ; classe 5 : comptes financiers ; classe 6 : comptes de charges ; classe 7 : comptes de produits ; classe 8 : comptes spéciaux).

par exemple, en fonctionnement, une subvention directe à une entreprise, comme une aide à la réalisation d'un diagnostic, apparaît sur un compte nature 6574, avec une distinction selon la nomenclature comptable applicable : subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé » (M14 pour communes et EPCI), « subventions de fonctionnement aux personnes, aux associations et autres organismes de droit privé » (M52 pour départements), « subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé » (M71 pour les régions). En investissement, une subvention peut par exemple prendre la forme d'une aide à une acquisition de matériel. Elle s'impute sur un compte 2042.

les nomenclatures par **fonction** ont été conçues pour faire apparaître, par activité, les dépenses et les recettes d'une collectivité. Une même fonction regroupe ainsi tout ce qui concerne une activité donnée, qu'elle soit réalisée directement par la collectivité, indirectement par des tiers ou au travers de subventions. La ventilation des dépenses est donc établie selon la finalité de l'action réalisée.

communes et EPCI : services généraux des administrations publiques locales (0), sécurité et salubrité publique (1), enseignement-formation (2), culture (3), sports et jeunesse (4), interventions sociales et santé (5), famille (6), logement (7), aménagement et services urbains, environnement (8), action économique (9)

départements : services généraux (0), sécurité (1), enseignement (2), culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs (3), prévention médico-sociale (4), action sociale (5), réseaux et infrastructures (6), aménagement et environnement (7), transports (8), développement (9)

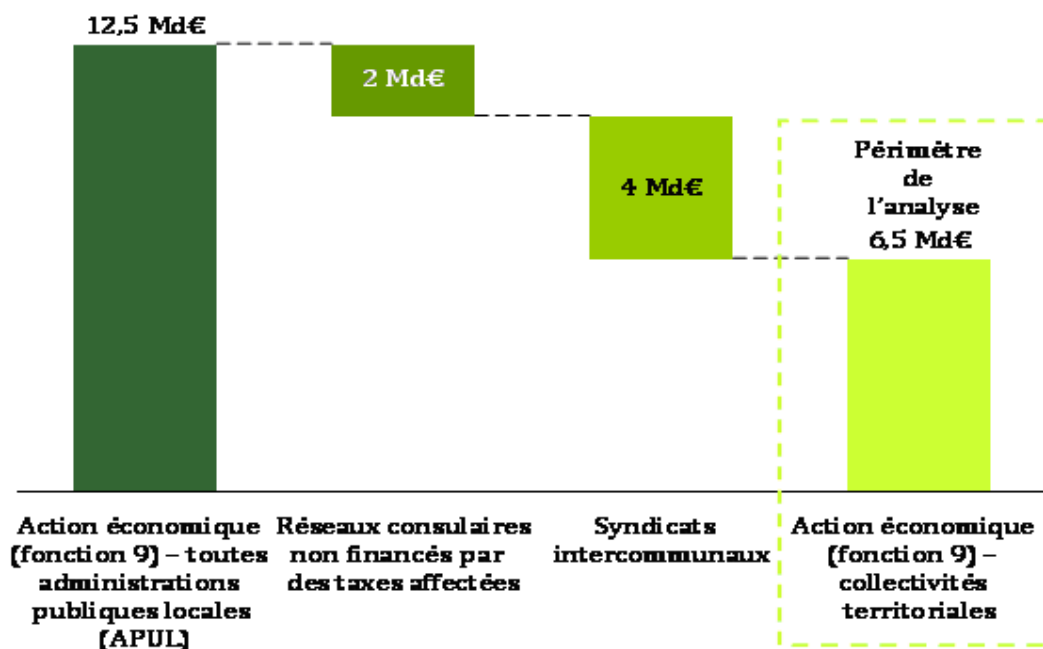
régions : services généraux (0), formation professionnelle et apprentissage (1), enseignement (2), culture, sports et loisirs (3), santé et action sociale (4), aménagement des territoires (5), la fonction 6 est une fonction en réserve, environnement (7), transports (8), action économique (9).

⁷ Les dépenses dites « d'ordre » (ne donnant lieu à aucun décaissement) ne sont pas intégrées.

Les collectivités de plus de 10 000 habitants peuvent choisir de voter leur budget soit par nature soit par fonction ; elles ont l'obligation, quel que soit leur choix, de faire une présentation croisée « nature-fonction » de leur budget. Lors de l'exécution du budget, le comptable ne contrôle que les imputations par nature. La nomenclature fonctionnelle est obligatoirement servie au niveau le plus fin par les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants et les GFP comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. Les communes de 3 500 à 10 000 habitants ainsi que les GFP dont la commune la plus peuplée est entre 3 500 et 10 000 habitants appliquent la nomenclature fonctionnelle mais uniquement au niveau le plus agrégé.

Pour appréhender les dépenses en faveur des entreprises des collectivités territoriales, la mission a retraité le périmètre des « administrations publiques locales » (APUL) pour exclure les dépenses des réseaux consulaires non financées par des taxes affectées et celles des syndicats intercommunaux (eau, électricité, traitement des déchets...) qui n'entrent pas dans le champ de l'analyse, même si certains syndicats intercommunaux peuvent être compétents en matière de développement économique.

Graphique 2 : détermination du périmètre de l'analyse quantitative (données 2011)



Source : DGFIP, Mission.

2.1.2. Apports : les données de la comptabilité publique permettent d'appréhender de façon globalement satisfaisante les dépenses des collectivités locales en matière d'intervention économique

2.1.2.1. Les comparaisons entre les différents niveaux de collectivités sont pertinentes grâce à la mise en place des nomenclatures renouvées

Les comptes des collectivités territoriales sont renseignés dans la comptabilité publique selon des nomenclatures qui diffèrent à la marge selon les niveaux de collectivités : nomenclature M 14 pour les communes et les intercommunalités, M 52 pour les départements et M 71 pour les régions (cf. *supra*).

Cependant, ces nomenclatures ont été réformées au cours des vingt dernières années, afin de les rapprocher du plan comptable général. Cette rénovation est effective depuis 1997 pour les communes et les intercommunalités, 2004 pour les départements et 2007 pour les régions.

En conséquence, la comparaison des interventions économiques des collectivités est pertinente pour la période 2007 à 2011, dans la mesure où elle s'établit sur des normes comptables rapprochées et qui n'ont pas fait l'objet de modification au cours de la période.

2.1.2.2. La fonction « action économique », qui recouvre les dépenses relatives à l'action économique, est commune à toutes les nomenclatures et permet une analyse par domaine d'intervention

Comme indiqué *supra*, l'une des fonctions de la nomenclature des collectivités permet d'identifier les dépenses en faveur du développement économique. La nomenclature fonctionnelle tient compte des spécificités des niveaux de collectivité. Elle reflète les grands secteurs d'activité de chacun. La fonction « action économique » correspond pour les trois nomenclatures fonctionnelles aux dépenses relatives à l'action économique. Il s'agit donc de la principale entrée permettant d'approcher comptablement les interventions économiques de l'ensemble des collectivités locales.

L'utilisation de la décomposition de la fonction « action économique » en sous-fonctions et en rubriques permet en outre d'analyser par secteurs d'intervention les actions des collectivités. La décomposition de la fonction « action économique » n'est toutefois pas la même d'une nomenclature à l'autre : des regroupements sont donc nécessaires pour avoir des éléments d'information les plus homogènes et comparables possibles.

Tableau 4 : Retraitement des sous-fonctions de la fonction « action économique » par axe d'action en faveur du développement économique

Classement retenu par la mission	Équivalent en nomenclature des collectivités territoriales		
	M14	M52	M71
Interventions économiques transversales	90 : interventions économiques (emploi, information et orientation, développement des activités économiques, zones d'activités...)	90 : services communs	90 : services communs 91 : interventions économiques transversales
Agriculture, industries agro-alimentaires	92 : aides à l'agriculture et aux industries agro-alimentaires	92 : agriculture, pêche	93 : agriculture, pêche, agro-industrie
Industrie, commerce et artisanat	93 : aides à l'énergie, aux industries manufacturières et au BTP 94 : aides au commerce et aux services marchands 91 : foires et marchés	93 : industrie, artisanat, commerce	94 : industrie, artisanat, commerce et autres services
Tourisme	95 : aides au tourisme	94 : développement touristique	95 : tourisme et thermalisme
Aides aux services publics	96 : aides aux services publics	95 : maintien et développement des services publics non départementaux	-

Annexe II

Classement retenu par la mission	Équivalent en nomenclature des collectivités territoriales		
	M14	M52	M71
Spécificités	-	91 : structures d'animation et de développement économique	92 : recherche et innovation

Source : Mission.

2.1.2.3. Le détail des informations contenues dans la comptabilité publique permet d'effectuer plusieurs types de regroupements

Les données de la comptabilité publique permettent d'effectuer plusieurs types de regroupements, par strate de collectivité, par année, par catégorie de nature de dépenses et par territoire (départemental ou régional). En effet, la base de données comporte des informations détaillées, puisqu'elle se présente par commune, par GFP, par département et par région et qu'elle permet d'identifier les montants au niveau le plus fin des imputations.

Le croisement entre la nomenclature par nature et la nomenclature par fonction permet de distinguer des grands types d'interventions économiques. Ainsi, les regroupements par comptes nature ont permis de retenir trois principales natures d'interventions en matière économique :

- ♦ les subventions (comptes 657 et 204 et leurs subdivisions) : il s'agit de concours financiers apportés à des tiers, publics ou privés, pour les soutenir dans le fonctionnement de leur structure, ou la réalisation de leurs projets, en fonctionnement ou en investissement ;
- ♦ les interventions directes (comptes 60 à 62 –charges générales de fonctionnement- et 21 et 23 –immobilisations corporelles-) : par opposition aux subventions, ces interventions sont réalisées directement par les collectivités. Ce mode d'intervention est à relier à l'analyse des comptes de charges de personnel (comptes 64) ;
- ♦ les immobilisations financières (comptes 26 et 27) : il s'agit pour l'essentiel de prêts et de prises de participations.

2.1.3. Limites : les données de la comptabilité publique ne permettent toutefois pas d'appréhender ces interventions de façon exhaustive ni de façon totalement homogène

2.1.3.1. Les dépenses de la fonction « action économique » ne recouvrent pas la totalité des actions économiques des collectivités locales

Certaines aides versées à des entreprises sont susceptibles de relever de fonctions différentes de celle concernant stricto sensu l'action économique. C'est le cas pour les régions, à titre illustratif, des fonctions :

- ♦ 1 « formation professionnelle et apprentissage » (exemple : les aides aux employeurs de certains publics en difficulté) ;
- ♦ 3 « culture, sports et loisirs » (exemples : les aides en matière de production cinématographique, les aides aux librairies,...) ;
- ♦ 7 « environnement » (exemple : les aides à la création d'emplois dans le domaine environnemental) ;

- ◆ 5 « aménagement du territoire » (qui peut retracer les dépenses d'interventions économiques territorialisées).

Pour surmonter cette difficulté, l'extraction de la comptabilité locale sollicitée auprès de la DGFIP inclut également les subventions classées dans d'autres fonctions. Ainsi, les comptes de classe 2042 (subvention d'investissement aux personnes morales de droit privé) et 6574 (subvention d'équipement aux personnes morales de droit privé) ont été ajoutés à la base de données, afin d'appréhender les interventions économiques qui ne relèveraient pas de la fonction « action économique ».

Cependant, l'identification des montants imputés sur les comptes nature 2042 et 6574, hors fonction « action économique », ne permet pas d'identifier la part des aides allouées aux entreprises. En effet, les destinataires de ces subventions peuvent aussi bien être des entreprises que des associations, des fondations etc.

En conséquence, **une analyse exhaustive des bénéficiaires de subventions sur les fonctions autres que la fonction « action économique » a été menée sur la Région Rhône-Alpes.** Il en ressort que les montants destinés aux entreprises en-dehors de la fonction « action économique » représentent environ 10 % des montants totaux constatés sur la fonction « action économique ». Par ailleurs, si des aides peuvent être allouées directement aux entreprises par les régions, elles sont plus marginales pour les communes et les groupements, puisqu'elles sont obligées de conventionner avec les régions pour instituer des aides complémentaires à celles des régions.

Le parti a donc été pris de majorer de 10 % les montants de la fonction « action économique », uniquement pour la strate régionale, et seulement lorsque cette fonction est analysée de façon globale. Cette majoration n'est en revanche pas appliquée pour les analyses par domaines d'intervention, par nature de dépenses ou encore distinguant le fonctionnement de l'investissement.

2.1.3.2. Le contenu de la fonction « action économique » n'est pas entièrement homogène entre les différentes nomenclatures

Trois principales différences de périmètre de la fonction « action économique » ont été identifiées au sein des données de la comptabilité publique.

En premier lieu, pour les communes et intercommunalités, la fonction « action économique » en M14 inclut les actions en faveur de l'emploi (sous-fonction Interventions économiques 90), alors que ces actions se trouvent essentiellement en fonction 2 pour les départements (M52) et les régions (M71). Les interventions des communes et des groupements s'en trouvent donc surestimées.

En deuxième lieu, certaines collectivités n'appliquent pas l'intégralité de la nomenclature fonctionnelle. Ainsi, les dépenses des communes de 3 500 à 10 000 habitants, ainsi que les GFP dont la commune la plus peuplée est entre 3 500 et 10 000 habitants, appliquent la nomenclature fonctionnelle mais uniquement au niveau le plus agrégé : il n'est pas possible d'obtenir plus de détail pour ces catégories de communes et GFP.⁸ Dans les tableaux et graphiques d'exploitation des données de la DGFIP, les analyses par sous-fonction présentent pour la fonction 90 un biais, dans la mesure où celle-ci regroupe les interventions, toutes sous-fonctions confondues, de ce type de collectivité.

En troisième lieu, des différences de normes comptables ne permettent pas de retracer certaines dépenses. Ainsi, les frais de personnel supportés par les collectivités (comptes 64-

⁸ Elles représentent respectivement 19 et 17 % de la totalité des comptes des communes et groupements de plus de 3 500 habitants.

Charges de personnel) liés aux activités de développement économique ne sont pas identifiables comptablement pour les régions. En effet, les régions n'ont pas l'obligation de ventiler les frais de personnel au sein de chaque fonction (hormis pour les personnels TOS en fonction 2- Enseignement). L'analyse ne peut donc faire ressortir des coûts de gestion de façon exhaustive pour l'ensemble des strates. Les interventions économiques des collectivités analysées globalement intègrent donc les charges de personnel, sauf pour la strate régionale.

2.1.4. La mission a, en complément, rassemblé des données quantitatives et qualitatives par la saisine de collectivités territoriales et l'exploitation de plusieurs bases de données

2.1.4.1. La mission a eu recours à deux bases de données qualitatives pour identifier les tendances générales du soutien des collectivités aux entreprises

Les interventions économiques des collectivités territoriales ne font l'objet d'aucun recensement systématique et exhaustif. En plus de la consultation de sources ouvertes, la mission s'est principalement appuyée sur deux types de sources externes :

- ♦ deux bases de données : la base de données de **l'Observatoire des aides aux entreprises et du développement économique** (aides-entreprises.fr) développé par l'Institut supérieur des métiers, ci-après dénommée « **base ISM** » et la base de données **Sémaphore** (les-aides.fr et semaphore.cci.fr) de CCI France, ci-après dénommée « **base Sémaphore** » ;
- ♦ les réponses aux questionnaires transmis par la mission à **37 collectivités territoriales** (22 régions, 6 départements, 7 établissements de coopération intercommunaux, 2 villes) et aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi des 27 régions françaises (**Direccte**).

Les bases ISM et Sémaphore sont actuellement les sources d'information les plus étendues quant au nombre d'interventions économiques publiques recensées et au niveau de description de ces interventions.

2.1.4.1.1. La base ISM fournit des données relatives à 2 269 dispositifs, elle a été retraitée par la mission afin de qualifier chaque dispositif mais reste une base purement qualitative

La base ISM vise à recenser à l'attention des entreprises l'ensemble des aides et dispositifs publics dont elles peuvent financièrement bénéficier. Cette base présente pour chaque aide les rubriques suivantes : objet, opérations éligibles, investissements éligibles, bénéficiaires, conditions d'attribution, montant, nom de la collectivité.

Au sein de la base, la mission a identifié 2 812 interventions directes ou indirectes de collectivités territoriales correspondant à **2 269 dispositifs distincts**. L'écart entre les deux nombres s'explique par le fait qu'un dispositif peut recueillir le concours de plus d'une collectivité.

La mission a retraité l'ensemble de cette base afin de **qualifier chaque dispositif** dans six catégories normées : niveau de collectivité, catégorie de bénéficiaires, modalité d'intervention étape de la vie de l'entreprise, finalité économique, secteur d'activité ciblé.

La base ISM présente trois limites principales : rares sont les aides sous forme de prestations de conseil ou information (prestations non monétisées) ; les informations relatives aux échelons communaux et intercommunaux sont très lacunaires⁹ et, enfin, elle reste purement qualitative et ne permet pas d'identifier le volume financier affecté par une collectivité à un dispositif. Les analyses réalisées sur le nombre de dispositifs ne peuvent être corrélées au volume financier que ces dispositifs représentent.

En dépit de ces limites, la mission estime que le nombre significatif de dispositifs recensés par la base ISM permet de tirer des enseignements représentatifs sur les aides directes des régions et des départements quant aux catégories d'entreprises, aux étapes de la vie de l'entreprise, à la finalité économique et aux secteurs d'activité ciblés.

2.1.4.1.2. La base Sémaphore couvre un nombre de dispositifs supérieur à la base ISM et permet de disposer d'une première approche du degré d'intermédiation des aides aux entreprises attribuées par les collectivités territoriales

La base Sémaphore vise à recenser à l'attention des entreprises l'ensemble des interventions publiques sous toutes les formes (aide directe et indirecte, disposition fiscale, dispositif d'information...) dont elles peuvent bénéficier.

Pour chaque intervention, sont renseignées de manière littéraire les rubriques suivantes : organisme, implantation (nationale, régionale...), objet, montant, modalités. Des rubriques plus normées sont également disponibles : secteur d'activité, domaine d'intervention, moyens d'intervention.

Au sein de la base, **la mission a identifié 2 745 aides financières, dispositifs de soutien ou d'accompagnement mis en œuvre par un acteur territorial** (collectivité, organisme consulaire, agences de développement économique, cluster, fonds d'investissement, association de prêts d'honneur, pépinière d'entreprises).

L'exploitation s'est fondée sur les rubriques normées disponibles dans la base (secteur d'activité, domaine d'intervention et moyens d'intervention) et le traitement ligne par ligne afin de répartir les organismes mettant en œuvre les dispositifs par grande catégorie.

La base Sémaphore présente certaines limites comparables à celle de la base ISM : elle ne permet pas d'identifier le volume financier affecté par l'acteur public concerné à un dispositif et n'est pas exhaustive sur le champ des dispositifs qu'elle couvre. Les dispositifs mis en œuvre par un établissement consulaire apparaissent surreprésentés, ceux mis en œuvre par une commune ou un établissement de coopération intercommunal sous-représentés. En outre, les données relatives aux régions Bretagne et Île-de-France sont absentes de la base, ce qui affecte son exhaustivité.

En outre, pour les dispositifs mis en œuvre par un acteur autre qu'une collectivité, la base ne permet pas d'identifier si cet acteur reçoit un financement de la part d'une ou plusieurs collectivité(s) ou de l'État. Dans le même temps, les questionnaires aux collectivités font apparaître que les collectivités territoriales financent de nombreuses structures intermédiaires qui sont en lien direct avec les entreprises (pépinière, pôle de compétitivité, agence de développement, établissements consulaires pour certaines actions, associations de prêts d'honneur...).

⁹ Pour ces derniers, 239 des 261 dispositifs consistent en l'attribution de prêts d'honneur aux créateurs/repreneurs d'entreprises alors que la gamme de dispositifs de ces collectivités est manifestement plus étendue. La base Sémaphore est davantage représentative pour les échelons régional et départemental.

Annexe II

En dépit de ces limites, la mission estime que le nombre significatif de dispositifs recensés par la base Sémaphore permet de tirer des enseignements représentatifs quant à la répartition par niveau territorial (régional, départemental, local) des domaines d'intervention et des moyens d'intervention et quant à la répartition de la mise en œuvre des dispositifs entre collectivité et structures intermédiaires.

2.1.4.2. La saisine de 37 collectivités territoriales a permis de disposer d'une vision plus fine de la réalité des interventions des collectivités

La mission a adressé un questionnaire à 37 collectivités territoriales choisies afin d'apporter un éclairage à la fois qualitatif et quantitatif sur une part suffisamment importante de l'ensemble des interventions des collectivités territoriales. Ainsi, **les dépenses des 37 collectivités concernées représentent 36,4 % du total présenté issu de l'exploitation de la base DGFIP, pour l'année 2011.¹⁰ La mission a reçu les réponses de 29 de ces 37 collectivités représentant 31,6 % du volume total des fonctions 9 issues de la base DGFIP pour l'année 2011, soit un échantillon suffisamment représentatif pour l'exploitation.**

Tableau 5 : Détail des retours des collectivités territoriales saisies par la mission

X = reçu	Envoi des tableaux décrivant les interventions en faveur du développement économique	Envoi des réponses au questionnaire	Explicitation des montants de la fonction 9
CR Alsace	-	-	-
CR Aquitaine	X	X	-
CR Auvergne	X	X	-
CR Basse-Normandie	X	X	-
CR Bourgogne	X	X	X
CR Bretagne	-	-	-
CR Centre	X	X	X
CR Champagne-Ardenne	X	X	-
CR Corse	-	-	-
CR Franche-Comté	X	-	X
CR Haute-Normandie	X	X	-
CR Île-de-France	X	X	X
CR Languedoc-Roussillon	X	-	-
CR Limousin	X	X	X
CR Lorraine	X	X	X
CR Midi-Pyrénées	X	X	X
CR Nord-Pas-de-Calais	X	-	-
CR PACA	X	X	-
CR Pays de la Loire	X	X	-
CR Picardie	X		-
CR Poitou-Charentes	X	X	-
CR Rhône-Alpes	X	X	-
CA Évreux	-	-	-
CA Grand Paris Seine Ouest	-	-	-
CA Montpellier	X	X	-
CU Lille	X	X	X

¹⁰ Composition de l'échantillon : les 22 régions métropolitaines, 6 départements (Bouches-du-Rhône, Eure, Rhône, Bas-Rhin, Hauts-de-Seine, Nord), 7 établissements de coopération intercommunaux (communautés d'agglomération de Montpellier, Evreux et Grand Paris Seine Ouest, communautés urbaines de Lille, Lyon, Nantes et Strasbourg), 2 villes (Marseille et Paris).

Annexe II

X = reçu	Envoi des tableaux décrivant les interventions en faveur du développement économique	Envoi des réponses au questionnaire	Explicitation des montants de la fonction 9
CU Lyon	X	X	-
CU Nantes	X	X	-
CU Strasbourg	X	X	X
Ville de Marseille	-	-	X
Ville de Paris	-	-	-
CG 13	X	X	-
CG 27	X	X	-
CG 59	X	X	X
CG 67	X	X	-
CG 69	X	X	-
CG 92	X	-	X

Source : Mission.

De plus, la mission a souhaité pouvoir disposer d'une vision complète de l'action des collectivités territoriales sur un nombre limité de territoires. Quatre « carottages » ont ainsi été réalisés, permettant de présenter l'action simultanée de la région, du département et de l'EPCI sur un même territoire.¹¹

La saisine de ces collectivités avait pour objectif de rassembler des données quantitatives (tableur listant les aides renseignées avec les montants consacrés par la collectivité à chacune) et qualitatives (réponses à une dizaine de questions relatives aux modalités et à l'évaluation des interventions, à la stratégie globale de la collectivité et à son articulation avec les autres acteurs publics ainsi qu'à son appréciation de l'efficacité de ses interventions et des voies de progrès identifiées).

Les données quantitatives recueillies devaient permettre de compenser l'absence de base de données quantitative unique présentant les interventions des collectivités à un niveau de détail fin. Le recueil de données qualitatives, quant à lui, devait contribuer à qualifier la cohérence et la pertinence de l'action des collectivités, l'éventuelle redondance des acteurs et l'efficacité des mesures, en apportant un autre éclairage que celui des bases de données DGFIP, ISM et Sémaphore.

Enfin, les données qualitatives rassemblées à l'occasion de l'exploitation des bases de données ISM et Sémaphore et des questionnaires adressées aux collectivités ont été complétées par celles de questionnaires adressées aux 26 Direccte au sujet des acteurs institutionnels intervenant dans le champ économique, des modalités de régulation de leurs interventions, des principaux outils utilisés et des modalités de leur mise en œuvre. La mission a reçu les réponses de seize Direccte.

2.1.4.3. Les déclarations des collectivités à l'occasion de la saisine ont révélé des décalages importants avec les données DGFIP

La mission a constaté un écart systématique, et souvent élevé, entre le montant total des dispositifs renseignés dans le tableau par les services des collectivités saisies et le montant de la fonction 9 fourni par la DGFIP, ce qui a justifié une demande complémentaire à l'ensemble des collectivités afin qu'elles expliquent les motifs de cet écart.

¹¹ Quatre « carottages » ont ainsi été réalisés : communauté urbaine de Lille / département du Nord / région Nord-Pas-de-Calais ; communauté urbaine de Lyon / département du Rhône / région Rhône-Alpes ; communauté urbaine de Strasbourg / département du Bas-Rhin / région Alsace ; communauté d'agglomération Grand Paris Seine Ouest / département des Hauts-de-Seine / région Île-de-France ; communauté d'agglomération d'Évreux / département de l'Eure / région Haute-Normandie.

Les retours des collectivités ont avancé plusieurs explications :

- ♦ une première, systématique, est que les montants de la DGFîP sont des paiements alors que les montants indiqués par les collectivités dans leur tableau sont des engagements. Ce motif ne peut cependant expliquer l'ensemble des écarts constatés ;
- ♦ la deuxième porte sur l'interprétation du champ des « interventions économiques en faveur des entreprises ». Des dépenses incluses dans la fonction 9 n'ont ainsi pas été considérées comme entrant dans le champ de la mission (par exemple le financement attribué au fonctionnement des agences). À l'inverse, certaines dépenses en dehors de la fonction 9 ont été considérées comme entrant dans le champ de la mission (par exemple indemnité compensatrice pour les entreprises employant un apprenti).

En dépit de ces limites, la mission estime que les réponses au questionnaire permettent de tirer des enseignements représentatifs quant à la stratégie des principales collectivités territoriales et à l'articulation entre niveaux de collectivités.

Graphique 3 : Synthèse des sources utilisées dans le cadre de la mission et de leurs principales limites

	Données fournies	Principales limites
Base de données comptables DGFîP	Présentation par fonction et sous fonction des dépenses des collectivités territoriales de 2007 à 2011	•Présentation fonctionnelle renseignée au niveau le plus agrégé pour les communes et GFP dont la population est entre 3 500 et 10 000 habitants. •Exclusion des communes de moins de 3500 habitants •La fonction 9 ne couvre pas totalement les dépenses en faveur du développement économique •Le contenu de la fonction 9 n'est pas entièrement homogène entre les différentes nomenclatures, notamment dans le traitement des dépenses de personnel
Base de données dispositifs Sémaphore CCI	Pour 2748 dispositifs proposés par une collectivité, une chambre consulaire, une agence ou un cluster/pôle : secteur, étape de la vie de l'entreprise, nature de l'aide, conditions d'éligibilité	Base de données non exhaustive : absence de données pour les régions Bretagne et Île-de-France, pour certaines communes Base de données déclarative
Base de données dispositifs ISM	Pour 2814 dispositifs proposés par une collectivité : nature de l'aide, étape de la vie de l'entreprise et finalité économique	Base de données non exhaustive : incomplète au niveau des EPCI, absence de données pour les communes Base de données déclarative
Questionnaires envoyés à 37 collectivités	23 questionnaires sur 37 Réponses à 10 questions portant sur les modalités des interventions, l'évaluation des dispositifs, la stratégie et l'articulation avec les acteurs publics et l'identification de voies de progrès	Données qualitatives déclaratives Degrés de précision et d'exhaustivité des réponses variables
Tableaux budgétaires de 37 collectivités	•8 collectivités sans réponses •17 réponses avec tableau décrivant les aides directes seules avec leurs montants •12 réponses avec tableau explicitant l'ensemble de la fonction « Action économique » : natures, montants	Données déclaratives

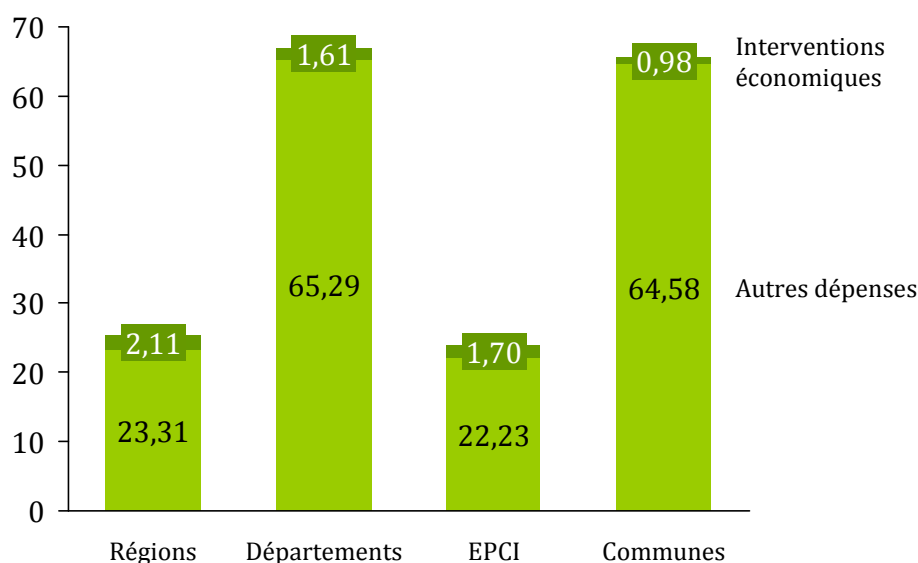
Source : Mission.

2.2. Les dépenses des collectivités territoriales sont dynamiques pour les régions et les intercommunalités

2.2.1. Les interventions économiques représentent une part limitée du budget des collectivités, même si les régions et les intercommunalités se distinguent par une progression importante

Les dépenses en faveur du développement économique représentent un total de 6,5 Md€, qui constitue une part limitée du budget de chaque niveau de collectivité territoriale, compris entre 8,3 % pour les régions et 1,5 % pour les communes.

Graphique 4 : Part des interventions économiques dans le budget total par strate de collectivité, en Md€ (2011)



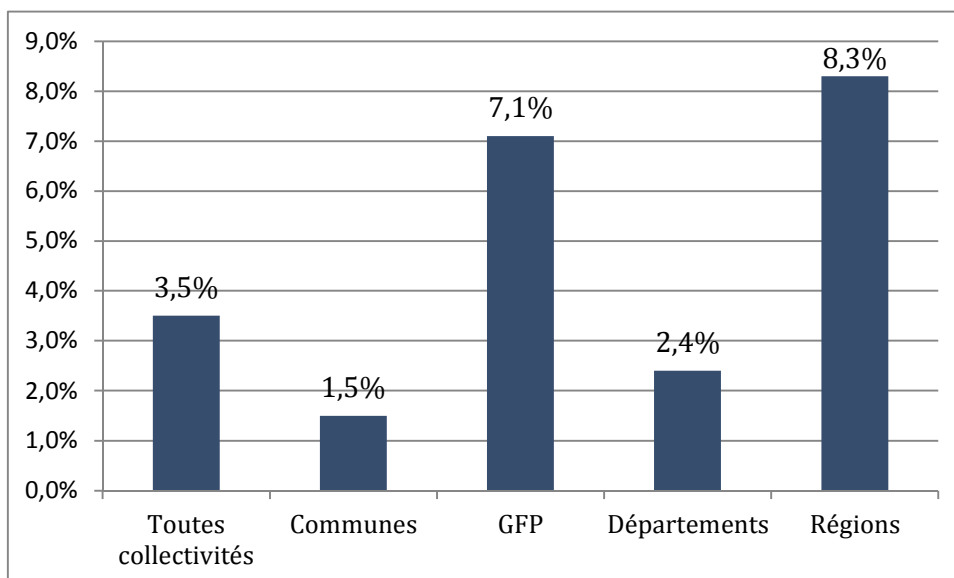
Source : Données DGFIP, Mission.

Les dépenses d'intervention économique représentent 3,5 % des dépenses totales des collectivités territoriales :

- ♦ la part des dépenses consacrées par les communes et les départements est relativement faible (respectivement 1,5 % et 2,4 %) ;
- ♦ celle des intercommunalités et des régions est plus significative (respectivement 7,0 % et 8,3 %).

Annexe II

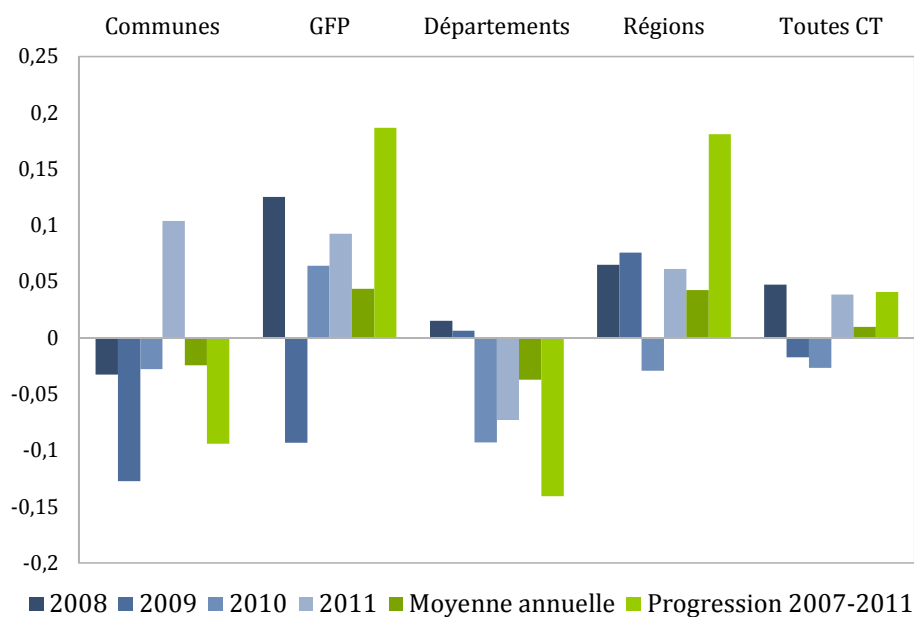
Graphique 5 : Part des interventions économiques dans le budget total (2011)



Source : Mission, d'après données DGFIP.

Sur la période 2007-2011, les dépenses d'intervention économique des collectivités ont progressé de près de 1 % en moyenne annuelle (+4 % au total), mais cette évolution masque des variations contrastées.

Graphique 6 : Évolution annuelle des dépenses d'intervention économique (en %)



Source : Mission, d'après données DGFIP.

Les interventions des départements ont en effet décru de 14 % sur la période, en particulier à partir de 2010, cette décroissance ayant davantage affecté l'investissement (-23 %). Le taux de décroissance annuel moyen des dépenses en matière d'intervention économique des départements français en 2010 était de 8,7 % par rapport à l'année précédente. En tout état de cause, les compétences en matière sociale des départements, notamment la distribution du RSA peuvent avoir eu un effet sur les marges de manœuvre des départements en matière de développement économique. Cette évolution a toutefois été très contrastée selon les départements : le calcul du taux d'évolution annuel moyen (moyenne des taux d'évolution annuels sur la période 2007-2011) montre que celui-ci varie fortement entre départements.

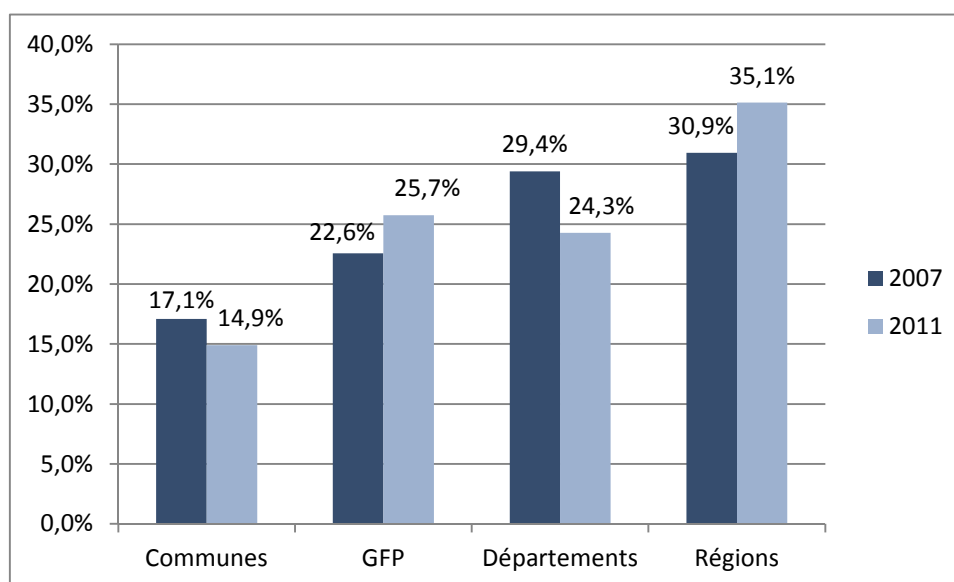
Ainsi, les départements de Charente-Maritime, du Pas-de-Calais, de la Somme, de la Seine-Saint-Denis, du territoire de Belfort, des Ardennes, de la Martinique, de la Haute-Marne, des Hauts-de-Seine et de l'Aisne présentent une baisse annuelle moyenne supérieur à 10 %, tandis dans le même temps la hausse était supérieure à 10 % en moyenne annuelle en Guyane, dans le Maine-et-Loire, dans le Puy-de-Dôme, en Lozère, dans les Yvelines, dans les Landes, en Guadeloupe et dans le Loir-et-Cher. Les explications relatives au cycle électoral peuvent difficilement expliquer une telle dispersion des évolutions.

Dans le même temps, les interventions des régions ont progressé de 18 % et celles des communes et groupements à fiscalité propre de près de 7 % (respectivement -9 % et +18 %).

La part de chacune des strates de collectivités dans le total des interventions a par conséquent évolué dans le temps : si la part totale des communes et groupements à fiscalité propre est restée globalement stable entre 2007 et 2011, celle des régions est passée de 30,9 % à 35,1 %, les départements ayant connu une évolution inverse, passant de 29,4 % à 24,3 %.

En conséquence, le poids des régions dans les dépenses totales des collectivités territoriales en faveur du développement économique s'est accru, de même que celui des intercommunalités.

Graphique 7 : Évolution de la répartition des dépenses en faveur de l'action économique par strate de collectivité 2007-2011 (100 % = total des dépenses d'action économique)



Source : Mission, d'après données DGFIP.

2.2.2. Les dépenses d'intervention économique s'établissent à plus de 6,5 Md€, réparties à part égale entre fonctionnement et investissement

En 2011, les dépenses effectuées par les collectivités locales en matière d'interventions économiques s'élèvent au total à plus de **6,5 Md€**, répartis également entre le fonctionnement et l'investissement (respectivement 52 % et 48 %).

Si les communes et groupements à fiscalité propre et les départements interviennent à environ 55 % en fonctionnement et 45 % en investissement, cette proportion s'inverse pour les régions.

Les **dépenses d'investissement**¹² comprennent essentiellement des opérations qui se traduisent par la modification de la consistance ou de la valeur du patrimoine de la collectivité. Elles comprennent également :

- ◆ les immobilisations financières (prêts, participations, avances remboursables,...) ;
- ◆ les **subventions d'équipement** versées, qui permettent à la collectivité de participer au financement d'un bien ayant le caractère d'une dépense immobilisée pour son bénéficiaire, contribuant de fait à l'augmentation de son patrimoine et comptabilisée en tant que telle par son bénéficiaire.

Les **dépenses de fonctionnement**¹³ regroupent certes les dépenses nécessaires au fonctionnement des services de la collectivité, mais également les dépenses d'intervention de la collectivité, dans le cadre de ses politiques publiques.

C'est le cas notamment des **subventions de fonctionnement** versées, qui concourent aux objectifs de politiques publiques. Elles permettent à la collectivité de participer au financement soit de l'activité générale de son bénéficiaire (financement global du programme d'activités), soit d'une action spécifique.

La répartition entre fonctionnement et investissement est à peu près équilibrée pour les départements sur la période, même si l'évolution sur la période 2007-2011 montre que la part du fonctionnement tend à devenir prépondérante : elle est passée de 48 % en début de période à près de 54 % en fin de période, mais cette évolution est à rapprocher de la diminution des interventions qui a été beaucoup plus marquée en investissement.

Pour les communes et groupements, elle est à 53 % pour le fonctionnement et 46 % pour l'investissement ; cette proportion est inversée pour les régions. Pour ces deux strates de collectivités, la part du fonctionnement a progressé de 2 points sur la période.

Il importe de retenir que la part des dépenses de fonctionnement ne signifie pas que ces sommes sont exclusivement consacrées au fonctionnement de la collectivité territoriale : ces dépenses recouvrent une réalité plus large, qui englobe des aides directes aux entreprises sous forme de réduction de prix par exemple ou des subventions de fonctionnement à des organismes relais de l'action des collectivités qui proposent eux-aussi un service aux entreprises (sans toutefois distribuer d'aides directes en général).

¹² Exemples de dépenses d'investissement : apports en fonds propres, investissements matériels et immatériels, actions sur le foncier ou l'immobilier, fonds de garantie, interventions en capital-développement, travaux d'adaptation, de mise aux normes, de modernisation,...

¹³ Exemples de dépenses de fonctionnement : aides en matière de conseil (par exemple pour l'amélioration de la compétitivité, l'innovation,...), de diagnostic stratégique et financier, sur la situation économique et financière d'une entreprise, d'accompagnement des dirigeants, de formation (individuelle ou collective), conseil en matière de ressources humaines (aides au recrutement pour des activités nouvelles,...), soutien à des groupements d'employeurs, aide à des démarches qualité ou de certification.

2.3. Les régions et départements agissent tendanciellement plus par le subventionnement, tandis que les communes et EPCI recourent plus à la gestion directe

2.3.1. Les principaux types d'outils

2.3.1.1. *La subvention représente la majorité des interventions des collectivités territoriales, surtout chez les régions et les départements*

Contrairement à l'État, **les interventions économiques des collectivités territoriales sous forme de mesures à caractère fiscal sont quasiment inexistantes.**

Aucune collectivité n'a mentionné cette modalité dans ses réponses aux questionnaires transmis par la mission.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation. Les marges de manœuvre des collectivités sont limitées tant d'un point de vue juridique que financier. La loi fixe en effet les possibilités d'exonérations, d'abattements et de dégrèvements. La base fiscale est par ailleurs diminuée par les exonérations et autres abattements de plein droit décidés par l'État qui donnent lieu à compensation sous la forme de dotations budgétaires. La suppression de la taxe professionnelle en 2010 (produit supérieur à 31 Md€ en 2009) et l'instauration de la contribution économique territoriale-CET (21 Md€ en 2011) et de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux-Ifer (1,3 Md€) a enfin diminué le poids de la fiscalité économique locale.

Dans ce cadre, l'intérêt d'une intervention économique sous cette forme est limité par deux facteurs supplémentaires : d'une part l'effet financier relativement limité pour une entreprise d'une mesure fiscale relative à la CET ; d'autre part la faible visibilité dont la collectivité dispose sur l'impact de ces mesures. Les impôts locaux sont recouverts par les services de l'État qui transmettent une information globale l'année suivant le recouvrement.

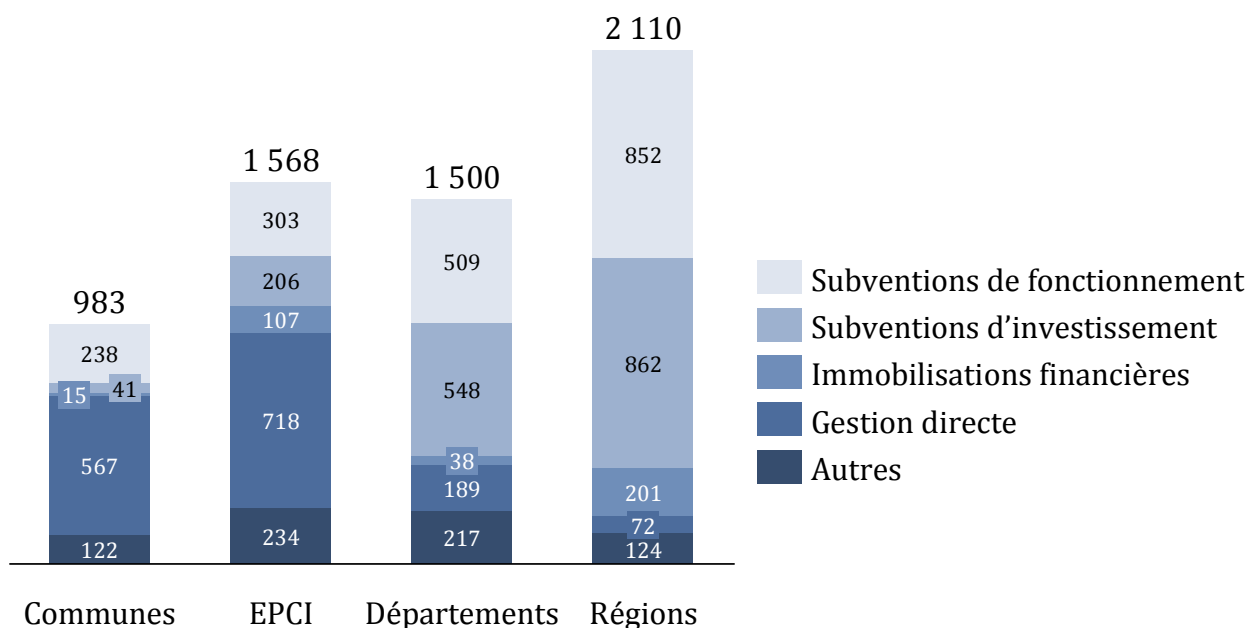
Les collectivités locales interviennent à titre principal (56 % des dépenses d'intervention économique) sous forme de subventions à des tiers, qu'ils soient publics ou privés, ces subventions étant à 54 % des subventions de fonctionnement et à 46 % des subventions d'investissement.

Outre les subventions de fonctionnement et les subventions d'investissement, il est possible d'identifier au sein de la comptabilité publique les immobilisations financières, les dépenses de Dép et une catégorie « autres » :

- ◆ les dépenses de **gestion directe** incluent les dépenses de personnel assumées directement par la collectivité ; elles incluent également les dépenses de maîtrise d'ouvrage, comme les dépenses relatives à l'aménagement d'un parc d'activité lorsque la collectivité est maître d'ouvrage ;
- ◆ les dépenses d'« **immobilisations financières** » (ou « ingénierie financière ») regroupent les participations et créances rattachées à des participations (soit par exemple les interventions en fonds propres) et les prêts, avances remboursables, dépôts, cautionnements et abondements de fonds de garantie ;

- ♦ les dépenses de la catégorie « **autres** » sont trop éloignées de la catégorisation retenue ou trop ponctuelles pour en faire une catégorie particulière ; il peut s'agir marginalement de certains comptes de classe 1 (comptes de capitaux), ponctuellement de comptes de classe 4 (comptes de tiers), normalement gérés directement par le comptable public (dans sa comptabilité en partie double) et de certains comptes de classe 6 (comptes du chapitre 63 (fiscalité directe locale : exemple de la taxe foncière payée sur des halles de marché, ou les parties publiques des zones d'activités...), du chapitre 65 – autres charges de gestion courante (dans lequel on peut retrouver les versements vers des budgets annexes de développement économique, les participations financières versées à des organismes de regroupement en matière de développement économique...) ou du chapitre 67 - charges exceptionnelles).

Graphique 8 : Modalités d'intervention des collectivités en 2011 (en M€)



Source : Mission. NB : le présent graphique ne prend pas en compte l'ajout de 10 % au total des dépenses des régions.

Ces subventions sont versées à des organismes publics pour un peu plus d'un tiers (1,3 Md€) et pour un peu moins des deux tiers à des personnes privées (2,2 Md€).

La part des régions dans le total des subventions versées est de 48 % et celle des départements de 30 %.

La part de dépenses réalisées en gestion directe, en fonctionnement comme en investissement, est de 21 %, représentant un montant total de près de 1,4 Md€. En intégrant dans ces dépenses les frais de personnel, à l'exception des régions (cf. supra 2.1.3.2), cette part passe à 28 %. Les charges de personnel représentent pour l'ensemble des collectivités hors régions peu moins de 10 % de leurs dépenses.

Ce sont les communes et les groupements qui interviennent essentiellement de cette façon : ils représentent 80 % de ces dépenses (respectivement 32 % et 48 %). Historiquement et juridiquement, ce sont plutôt les régions qui sont intervenues par voie de subvention, tandis que les communes interviennent en prenant en charge directement la dépense de réalisation en matière économique (par exemple, aménager du foncier, entretenir un parc immobilier,...) ; en outre, elles ventilent leurs frais de personnel, qui représentent jusqu'à 19 % de leurs dépenses en développement économique.

Enfin, les immobilisations financières représentent 361 M€, soit 5,7 % des dépenses totales : ce sont majoritairement les régions qui recourent à ce type d'interventions (juridiquement, elles sont par exemple les seules à être fondées à intervenir en capital dans des fonds communs de placement à risque à vocation régionale) puisqu'elles en représentent 56 % du total, tandis que les communes n'en représentent que 4 %.

2.3.1.2. Prestations non monétisées

2.3.1.2.1. Les prestations non monétisées portées par les organismes tiers consistent principalement en des prestations d'information, d'accompagnement et d'expertise

Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises ne revêtent pas seulement une forme financière, c'est-à-dire ayant un impact direct sur le compte de résultat ou le bilan de l'entreprise.

Tous les niveaux de collectivités territoriales proposent des prestations non monétisées, qui peuvent prendre la forme d'offres d'accompagnement, d'information ou de soutien technique. L'analyse des différentes configurations locales existant en la matière montre qu'il est plutôt rare que, dans un domaine d'activité, un acteur public propose à la fois un volet « prestations non monétisées » et un volet « intervention financière ».

La quasi-totalité des régions, la majorité des départements et certaines grandes intercommunalités s'appuient sur des « agences ». Chaque collectivité peut, au surplus, s'être dotée de plusieurs agences, en fonction de sujets traités. En revanche, le recours à ce type de structure entièrement dédiée au développement économique semble nécessiter une certaine « taille critique » ; les petites collectivités (communes, petits et moyens EPCI, petits départements) y ont rarement recours.

Au niveau régional, la volonté de fonder le soutien aux entreprises tant sur des aides financières que sur les aides non monétisées apparaît dans les nouveaux outils de coordination territoriale en matière de développement économique. Héritiers des schémas régionaux de développement économique (SRDE) prévus originellement par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, une nouvelle génération de schémas a été adoptée ou est en phase d'adoption. L'analyse de ceux-ci indique que le soutien aux entreprises via des aides non monétisées est un axe important d'action en nombre de dispositifs : la base ISM indique que 937 dispositifs sur 3 330 sont des prestations de services. Elles peuvent être rendues par des « agences » ou encore par les organismes consulaires tels les CCI ou les CMA, les technopoles ou des structures d'animation de filières (ces dernières prennent souvent la forme d'associations financées par les collectivités).

Tableau 6 : Typologie des acteurs locaux du développement économique intervenant en coopération/en articulation avec les collectivités territoriales

	Statut	Niveau territorial	Exemples
Agences	Associations (la plupart du temps)	Régional, départemental. Rarement local	Alsace Innovation
Chambre de commerce et d'industrie	Consulaire	Régional avec antennes départementales voire locales	CCI de Paris
Chambre de métiers et de l'artisanat	Consulaire	Régional et départemental	CMA de Loire-Atlantique
Chambre d'agriculture	Consulaire	Régional, interdépartemental et départemental	Chambre régionale d'agriculture de Lorraine

Annexe II

	Statut	Niveau territorial	Exemples
Structures d'animation de filières	Association, pôles de compétitivité (statut associatif)	Régional, départemental, local	Pôle de compétitivité Minalogic
Établissement national	Établissement public	National avec des représentations régionales	Oséo
Réseaux	Associations	Régional, départemental	ARIST, RDT
Structure d'appui à la création	Associations	Régional, départemental, local	Ruche (pépinière) d'entreprises du Douaisis, Incubateur régional d'Aquitaine

Source : Mission.

2.3.1.2.2. Les prestations non monétisées sont concentrées dans les domaines de l'innovation, du développement international et de la création/reprise d'entreprises

Les prestations non monétisées d'accompagnement, d'information et d'expertise se sont progressivement développées au niveau local dans des domaines spécifiques : l'innovation et la thématique de la création/reprise d'entreprises.

♦ Innovation

En ce qui concerne l'innovation, traitée principalement au niveau régional, les conseils régionaux complètent très souvent leurs aides directes à l'innovation (comme des aides aux projets individuels ou collaboratifs) par un soutien au montage de dossier ou une aide technique au transfert de résultats de la recherche vers le tissu économique local (Lorraine).¹⁴

Ces aides peuvent transiter par des réseaux d'information. Par l'abondement versé dans certaines régions aux 22 réseaux de développement technologique (RDT), ou encore la création de réseaux locaux de l'innovation, les conseils régionaux financent des structures qui sensibilisent les entreprises peu innovantes aux enjeux de l'innovation et aux outils permettant son accompagnement ou soutiennent les entreprises innovantes dans leur démarche.

Les prestations non monétisées en faveur de l'innovation peuvent également transiter par les incubateurs soutenus par les collectivités territoriales (en général les régions, mais aussi plus ponctuellement par les départements, les EPCI ou les grandes communes). Lorsque le soutien à ces structures d'incubation est régional, il est fréquemment porté par l'agence régionale de l'innovation lorsqu'elle existe (exemple : Poitou-Charentes ou Lorraine).

♦ Création/reprise

La création/reprise d'entreprise apparaît comme une thématique où le recours à des organismes externes proposant des prestations d'information et d'accompagnement est fréquent. Ce type de prestation est en général proposé en deux temps :

- une **phase préalable à la création** : les organismes relais des collectivités territoriales informent et sensibilisent les futurs entrepreneurs (exemples : forum de création d'entreprises en région Centre). L'objectif est de susciter la création d'entreprises en informant les futurs créateurs. Plusieurs régions ont mis en place des dispositifs spécifiques pour les jeunes et les étudiants en la matière (exemple : Créa Campus à Orléans) ;

¹⁴ L'existence d'aides dédiées au montage de dossiers fait l'objet d'une analyse spécifique dans la partie « évaluation » de la présente annexe.

Annexe II

- la **création** nécessite quant à elle plutôt des prestations d'accompagnement des entreprises (exemple : aide au conseil en création ou reprise d'entreprise dans le département de la Vendée, proposée par Vendée Expansion, l'agence de développement du département de la Vendée) qui correspondent à du conseil combiné à une aide financière.

Les aides financières peuvent parfois prendre la forme d'un abondement versé à des structures de soutien à la création d'entreprises, comme les associations de prêts d'honneur. Ces structures *ad hoc* fournissent une aide financière en plus de l'accompagnement technique. Outre les associations de prêts d'honneur, les pépinières et les incubateurs font partie de cette catégorie. Certains incubateurs peuvent aussi être labellisés par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et être soutenus en parallèle par les collectivités territoriales.

2.3.1.2.3. Les prestations non monétisées sont au cœur de l'action des structures d'animation de filières

Les structures d'animation de filière, *clusters* et pôles de compétitivité constituent pour les collectivités territoriales, principalement régionales, des outils de politique industrielle. Elles sont financées par subventions de fonctionnement et, plus exceptionnellement par des subventions d'équipement (comptabilisées en investissement dans la comptabilité des collectivités). Elles ne sont pas identifiées spécifiquement dans la nomenclature comptable.

Elles poursuivent toutes l'objectif de « **fertilisation croisée** » permise par la mise en relation d'acteurs, en général innovants, ce qui entraîne des effets d'entraînement et la montée en gamme de l'offre des entreprises. Ces structures fournissent ainsi une prestation « immatérielle » et non financière aux entreprises et laboratoires qui en sont membres.

Tandis que les pôles de compétitivité participent d'une démarche engagée par l'État, les *clusters* relèvent d'une logique plus locale et ont vocation à réunir un ensemble de PME tournées vers un même marché et motivées par l'amélioration de leur offre commerciale et de leur savoir-faire. Concrètement, *clusters* et pôles de compétitivité relèvent de la même catégorie d'outils destinés à favoriser la fertilisation croisée des acteurs, notamment entre ceux de la recherche et les entreprises.

Par exemple, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le conseil régional soutient 29 pôles régionaux de développement économique et solidaire-PRIDES visant à animer et structurer les différentes filières industrielles mais aussi d'activités de services (services à la personne, tourisme d'affaires...) de la région. Parmi ces 29 PRIDES, 9 sont également labellisés pôles de compétitivité. Ces derniers ont une activité plus marquée d'accompagnement des projets d'innovation technologique.

2.3.2. Une utilisation différente par strate de collectivités

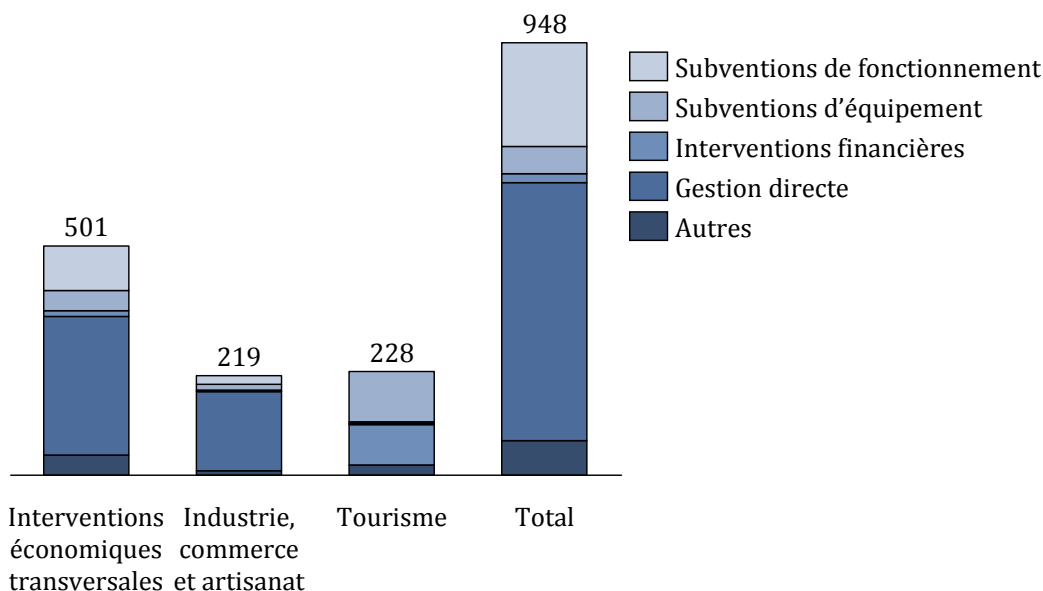
2.3.2.1. Les communes et les groupements interviennent à titre principal en gestion directe

Tant les communes que les groupements à fiscalité propre privilégient l'intervention en gestion directe par rapport aux départements et aux régions. Les graphiques suivants présentent, pour les communes et leurs groupements, la composition de leurs interventions en matière économique par nature de dépenses ventilées par secteur économique.

Annexe II

Il apparaît ainsi que les communes et leurs groupements ont un recours massif à des actions non ciblées sur un secteur, appelées interventions économiques transversales. Ce constat est corroboré (cf. infra) par l'analyse des bases de données Sémaphore et ISM.

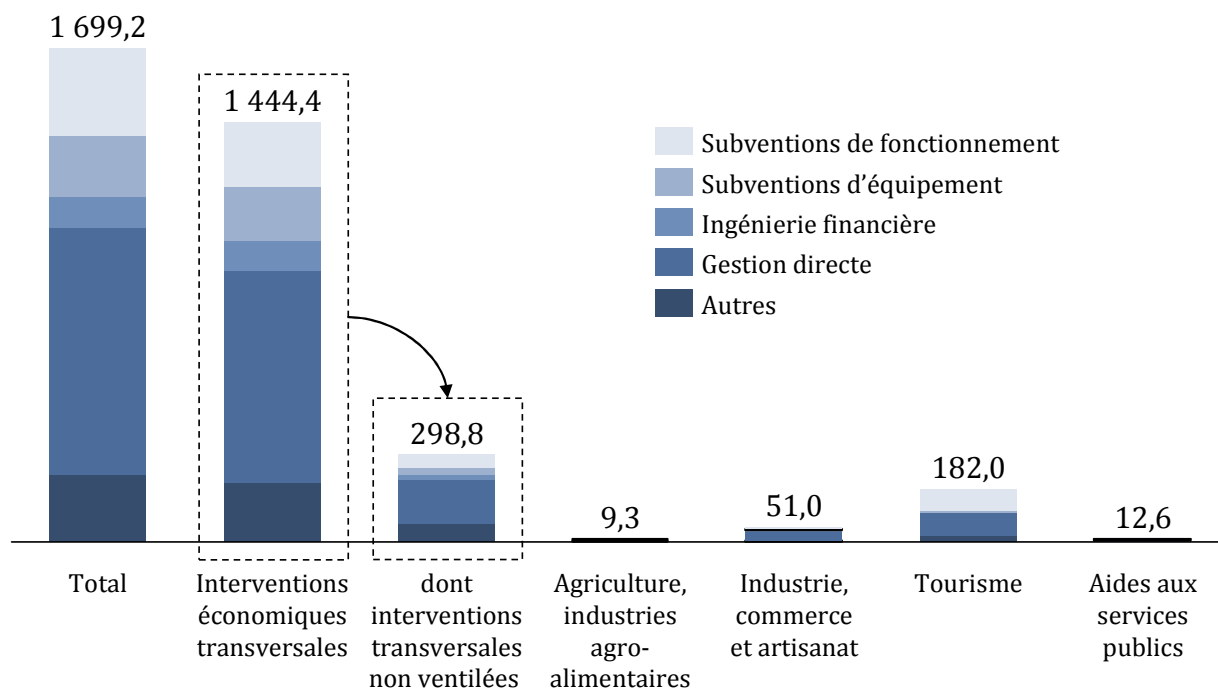
Graphique 9 : Modalités d'intervention des communes par nature et par secteur (en M€, 2011)



Source : Mission, d'après données DGFIP.

Note : les secteurs de l'agriculture, des industries agro-alimentaires ainsi que les aides aux services publics ont été exclus de l'analyse car représentent des montants très faibles.

Graphique 10 : Modalités d'intervention des groupements par nature (en M€, 2011)



Source : mission, d'après données DGFIP. NB : Sur les 1 444,4 M€ d'interventions économiques transversales, c'est-à-dire non dédiées à un secteur particulier, 298,8 M€ relèvent en fait d'EPCI dont la commune principale a moins de 10 000 habitants et des communes dont la population est comprise entre 3 500 et 10 000 habitants. Une partie de ces 298,8 M€ peut correspondre à des interventions sectorielles (tourisme par exemple) mais la nomenclature comptable n'est suffisamment fine pour le déterminer.

Annexe II

Plus de la moitié des dépenses des communes sur la fonction « action économique » (57 %) est affectée à la réalisation directe des projets et actions de développement économique :

- ◆ 15 % de dépenses de gestion courante ;
- ◆ 24 % de dépenses que l'on peut qualifier de maîtrise d'ouvrage directe ;
- ◆ 19 % de dépenses de personnel.

Les groupements consacrent également la moitié de leurs dépenses aux interventions directes (50,0 %), mais ces dépenses se concentrent davantage sur la maîtrise d'ouvrage directe (33 %, 462 M€), avec par exemple la prise en charge de la construction de bâtiments destinés à l'accueil d'entreprises, tandis que les frais de personnel en représentent un peu moins de 8 %.

Les communes et les groupements interviennent ensuite par voie de subventions, pour environ 30 % de leurs dépenses :

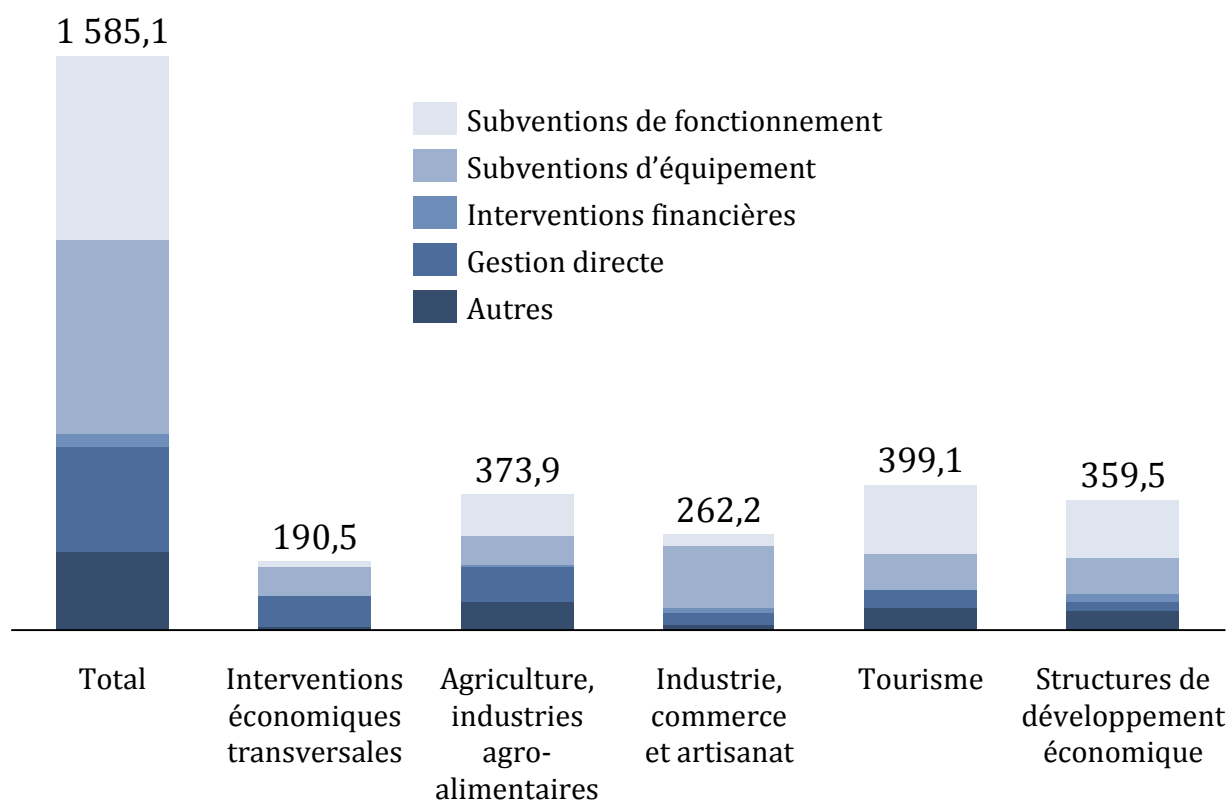
- ◆ les **communes** versent très peu de subventions d'investissement (5 %), que ce soit à des organismes de droit privé (associations, entreprises,...) ou à des organismes publics. Les subventions de fonctionnement représentent ainsi une part importante et sont plutôt versées à des organismes de droit privé (des associations le plus généralement) : 15,5 % de leurs dépenses en matière de développement économique, soit 152 M€, même si la part de subventions de fonctionnement versées à des organismes publics reste relativement importante (près de 96 M€) ;
- ◆ les **groupements à fiscalité propre** privilégient davantage que les communes les subventions d'équipement, qui représentent près de 13 % de leurs dépenses, réparties de façon équilibrée entre les organismes publics et les personnes morales de droit privé. Leurs subventions de fonctionnement ne sont pour autant pas négligeables (un peu moins de 19 %) : un peu moins d'un tiers sont versés à des organismes publics, le reste l'étant à des personnes morales de droit privé.

Les groupements à fiscalité propre et les communes ont très peu recours aux outils financiers : elles utilisent de façon très marginale les comptes d'immobilisations financières.

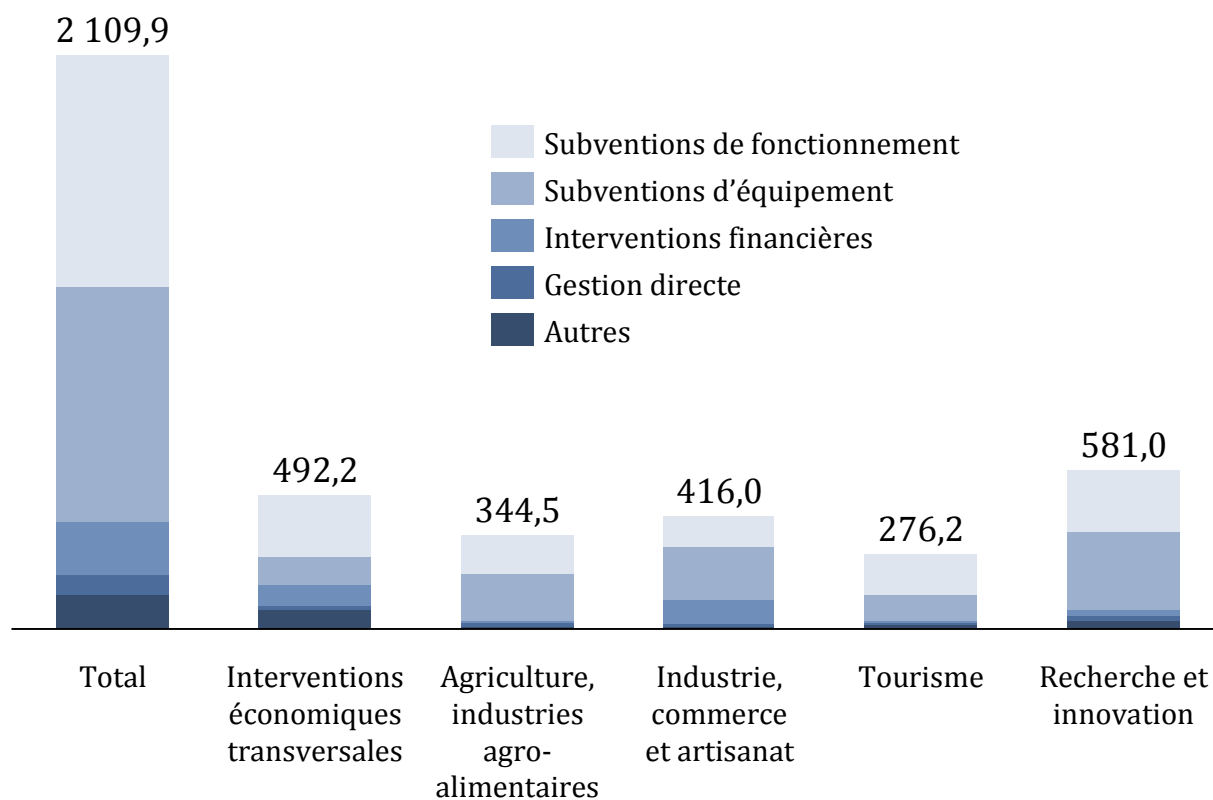
Les dépenses de gestion directe sont majoritairement retracées dans la fonction « action économique » (interventions économiques générales), puis en matière de gestion des foires et marchés (près de 28 %, soit 132,8 M€). Il est à noter que le secteur du tourisme, premier secteur économique d'intervention des communes, représente une part non négligeable de leurs interventions en maîtrise d'ouvrage directe, notamment par le biais des immobilisations corporelles.

2.3.2.2. Les départements et les régions interviennent quant à eux majoritairement par voie de subventions ; les régions utilisent de plus en plus des outils d'ingénierie financière

Les départements comme les régions interviennent essentiellement par voie de subventions de fonctionnement et d'équipement.

Graphique 11 : Modalités d'intervention des départements par nature (en M€, 2011)

Source : Données DGFIP, retraitement Mission.

Graphique 12 : Modalités d'intervention des régions par nature (en M€, 2011)

Source : Données DGFIP, retraitement Mission. NB : les aides aux services publics (20 M€) ont été retirés de la présentation pour en faciliter la lecture.

Les subventions de fonctionnement et d'investissement représentent 66 % des dépenses d'intervention économique des départements. Il s'agit d'abord de subventions de fonctionnement à des associations ou autres personnes morales de droit privé (environ 40 %), puis à parts quasiment égales des subventions d'équipement à des organismes publics (27 %) et à des organismes de droit privé (25 %). L'intervention par subvention est particulièrement privilégiée par les départements dans les secteurs du tourisme et fort logiquement dans les structures d'animation et de développement économique.

Les subventions représentent 81 % des interventions économiques des régions (1,7 Md€). Elles sont versées au premier chef à des organismes de droit privé (1 Md€). Les subventions de fonctionnement versées à des organismes publics représentent toutefois près de 660 M€ (dont 60 % en investissement) ; il s'agit pour ces organismes publics de personnes morales autres que les collectivités locales (CNRS, CEA,...). 30 % des subventions versées par les régions (513 M€) vont au secteur de la recherche et de l'innovation puis, pour parts quasi-équivalentes (18 % chacun) vers les secteurs agriculture-industries agro-alimentaires et industrie-artisanat-commerce. En matière de tourisme et d'agriculture, l'intervention par subvention est par ailleurs particulièrement privilégiée : environ 90 % des dépenses effectuées par les régions sur ces secteurs se font par ce biais.

La particularité des interventions économiques des régions concerne le développement des interventions financières. Les dépenses correspondantes ont doublé entre 2007 et 2011, leur part passant de 6 % en 2007 à 11 % en 2011. Il s'agit de prises de participation dans des sociétés de capital-risque, d'abondement de fonds de garantie, etc. Pour justifier cette évolution, certaines collectivités, comme les régions Poitou-Charentes ou PACA, évoquent le plus grand effet levier financier de ces outils par rapport à la subvention et leur volonté de se rapprocher d'une logique d'investisseur. D'autres, comme la région Champagne-Ardenne, mentionnent également le contexte de contrainte budgétaire existante depuis le ralentissement économique de 2008 comme motif du basculement de tout ou partie des dispositifs de subvention vers des dispositifs d'avances compte tenu du retour financier que ces derniers génèrent.

Ces outils sont principalement utilisés dans le secteur industrie-artisanat-commerce (pour 42 %), puis logiquement de façon transversale (38 %) puisqu'il s'agit souvent d'intervenir sur le financement de l'entreprise, sans considération du secteur d'activité de l'entreprise.

Les départements, en revanche, n'utilisent quasiment pas ce type d'interventions, conformément à l'interdiction qui leur est faite par la loi pour le capital-investissement. **Elles représentent 2,4 % de leurs dépenses de nature économique (ils ne sont pas juridiquement fondés à recourir aux instruments d'interventions en fonds propres),** ces montants étant constitués quasi-exclusivement de prêts, dirigés principalement vers les structures d'animation et de développement économique.

Enfin, les frais de personnel dans les départements représentent un peu moins de 7 % des dépenses d'intervention économique, soit un pourcentage comparable à celui des groupements à fiscalité propre. Pour autant, les interventions en gestion directe des départements ne représentent que 18 % de leurs interventions contre 54 % pour les groupements.

2.3.3. Remarques transverses

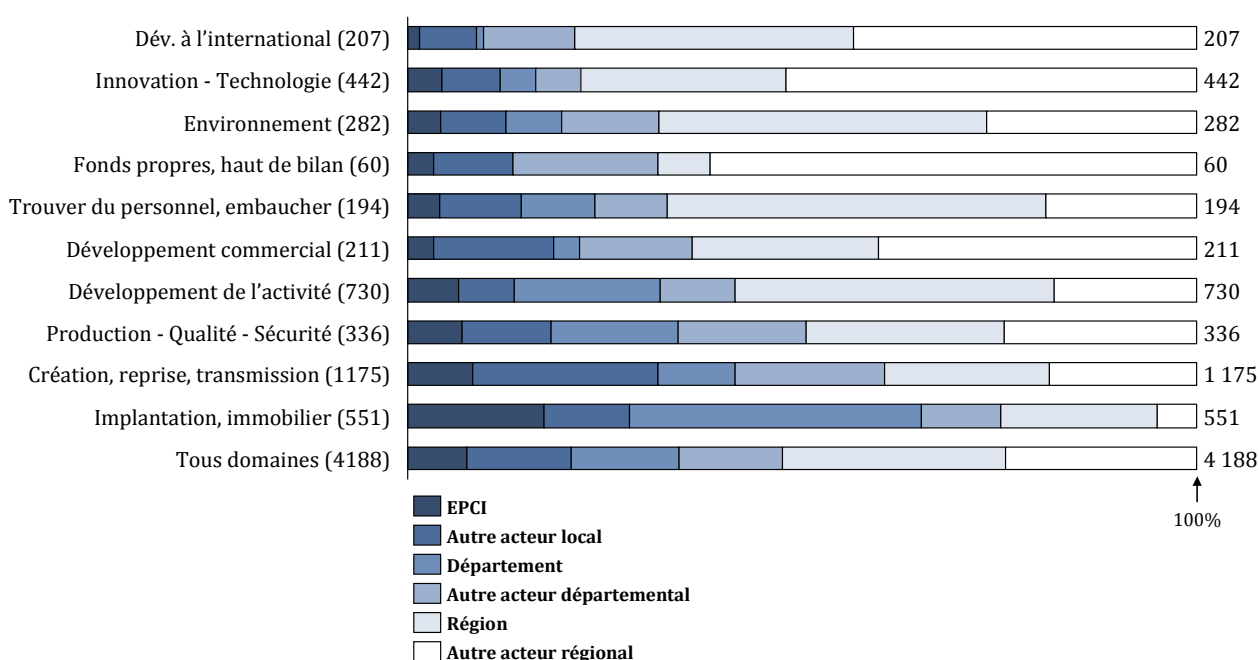
2.3.3.1. Une diversité des dispositifs décroissant avec la complexité des outils : grande pour la subvention, faible pour les outils d'ingénierie financière

Le plus grand nombre d'interventions est réalisé sous la forme de subventions : 74 % des aides de collectivités recensées dans la base ISM appartiennent à cette catégorie.

Ces subventions peuvent être attribuées de manière intermédiée, c'est-à-dire par un organisme tiers. Cette situation peut recouvrir des situations différentes, que l'on peut classer en trois catégories principales :

- ◆ **agences de développement des collectivités** : certaines de ces agences ont un statut d'établissement public et délivrent des subventions. D'autres sont porteuses d'actions collectives et répercutent le financement qu'elles reçoivent de la collectivité vers l'entreprise, en général sous la forme de réduction de prix et non de versement direct (ex : prix réduit d'un emplacement sur un salon...) ;
- ◆ **chambres de commerce et d'industrie (CCI)** : elles portent principalement des actions collectives à l'international ou pour le commerce-artisanat (réduction de prix sur des études...) ;
- ◆ **associations spécialisées dans l'aide à la création d'entreprise ou l'animation de filières** : elles sont porteuses d'actions collectives.

Graphique 13 : Répartition des dispositifs par strate et par degré d'intermédiation



Source : Base Sémaphore, Mission.

Les interventions sous la forme de prêt, d'avance ou de garantie sont la deuxième modalité en nombre. Elles représentent 20 % des aides dans la base ISM et 15 % des dispositifs de la base Sémaphore. Pour ces différents types d'intervention, l'organisme le mettant en œuvre est différent d'une collectivité dans 63 % des cas. En ce qui concerne les avances et prêts pour des projets d'investissement matériel ou immatériel, les collectivités sont plus souvent opérateur direct du dispositif. En revanche, près de 100 % des garanties

d'emprunt (fonds régionaux de garantie, souvent gérés par ou avec Oséo) et de prêts assimilables à des quasi-fonds propres (associations de prêts d'honneur pour les créateurs ou repreneurs d'entreprises, prêt participatif octroyé par Oséo ou une société de gestion locale) sont attribués par des organismes intermédiaires différents de la collectivité territoriale.

Les interventions en fonds propres sont enfin relativement peu nombreuses : 3 % des aides de la base ISM, 2 % des dispositifs de la base Sémaphore. Seules 10 % de ces interventions sont réalisées directement par une collectivité territoriale d'après la base Sémaphore, et dans ce cas exclusivement des régions, car le droit les y autorise.

Les dispositifs de subvention ont souvent des cibles très spécifiques (par exemple : une subvention dédiée à l'hébergement touristique ; voire pour de nombreuses collectivités, une subvention par mode d'hébergement : de plein air, hôtellerie, gîte...) alors que les outils d'ingénierie financière ont des cibles plus larges (PME, industrie, entreprise innovante...). Ceci explique le nombre élevé de dispositifs de subventions et le nombre relativement faible de dispositifs d'interventions en fonds propres.

Le nombre des dispositifs tend à diminuer à mesure que leur complexité technique de mise en œuvre augmente et, à l'inverse, le recours à un organisme intermédiaire chargé de la gestion d'un dispositif tend à augmenter à mesure que sa complexité technique de mise en œuvre augmente.

2.3.3.2. Des flux importants sont constatés entre collectivités et avec des organismes publics, montrant à la fois la multiplicité d'acteurs et de potentiels doublons

L'étude des subventions permet de constater que le secteur public est à la fois bénéficiaire et distributeur de subventions.

L'analyse des données issues de la base DGFIP permet de constater que 8 % des dépenses totales de la fonction « action économique » (plus de 500 M€) sont des subventions de fonctionnement versées par les quatre catégories de collectivités étudiées à des organismes publics (14 % des subventions de fonctionnement versées).

Dans cet ensemble, un tiers environ va en direction d'autres strates de collectivités territoriales (58 % allant vers d'autres organismes publics, sans qu'il soit possible d'identifier plus précisément les types de bénéficiaires).

Pour ce qui concerne les subventions d'équipement, les mêmes tendances peuvent être observées : près de 800 M€ sont versés à des organismes publics sous forme de subventions d'équipement, soit 12 % des dépenses totales sur la fonction « action économique ». 42 % de ces montants sont destinés à d'autres strates de collectivités territoriales. Les régions (pour 50 %) et les départements (pour 36 %) sont les principaux distributeurs.

64 % (soit 180 M€) des subventions d'équipement versées par les départements auprès d'organismes publics sont orientées vers les communes. Toutes catégories de collectivités confondues, les communes perçoivent 295 M€ pour leurs actions de développement économique.

Au-delà des subventions, des mouvements financiers peuvent être observés au niveau du secteur public local, notamment le bloc communal.

L'analyse détaillée des comptes du bloc communal (communes de plus de 3 500 habitants et groupements comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants) permet d'observer des mouvements financiers non négligeables en matière de développement économique.

En particulier, en 2011, 57 M€ ont été versés sous forme de contributions à des organismes de regroupement, 43 M€ à des budgets annexes et 79 M€ en tant que subvention exceptionnelle versées à des services publics industriels et commerciaux.

Considérant que l'étude est ciblée sur la fonction « action économique », ces montants sont une illustration supplémentaire de transferts financiers vers d'autres personnes publiques, ou vers les budgets annexes de développement économique de ces mêmes collectivités. Les budgets annexes de développement économique sont en général dédiés à des activités entrant dans le champ concurrentiel, par exemple l'aménagement de zones d'activités (traités en M14 - comptabilité de stock) ou la construction d'ateliers-relais pour l'accueil d'entreprises.

2.4. Les collectivités privilégient une approche transversale de leur action, même si elles s'efforcent d'effectuer des choix stratégiques en faveur de certains secteurs

2.4.1. L'analyse quantitative montre que l'approche transversale non spécifique est privilégiée par les collectivités

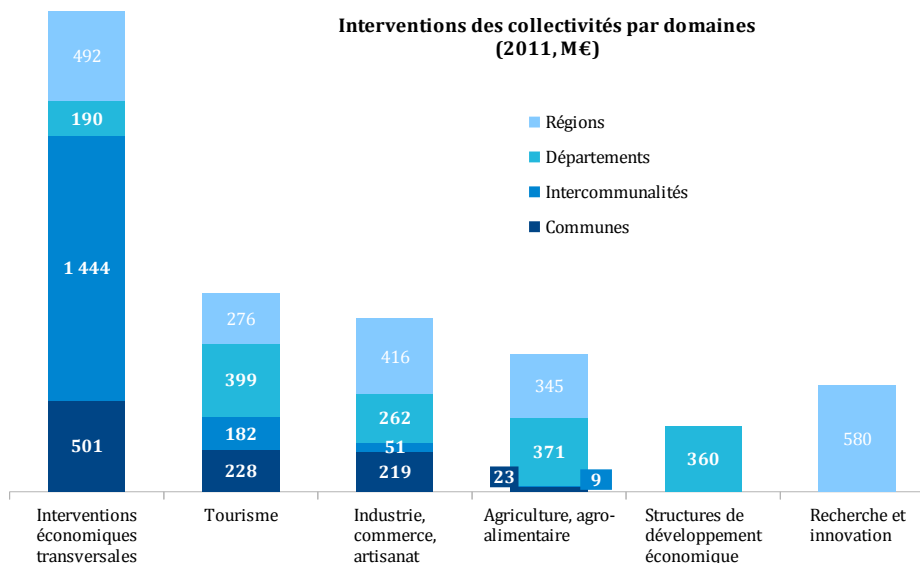
Les interventions économiques des collectivités ont été réparties en sept grands secteurs, par regroupements de sous-fonctions homogènes entre les différentes nomenclatures comptables applicables :

- ◆ agriculture, industries agro-alimentaires ;
- ◆ industrie, commerce, artisanat ;
- ◆ tourisme ;
- ◆ aide au maintien des services publics¹⁵ ;
- ◆ structures d'animation et de développement économique¹⁶ ;
- ◆ recherche et innovation ;
- ◆ interventions transversales.

¹⁵ L'aide au maintien des services publics ne représente qu'une part infime des interventions des collectivités (moins de 1 %).

¹⁶ Les structures d'animation et de développement économique ne sont identifiées que pour les départements (alors qu'elles sont ventilées dans les autres rubriques notamment pour les régions).

Tableau 7 : Interventions des collectivités par domaines



Source : Mission, données DGFIP.

L'analyse quantitative indique que moins d'un tiers des interventions des collectivités ne vise pas un secteur économique en particulier, mais des objectifs spécifiques (interventions en fonds propres, zones d'activité, création-reprise d'entreprise, accompagnement à l'international, fonds de garantie, prêts d'honneur...).¹⁷ Les communes et les groupements à fiscalité propre se distinguent par une part importante de leurs dépenses économiques sur des interventions transversales : 56 % des interventions des communes et plus de 86 % pour les groupements.

Encadré 3 : Limites méthodologiques

L'identification de spécialisations sectorielles par strate de collectivités se heurte toutefois à des **obstacles méthodologiques**. Ainsi, en matière de recherche et d'innovation, les interventions des régions peuvent, à première vue, apparaître comme ne relevant que des régions (sous-fonction « action économique » de la nomenclature comptable des régions : environ 580 M€ en 2011). Dans le même temps, les nomenclatures comptables des communes, de leurs groupements et des départements ne permettent pas d'identifier spécifiquement les dépenses en faveur de la recherche et de l'innovation : aucune sous-fonction de la fonction « action économique » n'y est dédiée. L'analyse qualitative indique certes que la région est l'acteur principal, mais elle n'est pas la seule à intervenir en la matière.

Les nomenclatures comptables permettent en revanche de suivre les dépenses de toutes les strates de collectivités en matière de tourisme, de commerce, industrie, artisanat et d'agriculture. **Le secteur du tourisme est le principal bénéficiaire des interventions (près de 18 %)**, suivi par celui de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (15 %) et de l'agriculture (12 %) :

- ♦ en matière de **tourisme**, toutes les strates de collectivités interviennent, mais à titre principal les départements (près de 44 %). Les communes et groupements à fiscalité propre représentent près d'un tiers des dépenses en matière de tourisme ;
- ♦ en matière de **industrie, de commerce et d'artisanat**, toutes les collectivités interviennent également, mais à titre principal les régions (42 %). Les départements

¹⁷ Ce point est vraisemblablement surévalué : pour mémoire, les communes et groupements de plus de 3 500 habitants et de moins de 10 000 habitants ne ventilent pas leurs dépenses d'intervention économique par domaine d'intervention.

représentent un tiers des dépenses en la matière et les communes et groupements à fiscalité propre pour un quart ;

- ♦ en matière **d'agriculture**, ce sont les départements et les régions qui interviennent quasi-exclusivement : plus de la moitié des dépenses consacrées à ce secteur proviennent des départements et à 44 % des régions. Les aides à l'agriculture peuvent prendre la forme de subventions à l'installation de jeunes agriculteurs, à l'investissement dans les exploitations, d'aides par filière (horticulture, bois..), de mesures conjoncturelles en cas de crise, ou d'aide à finalité environnementale (gestion de l'eau par exemple).

Ces constats sont confirmés par l'existence de nombreux dispositifs cherchant à accompagner un projet global de développement d'une entreprise mobilisant des aides variées et complémentaires : investissement matériel, investissement immatériel, embauche, prestations de service...

Ces dispositifs ont vocation à remplacer une série d'aides distinctes. L'objectif est de simplifier l'accès des entreprises aux interventions de la collectivité en s'adaptant à leur projet plutôt que de demander à l'entreprise de découper son projet en fonctions des dispositifs. **Ces dispositifs ne ciblent pas un secteur d'activité.** Cette logique guide par exemple des dispositifs comme le « contrat de développement » de la région Nord-Pas-de-Calais, « Cap'Développement » de la région Centre, « PM'UP » de la région Île-de-France ou le « prêt régional d'appui et de développement » de la région Picardie.

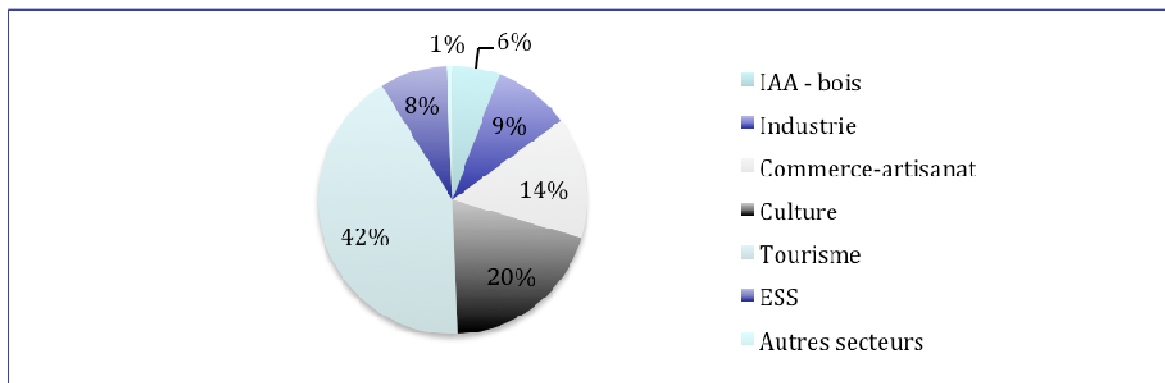
Les deux dispositifs Cap'Développement de la région Centre illustrent cette évolution. Cette dernière a en effet souhaité rassembler en un seul dispositif plusieurs aides entre 2005 et 2012. Durant cette période, elle a réduit le nombre de dispositifs d'aide de sept à deux en matière de conseil, d'investissement et d'export. Le dispositif Cap'Développement constitue une offre complète de service remplaçant les anciens dispositifs. Ils intègrent mieux la perspective projet de l'entreprise qui peut avoir accès au dispositifs de plusieurs manières : besoin de financement d'une prestation de conseil, aide à l'investissement, soutien à l'export. Contrairement à la logique de guichet, le dépôt administratif du dossier de demande d'aide n'est alors que l'aboutissement d'une phase préalable d'ingénierie réalisée par la collectivité ou son agence.

2.4.2. L'approche qualitative confirme que les collectivités privilégient une approche transversale non sectorielle

51 % des dispositifs de la base ISM ne ciblent pas un secteur particulier. L'approche qualitative, fondée sur l'exploitation de la base ISM, confirme donc en grande partie les constats quantitatifs.

Les secteurs identifiés par les sous-fonctions de la comptabilité publique (tourisme, industrie-commerce-artisanat, agriculture et agroalimentaire) sont aussi parmi ceux les plus représentés dans la base ISM. Cette dernière fait apparaître également le poids, en nombre de dispositifs, des secteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS) et des industries culturelles au sens large (soutien aux créateurs, producteurs et diffuseurs d'œuvres culturelles sous toutes leurs formes).

Graphique 14 : Répartition des dispositifs ciblant un secteur (en nombre de dispositifs)



Source : base ISM, mission.

L'intervention la plus courante est celle attachée à une nature de dépense particulière.

Les aides peuvent par exemple être proposées sous forme de subvention ou d'avance assises sur un investissement matériel ou immatériel, un coût salarial, le prix d'une prestation de service ou le montant d'un loyer. La région Haute-Normandie propose par exemple une série d'aides directes de ce type ouvertes à l'ensemble des entreprises sous la forme de subvention : aide à l'investissement matériel, aide à l'emploi, aide au conseil, aide à l'immobilier, aide au renforcement des compétences des cadres. Ces aides ne ciblent pas un moment précis de la vie de l'entreprise, ni un secteur particulier.

Les collectivités ont tendance à aménager ces types d'intervention en un accompagnement global d'un projet d'une entreprise permettant de mobiliser simultanément des dispositifs assis sur des natures de dépenses diversifiées. En pratique ces dispositifs sont adaptés aux entreprises en phase de développement qui présentent des besoins dans plusieurs domaines (nouveaux investissements, nouvelles compétences, conseil stratégique...).

Les interventions en matière d'aménagement et de zones d'activités sont le plus souvent généralistes. Certaines collectivités cherchent cependant à spécialiser certaines zones d'activités sur un secteur d'activité ou un type d'entreprises, en matière d'innovation en particulier.

Les interventions en fonds propres, quasi-fonds propres (prêts participatifs...) ou garanties d'emprunt sont également motivées par le soutien à un projet de développement d'une entreprise mais sans lien direct avec des natures de dépenses particulières. Les dispositifs de prêts d'honneur sont dédiés spécifiquement aux phases de création / reprise d'entreprise. Pour le reste, certains fonds d'investissement s'adressent aux étapes précises de création et/ou d'amorçage, mais la majorité des interventions en fonds propres ou en garantie ont vocation à soutenir des entreprises « en développement », sans plus de précision. Elles sont par ailleurs rarement dédiées à un secteur d'activité.

2.4.3. Le poids relatif de certains secteurs d'intervention a évolué dans le temps selon les catégories de collectivités

Il est possible de relever des évolutions quantitatives notables en matière d'agriculture et de tourisme. En revanche, en matière de recherche et d'innovation, l'absence de données comparables entre strates de collectivités territoriales ne permet pas d'être directement conclusif. Il apparaît en revanche que le législateur a conçu la nomenclature comptable pour que la région puisse suivre précisément les dépenses de recherche et innovation. D'autre part, l'exploitation des questionnaires et des bases de données qualitatives permet de confirmer le rôle *leader* de la région en la matière, même si les autres strates ne sont pas inactives.

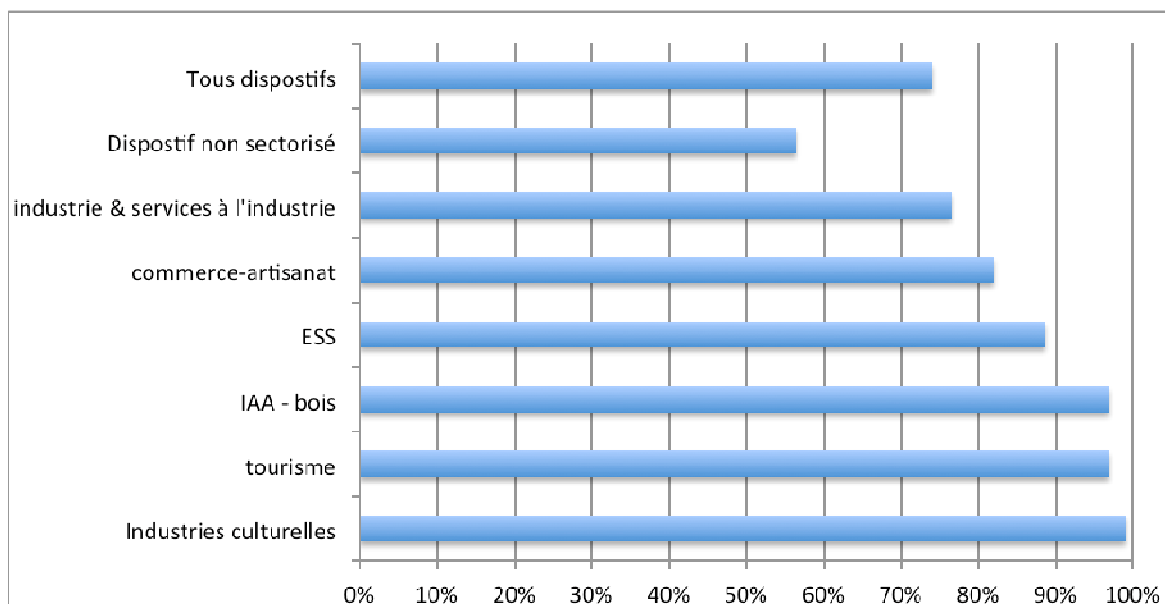
Annexe II

La part du secteur agricole dans le total est en baisse sur la période, de 13,1 % à 11,7 %. Sur la période 2007-2011, il est constaté une forte baisse de l'intervention des départements (près de 15 %) que la hausse des interventions régionales dans le même temps n'a pas permis de compenser (+4 %).

La part du tourisme dans le total a légèrement baissé au cours de la période. Il est constaté une baisse de 2,5 % au global des interventions. Alors que la part des départements était nettement prépondérante en début de période (43 %), les interventions des communes et groupements de communes ont fortement progressé (+18 %) : en fin de période, la part des communes et groupements est à peu près identique à celle des départements (37 %). La part des régions, plus réduite, est restée quasiment stable.

La base ISM fait apparaître que les interventions sectorielles ont comme trait commun d'être réalisées plus que les autres sous la forme de subvention, en particulier dans les industries culturelles, l'agroalimentaire, le tourisme et l'ESS.

Graphique 15 : Part de la subvention dans la modalité d'intervention des dispositifs ciblant un secteur



Source : base ISM, mission.

Cela peut s'expliquer par le fait que ces interventions sectorielles concernent pour une part importante des secteurs dans lesquels les très petites entreprises sont surreprésentées : les industries culturelles, l'agroalimentaire, le tourisme, le commerce-artisanat et l'ESS. Nombre de ces interventions poursuivent par ailleurs un objectif d'aménagement du territoire visant davantage à maintenir une activité sur des territoires peu attractifs qu'à soutenir la croissance d'une entreprise pour laquelle les outils d'ingénierie financière sont plus adaptés.

Les entreprises innovantes bénéficient d'une large gamme de dispositifs dédiés : appui à la création (hébergement et accompagnement par des incubateurs ou des technopoles), subvention ou avance remboursable pour leurs projets de R&D, interventions en haut de bilan (de l'amorçage au développement), accompagnement par des structures dédiées (agence de l'innovation, cluster, Oséo, centres techniques)...

Annexe II

5 % des aides de la base ISM sont dédiées aux entreprises innovantes. Elles présentent un profil spécifique par rapport au reste des aides : 68 % sont mises en œuvre sous la forme de subvention contre 74 % pour l'ensemble des dispositifs recensés, 16 % sous la forme de prêts ou avances, contre 5 % en moyenne, 11 % sous la forme d'interventions en fonds propres, contre 4 % en moyenne. La comptabilité publique ne permet d'identifier que les financements des régions dans ce domaine. Ces financements ont augmenté nettement entre 2007 et 2011.

2.5. Les PME sont les cibles privilégiées des interventions des collectivités à toutes les étapes de leur vie, et en particulier lors la phase de création

2.5.1. Les interventions financières des collectivités territoriales ciblent de manière privilégiée les PME/TPE

Une part significative des interventions économiques des collectivités territoriales ont pour cible privilégiée les PME et TPE. Les documents stratégiques comme les supports d'information des collectivités le mentionnent explicitement.

Tableau 8 : Nombre de dispositifs par type d'instrument et par cible d'entreprise

	TPE/PME	PME/ETI	Grande entreprise	Toute Entreprise	Total général
Bonification d'intérêt d'emprunt	2	-	-	7	9
Exonération fiscale	3		-	4	7
Fonds propres et quasi-fonds propres	354	1	-	36	391
Garantie	32	1	-	9	42
Ingénierie, service non facturé	4	-	-	12	16
Prêt, avance	57	8	-	54	119
Subvention, réduction de prix	462	26	4	1 183	1 675
Total général	914	36	4	1 305	2 259

Source : Base ISM, Mission. Les cibles « Association » et « Entrepreneur » ont été retirés du tableau car non significatives.

D'une part, ce ciblage peut résulter des conditions établies d'éligibilité d'un dispositif qui se réfèrent à la définition européenne de la PME ou qui mentionnent un plafond de nombre de salariés pour les TPE.

D'autre part, ce ciblage est un effet indirect des choix d'interventions des collectivités. Ainsi, les priorités d'intervention en termes de secteurs (commerce, artisanat, tourisme...) et d'étape de la vie de l'entreprise (création, capital risque) ou la présence d'un plafond du montant des dépenses éligibles ou de l'aide possible ont pour conséquences que seules les PME et TPE sont susceptibles d'en bénéficier. La présentation du dispositif peut mentionner que la cible principale est la catégorie des PME. Dans ce cas, les collectivités se réservent la liberté d'intervenir ponctuellement en faveur d'entreprises non PME.

Certains dispositifs ciblent les entreprises de taille intermédiaire, en particulier en matière d'innovation, d'outils d'ingénierie financière (garantie, intervention en fonds propres) ou lorsque les interventions consistent en des abondements de dispositifs d'Oséo.

Un petit nombre de dispositifs sont explicitement dédiés aux grandes entreprises. Il s'agit des interventions liées à l'accompagnement de l'implantation, de l'extension ou de la préservation de sites de grandes entreprises ayant pour conséquence la création ou le maintien d'un nombre significatif d'emplois. La plupart des collectivités prévoient ainsi des dispositifs spécifiques pour des interventions ponctuelles d'envergure. Certaines collectivités ont également ouvert cette possibilité pour le soutien aux projets de R&D collaboratifs de pôles de compétitivité (exemples : fonds spécial d'implantation (région Nord-Pas-de-Calais), fonds d'intervention économique (Communauté urbaine de Nantes) ou aide aux programmes d'investissements industriels d'envergure (conseil général de la Haute-Saône).

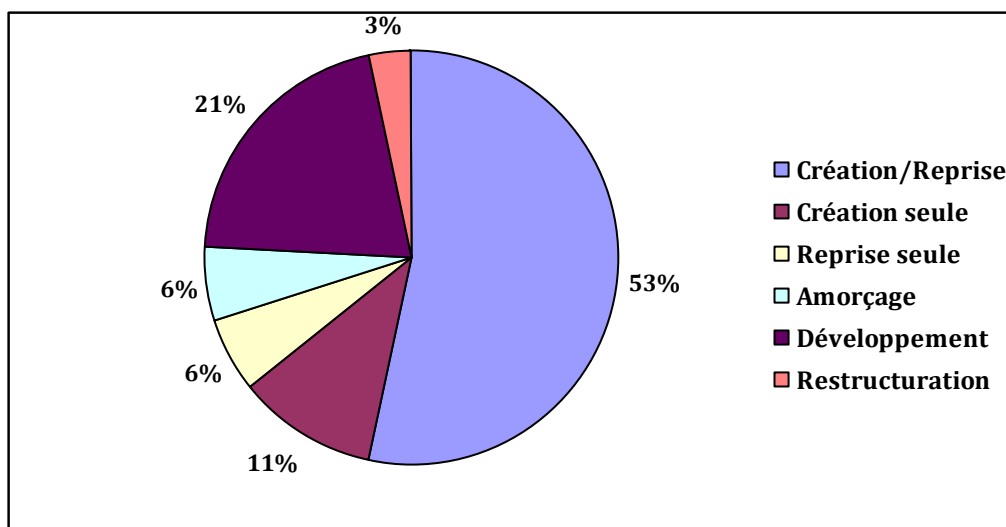
Enfin, certaines interventions n'ont manifestement pas comme critère la taille de l'entreprise. Il s'agit pour la plupart de dispositifs dont les entreprises peuvent être bénéficiaires mais ayant une finalité principale autre que le soutien à leur compétitivité. Il s'agit en particulier des mesures liées à la formation (emploi d'apprentis), à l'insertion par l'emploi (aide à l'embauche de chômeurs de longue durée) ou à la préservation de l'environnement (investissements dans des sources d'énergie non carbonées). Une aide à l'embauche peut ainsi soit être réservée aux PME lorsqu'il s'agit par exemple de recruter un expert dans le cadre d'un projet de développement à l'international, soit être ouverte à toute entreprise quand il s'agit par exemple de faciliter le recrutement d'une personne handicapée.

2.5.2. Les aides à la création sont multiples et les soutiens à l'amorçage se développent

2.5.2.1. La création/reprise d'entreprise se caractérise par l'intervention de nombreux acteurs proposant des outils diversifiés

L'exploitation de la base de données de l'Institut supérieur des métiers (ISM) indique que 30 % des mesures sont ciblées sur une étape spécifique de la vie de l'entreprise, et en particulier sur la création/reprise. 70 % des dispositifs ciblés sur une étape précise de la vie d'une entreprise concernent la création et/ou la reprise d'entreprise.

Graphique 16 : Répartition des 30 % de dispositifs (en nombre) ciblés sur une étape spécifique de la vie de l'entreprise



Source : Base ISM, mission.

En matière de soutien à la création d'entreprise, il importe de relever que les collectivités territoriales contribuent à hauteur de 111 M€ aux dispositifs nationaux. Un rapport d'évaluation de la Cour des Comptes daté de décembre 2012 détaille que ces 111 M€ sont répartis entre 62 M€ en accompagnement, 15 M€ en hébergement, 25 M€ en prêts d'honneur et 4 M€ en garanties.¹⁸ La mission n'a en revanche pas été en mesure de calculer avec précision le montant total des interventions en propre des collectivités territoriales en faveur de la création d'entreprises. Aucune base de données consolidée n'existe en la matière et les données comptables issues de la DGFIP ne permettent pas d'appréhender ces dispositifs.

L'analyse par nombre de dispositifs indique que les collectivités ont développé de nombreux dispositifs de soutien à la création/reprise-transmission d'entreprise. Ils représentent dans la base Sémaphore développée par le réseau des CCI 1 175 dispositifs sur un total de 4 188 soit 28,1 % des dispositifs en nombre.¹⁹

Tableau 9 : Nombre de dispositifs de soutien à la création/reprise d'entreprises

	Niveau local (communes et EPCI)	Niveau départemental	Niveau régional	Total
Création, reprise, transmission	373	338	464	1 175
Part des dispositifs de création, reprise, transmission dans le total par niveau géographique (en %)	43,0	30,2	21,1	28,1

Source : Base Sémaphore, Mission.

On constate que les niveaux locaux (commune ou EPCI) ont développé proportionnellement plus de dispositifs en faveur de la création/reprise-transmission dans le total de leurs actions que les autres échelons. Ceci peut s'expliquer par le ciblage de ces dispositifs qui s'adressent plutôt aux TPE, que les communes et EPCI retiennent fréquemment comme cible prioritaire.

La « création/reprise-transmission » d'entreprises est en conclusion caractérisée par un foisonnement de dispositifs à l'impact financier relativement faible.²⁰ Des tentatives de mise en cohérence de ces dispositifs sont engagées dans plusieurs régions qui se traduisent notamment par une articulation voire une rationalisation entre acteurs ou la mise en place de plateformes uniques régionales (exemple : « Je crée en Nord-Pas-de-Calais » ou Créa-fil en Rhône-Alpes).

2.5.2.2. L'amorçage est soutenu par des dispositifs d'intervention en fonds propres ou en garantie, en général par des fonds d'amorçage régionaux ou des compléments à l'action d'Oséo

L'amorçage correspond à la phase située très en amont du processus de production, permettant aux entrepreneurs de faire la preuve de leur concept technologique ou commercial. Le **capital-amorçage** provient en général de personnes physiques qui dédient une partie de leur patrimoine à des projets d'entreprises innovantes.

¹⁸ Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises, Cour des Comptes, décembre 2012.

¹⁹ La base CCI Sémaphore recense 2 745 dispositifs, mais à un même dispositif peuvent être attribués plus d'un moyen d'intervention et plus d'un domaine d'intervention, d'où le total de 4 188 dispositifs dans la présente analyse.

²⁰ Dans son rapport, la Cour des Comptes évalue le total des interventions en propre des collectivités territoriales en faveur de la création d'entreprise à 150 M€ pour tout le territoire.

Annexe II

Les montants consacrés au segment de l'amorçage en France sont relativement faibles et ne bénéficient qu'à un nombre limité d'entreprises par an, tous secteurs confondus. Afin de pallier cette faiblesse, une série de dispositifs publics de soutien au capital-amorçage existe, qu'ils soient portés par des établissements nationaux comme CDC Entreprises ou par des collectivités territoriales.

Tableau 10 : Les modalités de soutien des collectivités territoriales en faveur de l'amorçage

Modalité d'intervention	Type de collectivité	Amorçage
Fonds propres et quasi-fonds propres	Département	9
	Région	29
Ingénierie, service non facturé	Département	1
	Région	1
Prêt, avance	Région	4
Subvention, réduction de prix	Département	5
	Région	5
Total général		55

Source : Base ISM, Mission. La base ISM est incomplète en ce qui concerne les communes, d'où leur absence dans ce tableau. Néanmoins, seules quelques grandes communes investissent le segment de l'amorçage, comme Paris avec Paris Innovation Amorçage (PIA).

L'analyse des dispositifs de soutien à l'amorçage par les collectivités, issue de la base ISM, indique que les interventions en fonds propres, par l'intermédiaire de fonds d'investissement en amorçage régionaux ou de compléments à l'action d'Oséo, sont les principaux outils mobilisés. Ainsi, il existe 38 dispositifs de soutien à l'amorçage en fonds propres ou quasi-fonds propres proposés par les collectivités territoriales, dont 29 en région et 9 dans les départements.

Les collectivités interviennent en faveur de l'amorçage par des dispositifs propres et des dispositifs en partenariat avec des acteurs, en particulier Oséo. Les conseils régionaux et les conseils généraux renforcent ainsi fréquemment l'action d'Oséo garantie et d'Oséo financement à travers des dotations confiées en gestion à Oséo garantie régions. En matière d'amorçage, ceci permet aux collectivités territoriales d'apporter une garantie complémentaire pour le prêt participatif d'amorçage (PPA) proposé par Oséo.

2.5.3. La phase de développement des entreprises est soutenue par un nombre élevé de dispositifs

Si l'on exclut les soutiens apportés aux phases de création/transmission-reprise présentés ci-dessus, ce sont les dispositifs de soutien au « développement » qui sont les plus nombreux (« développement de l'activité » et « développement commercial »).

Le développement des entreprises se définit ici comme la phase qui suit la création et l'amorçage durant laquelle la firme a vocation à développer son chiffre d'affaires et l'emploi. Les aides prennent la forme d'instruments transverses, qui ne sont pas ciblés sur une phase précise de la vie de l'entreprise, et d'instruments spécifiques, liés au soutien à l'innovation et à l'internationalisation.

2.5.3.1. *Soutiens transverses*

Ainsi, les soutiens transverses au développement des entreprises peuvent prendre trois formes :

- ♦ **fonds propres et quasi-fonds propres** : l'apport de fonds aux entreprises est intermédié. Il transite dans la quasi totalité des cas par des fonds d'investissement régionaux dont l'objet peut être général (par exemple le fonds direct ICSO 1 en région Aquitaine, qui a pour objectif de renforcer les fonds propres et quasi-fonds propres des entreprises pour les accompagner dans leurs projets de développement et de transmission), sectoriel (exemple : Fonds direct SOFIMAC Croissance de la région Auvergne, qui soutient l'investissement en développement dans les secteurs de l'industrie, des services et des technologies) ou plus spécifique dans leur objet (exemple : fonds direct EUREFI de la région Champagne-Ardenne, qui soutient en fonds propres le développement transfrontalier des entreprises souhaitant prendre pied sur des marchés limitrophes) ;
- ♦ **prêts et avances (en général avances remboursables)** : les collectivités territoriales peuvent attribuer des prêts et/ou des avances remboursables afin de soutenir la croissance des entreprises. À titre d'exemple, le conseil général du Calvados a créé un dispositif d'avances remboursables (« fonds TPE –projet de développement ») qui vise à encourager financièrement les entreprises du département des domaines de l'industrie, du commerce, des services et de l'artisanat à développer et à moderniser leurs outils de production et de commercialisation ;
- ♦ **subventions ou dispositifs de réduction de prix** : ces dispositifs peuvent être catégorisés en trois groupes :
 - *aides aux investissements* : tous les niveaux de collectivités attribuent des aides aux investissements (communes, EPCI, départements, régions). Elles peuvent être ouvertes à tous secteurs, comme l'aide aux investissements industriels d'envergure en région Franche-Comté, ou plus spécifique comme l'aide aux investissements matériels créateurs d'emplois dans la filière aéronautique dans le département du Tarn-et-Garonne ;
 - *aide au recrutement* : les aides au développement des entreprises peuvent également soutenir l'emploi et l'appariement entre l'offre et la demande d'emploi en soutenant le recrutement des entreprises. C'est notamment le cas des aides au recrutement de cadre proposée par exemple en Haute-Saône, dans le Territoire de Belfort, dans le Finistère ou dans les régions Limousin et Franche-Comté ;
 - *conseil et expertise* : les collectivités territoriales attribuent enfin des subventions directes pour faire bénéficier les entreprises-cibles d'expertises de tout type (technique, stratégique, commerciale).

2.5.3.2. *Hors soutiens transverses, l'innovation et l'internationalisation sont les deux domaines privilégiés de soutien au développement des entreprises*

Lorsqu'ils sont spécifiques à un type d'activité, les soutiens à la phase de développement des entreprises sont majoritairement orientés en faveur de la R&D/innovation et de l'internationalisation des entreprises.

Annexe II

Tableau 11 : Nombre de dispositifs recensés par la base Sémaphore (CCI) en faveur du développement international des entreprises et de l'innovation, répartis par strate

	EPCI	Autre acteur local (PFIL...)	Département	Autre acteur Départemental (CCI territoriale...)	Région	Autre acteur régional (CCIR, agences régionales...)	Total (sur 4 188 dispositifs)
Développement à l'international	3	15	2	24	73	90	207
Innovation – Technologie	19	33	20	25	115	230	442

Source : Base Sémaphore, mission.

2.5.3.3. Le soutien à l'innovation

La base de données comptables de la DGFIP indique que la mobilisation financière des régions en faveur de la R&D a augmenté de 41 % de 2007 à 2011.²¹

Encadré 4 : Limites méthodologiques

Comme indiqué *supra*, la structure de la base de données DGFIP sous-estime les interventions des autres strates de collectivités, car les nomenclatures comptables applicables aux départements (instruction comptable M52) et pour les communes et EPCI (M14) n'identifient pas de sous-fonction dédiée aux dépenses de R&D et d'innovation dans la présentation fonctionnelle.

Les interventions en faveur de la R&D et de l'innovation prennent la forme de prêts et d'avances récupérables ou de subventions. Il n'existe pas d'interventions des collectivités territoriales en fonds propres conçues exclusivement pour soutenir la R&D et l'innovation. **Les prêts et avances récupérables sont en effet adaptés au financement d'une démarche de projet, fréquente en matière de R&D.**

Les aides à la R&D et à l'innovation financent l'investissement matériel et immatériel ou le recrutement de compétences pour mener à bien des projets de recherche. La démarche peut avoir une visée partenariale, permettant un transfert de technologie (favoriser un projet de R&D alliant un laboratoire de recherche public ou privé et une entreprise, comme le dispositif GRAINE -Gamme Régionale d'Aide à l'Innovation – du conseil régional d'Alsace), ou ne concerner que l'entreprise seule.

En ce qui concerne l'organisation de la distribution de ces aides, deux schémas sont possibles : un fonctionnement exclusif par les services de la collectivité (direction de l'économie) ou un partage des tâches avec une agence spécialisée dans l'innovation (comme Alsace Innovation), qui prend en général la forme d'une association financée par les collectivités territoriales et parfois l'État. Les agences de l'innovation portent la stratégie régionale en faveur de l'innovation, lorsqu'elle existe et sont souvent chargées d'une mission d'information et d'accompagnement des porteurs de projets, voire d'expertise des demandes d'aides.

Le soutien des collectivités à la R&D est fréquemment articulé avec celui apporté par Oséo, en particulier quand il s'agit d'interventions en avances remboursables. Dans ce cas, les collectivités complètent l'aide proposée par Oséo (exemple : l'aide départementale à l'innovation dans le Vaucluse complète l'aide à l'innovation d'Oséo, qui est un dispositif national). Souvent, la collectivité choisit d'abonder une aide versée par Oséo si le projet relève d'un des axes de la stratégie régionale en matière d'innovation ou de la stratégie de la collectivité infra-régionale elle-même.

²¹ Les comptes de classe 4 ont été neutralisés dans le cadre de calcul. Ils correspondent à des comptes de tiers tenus par le comptable régional qui s'équilibrent et ne correspondent pas à un effort net de la collectivité.

Une part significative des interventions des collectivités, en particulier des régions, est articulée avec les politiques nationales, ce qu'illustrent les nombreux cofinancements de dispositifs. Ainsi par exemple, l'articulation avec la politique des pôles de compétitivité passe par l'abondement de certains dispositifs de soutien à la R&D propres aux pôles, comme les plateformes collaboratives de R&D (ou « plateformes mutualisées d'innovation », terme notifié à la Commission européenne).

2.5.3.4. Le soutien à l'internationalisation

L'action des collectivités en faveur de l'internationalisation et de l'exportation prend la forme de subventions et de prestations non monétisées et est portée au niveau régional la plupart du temps.

Ces soutiens peuvent intervenir de plusieurs façons, classées chronologiquement lors de la conquête d'un marché :

- ◆ **étude de marché et diagnostic export ;**
- ◆ **mise aux normes étrangères :** dépôt de brevets, licences, marque et adaptation des produits ;
- ◆ **communication orientée vers le développement international :** site Internet et plaquettes en langues étrangères, documents commerciaux traduits ;
- ◆ **formation :** en langues ou en commerce international ;
- ◆ **prospection :** financement de la participation aux salons de référence internationale en France, ou à l'étranger, recherche de prospects, mission commerciale (déplacement, hébergement) et prestation d'un cabinet de conseil à l'export ou d'un organisme spécialisé (CCI à l'étranger, Ubifrance ...) ;
- ◆ **recrutement** d'un cadre export, technicien commercial, assistant export : prise en charge par exemple de tout ou partie du salaire.

À l'image des aides à la R&D, certaines régions ont créé des structures dédiées au soutien à l'exportation (comme Centrexport), qui font office d'animateur de la politique régionale, aux côtés des opérateurs traditionnels de l'État que sont Oséo (Banque publique d'investissement), Ubifrance et la COFACE. Ces acteurs s'appuient notamment sur des structures d'animation de filières comme les pôles de compétitivité.

Depuis septembre 2012, des plans régionaux pour l'internationalisation des entreprises (PRIE) sont mis en place conjointement par l'État et les conseils régionaux afin de fédérer les acteurs du domaine.

2.5.4. Les collectivités peuvent également poursuivre des objectifs connexes au seul développement économique

Toutes les interventions des collectivités en faveur des entreprises ne poursuivent pas en premier lieu, ou uniquement, un objectif économique mais contribuent à une autre politique publique : protection de l'environnement (économies d'énergie, emploi d'énergies alternatives, limitation des intrants, traitement des déchets), insertion par l'emploi, politique culturelle, aménagement du territoire, qu'il s'agisse des territoires ruraux ou de la politique de la ville. Les entreprises sont alors bien souvent un des types de bénéficiaires possibles parmi d'autres (collectivité, association, particulier).

Annexe II

Ces mesures ont la particularité d'être mises en œuvre quasi exclusivement sous la forme de subventions : aide à l'embauche de chômeurs de longue durée, aide à l'investissement dans une source d'énergie décarbonée (éolien, solaire...), aide à l'implantation d'un commerçant dans un territoire rural, aide à la numérisation de salles de cinéma, aide à la production de documentaires...

La base ISM fait apparaître que 49 % des interventions ciblées sur un territoire non attractif, en particulier une zone rurale, concernent des mesures sectorielles concernant le commerce et l'artisanat et 17 % le tourisme.

3. Synthèse : les collectivités ont développé des spécialisations de fait en matière de développement économique, mais les exceptions à cette « spécialisation » sont nombreuses et des difficultés de coordination subsistent en l'absence de réel chef de file

3.1. Les communes et EPCI ont développé une spécialisation en matière d'aménagement et d'immobilier d'entreprises

Les interventions des communes et des EPCI se déclinent principalement autour de trois types d'aides :

- ◆ les **aides à l'immobilier** qui peuvent, en droit, prendre plusieurs formes : dispositif de prêt à taux zéro par le biais d'un crédit bailleur, garantie bancaire pour les SEM qui investissent dans de l'immobilier dédié : parc d'innovation, TPE dans les quartiers prioritaires, aides directes exceptionnelles pour l'accompagnement de grands projets d'implantation ou de transfert industriel ;
- ◆ les **aides à l'investissement complémentaires**, en accord avec la région, sur les secteurs-clés du ressort de l'EPCI (pôles de compétitivité par exemple) ;
- ◆ les **aides de l'EPCI aux équipements structurants** de l'agglomération comme les infrastructures de transport.

Les communes et EPCI se positionnent en matière d'**immobilier** sur deux axes stratégiques. D'une part, ils aménagent des zones d'activités pour l'activité traditionnelle et des sites spécialisés, qu'ils recouvrent les thématiques des pôles de compétitivité ou non. Les EPCI peuvent définir des secteurs clés métropolitains propres. Ainsi, en 2009, la communauté urbaine de Strasbourg (CUS) a adopté une stratégie de développement économique identifiant quatre secteurs clés : technologies médicales et thérapies nouvelles, mobilités innovantes et multimodales, tertiaire supérieur international et activités créatives.

Ces interventions contribuent par ailleurs à la politique d'attractivité des EPCI qui sont souvent mises en œuvre par des agences de promotion dans les plus importants d'entre eux.

En ce qui concerne les EPCI, il est donc possible d'identifier des types d'intervention principaux, mais pas de domaines (secteurs d'activité) particuliers, chaque EPCI étant libre de choisir l'objet des financements directs (aides à l'investissement dans les secteurs clés du ressort) ou indirect (aides à l'immobilier, subventions aux agences de développement).

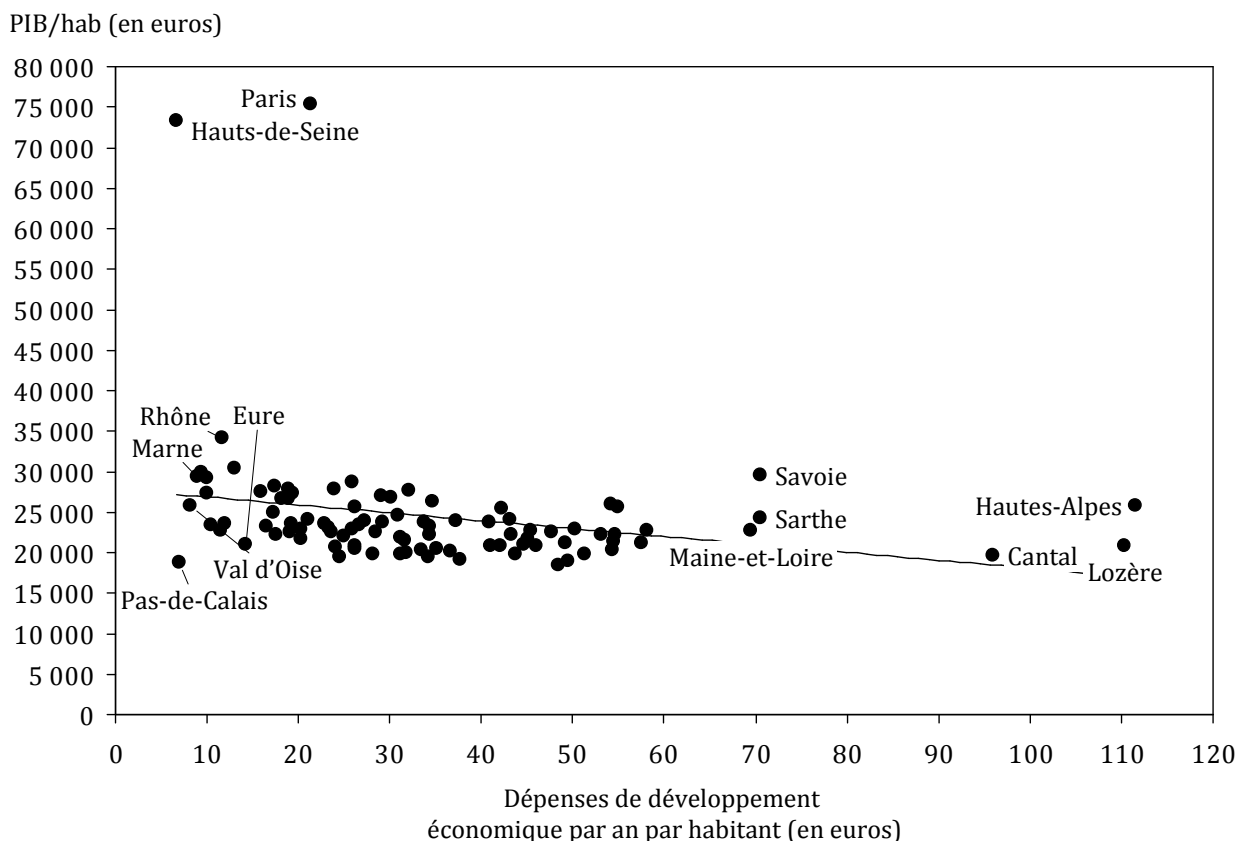
3.2. Les niveaux d'intervention des départements sont très inégaux selon les territoires et concentrés sur le soutien aux TPE dans les territoires hors grandes agglomérations

L'analyse quantitative montre le caractère très variable, en montants, des interventions des départements en faveur du développement économique. Sur la période 2007-2011, les dépenses en faveur du développement économique (telles que retracées par la fonction « action économique » de la comptabilité par fonction des collectivités territoriales) oscillait entre 6,6 € par an par habitant dans les Hauts-de-Seine et 125,2 € par an par habitant à la Réunion.

Annexe II

Le croisement des dépenses de développement par habitant par an et de celle du PIB/habitant départemental indique une relation tendancielle négative entre les deux. **De manière générale, et même si ce principe connaît de nombreuses exceptions, les départements riches dépensent par habitant moins que les départements dont le PIB par habitant est moins élevé.**

Graphique 17 : Relation entre la dépense par habitant par an en faveur du développement économique et le PIB par habitant, par département



Source : Mission, à partir de données DGFIP et INSEE.

L'aménagement du territoire apparaît pour les départements comme étant un axe majeur d'action, et ce notamment pour les départements ruraux ou semi-ruraux. En effet, l'exploitation de la base ISM indique que 75 % des dispositifs liés au tourisme, 70 % au commerce-artisanat et 88 % des dispositifs ciblant les territoires ruraux sont proposés par les conseils généraux. Les départements se spécialisent en effet dans le soutien aux très petites entreprises des territoires ruraux.

3.3. La région s'engage proportionnellement plus que les autres collectivités en matière de R&D, de l'internationalisation des firmes, de fonds propres et de soutien aux filières et recourt plus aux outils d'ingénierie financière

Les régions orientent leur action vers l'accompagnement de la croissance des entreprises. Ainsi, l'exploitation de la base de recensement des aides aux entreprises établie par l'Institut supérieur des métiers (ISM) indique que 70 % des dispositifs visant les phases d'amorçage ou de développement sont proposés au niveau régional, de même que la quasi-totalité (86 %) des dispositifs d'intervention en fonds propres.

Cet accompagnement de la croissance des entreprises se matérialise également par une orientation en faveur des entreprises innovantes. L'exploitation des données comptables de la Direction générale des finances publiques indique que les interventions économiques en faveur de la recherche et de l'innovation, telles que retracées dans la sous-fonction 92 de la présentation par fonction des comptes des régions atteignent près de 581 M€ en 2011, soit 27,5 des dépenses totales des régions, en matière d'action économique.²² De même, 70 % des dispositifs visant les entreprises innovantes relèvent, selon la base ISM, du niveau régional.

Parmi les collectivités territoriales, ce sont les régions qui ont déployé le plus de dispositifs de soutien à l'international. Ainsi 163 des 207 dispositifs en faveur de l'export et de l'internationalisation des firmes listés par la base ISM relèvent du niveau régional. Sur ces 163 aides, 90 sont distribuées par des intermédiaires. L'action en faveur de l'internationalisation et de l'exportation des firmes peut difficilement être appréhendée quantitativement pour les collectivités, les outils comptables ne permettant pas d'obtenir une estimation fiable de ceux-ci. Le développement en nombre des dispositifs et la place centrale qu'ils occupent dans les documents stratégiques témoignent toutefois d'une volonté de la collectivité régionale de se positionner sur cette priorité.

Enfin, les régions ont souhaité développer des outils d'ingénierie financière, en partenariat avec des fonds régionaux d'investissement, avec Oséo/bpifrance ou bien en direct. 42 des 56 dispositifs d'intervention en fonds propres listés par la base Sémaphore relèvent du niveau régional. Cette analyse est confirmée par les documents d'orientation stratégique qui indiquent que les régions ont de plus en plus recours aux outils d'ingénierie financière (fonds propres, prêts et avances remboursables plutôt que subvention directe).

Plusieurs régions insistent sur cette modification des modalités d'intervention. Ainsi, la région Champagne-Ardenne dirige son action vers le recours aux avances remboursables plutôt qu'aux subventions. C'est également le cas de la région Rhône-Alpes et de la région PACA, qui a remplacé les subventions et évolue progressivement vers une offre de service complète d'ingénierie financière. Cette tendance n'est toutefois pas généralisée : la région Centre indique toujours privilégier les subventions aux côtés des avances remboursables.

Les interventions des régions sur leurs budgets propres sont renforcées par la mobilisation des fonds européens et qui a pour priorité les actions concourant à la compétitivité et l'innovation. Ces crédits européens cofinancent ainsi de nombreuses actions des régions appuyant la croissance des entreprises : projets de R&D, plateformes technologiques, dotation à un fonds d'investissement.

Enfin, la quasi totalité des régions s'appuie sur des « agences », parfois plusieurs par région, dont elles financent le fonctionnement, en particulier dans les domaines suivants :

- ◆ innovation : ces structures étaient souvent à l'origine, ou sont parfois encore, cofinancées par l'État (Direccte et/ou Délégations à la recherche et à la technologie lorsqu'elles sont labellisées par le Réseau de développement technologique (RDT)) ;
- ◆ international / export : les agences de soutien à l'exportation et à l'internationalisation des entreprises sont courantes (exemple : Centrexport dans la région Centre, Entreprises Rhône-Alpes International – ERAI en Rhône-Alpes) et ont souvent des liens avec les CCI ;
- ◆ promotion / attractivité ;
- ◆ développement économique général (agences de développement) ;
- ◆ ponctuellement dans des domaines spécialisés (numérique, environnement...).

²² Pour rappel, le total des interventions des régions est ici inférieur au total présenté dans le 2. de la présente annexe car les montants de la fonction 9 n'intègrent pas ici la revalorisation de 10 % présentées dans la partie méthodologique.

En revanche, quantitativement, et à l'image des départements, les interventions des régions en faveur de l'action économique sont variables en montant par habitant.

3.4. Synthèse par type de bénéficiaire

Les dépenses des collectivités territoriales peuvent être appréhendées par destinataires, comme l'indique le graphique ci-dessous.

Les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales affectées au développement économique sont estimées à 716 M€ soit environ 11 % du total. Les dépenses de personnel représentent 71 % de ce total.

Les subventions aux personnes publiques représentent 1,3 Md€, soit 20 % du total des dépenses en faveur du développement économique. Ces dépenses correspondent aux cofinancements versés à d'autres collectivités territoriales, au financement de certains établissements publics locaux et de certaines sociétés d'économie mixte (SEM).

Un montant comparable (1 358 M€) est consacré par les collectivités territoriales à la gestion directe qui comprend principalement la maîtrise d'ouvrage publique comme l'aménagement des zones d'activité.

302 M€ sont dirigés vers les dispositifs d'ingénierie financière, soit environ 5 % du total. Ces montants correspondent seulement au flux annuel de l'année 2011 en matière de fonds propres ou quasi fonds propres, prêts, avances remboursables et garanties afin de les rendre comparables aux lignes budgétaires constituant le total de 6,6 Md€.

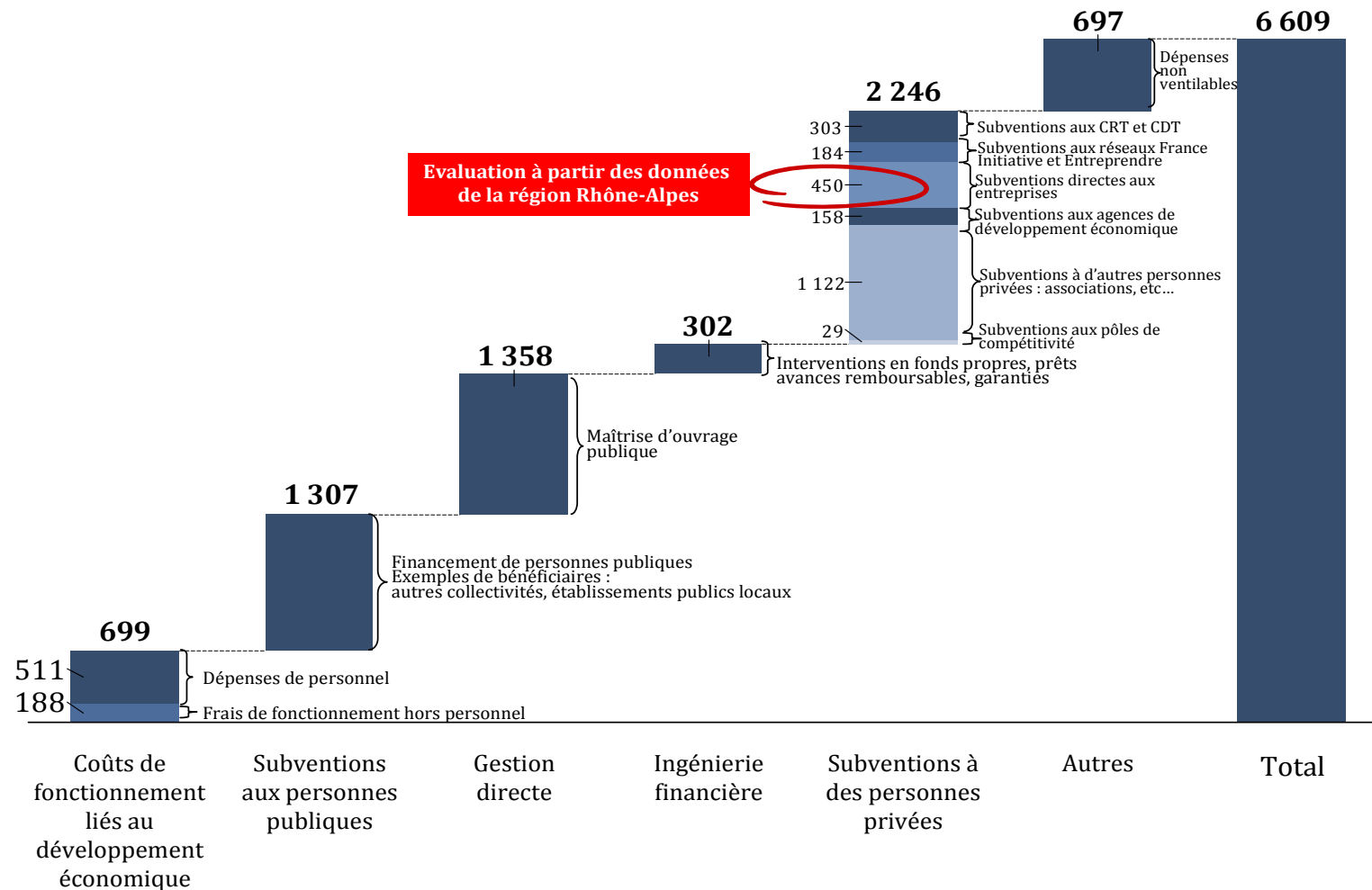
2,2 Md€, soit 33,4 % du total, sont consacrés aux subventions à destination des personnes privées. Parmi ces subventions, une minorité est versée directement aux entreprises : en effet, 173 M€ reviennent aux agences de développement économique, 303 M€ aux comités départementaux et régionaux du tourisme, 184 M€ aux réseaux France Initiative (180 M€) et Entreprendre (4 M€) et 30 M€ aux pôles de compétitivité. La mission, à partir des données de la région Rhône Alpes, estime que 20 % du total des subventions à des personnes privées est destiné directement aux entreprises, soit 450 M€.

À partir de ces données, 1 122 M€ sont versés à des personnes privées qui ne sont pas directement des entreprises, comme des associations.

Enfin, comme indiqué *supra*, 697 M€ relèvent de la catégorie autres car ils sont appréhendés comptablement par certains comptes de classe 1 (comptes de capitaux), ponctuellement de comptes de classe 4 (comptes de tiers), normalement gérés directement par le comptable public (dans sa comptabilité en partie double) et de certains comptes de classe 6 (comptes du chapitre 63 (fiscalité directe locale : exemple de la taxe foncière payée sur des halles de marché, ou les parties publiques des zones d'activités...), du chapitre 65 – autres charges de gestion courante (dans lequel on peut retrouver les versements vers des budgets annexes de développement économique, les participations financières versées à des organismes de regroupement en matière de développement économique...) ou du chapitre 67 - charges exceptionnelles).

Annexe II

Graphique 18 : Répartition des dépenses en faveur du développement économique par bénéficiaire en 2011 (en M€)



Source : Mission. Le total peut être marginalement différent des totaux présentés dans la présente annexe en fonction de l'intégration des dépenses de personnel des régions et du retraitement de certains coûts, sans que l'effet sur le total présenté soit significatif.

Partie 2 : Évaluation : analyse de la cohérence des objectifs, de l'éventuelle redondance entre acteurs, de la maîtrise des coûts de gestion et de l'évaluation et de l'efficacité des dispositifs

L'objectif de cette partie est d'évaluer l'action des collectivités territoriales au regard de quatre dimensions :

- ◆ la cohérence de leurs objectifs de soutien aux entreprises à travers l'analyse de leurs documents d'orientation stratégiques ;
- ◆ les éventuelles redondances à travers l'analyse des actions des différents niveaux d'intervention ;
- ◆ la maîtrise des coûts de gestion à travers l'analyse des dépenses de personnel et de fonctionnement ;
- ◆ l'efficacité et l'évaluation des interventions en faveur des entreprises à travers la recherche de corrélation entre l'action des collectivités et leur environnement économique.

1. Analyse de la cohérence des objectifs : les documents d'orientation stratégique favorisent le dialogue entre les acteurs locaux du développement économique mais restent encore insuffisamment prioritaires

1.1. Les objectifs des interventions économiques des collectivités ne sont pas systématiquement formalisés

1.1.1. L'élaboration de documents stratégiques spécifiques reste pour l'essentiel limitée aux régions à la suite de la loi de 2004

Toutes les régions métropolitaines ont adopté un schéma régional de développement économique (SRDE) à la suite de la loi du 13 août 2004. Ce document avait vocation « à titre expérimental et pour une durée de cinq ans » à définir « les orientations stratégiques de la région en matière économique ». Les régions devaient avoir organisé au préalable une concertation avec les autres collectivités territoriales et les établissements consulaires. **Dix régions²³ métropolitaines ont adopté de manière volontaire un nouveau document stratégique depuis 2010 et quatre sont en passe de le faire²⁴.**

Le périmètre des actions couvertes par ces documents demeure comparable entre régions. Les principales différences consistent dans l'inclusion ou non de certaines politiques sectorielles, en particulier celles en matière d'agriculture et de tourisme. La diversité des durées couvertes par ces documents reflète différentes logiques :

- ◆ la reconduction d'un document quinquennal ;
- ◆ l'alignement avec la date d'achèvement du mandat de l'assemblée régionale, prévue initialement pour 2014 ;

²³ Corse, Franche-Comté, Île-de-France, Limousin, Midi-Pyrénées, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes.

²⁴ Bourgogne, Bretagne, Champagne-Ardenne, Centre.

- ♦ l'alignement sur la prochaine programmation budgétaire communautaire (2014-2020) qui prévoit une orientation prioritaire des fonds régionaux européens vers des projets concourant à la compétitivité et à l'innovation des entreprises.

Pour les régions n'ayant pas formellement mis à jour leur SRDE adopté en 2005 ou 2006, la référence au document dans les interventions économiques en cours est très variable. Certaines régions le mentionnent dans le questionnaire adressé par la mission mais en indiquant par ailleurs que les objectifs et les modalités de leurs interventions ont notablement évolué depuis lors (Lorraine ou Auvergne par exemple). Au contraire, certaines régions, comme Nord-Pas-de-Calais, continuent de se fonder explicitement sur ce document et de le faire évoluer. **L'appropriation du schéma par la collectivité régionale est donc hétérogène.**

L'élaboration d'un document de stratégie économique n'est pas la norme pour les autres niveaux de collectivités territoriales ou, à tout le moins, ne donne pas lieu à publicité. La mission a examiné les sources ouvertes relatives à 25 départements métropolitains ainsi qu'aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) correspondant aux 25 aires urbaines métropolitaines les plus peuplées²⁵.

Ce constat est cohérent avec le Code général des collectivités territoriales, qui attribue à la région la mission de coordonner sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements. L'élaboration d'une stratégie est une manifestation politique comme opérationnelle de cette fonction de chef de file (cf. Partie 1 de la présente annexe).

1.1.2. Les orientations de la stratégie économique des collectivités territoriales peuvent être réparties dans plusieurs documents stratégiques

Les questions économiques peuvent apparaître dans d'autres documents stratégiques relatifs à l'exercice d'autres compétences.

Les régions élaborent des schémas relatifs à leur action en matière de **tourisme (prévu à l'article L131-1 du code du tourisme), de formation (prévu à l'article L214-13 du code de l'éducation), d'innovation (stratégies régionales de l'innovation) ou, de manière volontaire, d'enseignement supérieur et de recherche** (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Pays-de-la-Loire, Bretagne, Poitou-Charentes...). Les trois sujets ont des liens forts avec leur stratégie de développement économique mais comportent cependant des sujets non économiques. Sur les trois objectifs principaux du schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche de Midi-Pyrénées adopté en 2011, seul le deuxième concerne le développement économique : « assurer la démocratisation de l'accès et de la réussite dans l'enseignement supérieur », « promouvoir une économie de l'innovation », « garantir un aménagement équilibré du territoire régional ». Le schéma régional du tourisme de Bretagne traite aussi bien de l'amélioration de l'offre privée d'hébergement que des transports ou de la politique de communication du territoire. **L'enjeu est alors d'assurer une cohérence entre les différents documents.**

²⁵ Départements : Nord, Bouches-du-Rhône, Rhône, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Gironde, Pas-de-Calais, Yvelines, Val-de-Marne, Seine-et-Marne, Loire-Atlantique, Haute-Garonne, Seine-Maritime, Essonne, Isère, Val-d'Oise, Bas-Rhin, Alpes-Maritimes, Hérault, Moselle, Var, Ile-et-Vilaine, Finistère, Oise et Maine-et-Loire.

Aires urbaines : Paris, Lyon, Marseille / Aix-en-Provence, Toulouse, Lille, Bordeaux, Nice, Nantes, Strasbourg, Grenoble, Rennes, Rouen, Toulon, Douai / Lens, Montpellier, Avignon, Saint-Etienne, Tours, Clermont-Ferrand, Nancy, Orléans, Caen, Angers, Metz et Dijon.

La mission n'a en revanche pas identifié de document équivalent pour les départements, mis à part des schémas départementaux du tourisme. Ce constat peut illustrer le fait que la majorité des documents stratégiques évoqués ont pour origine une disposition législative sur une compétence obligatoire (développement économique, tourisme, formation, projets d'agglomération) ou une obligation au titre de l'Union européenne en lien avec l'emploi des fonds régionaux (stratégie régionale de l'innovation, stratégie de spécialisation intelligente 2014-2020). La loi ne prescrit pas aux départements l'adoption de stratégies sur des thématiques économiques. Les schémas départementaux concernent davantage le champ sanitaire et social, cœur des compétences de cette collectivité (personnes âgées, personnes handicapées, enfance et famille).

En revanche, les collectivités peuvent également établir des stratégies globales portant sur l'ensemble de leur action et contenant un volet économique. C'est le cas en particulier des EPCI avec les projets d'agglomération issus de la loi du 25 juin 1999, qui précisent les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique, de cohésion sociale, d'aménagement, d'urbanisme ou encore de transport et de logement. Sur les 25 aires urbaines métropolitaines les plus peuplées, la mission a identifié huit EPCI présentant des projets d'agglomération accessibles et comportant un volet économique significatif.²⁶ Parmi les trois axes du projet d'agglomération de Grenoble Alpes Métropole, l'axe 1 est ainsi consacré à l'attractivité et au développement économiques et touche aux actions de l'agglomération en matière d'aménagement foncier pour les entreprises, de soutien à la création d'entreprises, aux équipements et à la vie universitaires et aux pôles de compétitivité.

L'action économique des EPCI mobilise largement, voire principalement, leurs compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme. La stratégie économique de ces EPCI s'inscrit par conséquent dans le schéma de cohérence territoriale (SCOT), document d'aménagement s'étendant sur le moyen et le long terme. La loi prévoit en particulier que le SCOT doit inclure un diagnostic du territoire et un plan d'aménagement et de développement durables (PADD) qui fixe les objectifs des politiques publiques en matière notamment d'urbanisme et de développement économique.

1.1.3. Les objectifs des interventions économiques de la majorité des collectivités se déduisent des budgets primitifs

En l'absence de document stratégique, les objectifs des interventions économiques des collectivités sont identifiables dans le volet développement économique des budgets primitifs et les rapports de présentation qui les accompagne. **Le vote d'un budget ne fait cependant pas systématiquement l'objet d'une communication externe présentant le contenu précis des différents dispositifs et la logique justifiant ces interventions.**

En dehors des documents budgétaires, les collectivités territoriales sont susceptibles d'adopter une délibération cadre fixant les principes de leur intervention sur un sujet donné. Le conseil général du Nord a par exemple adopté en séance plénière du 26 mars 2012 une délibération cadre déterminant de nouvelles orientations économiques et précisant les six domaines d'intervention privilégiés (filiales et innovation, création d'entreprises, artisanat et commerce, économie sociale et solidaire, agriculture et agroalimentaire, tourisme). **Mais le niveau de détail et la visibilité d'une délibération cadre ne sont pas d'un niveau équivalent à celui d'un document stratégique. La connaissance fine de ces délibérations s'en trouve le plus souvent limitée au fonctionnement interne des services de la collectivité.**

²⁶ Communautés d'agglomération d'Avignon, Caen, Grenoble, Metz, Montpellier, Orléans et Rouen, communauté urbaine de Nancy.

1.2. Les stratégies économiques sont généralement peu discriminantes dans les objectifs, mais favorisent une meilleure cohérence entre objectifs et outils d'intervention

1.2.1. Seule une vision croisée des stratégies et des orientations budgétaires fait apparaître les priorités des interventions des collectivités

1.2.1.1. Les documents stratégiques actuels présentent des priorités d'un niveau plutôt général et une priorisation faible des secteurs soutenus

Les documents stratégiques présentent le plus souvent un nombre réduit de grandes orientations (objectifs de rang 1) déclinées en sous-objectifs (objectifs de rang 2). L'analyse des documents fait ressortir une certaine homogénéité des objectifs entre collectivités d'un même niveau (cf. tableaux ci-après), en lien avec leurs compétences²⁷.

Le choix de priorités se déduit du champ des objectifs exprimés quand ils sont suffisamment spécifiques :

- ♦ l'innovation, la structuration des filières, l'économie sociale et solidaire, priorités communes pour les régions ;
- ♦ l'attractivité et également l'innovation et l'approche par filières pour les EPCI.

Tableau 12 : Principales thématiques des objectifs de rang 1 et de rang 2 dans les stratégies économiques des régions (22 documents examinés)

	Thématiques des objectifs de rang 1 (3 à 4 en moyenne)	Thématiques des objectifs de rang 2 (une dizaine en moyenne)
Occurrence très élevée	▪ Développement de l'entreprise ▪ Développement des territoires	▪ Développement de l'entreprise ▪ Structuration des filières ▪ Innovation ▪ Création, reprise d'entreprises ▪ Attractivité, international ▪ Formation, compétences
Occurrence élevée	▪ Attractivité, international ▪ Innovation	▪ Mutations économiques ▪ Économie de proximité ▪ Économie sociale et solidaire ▪ Développement des territoires
Occurrence moyenne	▪ Structuration des filières ▪ Formation, compétences	▪ Financement des entreprises ▪ Agriculture et agro-alimentaire ▪ Infrastructures, numérique ▪ Développement durable, environnement ▪ Aménagement foncier

²⁷ L'absence de documents d'orientation pour un nombre suffisant de départements ne permet pas de réaliser une analyse de cette nature pour ce niveau de collectivité.

Annexe II

	Thématiques des objectifs de rang 1 (3 à 4 en moyenne)	Thématiques des objectifs de rang 2 (une dizaine en moyenne)
Occurrence faible	▪ Création, reprise d'entreprises ▪ Développement durable, environnement - Agriculture et agro-alimentaire	▪ Industrie ▪ Tourisme ▪ Immobilier d'entreprise

Source : Mission.

Certains sujets illustrent une réelle différence de priorités entre collectivités. C'est le cas en particulier de l'aménagement foncier, que seule la moitié des régions considèrent ainsi alors que d'autres n'ont pas d'interventions dans le domaine.

Une présentation analogue des objectifs poursuivis par les EPCI permet de relever que l'aménagement foncier a un rang élevé dans la déclinaison des objectifs.

Tableau 13 : Principales thématiques des objectifs de rang 1 et de rang 2 dans les stratégies économiques des EPCI (11 documents examinés)

	Thématiques des objectifs de rang 1 (3 à 4 en moyenne)	Thématiques des objectifs de rang 2 (7 à 8 en moyenne)
Occurrence très élevée	▪ Développement de l'entreprise ▪ Attractivité, international ▪ Aménagement foncier	▪ Aménagement foncier ▪ Structuration des filières ▪ Innovation ▪ Attractivité, international
Occurrence élevée	▪ Structuration des filières ▪ Innovation ▪ Emploi	▪ Création, reprise d'entreprises ▪ Développement de l'entreprise ▪ Emploi
Occurrence moyenne	Aucun. Les EPCI ont moins d'objectifs que les régions compte tenu de leurs compétences.	
Occurrence faible	▪ Création, reprise d'entreprises ▪ Tourisme	▪ Formation ▪ Économie sociale et solidaire ▪ Tourisme

Source : Mission.

De nombreux objectifs exprimés sont peu explicites et ne permettent pas de déduire des priorités d'action au-delà de l'indication du fait que la collectivité intervient dans le domaine concerné, qui relève parfois d'une compétence obligatoire (formation pour les régions, aménagement foncier pour les EPCI par exemple).

L'absence de certaines thématiques ne signifie en outre pas forcément que la collectivité n'intervient pas. Ainsi, une des différences apparentes entre régions est l'inclusion ou non du tourisme et de l'agriculture dans les stratégies de développement économique. Le tourisme est renvoyé à un schéma spécifique pour les régions Nord-Pas-de-Calais, Midi-Pyrénées, Île-de-France ou encore Auvergne alors qu'il constitue un objectif de rang 2 pour Champagne-Ardenne ou Pays-de-la-Loire. **Cette différence relève plutôt d'un choix de présentation que d'un choix stratégique, les régions ayant toutes des interventions dans les domaines du tourisme et de l'agriculture.**

Sauf cas particulier, la plupart des objectifs ne sont par ailleurs pas attachés à un secteur d'activité. Le soutien à l'industrie est ainsi intégré à l'ensemble des dispositifs transversaux qui peuvent la concerner au premier chef (innovation, internationalisation...). C'est également le cas pour l'objectif de structuration des filières. **L'objectif est alors de généraliser le soutien aux entreprises à travers cette modalité (pôles, clusters...) et non de définir un nombre limité de filières considérées comme prioritaires.** Ces pôles et clusters ne couvrent le plus souvent qu'une sous-partie d'une filière au sens national, ce qui explique que leur nombre élevé : 10 en Alsace, 12 en Auvergne, 15 en Nord-Pas-de-Calais, 25 en Rhône-Alpes. En matière de TIC, Rhône-Alpes soutient ainsi les deux pôles de compétitivité Minalogic (micro-nanotechnologies, systèmes embarqués) et Imaginove (animation, multimédia, jeux vidéos) et le cluster régional Edit (édition de logiciel). Les agglomérations ciblent un nombre plus faible de filières : 4 filières pour la communauté urbaine de Strasbourg, 7 pour celle de Lille.

Enfin les objectifs restent généraux dans les résultats à atteindre. Ils sont rarement assortis d'indicateurs intermédiaires et finaux qui témoigneraient de la réussite de la stratégie ou, plus simplement, guideraient sa mise en œuvre grâce à des jalons concrets. Le SRDE de la région Franche-Comté 2012-2020 est une des exceptions. Pour chacun des quatre axes ont été définis des objectifs, pour une large partie mesurables. L'axe 1 « mettre en valeur nos entreprises » fixe ainsi huit objectifs dont « faire émerger 10 nouvelles ETI à l'horizon 2020 », « augmenter le nombre d'entreprises exportatrices de 10 % » ou « augmenter le flux de création d'entreprise pour qu'il redevienne égal ou supérieur à la moyenne nationale, tout en maintenant le fort taux de survie des entreprises créées ».

Certains documents ont par conséquent un effet de catalogue et se présentent plus comme un programme d'action global que comme un document fixant un nombre limité de priorités.

1.2.1.2. Une lecture croisée avec les orientations budgétaires est nécessaire pour identifier les priorités des collectivités

Les documents stratégiques ne comportent pas d'informations à caractère financier, ce qui ne permet pas d'apprécier l'importance relative accordée par une collectivité à l'action économique par rapport à ses autres domaines d'intervention et à un objectif ou sous-objectif par rapport aux autres. La mission a identifié comme seule exception le SRDE 2011-2016 de la région Midi-Pyrénées. Ce dernier comporte une maquette financière affectant des enveloppes pluriannuelles à chacun des sept sous-objectifs opérationnels définis.

Compte tenu du caractère relativement général des objectifs présentés dans les stratégies, une lecture croisée avec les documents budgétaires est utile pour identifier les priorités. Il ressort par exemple des questionnaires transmis par les régions que les volumes financiers affectés à l'innovation en 2012 varient dans un rapport de 1 à 25 entre 17 régions (22,6 M€ en Île-de-France, 0,9 M€ en Limousin). Si les dépenses sont rapportées à la population régionale, ce rapport reste de 1 à 7, la moyenne se situant à 2 €. Ainsi, un objectif présenté unanimement comme prioritaire par les stratégies régionales peut faire l'objet d'un effort financier très variable.

La bonne connaissance par les parties prenantes des objectifs prioritaires d'une collectivité est limitée par ce manque de lisibilité.

1.2.2. Les stratégies permettent la mise en cohérence d'un diagnostic, d'objectifs et des modalités d'intervention

Les stratégies économiques présentent le plus souvent à la fois un diagnostic de l'économie du territoire, une liste d'orientations générales ainsi que les différents dispositifs et la gouvernance que la collectivité a prévu de mettre en œuvre. Le SRDE de Champagne-Ardenne adopté en 2005 décline ainsi les quatre grandes orientations en une série de fiches action par objectif de rang 2. La fiche « encourager la création d'entreprises » développe l'objectif « dynamiser et faciliter la création d'entreprises par une meilleure lisibilité et coordination des acteurs » puis dresse la liste des huit actions à entreprendre avec un échéancier comme : « augmentation du niveau d'intervention en fonds propres de Champagne-Ardenne Croissance pour des projets de création d'entreprise (250 k€) : année 2006 ». La fiche renvoie à d'autres fiches action couvrant des sujets connexes, par exemple à la fiche consacrée à l'économie sociale et solidaire pour la création d'entreprises dans ce secteur.

De manière plus ou moins détaillée, la quasi-totalité des documents stratégiques consultés par la mission présentent un modèle similaire : diagnostic, objectifs et modalités d'intervention associées. Si ce continuum ne garantit pas une pleine cohérence entre objectifs et dispositifs concernés ainsi qu'entre objectifs connexes, il peut être estimé comme un facteur positif.

1.3. La mise en cohérence des objectifs des interventions des collectivités repose d'abord sur la volonté des acteurs

L'articulation des objectifs des interventions économiques sur les territoires implique non seulement les collectivités, mais également certaines politiques de l'État qui comportent une dimension territoriale. **Le défaut de coordination des objectifs de ces interventions est davantage susceptible de rendre l'action publique moins efficace et moins efficiente que de la rendre contradictoire. Les grands objectifs des interventions des différentes collectivités publiques sont en effet rarement en complète opposition.**

L'articulation des objectifs concerne à la fois des collectivités dont les champs de compétence se recoupent et celles dont les compétences sont complémentaires. Si le niveau d'implication et les thématiques d'intervention des départements sont très variables, toutes leurs interventions sont susceptibles de recouvrir des compétences de la région (aides directes, ingénierie financière, économie de proximité, territoires ruraux...) ou des établissements intercommunaux (immobilier d'entreprise, création/reprise, pépinières...). Agglomérations et régions semblent davantage dans une situation de complémentarité de leurs compétences. L'articulation de leurs objectifs est cependant tout aussi importante pour optimiser l'effet levier de l'action publique.

1.3.1. Les mécanismes institutionnels actuels ne garantissent pas la cohérence des objectifs entre collectivités

1.3.1.1. La formalisation d'une stratégie permet une concertation systématique des acteurs qui favorise le partage d'un diagnostic et des orientations

Le degré minimum de coordination est de consulter les autres niveaux de collectivités avant la détermination de ses objectifs d'intervention économique. Compte tenu de sa formalisation et de sa publicité, l'élaboration d'un document stratégique est plus propice à cette concertation que la mise en place d'un simple dispositif ; elle est même obligatoire pour certains documents institués par la loi (SRDE, SCOT).

Alors que la loi ne s'y appliquait plus, les schémas de seconde génération adoptés depuis 2010 ou en cours d'élaboration ont renouvelé ces consultations : 40 entretiens avec des entreprises et des acteurs institutionnels, une consultation écrite, une dizaine de réunion de travail avec les acteurs clé (État, départements, agglomérations, consulaires...) pour la Franche-Comté, 20 réunions avec les acteurs clés et une consultation par internet pour Rhône-Alpes. De même, les stratégies élaborées par les agglomérations donnent lieu à des consultations des autres collectivités, qu'il s'agisse de Lyon, Lille ou Strasbourg. La délibération cadre du département du Nord a fait l'objet de réunions avec les opérateurs économiques départementaux et des contributions écrites ont été recueillies.

Ces concertations ne conduisent pas de manière automatique à une mise en cohérence des objectifs entre collectivités, mais elles sont un facteur le favorisant. En l'absence de document de niveau stratégique, on peut imaginer que la mise en place de chaque dispositif ne donne pas lieu à des échanges aussi systématiques et formels.

1.3.1.2. Les mécanismes juridiques ne sont pas contraignants

Si la concertation facilite la mise en cohérence des objectifs entre collectivités, aucun moyen juridique contraignant n'existe pour la garantir.

Comme l'a souligné la première partie de la présente annexe, le chef de filat de la région est incomplet : son SRDE n'est pas contraignant et les collectivités infrarégionales peuvent intervenir de manière autonome dans plusieurs domaines. Le chef de filat s'exprime au final principalement par l'obligation de conventionnement pour certains types d'aides et par la nécessité d'obtenir l'accord de la région si une collectivité infrarégionale souhaite créer un régime *ad hoc*.

Il ressort cependant des réponses des collectivités et des Direccte aux questionnaires de la mission que **les conventions prévues par l'article L1511-2 du CGCT ne sont pas considérées par les régions comme un outil de pilotage pour rendre cohérents leurs objectifs et ceux des collectivités infrarégionales qui souhaitent verser des aides entrant dans ce champ.** Les considérations politiques retiennent en particulier les régions d'imposer leur stratégie en se considérant comme disposant d'un pouvoir hiérarchique.

1.3.1.3. L'absence d'un dispositif contraignant peut expliquer l'hétérogénéité des niveaux de coordination

Il résulte des questionnaires collectivités et Direccte une forte hétérogénéité des situations selon les régions, sans qu'il soit possible de dresser une typologie pertinente (nombre de départements par région, présence de métropoles, niveau d'implication des collectivités dans le développement économique, orientation politique...).

Ces différences se manifestent en particulier dans les modalités de suivi de la mise en œuvre des stratégies. Les stratégies, en particulier les SRDE, prévoient une association des acteurs consultés dans le suivi et l'évaluation de leur mise en œuvre. Cette association reste dans de nombreuses régions formelle à travers l'organisation de réunions annuelles ayant vocation à faire un point d'étape sur la mise en œuvre de la stratégie et prévoir des évolutions. Si des collaborations sont effectives sur certaines thématiques, cette collaboration reste ponctuelle et ne s'étend pas au niveau stratégique (Aquitaine, PACA ou Île-de-France notamment). Dans d'autres régions, les autres collectivités infrarégionales semblent s'être approprié tout ou partie de la stratégie régionale, ce qui permet la signature de conventions répartissant le périmètre des actions de chacun et les modes de collaboration (Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie ou Rhône-Alpes notamment).

Cette hétérogénéité existe à tous les niveaux de collectivités : la stratégie économique de la communauté d'agglomération de Montpellier prévoit ainsi la mise en place d'une gouvernance économique chargée de bâtir un plan d'actions à dix ans. Cette gouvernance inclut les organismes consulaires, les universités, les pôles de compétitivité et les syndicats professionnels, mais ni le département ni la région. Au contraire, la Communauté urbaine de Strasbourg a mis en place une gouvernance de sa stratégie autour d'un comité stratégique et d'un comité opérationnel composés des mêmes acteurs ainsi que de la région et du département.

1.3.2. La cohérence des objectifs entre collectivités est dépendante de la volonté des acteurs

1.3.2.1. Les degrés de coordination sont variables par thématique

Au niveau opérationnel, **le niveau de coordination est hétérogène ; lorsqu'elle existe, cette coordination repose avant tout sur les échanges informels permis par la bonne connaissance des différents acteurs que sur une concertation organisée.**

La plupart des coordinations organisées sont thématiques. Cela se manifeste par les nombreux financements conjoints d'un opérateur unique (une agence de l'innovation, une agence de promotion), des structures d'animation de filières (pôles de compétitivité, clusters...), de grands projets d'implantation, de plates-formes... La cohérence des objectifs stratégiques est alors favorisée par une mise en œuvre coordonnée des interventions. Chaque collectivité peut néanmoins conditionner ses financements à la recherche de ses objectifs propres.

Les thématiques où une collectivité ou un organisme sont reconnus comme acteurs de référence, pour des raisons politiques, économiques et/ou techniques, sont le plus souvent coordonnées. Il s'agit notamment de l'innovation (agence régionale, Oséo), de l'export (région, CCI) ou du financement (région, CDC). En revanche des sujets comme la création/reprise ou le soutien à l'économie de proximité sont des champs d'action accessibles financièrement et techniquement à un plus grand nombre de collectivités et d'acteurs, ce qui rend la coordination moins courante sauf si une volonté politique l'impose. La région Alsace et les deux départements qui en font partie ont ainsi par exemple établi un régime et une instruction communs de leurs aides à l'immobilier d'entreprise.

1.3.2.2. L'articulation peut résulter d'une stratégie concertée entre collectivités

L'articulation des objectifs peut être réalisée à un niveau plus stratégique. Si la mission n'a pu réaliser un état des lieux exhaustif des niveaux de coopération, elle a identifié plusieurs régions dans lesquelles les stratégies économiques sont partagées, facilitant ainsi une mise en cohérence des interventions de chaque collectivité. Cette mise en cohérence est formalisée dans des conventions pluriannuelles qui déterminent les champs et les modalités d'intervention des deux collectivités signataires.

Dans ces régions, ce niveau de coopération n'a été atteint que progressivement.

En Nord-Pas-de-Calais, la région et les principales agglomérations concluent des plans locaux (ou « métropolitains » pour les deux communautés urbaines) de développement économique qui constituent la stratégie économique locale articulée avec la stratégie régionale. Chaque plan comprend un comité de suivi, coprésidé par la région et l'agglomération concernée, qui réunit l'ensemble des acteurs économiques dont le département. Le plan de Lille Métropole signé en 2009 prévoit ainsi une instruction conjointe avec la région des dossiers d'aides à l'investissement, à l'immobilier et à l'emploi et un ciblage des aides à l'innovation sur les filières définies conjointement dans le plan.

En Rhône-Alpes, les « conventions de partenariat économique » signées en 2012 entre la région et chacun des huit départements sont la troisième génération de convention et première à couvrir un champ si large avec un tel niveau de détail. Elles prévoient les priorités et les actions conjointes dans cinq thématiques : attractivité, économie sociale et solidaire, entrepreneuriat, foncier économique et innovation. Sur chacune, un groupe de travail est chargé de suivre sa mise en œuvre.

Sur la base d'une stratégie régionale commune, le modèle le plus abouti peut mettre en place un décroisement des aides et une spécialisation de chaque collectivité. Dans le cadre de la stratégie régionale adoptée en 2011, la région Haute-Normandie et les deux départements se sont entendus pour que les aides au tourisme et au commerce et le soutien à l'emploi pour les publics les plus éloignés soient assurés par les départements tandis que les autres dispositifs relèvent de la région. Seule l'aide à l'investissement immobilier reste dans les deux niveaux. Un portail unique a été créé pour recueillir les demandes de financement.

1.3.3. La cohérence des objectifs avec les interventions de l'État n'est pas non plus garantie

Les questionnaires des collectivités font ressortir des interactions permanentes entre elles et l'État et les établissements dépendant de lui : services déconcentrés (SGAR, Direccte...), Oséo, CDC, FSI Région, organismes consulaires... De nombreux champs de leur action sont en effet communs à ceux des collectivités, en particulier les régions : financement (bpifrance), innovation (Oséo puis bpifrance, Direccte, DRRT, pôles de compétitivité, structures de transfert de technologies, organismes de recherche...), création d'entreprise (Direccte, consulaires, incubateurs), internationalisation (Direccte), gestion des fonds européens (SGAR, Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt - Draaf, Direccte), etc. Se pose ainsi la question de la pertinence d'un tel nombre d'acteurs et de compétences partagées.

La stratégie et les missions générales des acteurs étatiques sont en règle générale définies à l'échelon national sans concertation particulière avec les collectivités si ce n'est leur présence dans certains conseils d'administration. Ces acteurs étatiques disposent néanmoins localement d'une marge de manœuvre plus ou moins grande pour adapter ces orientations à leur territoire et rechercher des collaborations adaptées. Des mécanismes de coordination sont institués dans certains domaines en vue de coordonner les objectifs des interventions respectives ou conjointes : contrat de projets État-régions (CPER), programmes opérationnels pour les fonds européens. La loi du 31 décembre 2012 relative à la création de bpifrance a institué dans chaque région un comité régional d'orientation chargé de formuler un avis sur l'action locale de la nouvelle banque et sur la cohérence de ses orientations stratégiques avec la stratégie régionale de développement économique.

Les moyens d'intervention des services déconcentrés de l'État sont cependant en baisse constante, en particulier ceux des Direccte, ce qui entraîne un désengagement progressif d'actions jusque là cofinancées avec les régions : financement de l'agence régionale de l'innovation, actions collectives en dehors des pôles de compétitivité... Les préfets ne devraient en outre plus être autorité de gestion des fonds européens (FEDER, FEADER, FSE) à partir de 2014. Les moyens d'intervention étatiques ont ainsi tendance à se concentrer à l'échelon central pour les actions des ministères, ce qui ne facilite pas les échanges avec les collectivités, ou à être externalisés vers des organismes territorialisés (bpifrance, consulaires, universités...) disposant d'une certaine autonomie.

Certaines politiques nationales comportent pourtant pour certaines une forte dimension territoriale, sans que les collectivités soient associées à la définition de leurs objectifs et alors que l'État sollicite souvent une contribution financière de leur part. C'est notamment le cas des appels à projets des grappes d'entreprises ou du programme des investissements d'avenir (sociétés d'accélération du transfert de technologies –SATT-, Institut de recherche technologique –IRT-, Instituts d'excellence sur les énergies décarbonées –IEED-, Campus d'excellence...) ou des interventions du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce –FISAC- ou de la Prime à l'aménagement du territoire - PAT.

Encadré 5 : Synthèse

Parmi l'ensemble des collectivités territoriales, seules les régions ont élaboré des documents stratégiques en matière de développement économique. Cependant, toutes les composantes du développement économique ne s'y retrouvent pas forcément (tourisme...), tandis que d'autres catégories de collectivités ont intégré un volet économie dans des documents d'orientation plus généraux (projets d'agglomération par exemple). Les objectifs stratégiques sont rarement chiffrés (sauf des indications dans les budgets primitifs), ni mesurables (absence d'indicateurs). Ils sont peu prioritaires (ni entre eux, ni par secteurs d'activité). En revanche, outre des éléments de diagnostic, les stratégies permettent d'identifier des modalités d'intervention en fonction des objectifs affichés.

Faute de mécanisme institutionnel favorisant la concertation, voire la coordination, entre les acteurs, l'implication dans la coopération entre les collectivités locales, l'État et les autres acteurs locaux intervenant en matière de développement économique repose sur le volontariat, ce qui ne garantit pas forcément une bonne cohérence des objectifs de chacun.

Cette analyse permet d'identifier plusieurs principes qui devraient orienter les évolutions de leurs interventions en matière de développement économique :

- l'ensemble des régions devraient produire un schéma d'orientation stratégique en matière de développement économique ;
- ces schémas d'orientation devraient *a minima* remplacer les schémas suivants : schéma régional de développement économique et schéma régional de l'innovation ;
- ces schémas devraient proposer une priorisation des objectifs accompagnée d'une projection chiffrée qui traduise l'importance relative de chacun des objectifs ;
- il est nécessaire que ces schémas s'imposent aux niveaux de collectivités inférieurs et que l'action des Chambres de commerce et d'industrie les prenne en compte ;
- l'intervention conjointe de l'État et des collectivités devrait être améliorée, notamment dans le cadre de bpifrance.

2. Analyse des redondances : la multiplication des niveaux d'intervention suscite de multiples redondances en matière de soutien au développement économique

2.1. Les redondances entre acteurs territoriaux sont particulièrement manifestes sur cinq thématiques : la création d'entreprise, le tourisme, l'aménagement des zones d'activité, la recherche et l'innovation et les aides par réduction de prix

Parmi les domaines d'intervention des collectivités territoriales, cinq ont été identifiés comme étant particulièrement sujets à la redondance de l'action d'intervenants multiples : la création d'entreprises, l'aménagement des zones d'activité, le tourisme, le soutien à la recherche et l'innovation et les aides par réduction de prix.

2.1.1. Le nombre d'acteurs proposant des aides à la création d'entreprises est élevé et la cohérence entre aides à la création sectorielles et transversales insuffisante

Pour mémoire, la Cour des comptes relevait en décembre 2012 dans un rapport relatif aux dispositifs de soutien à la création d'entreprise²⁸ que les collectivités territoriales ont développé des dispositifs additionnels à ceux de l'État et que ceux-ci sont rarement le produit d'une vision stratégique d'ensemble exprimée dans un document cadre, malgré quelques cas de bonnes pratiques (Nord-Pas-de-Calais et Picardie principalement).

Les travaux conduits par la mission confirment le fait que les collectivités territoriales ont largement investi le champ de la création d'entreprise (ainsi que celui de la reprise/transmission). L'approche par domaine d'intervention de la base ISM indique que plus d'un quart des dispositifs en nombre (28 %) sont conçus pour venir en soutien de la création, de la reprise et de la transmission des entreprises. Elle permet également de relever que ces dispositifs sont proposés par tous les niveaux de collectivités : 32 % des dispositifs sont proposés par le bloc communal (communes et EPCI), 29 % par les départements et 39 % par les régions, ce qui en fait un domaine d'intervention où le nombre d'interventions est particulièrement équilibré entre strates. Le nombre de dispositifs et de structures peut cependant être plus limité que celui du nombre d'interventions, les collectivités cofinçant régulièrement des mêmes structures (associations des réseaux France Active, France Initiative, Réseau Entreprendre...).

Outre le constat de foisonnement des dispositifs, il apparaît que sur un territoire, une entreprise peut être concernée par des dispositifs de soutien à la création horizontaux, ouverts à tous, ou verticaux, réservés à certains secteurs.

Tableau 14 : Répartition des aides à la création/reprise/transmission selon le secteur d'intervention et le niveau de collectivité (en nombre)

Secteurs	Bloc communal	Départemental	Régional	Total
Bois	-	-	3	3
Commerce-artisanat	11	35	20	66
Culturel	1	3	7	11
Industrie agro-alimentaire	2	4	28	34
Industrie	9	8	26	43
Tourisme	2	38	20	60

²⁸ Cour des comptes, rapport d'évaluation, Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises, décembre 2012.

Annexe II

Secteurs	Bloc communal	Départemental	Régional	Total
Autres secteurs	1	3	5	9
Non spécifique	347	247	355	949
Total général	373	338	464	1 175

Source : Base Sémaphore, Mission.

Sur les 1 175 mesures de création/reprise/transmission listées dans la base Sémaphore, 949 (soit 80,8 %) ne sont pas spécifiques à un secteur. Une personne souhaitant créer une entreprise dans un secteur spécifique comme le commerce-artisanat, l'industrie ou le tourisme peut donc bénéficier en théorie d'une aide spécialement conçue pour son secteur et/ou d'une aide transversale non spécifique à un secteur d'activité.

Différents niveaux territoriaux interviennent donc de manière non différenciée et des soutiens spécifiques et généraux coexistent pour l'ensemble des niveaux territoriaux. Les informations restent toutefois parcellaires pour les communes et certaines régions, empêchant d'aller plus loin dans l'analyse.

Cette situation appelle plusieurs remarques : le nombre relativement faible de mesures sectorielles confirme l'insuffisance de la conception stratégique sectorielle des acteurs locaux en matière de développement économique ;

- ♦ la coexistence de nombreux dispositifs transversaux avec des dispositifs sectoriels n'est pas forcément lisible pour un créateur/repreneur ;
- ♦ la base Sémaphore inclut les aides proposées par les CCI et l'articulation entre l'offre de services des CCI et celles des autres collectivités territoriales en matière de soutien à la création d'entreprises est insuffisante ;
- ♦ les prestations fournies par le dispositif sectoriel peuvent s'avérer finalement très proches de celles proposées par le dispositif transversal.

2.1.2. Le soutien des collectivités territoriales, et notamment des EPCI et départements, à l'aménagement foncier

Parmi les opérations foncières réalisées par les collectivités territoriales, la constitution et la promotion des zones d'activité est caractérisée par l'intervention concomitante de plusieurs niveaux de collectivités.

L'aménagement d'une zone d'activité est réalisé en plusieurs phases : l'acquisition de la base foncière (par usage du droit de préemption ou par négociation amiable), l'aménagement de la zone (viabilisation, réalisation des accès), la commercialisation des espaces aux entreprises qui s'y implantent. La gestion de la zone est enfin confiée à la collectivité territoriale à laquelle appartient le territoire d'implantation.

L'aménagement des zones d'activité relève **principalement du ressort des départements et des intercommunalités**, progressivement en lieu et place des communes.

Les conseils généraux peuvent ainsi intervenir en faveur du développement de zones d'activité de deux manières :

- ♦ par **maîtrise d'ouvrage directe** : le conseil général assume l'intégralité des fonctions d'acquisition, d'aménagement, de commercialisation des espaces et de gestion de la zone d'activité ;

- ♦ par **subventionnement de zones d'activités gérées en direct par des intercommunalités ou des communes** : ces dernières ont en charge l'ensemble des missions relatives au développement des zones d'activité mais bénéficient d'une subvention d'investissement de la part du conseil général lors de la phase d'acquisition et d'aménagement des terrains et d'un soutien technique durant celle de commercialisation.

Les interventions des départements restent toutefois bien moindres, en nombre, par rapport à celles des EPCI, qui sont les acteurs principaux de l'aménagement de zones d'activités. Les EPCI ont donc en gestion directe un certain nombre de parcs d'activité qui peuvent éventuellement être soutenus financièrement par les conseils généraux et régionaux. Par ailleurs, certaines zones d'activités peuvent être développées par des communes et il existe des zones d'activités régionales comme l'illustre l'encadré ci-dessous.

Chaque niveau de collectivité intervient en faveur du développement de parcs d'activité. À l'instar de la politique du tourisme, ce domaine d'intervention suscite de nombreux flux financiers entre collectivités. Dans les faits, **chaque niveau de collectivité peut intervenir en faveur des projets de développement de zones d'activité en prenant en charge la gestion directe d'un certain nombre d'entre eux ou en soutenant financièrement l'échelon inférieur par une subvention d'investissement.**

Encadré 6 : Les Parcs régionaux d'activités économiques

La région Languedoc-Roussillon a développé une politique spécifique de développement de zones d'activité. À partir de 2006 a été lancé un programme de Parc régionaux d'activités économiques (PRAE). Les 17 parcs ainsi créés sont pilotés chacun par un Syndicat mixte constitué entre la région et la commune ou l'EPCI du territoire où est situé le parc.

En ce qui concerne les zones d'activité en gestion directe, les collectivités territoriales soulignent que chaque strate est spécialisée dans des projets de zones de tailles différentes. Ainsi, dans le département de la Loire-Atlantique, le conseil général cible des projets de 100 à 150 hectares tandis que les EPCI ou communes soutiennent des projets de taille plus réduite.

Cette répartition des tâches *de facto* entre différents niveaux de strates se limite aux zones d'activité en gestion directe et n'empêche pas les collectivités de pouvoir intervenir en faveur des projets des strates inférieures.

La multiplicité des acteurs soulève des difficultés d'ordre stratégique : l'articulation entre les politiques de soutien aux zones d'activité et le schéma régional de développement économique n'est pas explicitement mise en œuvre. Les logiques à l'œuvre au niveau local peuvent entrer en contradiction avec la stratégie régionale et il n'existe pas d'enceinte de coordination dédiée à ces sujets. La mise en cohérence stratégique peut exister au niveau départemental lorsqu'un schéma départemental des zones d'activités existe et lorsque des contrats de territoire sont signés entre départements et EPCI. En revanche, le lien entre l'échelon régional et départemental est insuffisant.

2.1.3. Le secteur spécifique du tourisme est emblématique de l'enchevêtrement des compétences et des interventions des collectivités territoriales

Le soutien au tourisme est une compétence partagée entre tous les niveaux d'intervention publique. La loi n°92-1341 du 23 décembre 1992 portant sur la répartition des compétences dans le domaine du tourisme dispose que l'État, les régions, les départements et les communes sont compétents dans ce domaine et exercent ces compétences en coopération et de façon coordonnée.

Les entreprises du secteur touristique sont bénéficiaires d'aides aux entreprises versées par les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les régions et les départements.

2.1.3.1. Niveau régional

Le conseil régional définit les objectifs à moyen terme du développement touristique régional. Il conçoit le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs, notamment en matière de financement. Le conseil régional instaure un comité régional du tourisme (CRT) dont il fixe les statuts. Les CRT ont en général un statut associatif et sont financés par une subvention de fonctionnement du conseil régional. Ils peuvent recevoir des cotisations, d'adhérents par exemple, en sus de la subvention du conseil régional. Lorsqu'ils ont le statut associatif, ils ne distribuent pas d'aides directes.

En matière d'interventions en faveur du tourisme au niveau régional, la répartition des rôles entre conseil régional et comités régionaux du tourisme est variable. L'article 131-8 du Code du tourisme dispose que « le conseil régional confie tout ou partie de la mise en œuvre de la politique du tourisme de la région au CRT, notamment dans le domaine des études, de la planification, de l'aménagement et de l'équipement, des aides aux hébergements, d'assistance techniques à la commercialisation ainsi que la formation professionnelle ».

Dans les faits, certains conseils régionaux versent des aides directes (comme des aides à l'investissement, à la formation, des aides au fonctionnement conditionnées par un engagement environnemental) aux entreprises sans que le CRT n'intervienne dans le processus. Les CRT n'instruisent pas les dossiers pour la région, à l'exception d'un seul qui l'a fait, par le passé, avec des agents dédiés au sein du CRT. Ces personnes ont, par la suite, intégré l'équipe du conseil régional. En revanche, les CRT peuvent être sollicités pour avis sur certains dossiers. Dans tous les cas, les CRT assument des fonctions d'animation, de communication et de promotion du territoire.

2.1.3.2. Niveau départemental

Au niveau départemental, le fonctionnement est comparable à celui établi au niveau régional. Le conseil général peut établir, mais sans obligation, un schéma d'aménagement touristique départemental qui prend en compte les orientations du schéma régional, sans plus de précision. Le conseil général peut créer un Comité département du tourisme (CDT). Dans certains départements, celui-ci prend le nom d'agence de développement touristique (exemple : Alpes de Haute-Provence). Les CDT ont un statut associatif et sont financés par une subvention de fonctionnement du conseil général. Ils peuvent également percevoir des cotisations d'adhérents ou des subventions d'autres collectivités territoriales (comme les communes ou EPCI qui ont la compétence tourisme).

À l'instar du dispositif régional, le conseil général peut déléguer sa politique touristique au CDT. L'article 132-4 du Code du tourisme dispose que « le conseil général confie tout ou partie de la mise en œuvre de la politique du tourisme du département au comité départemental du tourisme qui contribue notamment à assurer l'élaboration, la promotion et la commercialisation de produits touristiques, en collaboration avec les professionnels, les organismes et toute structure locale intéressés à l'échelon départemental et intercommunal ». Il n'est donc pas fait mention de délégation d'aides directes aux CDT. En revanche, les constats effectués par la mission indiquent que la gestion des aides directes peut dans certains cas être tout de même partagée.

Ainsi, dans le département des Hautes-Pyrénées, le CDT (Hautes-Pyrénées Tourisme Environnement, né en 1991 du Comité départemental du Tourisme et de l'Agence départementale pour l'environnement), s'est vu confier par le conseil général l'instruction des demandes des aides directes qu'il propose. Celles-ci sont logées au sein du fonds de développement touristique (ligne budgétaire du conseil général). Elles consistent principalement en des aides aux investissements structurants ou des aides à l'hébergement. Outre l'instruction technique réalisée par le CDT, celui-ci est également chargé d'une mission d'accompagnement des porteurs de projet.

D'autres départements font en revanche le choix de conserver une maîtrise interne globale de l'attribution des aides, assurée en général par les services en charge de l'aménagement du territoire des conseils généraux.

Les pratiques sont donc variables d'un département à l'autre, ce qui n'est pas de nature à simplifier la compréhension des dispositifs par les entreprises. En outre, dans les départements où les CDT ont des fonctions d'instruction des dossiers, le partage des compétences pour un chef d'entreprise qui dépose une première demande n'est pas complètement lisible.

2.1.3.3. Niveau bloc communal

Une commune peut créer un office du tourisme qui a pour mission l'accueil et l'information des touristes, en coordination avec le CDT et le CR. Il peut être chargé, par le conseil municipal, de tout ou partie de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique locale du tourisme et des programmes locaux de développement touristique. En revanche, les Offices de Tourisme ne reçoivent pas de délégation des communes en matière d'aides aux entreprises.

En conclusion, les régions ont l'obligation de créer un CRT auquel elles peuvent déléguer tout ou partie de leur politique touristique. De manière générale, les CRT sont des outils de promotion, de communication et apportent leur expertise à l'appui des projets de développement touristique.

En revanche, les départements, quant à eux, ne sont pas obligés de créer des CDT et, lorsqu'ils le font, le degré de délégation des compétences de la collectivité reste variable. L'attribution d'aides directes peut ainsi faire l'objet d'une séparation des tâches entre d'une part la collectivité qui finance et paie et d'autre part le CDT qui instruit la demande. A l'image des CRT, les CDT ont, de manière générale, un rôle de promotion, de communication et de mise en relation de l'offre et de la demande touristique.

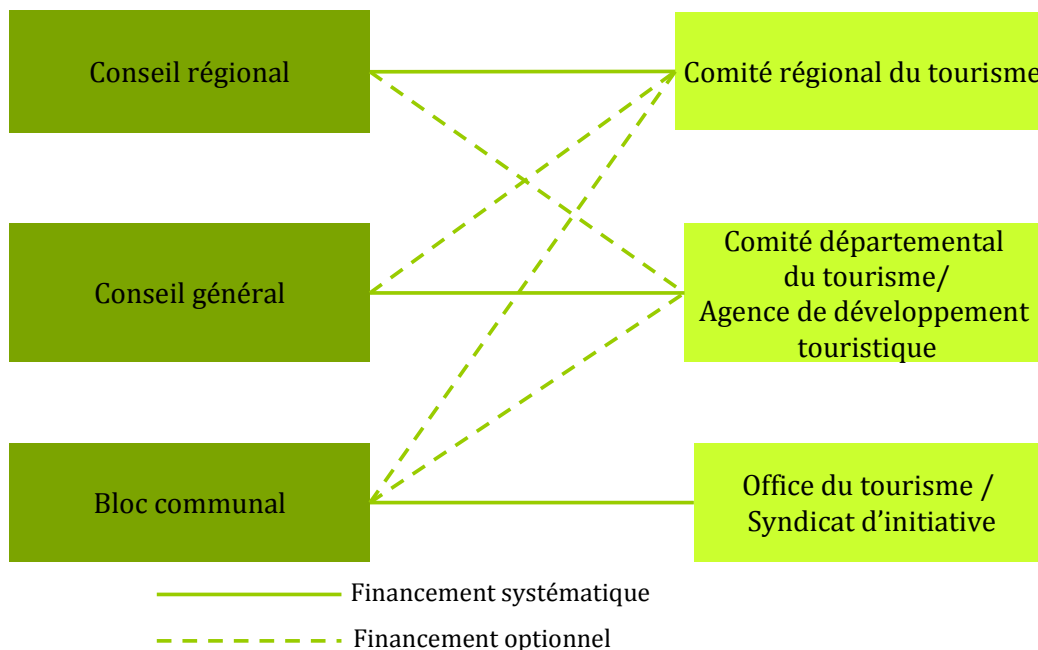
2.1.3.4. Les flux de financements croisés

La multiplicité des acteurs suscite l'existence de nombreux financements croisés comme l'indique le graphique ci-dessous.

En outre, d'autres acteurs interviennent en faveur du tourisme au niveau local : c'est le cas des Chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT) pilotées par les Chambres de commerce et d'industrie régionales (CCIR), qui peuvent passer des conventions avec les CDT ou les CRT (comme en région Provence-Alpes-Côte d'Azur) par des actions ponctuelles. Ceci ajoute à la complexité des financements.

Il convient de relever que les CDT, les CRT, les offices du tourisme et syndicats d'initiative sont regroupés en des fédérations nationales.

Graphique 19 : Financements croisés



Source : Mission.

En conclusion, le tourisme est un domaine où le processus de décentralisation n'a pas abouti à une répartition claire des compétences. Ceci se conjugue avec un phénomène d'« agencification » massive, synonyme de complexité institutionnelle et de multiplication des relations financières croisées. **La mission n'a pas identifié de spécificités propres à chaque niveau de collectivités en matière touristique.** Si les modalités des relations entre la collectivité et son agence peuvent varier, chacune des collectivités verse des aides directes principalement en soutien à l'hôtellerie et aux grands équipements structurants, tandis que les agences et offices du tourisme promeuvent l'attractivité d'un même territoire.

La mission n'a pas identifié de spécificité du secteur du tourisme justifiant pour lui un traitement dérogatoire du droit commun des interventions économiques des collectivités.

2.1.4. En matière de recherche et d'innovation, les intervenants publics locaux sont nombreux, ce qui suscite des difficultés d'articulation et des risques de redondance

La région assume un rôle de chef de file, même incomplet, en matière de développement économique. Ce chef de filat se traduit très directement en matière de soutien à la recherche et à l'innovation par :

- ◆ l'intégration progressive dans les stratégies régionales de développement économique de la thématique innovation ;
- ◆ l'identification en comptabilité d'une sous-fonction (92) dédiée à la recherche et à l'innovation, particularité de la nomenclature comptable régionale qui ne se retrouve pas dans les autres strates ;
- ◆ le développement d'agences régionales de l'innovation (exemple : Alsace Innovation), agences de forme associative financées par les conseils régionaux ou la prise en charge de l'innovation par les agences généralistes ;

- ♦ la gestion d'une partie du FEDER sur la période 2007-2013 dont l'innovation est une des priorités (la région devrait être autorité de gestion de plein exercice pour la prochaine période 2014-2020) et, à ce titre, piloter le processus d'élaboration de la stratégie régionale de l'innovation – S3).

L'analyse des bases de données consolidées au niveau national permet de saisir que, en matière de recherche et d'innovation comme dans d'autres domaines, la région est loin d'être le seul intervenant local. La base de données Sémaphore liste 442 dispositifs dédiés spécifiquement au soutien à la recherche et à l'innovation, dont 115 sont directement proposés par les régions, 32 par des agences de développement économique (dont 29 sont le fait d'agences de développement économique régionales), 33 par des pépinières et incubateurs (dont 20 sont associés à des régions). **En nombre, la part des dispositifs qui sont directement ou indirectement proposés par la région oscille donc autour de 40 %.**

2.1.4.1. Diversité des modalités d'organisation

L'intervention concomitante de nombreux acteurs en matière de recherche et d'innovation rend nécessaire une forte coordination de ceux-ci. Celle-ci est assurée de manière très diverse selon les régions. L'analyse des documents stratégiques régionaux, qu'ils soient spécifiques à la recherche et à l'innovation ou non, indique deux modes principaux de coordination :

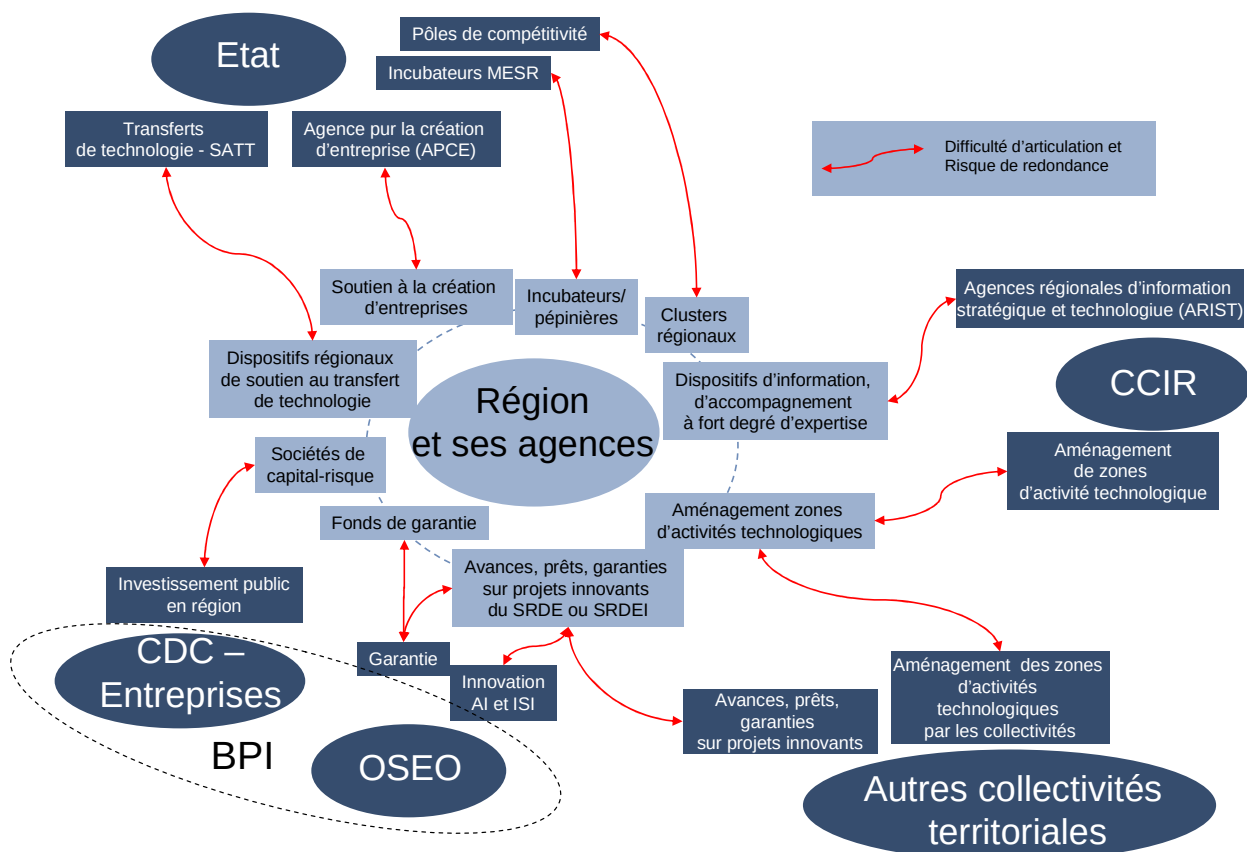
- ♦ **coordination aux niveaux stratégique et opérationnel** : co-construction d'une stratégie régionale de l'innovation entre les acteurs et animation de groupes de travail par l'agence en charge de l'innovation en région (exemple : Agence régionale de l'innovation et du transfert de technologie en région Centre). Dans certains cas (Auvergne), le comité de suivi peut avoir la main sur toutes les aides à l'innovation (aides de la région, plateformes d'initiatives locales, incubateurs...).
- ♦ **coordination stratégique seule sans déploiement de moyens opérationnels de coordination** : la recherche et l'innovation apparaissent dans tous les documents d'orientation stratégiques, mais dans plusieurs régions aucun moyen de coordination technique (groupe de travail, comité unique des aides) n'est en place. Le schéma régional n'a guère d'effets au niveau infra-régional.

2.1.4.2. Sujets communs pouvant susciter des difficultés d'articulation

Plusieurs facteurs contribuent à l'apparition de difficultés de coordination et de risques de redondances entre les acteurs locaux en matière de soutien à la recherche et à l'innovation : d'une part, l'absence de répartition claire des compétences entre les collectivités territoriales et, d'autre part, l'intervention simultanée de plusieurs acteurs nationaux à réseaux locaux (État, Oséo, CDC) et d'acteurs locaux proposant une offre parfois similaire à celle des collectivités territoriales sont à l'origine de cette complexité.

Le graphique ci-dessous présente, vu depuis l'action de la région, les interventions concomitantes en matière de soutien à la recherche et à l'innovation. Elles peuvent présenter un risque de redondances entre acteurs.

Graphique 20 : Identification de sujets présentant des difficultés d'articulation entre la région et les acteurs publics locaux du soutien à la recherche et à l'innovation



Source : Mission.

Les domaines d'interventions croisées sont nombreux. Il apparaît que la plupart des dispositifs régionaux ont un équivalent proposé par les autres acteurs du développement économique local, ce qui présente un risque de difficulté d'articulation, voire de redondance et de concurrence.

Cette complexité et ce défaut de pilotage clair ne favorisent la fluidité et le continuum entre recherche et marché qui sont nécessaires à la transformation du soutien à l'innovation en création de richesses et d'emplois.

2.1.5. Les aides sous forme de prestations sont très fréquentes et contribuent également à accroître l'illisibilité du paysage des aides

Les aides accordées par les collectivités territoriales prennent à 42 % la forme de services (source : base Sémaphore). Celles-ci consistent à fournir à l'entreprise un certain nombre de prestations à prix réduit, voire gratuites. Elles peuvent prendre plusieurs formes :

- ♦ des prestations de services et d'information de plusieurs natures : expertise technique, juridique, stratégique, internationale, en général prenant la forme de l'intervention d'un conseil ; elles peuvent également prendre la forme de services de veille (réglementaire, technologique, juridique) ;
- ♦ des prestations de promotion : publicité, marketing territorial, communication autour d'une filière ou d'un territoire, réduction de prix d'accès à un salon ou une foire ;

Annexe II

- ♦ des prestations d'hébergement dans un lieu dédié aux entreprises (incubateur, pépinière, hôtel d'entreprise), presque toujours accompagnées d'une démarche de prestations à prix réduit.

Tableau 15 : Répartition par nature d'aide

Type	Nombre d'aides
Avances, prêts, garanties	476
Interventions en fonds propres	52
Subvention par réduction de prix : hébergement, information et prestations de service	153
Subvention par réduction de prix : information, promotion, prestations de service, sans hébergement	997
Subvention / prime sans réduction de prix	874
Divers ou non renseignés	193
Total général	2 745

Source : base Sémaphore, Mission.

Les collectivités territoriales ainsi que les structures relais ont donc largement recours à des aides par réduction de prix. L'exploitation de la base Sémaphore permet de relever à ce titre que le nombre d'aides sous forme de réduction de prix est supérieur à celui des subventions/primes directes.

Cette situation traduit la volonté des acteurs locaux de conserver la maîtrise de l'usage des fonds qu'elles consacrent au développement économique. La conditionnalité associée aux aides sous forme de réduction de prix est forte, puisque la réduction de prix n'est accordée que sous conditions (moment de la vie de l'entreprise, secteur d'activité, nature du projet..).

Les prestations de services sont fréquemment proposées par des réseaux comme les CCI ou les ARIST. Sur un même territoire, la diversité des prestations de services disponibles et la multiplicité des guichets qui les proposent contribuent à accroître le degré d'illisibilité du système d'aide. La simplification de celui-ci devrait par conséquent passer en priorité par une démarche de cartographie précise des prestations par réduction de prix, qui ne sont pas monétisées, afin d'en rationaliser la distribution. Leur évaluation est enfin rendue difficile par le fait qu'elles impliquent l'intervention de tiers (conseils, experts...).

Encadré 7 : Synthèse

Au-delà des collectivités territoriales elles-mêmes, de nombreux acteurs interviennent dans le développement économique, en tant que relais des collectivités ou pour le compte de l'État, ou même de manière plus autonome.

Les soutiens financiers sont souvent multiples et sont le reflet de la multiplicité des acteurs, beaucoup plus que la conséquence de stratégies coordonnées. Que ce soit sur certains secteurs d'activités, à des stades précis de la vie de l'entreprise ou encore de modalités spécifiques d'intervention, des redondances peuvent être identifiées sur tous les territoires : développement touristique, soutien à la création d'entreprise, aménagement de zones d'activités...

Cette analyse permet d'identifier plusieurs principes qui devraient orienter les évolutions de leurs interventions en matière de développement économique :

- l'impérative et urgente réduction du nombre d'intervenants, par suppression et fusion d'intervenants, que ce soit parmi les collectivités territoriales, les chambres de commerce et d'industrie, les différents réseaux ;
- le cofinancement devrait être la traduction financière d'une stratégie partagée par les acteurs et n'être possible que dans ce cadre ;
- la compétence en matière de tourisme devrait être confiée à un seul niveau de collectivité ;
- le nombre de dispositifs en faveur de la création d'entreprise et le nombre d'intervenants dans ce domaine doivent être réduits ;
- les prestations par réduction de prix devraient faire l'objet d'une cartographie précise afin d'en

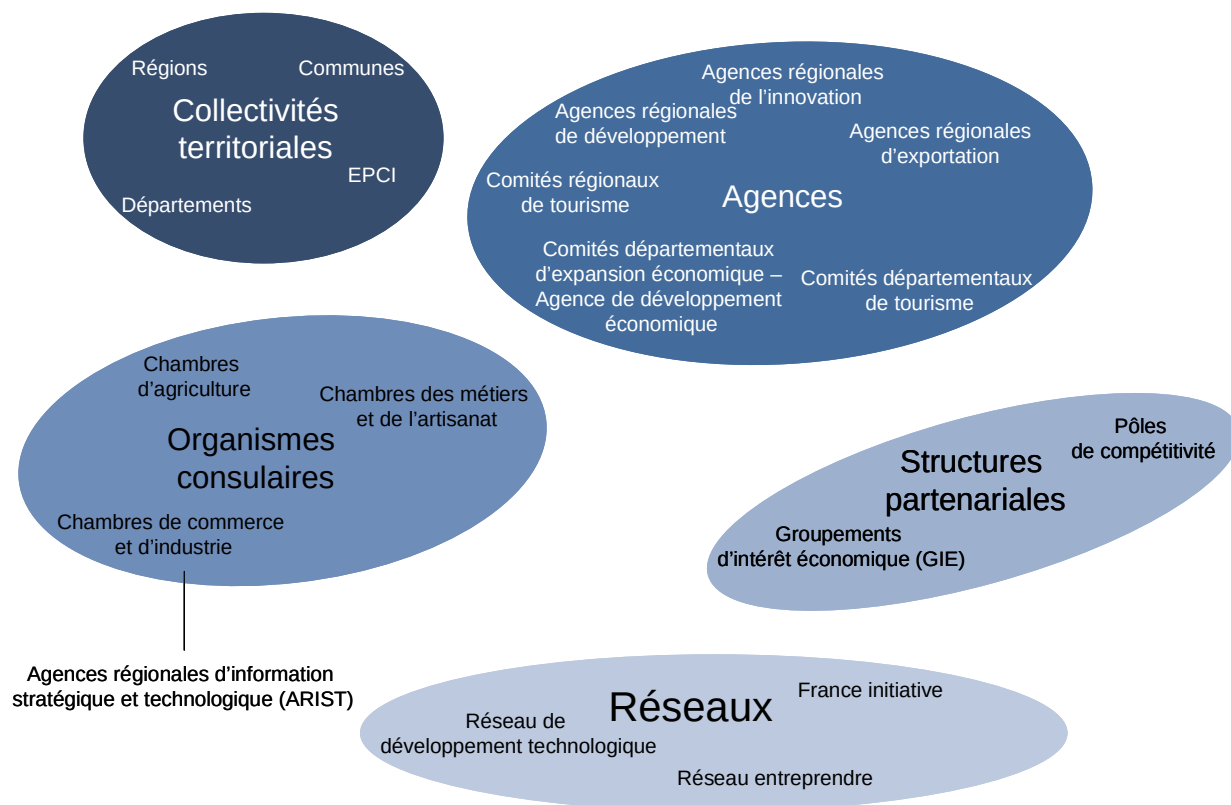
diminuer le nombre. C'est en effet ce type de prestation que chaque niveau développe sans coordination suffisante et ajoute à la complexité du système global.

2.2. Le nombre d'intervenants en matière de développement économique sur un territoire est élevé

2.2.1. Les collectivités territoriales font massivement appel à des structures relais

Dans son rapport de 2007 intitulé « Les aides des collectivités territoriales au développement économique », la Cour des comptes relevait que « *le nombre des intervenants directs au sein d'une même région est en moyenne supérieur à 60, voire à 100 lorsqu'on additionne les partenaires de second rang représentant des intervenants infra départementaux* ». Plus de cinq ans après ce constat, la mission a analysé spécifiquement la configuration des acteurs locaux du développement économique dans 10 des 22 régions métropolitaines françaises afin d'apprécier l'actualité du constat dressé en 2007.

Graphique 21 : Les intervenants locaux du développement économique



Source : Mission.

À partir de données élaborées en coopération avec le réseau des Chambres de commerce et d'industrie, il apparaît que pour ces dix régions, le nombre d'acteurs locaux du développement économique s'élève à 753, soit environ 75 par région. Ce chiffre est une estimation basse, dans la mesure où la base de données construite par la mission ne prend pas en compte les sociétés d'économie mixte (SEM).

Annexe II

Tableau 16 : Nombre d'acteurs locaux du développement économique par région étudiée

Région	Nombre d'acteurs locaux du développement économique
Alsace	36
Aquitaine	94
Champagne-Ardenne	39
Languedoc-Roussillon	82
Lorraine	58
Nord-Pas-de-Calais	93
Picardie	86
Provence-Alpes-Côte d'Azur	78
Rhône-Alpes	134
Île-de-France	88
Moyenne par région du panel	75,3

Source : CCI, Mission.

Le constat est donc globalement identique que celui dressé par la Cour des comptes : **le nombre d'acteurs par région est très élevé et il est difficile d'identifier des justifications à un maillage territorial si dense.**

Annexe II

Tableau 17 : Typologie des acteurs du développement économique territorial

	Agences de développement économique et comités d'expansion	CCI	CMA	Pôles de compétitivité	Entreprises publiques locales	Aide à la création d'entreprise
Missions	Accompagnement des entreprises Création (aide au financement des porteurs de projets, réalisation et animation d'immobilier et d'incubateurs) Développement aide au financement, accompagnement des entreprises en difficulté, appui à la recherche de foncier ou d'immobilier, aide à l'internationalisation et à l'export des PME, appui à l'insertion des entreprises dans les programmes européens, soutien à l'innovation, structuration et animation des clusters Prospection et accueil d'entreprises françaises et internationales Reprise - transmission, notamment par l'anticipation et accompagnement des mutations Attractivité et compétitivité des territoires Construction et amélioration de l'offre territoriale (conseil aux collectivités en matière d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation du développement économique, création de zones d'activités, ingénierie de projets territoriaux complexes, développement rural, touristique, culturel Promotion économique Accompagnement des territoires en mutation économique Coopération décentralisée	Accompagnement des entreprises Accueil pour les démarches administratives (centres de formalités des entreprises – CFE- et guichet unique), formations à l'installation, missions de conseil ou de soutien aux PME Développement à l'international Formation et le développement des compétences (gestion de 500 établissements de formation) Aménagement du territoire et gestion d'équipements ou d'infrastructures (aéroports, ponts, Zones d'activités, incubateurs...) Développement local Associées à l'élaboration par les Collectivités territoriales des documents d'urbanisme (SCOT – Schéma de Cohérence Territoriale et PLU – Plans Locaux d'Urbanisme). Elles peuvent se voir déléguer le droit de préemption par les communes ou leurs groupements pour la réalisation d'aménagements commerciaux.	Accompagnement des entreprises Diffusion de l'information juridique, fiscale, sociale, et économique Conseils en création – développement – transmission Tenue du Répertoire des Métiers et gestion du Centre de Formalités des Entreprises Actions de formation Promotion de l'entreprise artisanale par des actions collectives Développement local Intégrer l'artisanat dans les politiques d'aménagement et de développement économique mises en œuvre dans les différents territoires ; Participation à l'élaboration des SCOT, des PLU, avis consultatif en matière de droit de préemption.	Soutenir l'innovation Développement des projets collaboratifs de recherche et développement (R&D), en s'appuyant sur les synergies et la confiance créée entre les acteurs Concrétiser des partenariats entre les différents acteurs ayant des compétences reconnues et complémentaires ; Promouvoir un environnement global favorable à l'innovation en conduisant des actions d'animation, de mutualisation ou d'accompagnement des membres	Intervention dans une quarantaine de domaines d'activité : aménagement, logement, transports, tourisme, énergie, déchets... Elles se caractérisent par leur nature d'entreprise commerciale, leur capital public majoritairement (SEM) ou exclusivement (SPL et SPLA) contrôlé par les collectivités locales, ainsi que par leur vocation à satisfaire l'intérêt général et à privilégier les ressources locales.	Réseau initiative France Aide aux créateurs ou repreneurs d'entreprise dans le financement de leur dossier, via un prêt d'honneur sans garanties ; Appui dans le montage de leur projet et les accompagner ensuite Réseau Entreprendre Accompagnement par des chefs d'entreprise Financement sous forme de prêts d'honneur.

Annexe II

	Agences de développement économique et comités d'expansion	CCI	CMA	Pôles de compétitivité	Entreprises publiques locales	Aide à la création d'entreprise
Statut	Association loi 1901	Établissement public administratif	Établissement public administratif	Organes de gouvernance à statut généralement associatif	SEM : SA avec au moins 7 actionnaires, dont une personne de droit privé ; collectivités ont entre 50 et 85 % du capital. SPL et SPLA : SA, avec un capital public, détenu par au moins 2 CL ou leurs groupements.	Associations loi 1901
Périmètre d'intervention	Régional, ou départemental ; parfois infra-départemental	125 chambres territoriales (soit au moins une par département) 22 CCIR	En principe une CMA / département, parfois plus.	Thématique et ancré géographiquement	Les SEM ne sont pas territorialement limitées, tandis que les SPL et SPLA n'interviennent que sur le périmètre géographique et dans le champ de compétences de leurs collectivités locales membres	Réseau initiative France 238 plateformes Réseau Entreprendre 70 implantations

Source : Mission.

Annexe II

Tableau 18 : Tableau comparatif des interventions des agences régionales de développement économique, comités d'expansion économiques, chambres de commerce et d'industrie, des pôles de compétitivité et des réseaux France Initiative et Entreprendre

		Agences régionales de développement et comités d'expansion économique	Chambres de commerce et d'industrie	Pôles de compétitivité	Réseaux France Initiative et Entreprendre
Accompagnement des entreprises lors de la création	Assistance aux formalités administratives		X		X
	Formation à l'installation		X		
	Conseil en matière de financement	X	X		X
	Réalisation de projets immobiliers	X	X		
	Prêts d'honneur				X
Accompagnement de l'entreprise dans la phase de développement	Conseil en matière de financement	X	X	X	X
	Appui à la recherche de foncier ou d'immobilier	X			
	Structuration et animation de clusters	X		X	
	Soutien et conseil en matière d'innovation	X		X	
	Accompagnement à l'international	X	X	X	
	Accompagnement des entreprises en difficulté	X			
	Conseil et reprise – transmission	X	X		X
Soutien à attractivité et la compétitivité des territoires	Aménagement du territoire et gestion d'infrastructures		X		
	Prospection et accueil d'entreprises françaises et internationales	X			
	Création et gestion de zones d'activités	X	X		
	Développement rural, touristique, culturel	X			

Source : Mission.

2.2.2. La multiplication des cofinancements est le résultat de la complexité institutionnelle plus que la traduction de stratégies d'action coordonnées entre acteurs

L'ambition du guichet unique ne s'est jamais traduite dans les faits au niveau local. Au contraire, la volonté de rassembler les acteurs au sein de structures comme les agences de développement économique conduit *in fine* à ajouter un interlocuteur de plus sur le territoire. Le phénomène d'« agencification » au niveau local est d'autant moins lisible pour les entreprises qu'il n'est pas conduit de manière homogène sur l'ensemble du territoire national : certains départements ne se sont par exemple pas dotés de comité d'expansion économique ou d'agence départementale de développement (en revanche, toutes les régions l'ont fait avec des missions variées d'une région à l'autre).

La multiplication des acteurs conduit à une complexification des demandes d'aide. Par exemple, nombreuses sont les régions à confier l'instruction d'un dossier à une structure relais (comme les Chambres de commerce et d'industrie ou des sociétés de capital-investissement) alors qu'elles peuvent disposer de services internes à même de gérer cette instruction et que les fonds sont dans tous les cas versés par la région.

En conséquence, **les circuits de financement croisés peuvent être difficilement lisibles.** L'attribution d'aides publiques aux entreprises, dans un paysage institutionnel où le nombre d'acteurs est élevé, s'est logiquement accompagnée du développement de mécanismes de cofinancement. Chaque acteur se sentant légitime à intervenir, la notion de partenariat entre financeurs s'est progressivement développée et s'est matérialisée par des cofinancements. Ces derniers signifient que les collectivités territoriales, l'État ou d'autres financeurs interviennent conjointement sur un même projet en se coordonnant. **Les cofinancements ont principalement lieu dans le cadre des aides à l'immobilier et dans le cadre des projets partenariaux (plateforme d'innovation, projets structurants de R&D) des pôles de compétitivité.**

Le développement des cofinancements peut être *a priori* justifié par plusieurs arguments :

- ◆ répartir le coût global de l'intervention entre plusieurs intervenants, afin de permettre à ceux-ci d'être présents sur plus de projets pour un coût moindre, notamment en période de contrainte budgétaire ;
- ◆ améliorer la sécurisation juridique et l'analyse technique des dossiers grâce à la présence de plusieurs équipes d'experts dans l'instruction des dossiers.

En théorie, la logique de cofinancement doit pouvoir permettre aux différentes collectivités de coordonner leurs interventions sur des sujets d'intérêt commun. Ceci ne signifie toutefois pas que les stratégies respectives des acteurs se rapprochent. Ainsi, une collectivité peut sélectionner les dossiers cofinancés en fonction des priorités de sa propre stratégie de développement économique. Par exemple, la Communauté urbaine de Strasbourg souhaite désormais concentrer ses moyens financiers sur ses priorités métropolitaines dans le cadre de l'actualisation de sa feuille de route.

Les cofinancements constituent donc plutôt la conséquence du foisonnement institutionnel que la traduction du rapprochement des stratégies respectives de chaque acteur qui ont vocation à aboutir à une spécialisation des champs d'intervention. Ils sont également associés à plusieurs risques :

- ◆ difficulté d'identification des financeurs par les entreprises ;
- ◆ manque de lisibilité pour les collectivités dont l'action est « diluée » dans des projets cofinancés ;

- ♦ longueur et complexité des circuits d'instruction ou de financement, qui peuvent allonger la procédure lorsque les cofinanceurs n'ont pas mis en place en amont une procédure unique d'accès aux financements pour l'entreprise.

Plusieurs bonnes pratiques ont été développées pour réduire le risque de longueur et de complexité du circuit administratif. Ainsi, dans la Drôme, la région a délégué l'accueil des entreprises et l'instruction des dossiers au département. Un seul dossier commun à tous les financeurs suffit. Dans le cas des pôles de compétitivité, le cofinancement par l'État (Fonds unique interministériel –FUI- géré par Oséo) et les collectivités territoriales est facilité par la mise à disposition par la DGCIS d'une plateforme informatique ouverte aux financeurs.

En conclusion, les cofinancements ne sont pas un outil de coordination au niveau stratégique mais la conséquence du foisonnement institutionnel en matière d'aides aux entreprises. Leur pertinence est soumise à conditions : le nombre de cofinanceurs doit être limité et la lourdeur administrative pour l'entreprise devrait être réduite au maximum par le recours à un dossier unique.

3. Analyse des coûts de gestion associés aux interventions des collectivités territoriales en matière de développement économique

La multiplicité des acteurs, le nombre élevé de dispositifs d'intervention et les volumes financiers importants consacrés par les collectivités locales au développement économique rendent nécessaire l'analyse des frais de gestion associés à ces interventions.

Il s'agit d'apprécier si ces frais de gestion sont maîtrisés et s'ils peuvent être rationalisés pour permettre de réaliser des économies sans affecter les sommes consacrées au développement économique.

L'objectif est premier est par conséquent d'appréhender les dépenses de personnel, les frais de gestion (courrier, télécommunication, frais de déplacement,...) induits par la mission de développement économique, et les frais généraux (frais relatifs aux locaux et prestations associées). Cet exercice s'avère toutefois très complexe faute d'informations correctement exploitables en la matière.

La mission s'est donc concentrée sur :

- ♦ l'évaluation des charges de personnel et des ETP mobilisés dans les collectivités locales en procédant par extrapolation de données ; elle a également estimée les frais de structure supportés par les collectivités ;
- ♦ l'évaluation des emplois financés par les collectivités dans les agences de développement économique. L'analyse n'inclut donc pas les structures comme les comités régionaux du tourisme.

3.1. En matière de développement économique, les dépenses de personnel des collectivités locales sont globalement correctement corrélées à l'évolution des dépenses d'action économique

3.1.1. Méthodologie d'analyse des dépenses de personnel

3.1.1.1. Les dépenses de personnel

Les charges de personnel assumées par les collectivités locales pour exercer la mission de développement économique sont disponibles dans la base DGFIP pour les communes, les

groupements et les départements. Ces montants sont obtenus par croisement de la nomenclature par nature (comptes 64) et de la nomenclature par fonction (fonction 9 et ses sous-fonctions).

Ces charges ne sont en revanche pas disponibles pour les régions. La nomenclature comptable applicable aux régions n'oblige en effet la ventilation des charges de personnel que pour celles relatives aux personnels techniques des lycées.

3.1.1.2. Le nombre d'ETP dédiés

Aucune information ne permet de disposer d'une vision consolidée, exhaustive et actualisée des effectifs mobilisés par les collectivités locales sur le développement économique. Les tableaux des effectifs ne permettent pas d'avoir une vision par métier. Sur le champ concerné, le panorama statistique des métiers territoriaux établi par l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences est en cours de mise à jour : les données ne sont donc pas disponibles, les dernières données collectées sont par ailleurs trop anciennes pour être utilisées.

3.1.1.3. Hypothèses retenues

Face à ces difficultés, la mission a retenu la méthodologie suivante :

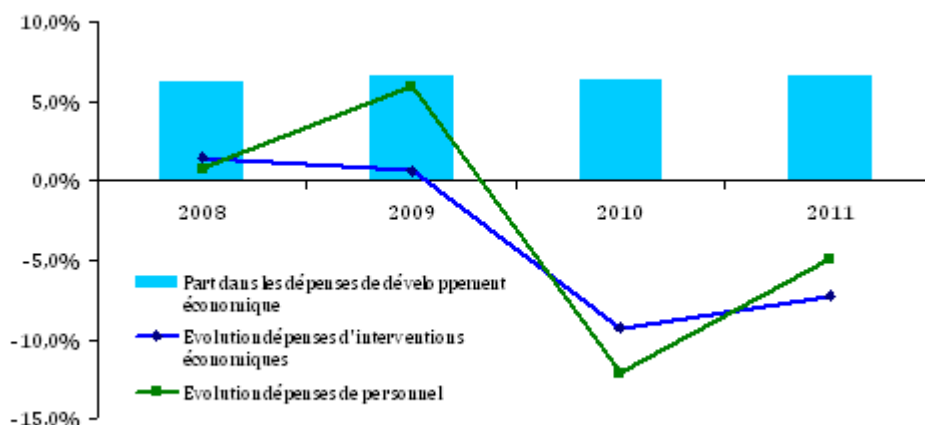
- ♦ **estimation du coût annuel moyen chargé d'un ETP, par niveau de collectivité** : à partir des données INSEE 2010 relatives au salaire mensuel net des agents de la fonction publique territoriale par catégorie de collectivité, la mission a reconstitué le coût chargé annuel d'un agent ;
- ♦ **estimation du nombre d'ETP mobilisés dans les collectivités locales** : à partir des charges de personnel extraites de la base de données DGFIP et de l'estimation du coût annuel moyen chargé d'un ETP, la mission a déduit le nombre d'ETP mobilisés sur le développement économique, par catégorie de collectivité ;
- ♦ **cas particulier des régions** : la mission a collecté auprès de neuf régions les informations suivantes : nombre d'ETP dédiés au développement économique et coût moyen annuel chargé d'un agent de la collectivité (hors agents des lycées). Les informations collectées ont permis de déduire les charges de personnel supportées par ces régions. Ces neuf régions représentent plus du tiers des dépenses totales régionales en matière de développement économique : les résultats (nombre d'ETP et dépenses salariales) ont donc été extrapolés pour l'ensemble des régions. Cette méthode n'a pu être conduite que sur une seule année (2011).

La méthode retenue ayant pour effet d'afficher un coût moyen par agent dans les régions significativement plus élevé que celui estimé pour les départements (puisque les données INSEE intègre les salaires des agents techniques des lycées et des collèges), le coût moyen d'un agent départemental obtenu à partir des données INSEE a été retraité.

3.1.2. L'évolution des dépenses de personnel et celle de leur part dans les dépenses relatives au développement économique sont correctement corrélées

Les charges de personnel des communes, des groupements et des départements ont progressé de 1,8 % en moyenne annuelle entre 2007 et 2011, tandis que la part de ces charges dans les dépenses de développement économique a progressé de 0,9 point. Ce constat masque toutefois des variations différentes selon les niveaux de collectivité.

Graphique 22 : Évolution des dépenses des départements

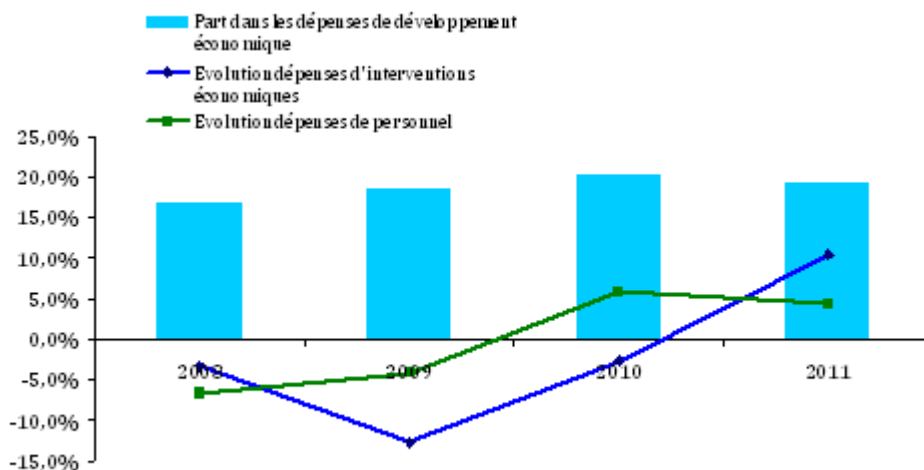


Source : Mission.

Pour les départements, les charges de personnel comme celles d'intervention économique s'inscrivent en diminution depuis 2010. Elles ont baissé de près de 11 %, cette diminution étant toutefois moins importante que celles des dépenses totales de nature économique (-14 %).

Les évolutions sont toutefois bien corrélées. La part des dépenses de personnel est restée ainsi relativement stable : elle a progressé de 0,3 point sur la période.

Graphique 23 : Évolution des dépenses des communes



Source : Mission.

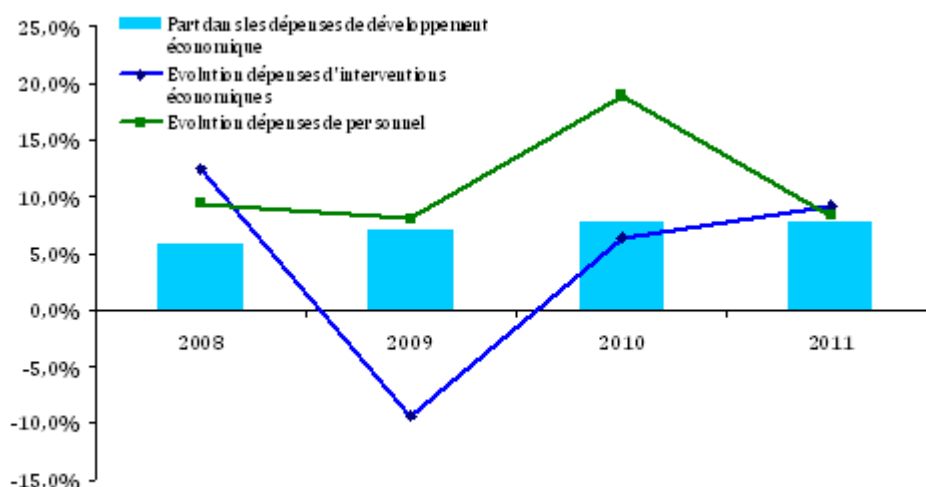
Les dépenses de personnel des communes ont diminué entre 2007 et 2009, mais ont de nouveau progressé entre 2009 et 2011, ce qui, sur la période 2007-2011, représente une légère baisse des dépenses de personnel, toutefois moins importante que la baisse des dépenses totales d'action économique (-9,4 %). La part des dépenses de personnel a ainsi progressé de 1,6 point.

Les groupements à fiscalité propre ont quant à eux vu leurs charges de personnel croître de façon importante (+52 % sur la période), notamment au regard de l'évolution globale de

Annexe II

leurs dépenses sur la fonction 9 (+ 18,7 %). La part des dépenses de personnel a donc fortement augmenté, passant de 6 % à 7,7 %.

Graphique 24 : Évolution des dépenses des groupements



Source : Mission.

La part des dépenses de personnel du groupe communal analysé dans sa globalité, est toutefois restée relativement stable : elle est passée de 11,0 % à 11,9 %.

Au total donc, les dépenses salariales apparaissent maîtrisées dans la mesure où elles sont globalement correctement corrélées à l'évolution des dépenses d'action économique. L'appréciation de leur niveau en termes absolus est en revanche difficile à établir dans la mesure où il n'existe pas de point de comparaison avec d'autres structures semblables.

3.1.3. La part des dépenses de personnel dans les sommes dédiées au développement économique apparaît relativement plus importante dans les communes et les départements

Le nombre d'ETP mobilisés dans les collectivités peut être estimé à un peu plus de 13 000. Les charges de personnel, toutes collectivités confondues, représentent moins de 8 % des dépenses totales consacrées au développement économique.

Tableau 19 : Estimation du nombre d'ETP affectés au développement économique par strate de collectivité (données 2011)

	Communes	Groupements	Départements	Régions	Total
Dépenses de personnel (en M€)	187,6	131,0	105,2	87,5	511,3
Part dans les dépenses d'intervention économique (en %)	19,1	7,7	6,6	4,0	7,9
Coût moyen chargé d'un ETP (estimation, en €)	32 890	36 096	53 142	48 163	38 942
Nombre d'ETP (estimation)	5 704	3 630	1 980	1 816	13 129

Source : Mission.

La part des charges de personnel dans les communes est de 19 %, ce qui paraît élevé. Ce constat est toutefois à nuancer au regard du mode d'intervention : les deux tiers des dépenses

des communes en matière de développement économique passent par la réalisation directe de projets et d'actions ; un tiers seulement passe par des subventions à des tiers.

Néanmoins, les groupements ont une proportion de dépenses en gestion directe comparable à celle des communes ; pour autant la part des charges de personnel est 2,5 fois moins importante.

Si la part des charges de personnel des départements apparaît quant à elle plutôt faible, elle est également à mettre en regard des modalités d'intervention des départements. Ceux-ci interviennent à plus de 70 % par le biais de subventions à des tiers.

Les régions interviennent en subvention dans les mêmes proportions, pour autant la part des charges de personnel est 1,6 fois inférieure à celle des départements.

L'analyse par catégorie de collectivités montre en conséquence que les charges de personnel dans les communes et les départements sont comparativement plus élevées que dans les groupements et les régions.

Enfin, si la part des dépenses de personnel pour les départements et les régions est nettement inférieure à celle constatée dans les communes, ce constat doit être relativisé par le recours beaucoup plus important qu'ils font à des structures intermédiaires.

3.1.4. En intégrant les frais de structure supportés par les collectivités, en plus des charges salariales, les frais de gestion représenteraient un peu plus de 10 % des dépenses totales consacrées au développement économique

À partir d'un échantillon de quelques collectivités, la mission a pu constater que le coût complet d'un ETP (frais de personnel, frais de fonctionnement et frais généraux) équivalait environ à 1,4 fois son coût moyen annuel salarial chargé.

En extrapolant ce constat, **la part des frais de gestion supportés par les collectivités dans l'exercice de leur mission d'intervention en matière économique peut être estimée à 10,5 % des sommes qu'elles consacrent à cette mission (700 M€ sur un total de dépenses de 6,5 Mds€).**

3.2. Les collectivités financent également une grande partie des effectifs mobilisés par les autres acteurs locaux : focus sur les agences de développement économique

Si les frais de personnel des collectivités locales semblent plutôt maîtrisés, malgré de fortes différences entre strates, il importe d'éclairer ce constat par une analyse des effectifs et des frais correspondant mobilisés dans les structures locales de développement économique, dans la mesure où nombre d'entre elles sont financées par des collectivités.

La mission a montré que le nombre d'acteurs économiques intervenant au plan local, est très élevé, **75 en moyenne par région** (cf. *supra*). La mise en évidence des coûts de gestion et frais de structure de tous ces acteurs aurait nécessité de repérer précisément l'ensemble des intervenants, toutes régions confondues, identifier leurs effectifs, leurs budgets et leurs charges de structure.

Faute d'éléments permettant une étude exhaustive, la mission a choisi de concentrer son analyse sur les agences de développement économique et comités d'expansion, qui représentent des démembrements proches des collectivités. Ce sont généralement des

structures intervenant en relais des collectivités territoriales, et subventionnées à hauteur de 90 % environ par les collectivités locales de rattachement.²⁹

Environ 110 agences de développement ont été recensées, notamment par le biais du CNER, fédération des agences de développement et comités d'expansion. Elles sont généralement de statut associatif, et peuvent couvrir un périmètre régional, départemental ou infra-départemental.

Le budget moyen d'une structure est de 1,6 M€.³⁰ Globalement, ces acteurs économiques locaux gèrent 176 M€ de budgets, dont 90 % proviennent de subventions de leurs collectivités locales de rattachement. **Environ 158 M€ sont donc alloués par les collectivités locales aux agences de développement économique, pour réaliser des missions dans leurs deux principaux champs d'intervention, à savoir l'accompagnement des entreprises et de promotion des territoires.**

Pour ce qui concerne les effectifs des agences de développement et comités d'expansion économique, l'étude du CNER précise que le personnel est de treize ETP en moyenne par agence. Ce sont donc environ **1 430 ETP qui interviennent en matière de développement économique, en plus de ceux mobilisés par les collectivités locales, ce qui équivaut à environ 11 % des effectifs des collectivités territoriales affectés au développement économique.**

D'après les éléments tirés d'une enquête sur les salaires 2010, réalisée pour l'union des cadres et collaborateurs de l'action régionale (UCCAR), la mission a pu estimer que les frais de personnel représenteraient un tiers des budgets de ces agences et que les frais de gestion en représenteraient environ 45 %. **Sur les 158 M€ alloués à ces agences par les collectivités, environ 71 M€ contribueraient donc aux frais de gestion.**

3.3. Synthèse du nombre et du coût des emplois affectés au développement économique dans les collectivités territoriales et les agences de développement économique.

La mission estime à près de 15 000 le nombre d'ETP affectés au développement économique dans les collectivités territoriales et les agences de développement économique, et à un coût annuel complet proche de 900 M€.

Ces chiffres ne couvrent pas les structures qui n'ont pu être analysées par la mission, comme les comités du tourisme (régionaux et départementaux) ou les SEM.

Tableau 20 : Synthèse des résultats de l'analyse

	Nombre d'ETP affectés au développement économique (estimation)	Coûts salariaux pour les collectivités territoriales (en M€)	Coûts complets (salaires + gestion et fonctionnement) pour les collectivités territoriales (en M€)
Collectivités territoriales	13 129	511	699
Agences de développement économique	1 430	52	173
Total	14 559	563	872

Source : Mission.

²⁹ Source : enquête réalisée par la Fédération nationale des agences de développement économique et comités d'expansion (CNER).

³⁰ Source : CNER.

Annexe II

La mission a également sollicité plusieurs collectivités territoriales pour estimer la répartition des ETP par nature d'activité au sein des collectivités territoriales (relation directe avec les entreprises, relations avec les partenaires et animation, travail interne (instruction des dossiers, préparation des décisions)).

Les réponses obtenues des collectivités permettent de tirer quelques conclusions à propos des régions. Au sein des conseils régionaux, environ 20 % des ETP sont affectés à la relation directe avec les entreprises, 30 % à la relation avec les partenaires institutionnels (collectivités publiques, pôles de compétitivité, consulaires...) et 50 % au travail interne (instruction de projets, stratégie, évaluation, préparation des décisions...).

On peut relever à cet égard que, d'après ces estimations, plus d'ETP sont affectés à la relation avec les autres partenaires qu'avec les entreprises elles-mêmes, traduisant la complexité du système d'aides et leur fonction d'ensemblier (la relation directe avec les entreprises relevant davantage des agences)³¹.

Concernant les départements, les mêmes limites méthodologiques sont à prendre en considération. Il semble néanmoins que la part temps passé en relations directes avec les entreprises soit plus limitée que celle des régions.

Tableau 21 : Estimation de la répartition des effectifs affectés au développement économique dans les collectivités territoriales par nature d'activité

	ETP	Relations directes avec les entreprises (en %)	Relations avec les partenaires, animation (en %)	Travail interne (instruction dossiers, préparation de décisions...) (en %)
CU Lyon	100	15	55	30
CU Strasbourg	50	33	33	33
CG Nord	8	5	55	40
CG Bas-Rhin	30	15	45	40
CG Rhône	6	20	40	40
CR Aquitaine	144	45	27	28
CR Midi-Pyrénées	48	20	20	60
CR Bourgogne	30	20	25	55
CR Haute-Normandie	40	16	37	47

Source : Réponses des collectivités territoriales, mission.

³¹ Il convient toutefois de souligner que ces estimations sont issues des réponses de quatre régions et qu'elles ne représentent qu'un faible échantillon de celles-ci. Les données transmises sont toutefois concordantes à l'exception de l'Aquitaine dont plusieurs autres indicateurs (budgétaires notamment) la font apparaître comme atypique.

4. Analyse des mécanismes d'évaluation des dispositifs proposés par les collectivités territoriales – approche de leur efficacité par le croisement de données macroéconomiques et budgétaires

4.1. Les collectivités ont un recours hétérogène aux procédures d'évaluation qui contribuent à principalement à améliorer l'efficacité et la cohérence des dispositifs

4.1.1. Les procédures d'évaluation semblent répandues parmi les collectivités même si elles recouvrent des modalités très variées

Les questionnaires transmis par les collectivités et les Directes font apparaître que **des procédures d'évaluation existent dans la quasi totalité des collectivités concernées sous des formes très variées**. Les conditions de ces procédures sont définies librement par les collectivités à l'exception de certains dispositifs et politiques, en particulier de conseils régionaux, qui font l'objet d'une évaluation obligatoire et normée dès lors qu'elles sont cofinancées par des fonds régionaux européens. L'Union européenne impose en effet que les programmes opérationnels, documents stratégiques pour la mise en œuvre des fonds européens dans une région, et les projets soutenus fassent l'objet d'évaluations *ex ante*, *ex post* et en cours de mise en œuvre. Pour la période 2007-2013, les conseils régionaux étaient autorités de gestion déléguées d'une partie des fonds du FEDER.

Dans le cadre de leurs évaluations, certaines collectivités ne mentionnent qu'un suivi interne d'indicateurs quantitatifs liés directement à l'assiette de l'aide octroyée (nombre d'emplois ou de créations d'entreprise soutenus par exemple). Si ce suivi correspondant à un contrôle de gestion est nécessaire pour mesurer les effets directs des dispositifs et s'assurer de leur bonne mise en œuvre, il est insuffisant pour appréhender l'effet global d'une aide sur le développement de l'entreprise et identifier d'éventuelles voies de progrès du dispositif.

La grande majorité des collectivités complète cette approche par des évaluations qualitatives ouvertes aux parties prenantes, *in itinere* et *ex post* principalement. Chaque année, les procédures d'évaluation concernent un ou plusieurs dispositifs. Certaines régions ont institutionnalisé cette démarche en définissant chaque année un « programme d'évaluation ». En 2012, l'Auvergne a ainsi évalué les politiques de parcs d'activité, de filières et du tourisme, la Basse-Normandie ses dispositifs en faveur de la création d'entreprises, de redynamisation des territoires et ceux de soutien en haut de bilan.

Les évaluations qualitatives impliquent *a minima* une interrogation des entreprises bénéficiaires de ces dispositifs (enquête en ligne, entretiens...). Dans certains cas, les parties prenantes du développement économique concernées par le dispositif (autres collectivités, services de l'État, organismes consulaires, associations d'entreprises, syndicats professionnels...) sont également consultées voire associées à l'ensemble de la démarche, de sa conception à la définition des suites à donner.

Les évaluations « chemin faisant » sont généralement conduites par les services de la collectivité, que les parties prenantes soient ou non associées. Les évaluations *ex post* font en revanche régulièrement appel à des prestataires extérieurs. Des régions comme l'Île-de-France ont comme principe le recours systématique à un prestataire externe.

4.1.2. Les résultats des évaluations influent l'orientation des dispositifs et des politiques des collectivités mais ne conduisent que très exceptionnellement à leur suppression

Il ressort des questionnaires collectivités et Direccte que **les résultats des évaluations qualitatives sont utilisés pour faire évoluer des dispositifs et alimenter de nouvelles orientations stratégiques**. En Basse-Normandie, une évaluation des dispositifs d'intervention économique et de formation visant à mesurer l'impact des interventions de la Région sur la dynamisation de la création, reprise et transmission d'entreprise a été réalisée en 2012 par un cabinet privé. À l'issue de cette évaluation, la région élabore un nouveau parcours du porteur de projet pour une mise en œuvre prévue en 2014. En Haute-Normandie, l'évaluation des dispositifs d'aides individuelles directes aux entreprises conduites en 2009-2010 a alimenté la réflexion de la nouvelle stratégie régionale votée en 2011. Les entreprises sont désormais soutenues sur la base d'un contrat pluriannuel global et non plus dispositif par dispositif. **Les questionnaires ne mentionnent en revanche aucun cas de dispositif ou de politique sectorielle arrêté à la suite d'une évaluation.**

Les évaluations portent le plus souvent sur un dispositif particulier (volet économique des contrats territoriaux en Rhône-Alpes par exemple) ou une politique sectorielle (politique de soutien aux filières en Île-de-France), plus rarement sur l'ensemble d'une stratégie. Seules certaines régions (Midi-Pyrénées, Limousin...) indiquent avoir conduit une évaluation de leur SRDE 2005-2010 avant d'élaborer un nouveau schéma. L'Auvergne a par exemple mené une évaluation de son SRDE en 2012 qui a permis de constater des effets bénéfiques en matière de structuration des interventions économiques de la collectivité, de financement des entreprises et de soutien à l'innovation tout en soulignant une trop grande dispersion quant au nombre d'axes poursuivis et la faiblesse du SRDE en tant qu'outil de pilotage.

Les évaluations semblent se limiter à une mesure de l'efficacité et de la cohérence d'un dispositif ou d'une politique et rencontrent des difficultés à apprécier leur impact réel sur la situation globale d'une entreprise et, *a fortiori*, sur la condition économique d'un territoire.

Cette limite est commune à toute évaluation de dispositif public dont l'effet est difficilement identifiable parmi l'ensemble des facteurs ayant une influence micro et macroéconomique, et notamment les autres interventions économiques publiques. **Aucune collectivité ne mentionne le recours à des compétences de nature académique et/ou économétrique (universités, services de l'INSEE...) pour chercher à identifier de tels effets économiques, même seulement microéconomiques.**

La possibilité de conduire de telles analyses est cependant limitée par les restrictions d'accès aux données économiques de l'État, en particulier les données individuelles des entreprises, au titre du secret bancaire (Banque de France, Oséo), statistique (INSEE, Douanes) ou fiscal.

4.2. Approche de l'efficacité des politiques de soutien au développement par rapprochement de variables macroéconomiques et de données budgétaires des collectivités territoriales

Encadré 8 : Méthodologie

L'analyse de l'efficacité des dispositifs de soutien mis en œuvre par les collectivités en faveur du développement économique peut être envisagée de deux manières :

- par **l'évaluation de l'efficacité dispositif par dispositif** : il s'agit ici des évaluations à mener par les collectivités territoriales ;
- par la **mise en regard de variables macroéconomiques et de l'effort budgétaire des collectivités en faveur du développement économique**.

L'évaluation dispositif par dispositif est de la compétence des collectivités qui les portent et n'était pas l'objet de la présente mission. La diversité des dispositifs en vigueur empêche par ailleurs la concrétisation d'une démarche d'évaluation portant sur chaque outil.

Le second type d'analyse possible consiste à mettre en regard un certain nombre de variables macro-économiques avec les efforts budgétaires des collectivités territoriales afin d'apprécier l'existence d'une corrélation entre les deux.

Cette démarche n'est pas sans présenter de limites méthodologiques. L'existence d'une corrélation n'emporte pas démonstration de la causalité et du sens de celle-ci. Par exemple, la coexistence de faibles taux de dépense intérieure de recherche et développement (publique et privée) et de taux élevés d'effort budgétaire en faveur de la recherche et de l'innovation dans certaines régions peut être interprétée de plusieurs façons :

- les dépenses des régions en faveur de la recherche et de l'innovation sont peu efficaces et n'ont pas suffisamment d'effets d'entraînement sur les entreprises ;
- ou la région a pris la mesure des carences locales en matière de recherche et d'innovation et investit pour lutter contre celles-ci.

Les corrélations mises en évidence dans le présent document ont par conséquent pour objectif principal d'orienter des réflexions ultérieures sur les causalités à l'œuvre et le sens de celles-ci.

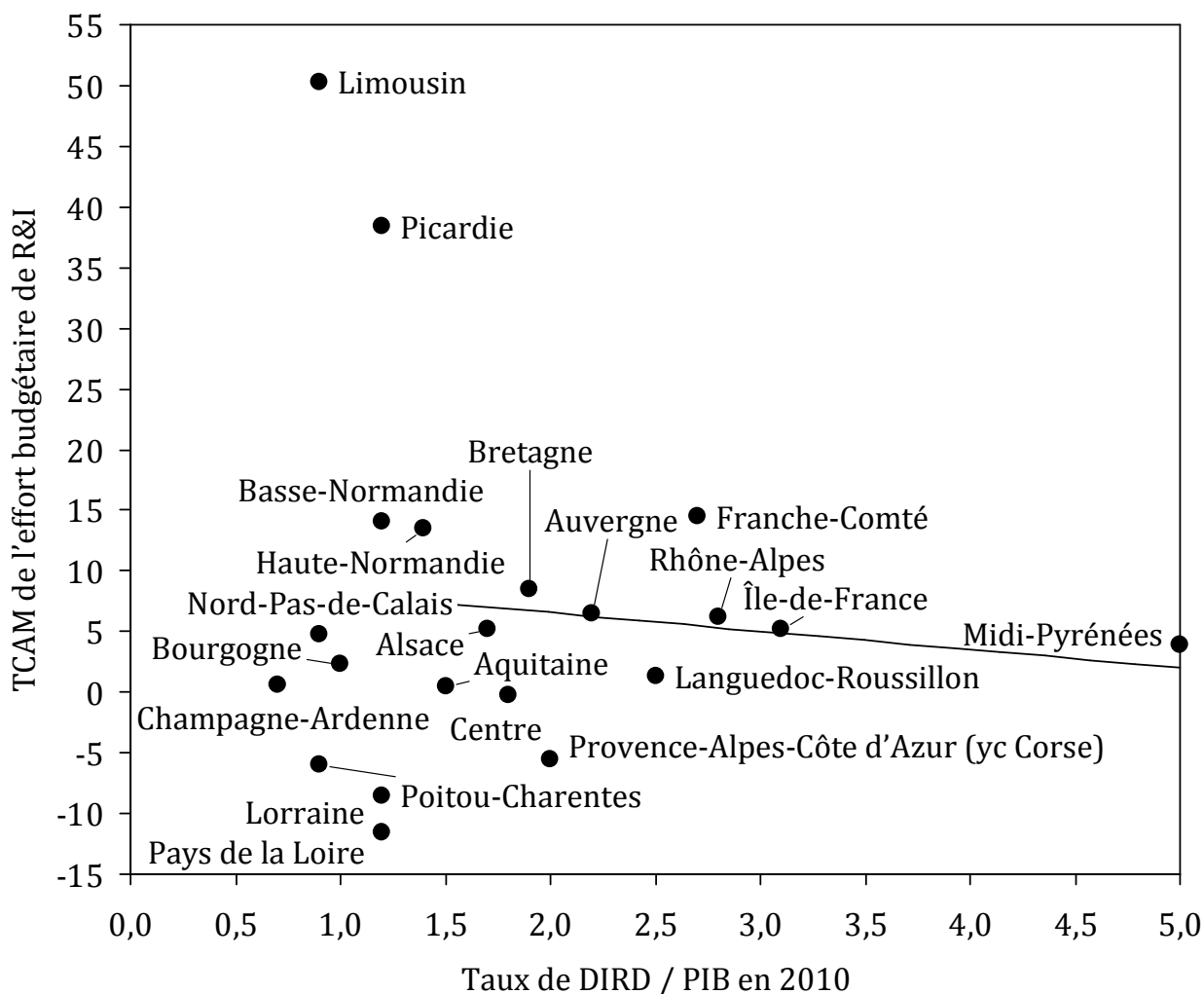
4.2.1. Dépenses de recherche et d'innovation

Selon l'INSEE, la dépense intérieure de recherche et développement (DIRD) correspond aux travaux de recherche et développement (R&D) exécutés sur un territoire quelle que soit l'origine des fonds. Une partie est exécutée par les organismes publics, l'autre par le secteur privé. Elle comprend les dépenses courantes (masse salariale des personnels de R&D et dépenses de fonctionnement) et les dépenses en capital (achats d'équipements nécessaires à la réalisation des travaux internes à la R&D et opérations immobilières réalisées dans l'année).

Les données budgétaires consacrées à la recherche et à l'innovation peuvent être identifiées pour les régions seules (sous-fonction 92).

Le graphique ci-dessous met en regard le taux de croissance annuel moyen de l'effort budgétaire des régions en matière de recherche et d'innovation de 2007 à 2010 avec le ratio DIRD de la région / PIB de la région en 2010.

Graphique 25 : Taux de croissance annuel moyen de l'effort budgétaire en matière de R&I par les régions (2007-2010) (en %) et ratio DIRD/PIB en 2010 (en %)



Source : Données DGFiP, INSEE, retraitement mission.

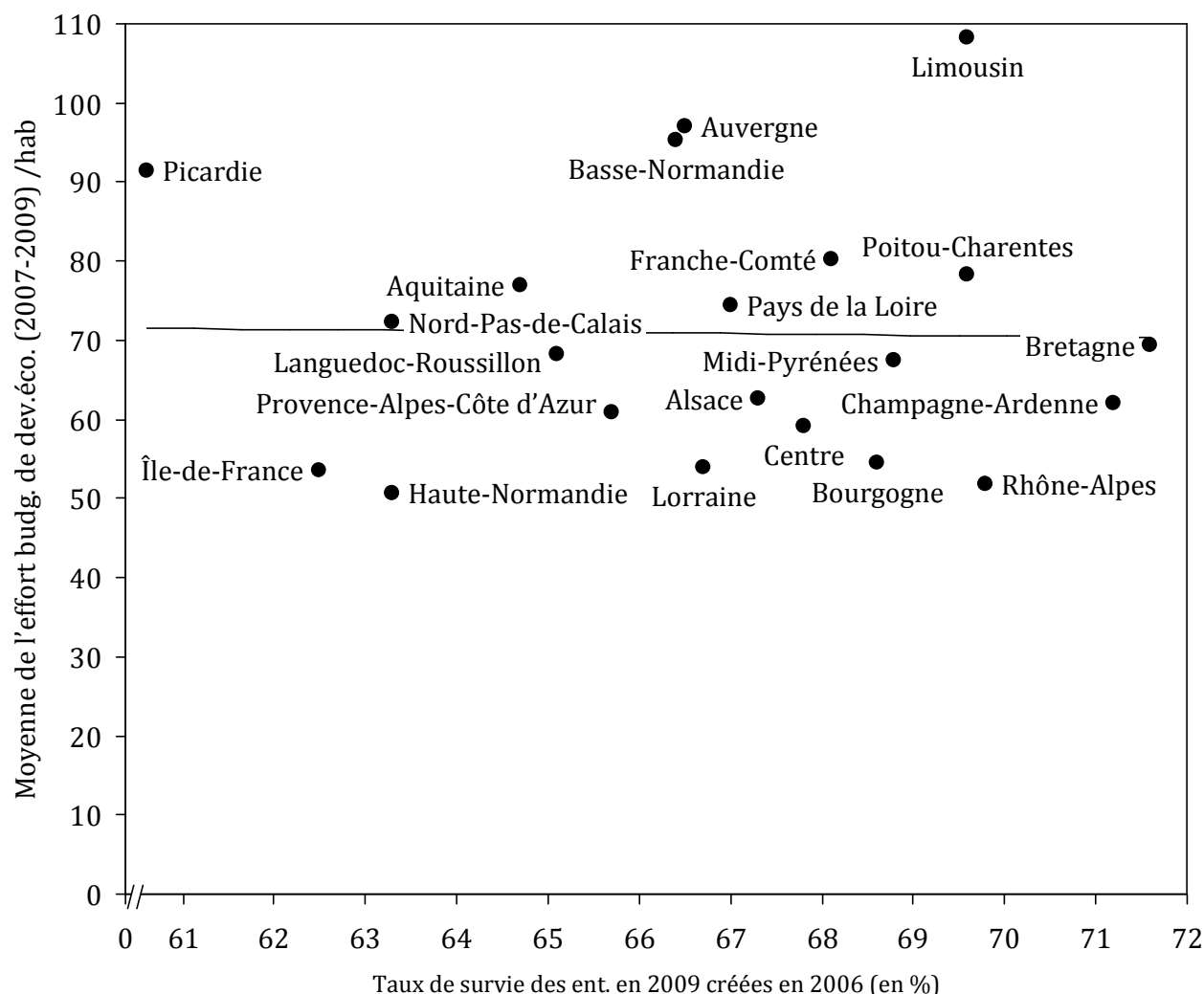
Le lien de corrélation entre intensité de l'effort budgétaire sur la période 2007-2010 et niveau des dépenses en matière de recherche et développement en 2010 n'est pas avéré. La courbe de tendance indique même plutôt une corrélation négative. Les données disponibles ne permettent donc pas d'identifier un lien direct entre dépenses de R&D financées par le Conseil régional et niveau final de la DIRD plus élevé.

4.2.2. Taux de survie des entreprises

Les performances des économies régionales peuvent être appréhendées par l'observation du taux de survie des entreprises après trois ans d'existence. L'INSEE fournit ces statistiques pour la période 2006-2009, qui peuvent être comparées à l'effort budgétaire des régions en matière de soutien au développement économique. Cet effort budgétaire est ici mesuré en euros/habitant sur la période 2007-2009 (les données de l'année 2006 sont indisponibles).

Comme l'indiquent les observations relatives à l'analyse qualitative des dispositifs mis en œuvre par les régions, la phase de développement des entreprises est soutenue par un nombre élevé d'aides. Cette phase couvre les étapes de croissance de l'entreprise après amorçage/création, notamment durant les premières années de vie.

Graphique 26 : Effort budgétaire en faveur du développement économique et taux de survie des entreprises (hors Corse et DOM)



Source : Données DGFIP, INSEE, retraitement mission.

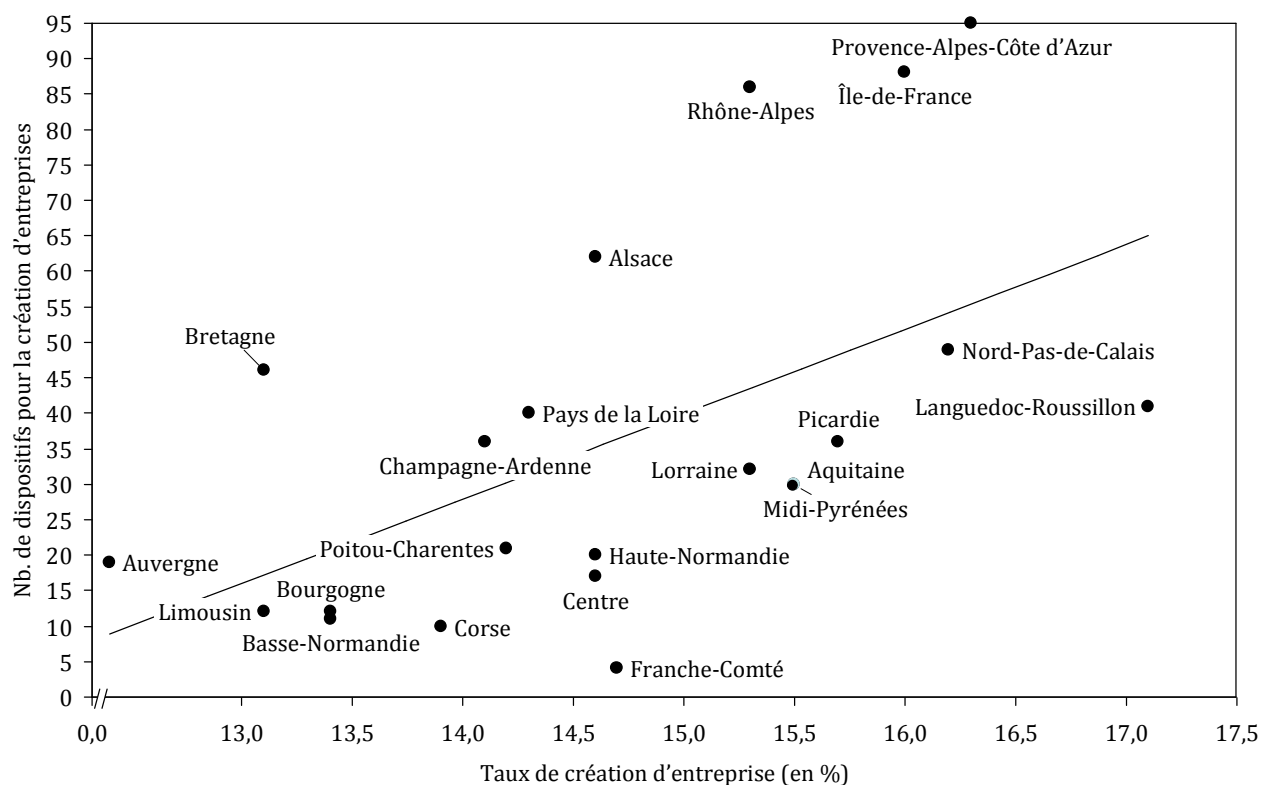
Il n'est pas possible d'établir de lien de corrélation entre le taux de survie des entreprises et la moyenne par habitant du budget de développement économique régional. En toute hypothèse, le taux de survie dépend principalement d'autres variables exogènes comme la conjoncture ou la nature du tissu entrepreneurial.

4.3. Taux de création d'entreprise

L'analyse quantitative et qualitative a montré que les collectivités territoriales, mais aussi l'État, avaient largement investi le champ de la création d'entreprise. Les bases de données disponibles ne permettent pas d'appréhender l'effort financier dédié à la création des entreprises collectivité par collectivité. En revanche, elles permettent, pour les régions, d'identifier le nombre de dispositifs de soutien à la création d'entreprise, traduisant, même de manière imparfaite, l'effort des collectivités en faveur du soutien à la création d'entreprise.

Le nombre de dispositifs peut être mis en regard du taux de création d'entreprises, défini par l'INSEE comme le rapport du nombre des créations d'entreprises d'une année au stock d'entreprises au 1^{er} janvier de cette même année.

Graphique 27 : Nombre de dispositifs de soutien à la création d'entreprise et taux de création d'entreprise



Source : Base ISM, INSEE, retraitement mission.

Il existe une corrélation entre le nombre de dispositifs de soutien à la création d'entreprise dans une région (dispositifs applicables aux niveaux régional, départemental, intercommunal, communal) et le taux de création d'entreprise, comme l'indique la pente positive de la courbe de tendance.

Le lien existant entre les deux variables doit être interprété avec précaution. Le foisonnement des dispositifs n'est en effet pas un avantage pour la création d'entreprises : la conclusion du lien de corrélation ne doit pas être de multiplier les dispositifs, au risque d'affaiblir la lisibilité du système d'aide, déjà fort complexe. D'autres variables peuvent également entrer en ligne de compte pour expliquer la création d'entreprises, comme la croissance du PIB régional.

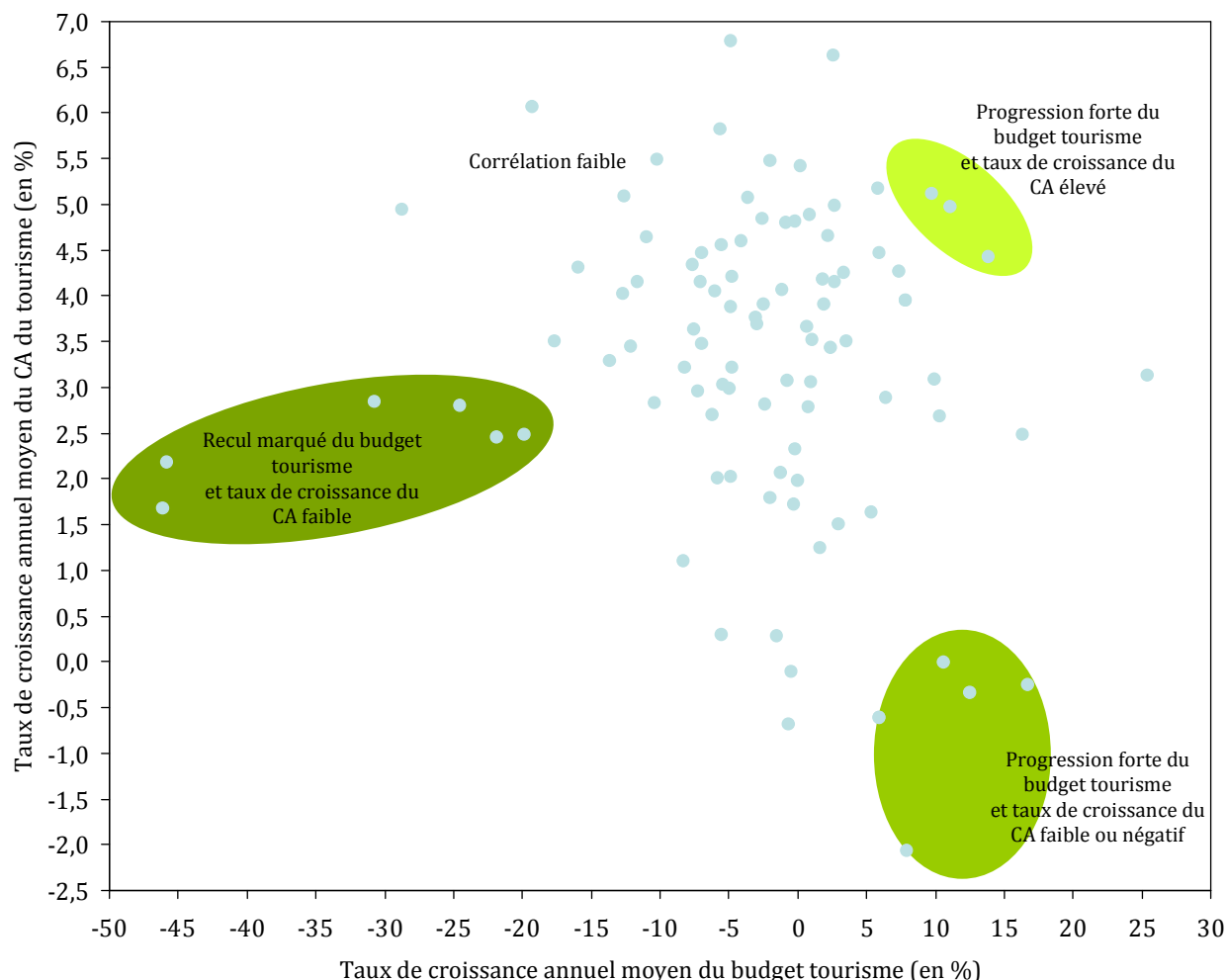
En toute hypothèse, la multiplication des dispositifs semble traduire un effort accru d'accompagnement de la région en faveur des entreprises sans que la multiplication des dispositifs explique, *per se*, l'amélioration des résultats en matière de survie de l'entreprise.

4.3.1. Dépenses en faveur du secteur du tourisme

L'analyse par secteur de la corrélation entre effort budgétaire et résultats macroéconomiques n'est possible que pour les secteurs spécifiquement suivis par la nomenclature comptable (ou retraités comme tels par la mission), comme le tourisme.

Le graphique ci-dessous présente les taux de croissance annuels moyens du chiffre d'affaires du secteur du tourisme d'une part et du budget des départements consacré au tourisme d'autre part, pour la période 2007-2011.

Graphique 28 : Croissance du chiffre d'affaires du secteur du tourisme et effort budgétaire en faveur de ce secteur, par département, pour 2007-2011



Source : Données DGFIP, retraitement mission.

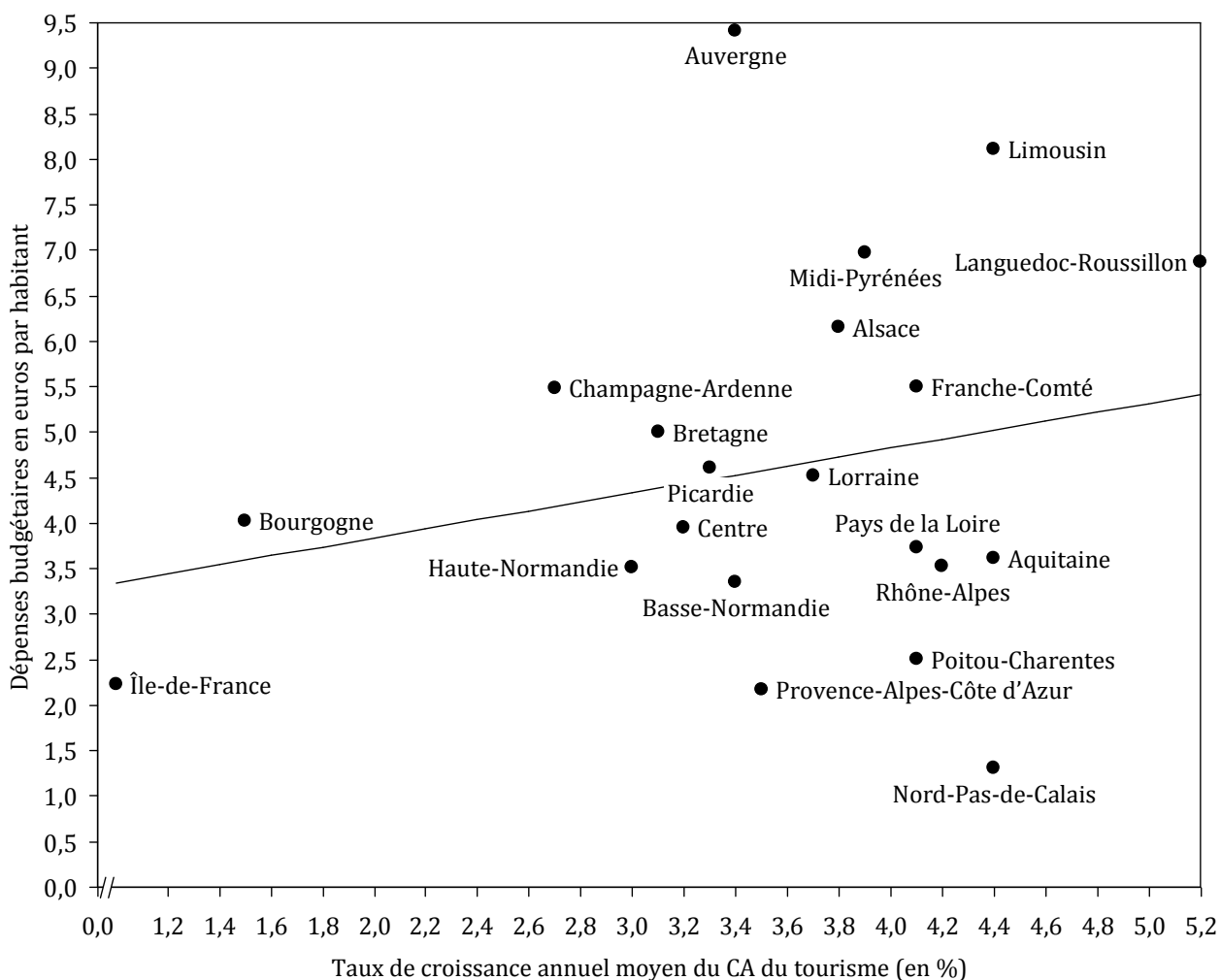
Aucune corrélation globale n'est identifiable entre la progression du budget tourisme et celui du chiffre d'affaires du secteur sur la période. En revanche, plusieurs cas particuliers apparaissent :

- ◆ six départements sont caractérisés par un recul marqué du budget du tourisme (baisse de plus de quinze points) et par une progression très faible du chiffre d'affaires du secteur ;
- ◆ trois départements se caractérisent par des taux de croissance annuels moyens du chiffre d'affaires du secteur et du budget du tourisme élevés ; la collectivité semble ici mobilisée pour soutenir la croissance d'un secteur ;
- ◆ cinq départements présentent un paradoxe apparent, à savoir une progression forte du budget tourisme concomitante avec un taux de croissance du chiffre d'affaires du secteur faible. En toute hypothèse, le budget tourisme est, dans ces cas, potentiellement un budget « de réaction » par rapport à une situation économique difficile dans le secteur.

Annexe II

L'analyse des dynamiques en volume par le recours aux taux de croissance annuels moyens permet d'appréhender la nature des choix politiques effectués par la collectivité en faveur d'un secteur d'activité comme le tourisme. **Elle peut être complétée par une approche plus statique qui met en regard la dépense moyenne par habitant sur la période 2007-2011 en matière de tourisme par le conseil régional et le taux de croissance annuel moyen du chiffre d'affaires du secteur.**

Graphique 29 : Taux de croissance annuel moyen du chiffre d'affaires du secteur du tourisme et intensité de l'effort budgétaire par habitant



Source : Données DGFiP, INSEE, retraitement mission.

Il apparaît ici plus clairement qu'un **niveau moyen élevé de soutien au secteur du tourisme est corrélé avec un taux de croissance annuel moyen du chiffre d'affaires élevé de celui-ci.**

4.3.2. Conclusion relative à l'analyse sectorielle

L'analyse permet ainsi d'identifier plusieurs interprétations possibles au vu de la juxtaposition des données macro-économiques d'un secteur et de l'effort budgétaire.

Annexe II

Graphique 30 : Grille de lecture du positionnement de la collectivité

	Décroissance ou croissance faible du budget de la collectivité consacré au secteur	Forte croissance du budget de la collectivité consacré au secteur
Croissance du CA du secteur faible	• Choix politique de soutien à d'autres secteurs	• Budget défensif ou de « sauvetage » du secteur en difficulté
Croissance du CA du secteur soutenue	• Pas d'accompagnement de la croissance d'un secteur	• Accompagnement de la croissance du secteur – miser sur les secteurs « gagnants »

Source : Mission.

Partie 3 : Préconisations

Les travaux conduits par la mission ont permis de mettre en lumière plusieurs caractéristiques fondamentales de l'action des collectivités territoriales en matière de développement économique :

- ♦ **un chef de filat incomplet** : la décentralisation menée depuis 1982 n'a pas permis d'aboutir à un modèle clair d'attribution des compétences. Le maintien de la clause de compétence générale combiné à un chef de filat incomplet de la région ont contribué à créer un système d'aide foisonnant, peu lisible et donc sous-optimal ;
- ♦ **une approche partielle de l'action économique** : le système d'aide a longtemps été appréhendé seulement sous l'angle des aides directes aux entreprises, qui ne recouvrent qu'une partie des interventions des collectivités en faveur du développement économique ; une approche plus globale du développement économique est nécessaire pour en assurer l'efficacité ;
- ♦ **un nombre excessif d'acteurs** : le nombre d'acteurs intervenant en matière de développement économique est important, suscitant des redondances. Les mécanismes de cofinancement observés par la mission traduisent plus l'éparpillement des ressources que la convergence des stratégies de ces acteurs.

Au vu de ces constats, l'attribution des compétences devrait être clarifiée en mettant en place le chef de filat complet de la région en matière de développement économique. Cette transformation fondamentale permettrait de clarifier les rôles respectifs des différentes strates de collectivités. Ceci signifie que la région aurait une compétence exclusive en matière de développement économique, compétence qu'elle pourrait déléguer à un niveau infra-régional en tout ou partie si elle le souhaite. Sans délégation, une intervention conjointe des différentes strates ne serait possible que dans le cadre d'un conventionnement.

Le passage à un chef de filat complet implique de refonder la stratégie des collectivités territoriales en matière de développement économique par le renforcement du caractère contraignant du schéma régional de développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation (SRDEII).

Ces réformes devraient être accompagnées d'une « marche de rationalisation des dépenses organisées autour de deux axes : d'une part, la traduction concrète pour la carte des agences de développement économique de la nouvelle organisation des compétences et, d'autre part, une série de mesures de maîtrise des aides aux entreprises entendues au sens large (aides directes, indirectes et prestations non monétisées).

1. Clarifier l'attribution des compétences des collectivités territoriales

1.1. Mettre en place le chef de filat complet des régions en matière de développement économique

Les régions doivent adopter obligatoirement un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), pour la durée de la mandature. Ce schéma est élaboré après concertation avec les services déconcentrés de l'État concernés, les collectivités territoriales infrarégionales, les métropoles et les chambres consulaires. Le SRDEII est approuvé par le Conseil régional seul : il a donc le dernier mot en cas de désaccord avec les acteurs intervenant dans le cadre de la concertation.

Dans ce contexte, le développement économique a vocation à être exclu de la clause de compétence générale, les autres collectivités infrarégionales intervenant sur délégation de la région. Leur action s'inscrit en revanche dans le cadre d'une convention fixant leurs modalités d'intervention ou dans le cadre d'une délégation de compétence.

1.2. Adopter une nouvelle répartition des compétences plaçant la région au cœur du développement économique

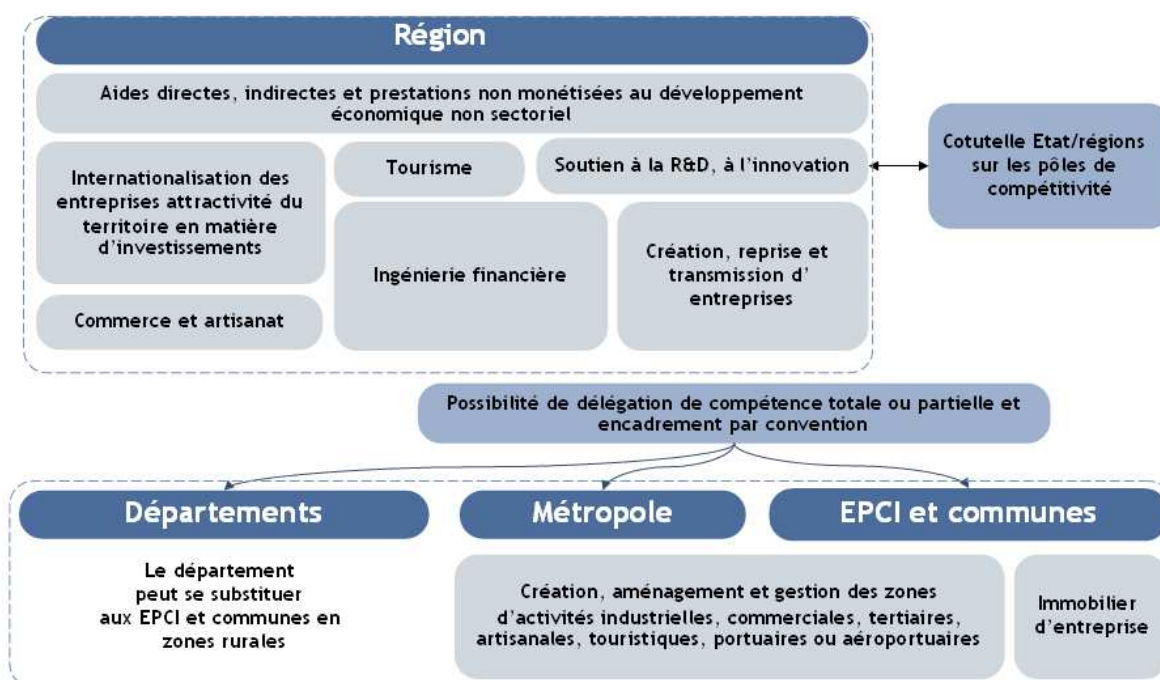
Conformément aux développements *supra*, les compétences attribuées à chaque niveau de collectivités sont réparties en respectant deux principes :

- ♦ **une compétence est attribuée à un niveau de collectivité seul.** La région peut choisir de déléguer tout ou partie de l'exercice de celle-ci à une collectivité infrarégionale, dans le respect du SRDEII ;
- ♦ **les strates infrarégionales peuvent intervenir financièrement ou en tant que guichet,** lorsque la compétence ne fait pas l'objet d'une délégation de compétence, **dans le cadre de conventions qui encadrent leur action.**

Le chef de filat complet n'implique donc pas une absence d'intervention des collectivités infrarégionales mais plutôt un encadrement régional de celles-ci.

La mise en cohérence et la clarification des compétences des collectivités territoriales en matière de développement économique signifie concrètement que les compétences sont réparties de la manière suivante.

Graphique 31 : Proposition de répartition des compétences entre les collectivités territoriales en matière de développement économique



Source : Mission.

1.3. La création envisagée des métropoles impose d'en coordonner l'action avec celles des régions en matière de développement économique

Pour rappel, l'actuel projet de loi prévoit que la métropole est compétente en lieu et place des communes en matière de création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire et également en matière d'actions de développement économique.

La compétence en matière de développement économique de la métropole est donc étendue puisque les actions de développement économique constituent une catégorie large d'actions qui peuvent s'entendre comme l'ensemble des actions en faveur du développement économique.

À la différence de l'actuel projet de loi, et afin de garantir la cohérence de l'action économique publique sur le territoire régional, la mission préconise que le SRDEII serve de cadre aux interventions économiques des métropoles, à l'image de ce qui est déjà mis en œuvre entre plusieurs régions et agglomérations comme par exemple Nord-Pas-de-Calais et Lille Métropole.³²

1.4. Attribuer aux EPCI, dont les métropoles, une compétence exclusive en matière d'aménagement foncier et d'immobilier des entreprises

En matière d'aménagement foncier (création de zones d'activités), les EPCI sont aujourd'hui les principaux intervenants, que ce soit en gestion directe ou en maîtrise d'ouvrage. Néanmoins, d'autres niveaux de collectivités territoriales peuvent engager des actions en matière d'intervention foncière, notamment sur des projets de grande taille. Cette situation suscite de multiples cofinancements et la cohérence des interventions des acteurs n'est pas systématiquement assurée.

Il est proposé de confier la compétence d'aménagement foncier en faveur des entreprises aux EPCI seuls, qui pourraient dans ce cadre gérer en direct les parcs d'activités ou en assumer la maîtrise d'ouvrage. Les autres collectivités seraient à même de passer une convention avec les EPCI sur des projets de grandes tailles qui nécessitent l'intervention de plusieurs financeurs, mais ne pourraient plus intervenir autrement. L'intervention des collectivités territoriales, quelles qu'elles soient, devrait en tout état de cause être réalisée en conformité avec le SRDEII.

En matière d'immobilier d'entreprise, il apparaît opportun d'attribuer à celles-ci la compétence exclusive pour promouvoir les structures d'accueil immobilier des entreprises, tels les hôtels d'entreprises, les pépinières d'entreprises ou les incubateurs (hors incubateurs labellisés par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche).

Seuls les EPCI auraient la faculté d'implanter ce type de structure. Les autres niveaux de collectivités territoriales pourraient venir abonder financièrement les projets, à l'image de la répartition des compétences en matière d'aménagement foncier. L'initiative portée par l'EPCI et la décision d'abondement de la part d'une autre collectivité territoriale devraient être en conformité avec le SRDEII.

³² L'actuel projet de loi indique que « [Le SRDEII] prend en compte la stratégie arrêtée sur leur territoire par les métropoles. Cette stratégie est communiquée à la région au plus tard trois mois avant la date limite d'adoption du schéma régional ».

2. Refonder la stratégie des collectivités territoriales en matière de développement économique

Une refondation de la stratégie de développement économique au niveau régional est nécessaire afin d'en accroître la lisibilité et l'efficacité. Surtout, il est indispensable qu'un document de référence régional soit le socle de cette stratégie et permette une articulation pertinente des interventions des différentes strates sous l'égide de la région.

2.1. Assurer le caractère prescriptif des Schémas régionaux de développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation (SRDEII)

L'expérience des SRDE de 2004 à 2009 a produit des résultats en demi-teinte même si elle a permis une première coordination entre les différents acteurs. La mission propose que les SRDEII deviennent les documents stratégiques d'orientation qui déterminent l'action de l'ensemble des collectivités territoriales en région.

Afin de parer aux risques de non respect des termes du SRDEII par les collectivités infrarégionales, il est nécessaire de mettre en place un système incitatif qui encadre cette situation. Les décisions des collectivités territoriales infrarégionales (hors métropoles) en matière de développement économique devront donc être compatibles avec le SRDEII. Ces actes concernent à la fois les aides directes, indirectes et les prestations non monétisées. Cette obligation de conformité est de nature à assurer la traduction dans les faits du chef de filat de la région.

Toutefois, il convient de souligner que l'article 72 alinéa 5 de la Constitution, introduit lors de la révision constitutionnelle de 2003, dispose qu'« aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ». Cette règle s'illustre à l'article L. 1111-3 du CGCT prévoyant que « la répartition de compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles ».

Le contrôle de la conformité éventuelle des actes des collectivités infrarégionales avec ceux de la région en matière de développement économique devra prendre en compte cette contrainte constitutionnelle. Une analyse juridique plus approfondie est nécessaire pour envisager dans quelle mesure ce contrôle est constitutionnel.

2.2. Ériger le conventionnement de la région avec les collectivités territoriales infrarégionales ainsi que la délégation de la région vers les collectivités infrarégionales comme mode de répartition territoriale des interventions

Une clarification des règles existantes est nécessaire en matière d'attribution des aides aux entreprises, tout en permettant aux autres niveaux de collectivités d'intervenir soit dans des cas spécifiquement prévus par la loi, soit en accord avec la région.

D'une part, les régions pourraient, dans le cadre du schéma établi par la mission, décider, au cas par cas, de déléguer leurs compétences aux collectivités infrarégionales. Cette délégation peut être :

- ♦ **complète** : délégation de l'ensemble des aides, qu'elles soient directes, indirectes ou non monétisées. La région abandonne l'exercice de la compétence au profit de la collectivité infrarégionale ; elle n'a plus de pouvoir décisionnaire en la matière mais peut intervenir financièrement en soutien de la collectivité infrarégionale ;
- ♦ ou **partielle** : délégation de compétence en fonction de la nature des aides envisagées et de la taille des entreprises justifiée par les circonstances locales.

En cas de délégation de compétence, la collectivité infrarégionale peut disposer, dans l'exercice de la compétence déléguée, des services de l'agence régionale de développement économique unique (voir *infra*) ou de ceux de l'unité territoriale si elle existe. La délégation de compétence n'autorise toutefois pas la collectivité infrarégionale à sortir du cadre du SRDEII.

D'autre part, lorsque la compétence n'est pas déléguée, le passage au chef de filat complet signifie concrètement que les collectivités infrarégionales pourront intervenir dans le champ du SRDEII uniquement dans le cadre d'une convention passée avec la région. Cette convention devrait respecter le SRDEII.

Le conseil régional définirait ainsi les régimes d'aides directes, indirectes et les prestations non monétisées proposées aux entreprises de la région. Les conventions permettraient aux départements et aux EPCI :

- ◆ de participer au financement de ces aides ;
- ◆ et/ou d'assumer le rôle de guichet pour celles-ci, que ce soit directement par l'intermédiaire des services de la collectivité infra-régionale ou indirectement par l'intermédiaire d'une agence infra-régionale.

Les régions pourraient opter entre un système de convention unique entre la région et tous les départements et un conventionnement département par département. En revanche, il est difficile d'envisager un conventionnement EPCI par EPCI au vu du nombre d'EPCI présents dans une région.

2.3. Adopter une définition large des interventions en faveur du développement économique qui ne se résume pas aux aides directes et intègre les prestations non monétisées

Le système d'aides aux entreprises proposées par les collectivités territoriales comprend des aides directes (subventions d'investissement par exemple), des aides indirectes (aménagement foncier) et des prestations non monétisées (réduction de prix sur une prestation d'expertise par exemple).

Le développement en nombre des prestations non monétisées a conduit à une complexité excessive du paysage des aides. En la matière, la coordination reste insuffisante entre les collectivités. Cette coordination est d'autant plus difficile que les prestations non monétisées peuvent être proposées par des structures qui se voient déléguer cette compétence par les collectivités territoriales, comme les CCI.

Les dispositions relatives à la rationalisation de la distribution des aides aux entreprises par les collectivités territoriales devraient par conséquent être étendues aux prestations non monétisées. Ceci signifie que les SRDEII devraient prévoir au niveau régional l'encadrement de celles-ci. Ainsi, toute mise en place de prestations non monétisées par des collectivités infrarégionales (que ce soit en direct ou par délégation à une structure comme les CCI) devrait être autorisée par le SRDEII et précisée par la convention entre la région et la collectivité infra-territoriale.

2.4. Systématiser et améliorer les démarches d'évaluation

L'élaboration d'un SRDEII devrait systématiquement s'appuyer sur une évaluation de l'efficacité et de l'efficience de la stratégie en cours de mise en œuvre. Cette évaluation serait conduite sous la responsabilité de la région et impliquerait l'ensemble des collectivités publiques associées à la mise en œuvre du SRDEII. Elle serait à articuler avec le processus de suivi et d'évaluation prévu dans le cadre des stratégies de spécialisation intelligente (S3) des fonds européens.

La mise en place d'une stratégie pertinente comme la mesure de son impact serait favorisée par un assouplissement pour les collectivités territoriales des conditions d'accès aux données économiques détenues par les services de l'État, qu'il s'agisse par exemple de détecter les entreprises en difficulté (données Banque de France) et celles exportatrices (données des Douanes) ou d'identifier les filières pertinentes et d'en suivre l'évolution économique des entreprises les constituant à partir des données de l'INSEE et de la Banque de France.

L'efficacité de l'action publique devrait conduire à instaurer une mutualisation, au moins partielle, des données économiques entre État et collectivités afin que ces dernières puissent en place des outils de diagnostic, de suivi et d'évaluation mieux étayés. Cela suppose d'aménager les règles du secret statistique, fiscal ou bancaire.

3. Réorganiser les agences chargées du développement économique

Les collectivités territoriales se sont progressivement dotées d'agences chargées de promouvoir le développement économique sur leur ressort, sans toutefois attribuer directement des aides qui relèvent de la compétence propre des collectivités territoriales. Elles ont investi le champ de la promotion du territoire, proposent des prestations de conseil, d'expertise et d'accompagnement et jouent le rôle d'interface entre les entreprises et d'autres interlocuteurs comme les CCI.

Les agences de développement économique, à vocation généraliste, ont ainsi été installées dans la quasi-totalité des régions, dans un nombre important de départements et dans les plus grandes intercommunalités française. Certaines collectivités se sont par ailleurs engagées dans la création d'agences dédiées à l'innovation.

La création d'une agence permet en principe de mieux identifier les fonctions de promotion du territoire et le « guichet » en matière de prestations de conseil, d'expertise et d'accompagnement. La mise en œuvre de ces dernières peut par ailleurs être parfois déléguée à d'autres structures comme les CCI.

Sans remettre en cause le principe de « l'agencification », il apparaît que le nombre d'agences (110 sur tout le territoire, dont 25 régionales, 53 départementales et 32 intercommunales³³) est élevé et que le nombre moyen d'agents affectés à ces structures est relativement faible (une douzaine en moyenne). Le passage d'un chef de filat régional incomplet à un chef de filat régional complet signifie également qu'une réflexion relative au niveau d'intervention des agences est nécessaire.

Sans que cette démarche ne soit homogène sur le territoire, certains conseils régionaux peuvent s'être dotés de plusieurs agences régionales (développement, innovation, export).

³³ Source : CNER (Fédération des comités d'expansion et des agences de développement économique).

Il est proposé de rapprocher ces structures en des agences uniques au niveau régional afin de rassembler en un seul interlocuteur les fonctions de promotion du territoire, de conseil, d'accompagnement et d'expertise au service des entreprises. Ces rapprochements seraient également l'occasion de redéfinir les attributions des agences dans le cadre de la production du nouveau SRDEII. Ils devraient également contribuer au développement de synergies avec les directions régionales de bpiFrance et des plateformes communes associées.

L'adoption du principe du chef de filat régional complet devrait impérativement se traduire dans l'organisation territoriale des agences. Ainsi, il incomberait au conseil régional de décider du maintien des agences départementales ou intercommunales en fonction des priorités du SRDEII. Ces agences départementales ou intercommunales deviendraient alors les antennes des agences régionales.

Dans le cadre de la réorganisation proposée par la mission, les agences régionales peuvent donc opter pour la création d'antennes, en remplacement des agences départementales ou intercommunales existantes. Le nombre d'agences de niveau départemental et intercommunal est donc appelé à diminuer. Ceci constitue l'une des traductions concrètes de la reconcentration de la fonction de développement économique au niveau régional.

Concrètement, les collectivités départementales et infra-départementales pourraient, si elles le souhaitent, contribuer financièrement au fonctionnement de ces antennes lorsqu'elles sont maintenues. En revanche, les orientations et la stratégie de celles-ci seraient définies par l'agence régionale en conformité avec le SRDEII.

La fusion des agences régionales de l'innovation avec les agences régionales de développement économique pourrait concerner dix collectivités régionales, pour un budget estimé à 16 M€. Les gains issus du rapprochement des structures sont difficilement estimables par la mission mais ne pourraient pas dépasser les 5 M€.

Tableau 22 : Nombre d'agence de développement économique en 2012 par niveau

Agences de niveau régional	Agences de niveau départemental	Agences de niveau local	Total
25	53	32	110

Source : CNER.

Ceci ne signifie pas toutefois que les départements et intercommunalités ne peuvent plus avoir recours aux services des unités opérationnelles territoriales. En cas de délégation de compétence de la région vers une collectivité infra-régionale, ces dernières pourront recourir aux unités territoriales (si leur création a été décidée par la région) tant que de besoin.

La rationalisation de la carte des agences de développement économique devrait permettre de réduire d'au moins de moitié le nombre d'agences départementales et intercommunales, soit une quarantaine d'implantations. Avec un budget moyen de 1,6 M€, l'économie attendue s'élèverait à un peu moins de 65 M€, répartis en deux phases (32 M€ par an en 2014 et 2015). Les agences étant en général des associations de loi 1901, leurs salariés sont sous contrat de droit privé. D'éventuels coûts supplémentaires sont à prévoir.

Plus largement les collectivités devraient lancer un large chantier de rationalisation des différents organismes et réseaux qu'elles financent.

4. Maîtriser les dépenses des collectivités territoriales en matière de développement économique

L'atteinte des objectifs de réduction du déficit public nécessite un effort conjoint de l'État et des collectivités territoriales. Les travaux relatifs aux interventions de l'État en matière de développement économique ont fait l'objet d'analyses approfondies dans le cadre de la présente mission. En ce qui concerne les collectivités territoriales, les constats effectués dans la présente annexe conduisent à identifier plusieurs leviers de maîtrise budgétaire.

4.1. Rationaliser les champs d'intervention des CCI et des collectivités territoriales

Le passage au chef de filat complet justifie l'introduction du principe d'obligation de compatibilité de l'action des CCI avec le SRDEII :

- ◆ pour au moins trois des sept missions des CCI précisées par la loi (art 710-1 du code de commerce), à savoir les missions d'intérêt général qui lui sont confiées par les lois et les règlements, les missions d'appui, d'accompagnement, de mise en relation et de conseil auprès des créateurs et repreneurs d'entreprises et des entreprises, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur en matière de droit de la concurrence, et la mission d'appui et de conseil pour le développement international des entreprises et l'exportation de leur production, en partenariat avec l'Agence française pour le développement international des entreprises ;
- ◆ ainsi que des documents d'orientation obligatoires que doivent élaborer les CCI : le schéma directeur et les schémas sectoriels. Actuellement le code de commerce prévoit seulement que ces documents soient accompagnés d'un rapport justifiant les choix effectués au regard du SRDE.

L'action à l'international des CCI devrait ainsi avoir pour cadre les programmes régionaux d'internationalisation des entreprises (PRIE) définis par les conseils régionaux.

Le cas échéant, le respect du SRDEII par les CCI pourrait les conduire, dans un objectif global de rationalisation, à ne plus exercer leurs actions dans certains domaines ne relevant pas d'obligations légales ou réglementaires dès lors que la stratégie régionale confie cette mission à d'autres acteurs.

En outre, l'instauration du chef de filat complet en faveur de la région se traduit, dans le schéma proposé, par une compétence exclusive de celle-ci en matière de soutien à la recherche et développement et à l'innovation (RDI). Les soutiens proposés par les CCI en matière de RDI seraient, dans ce contexte, soumis à convention avec les conseils régionaux. Cette simplification en matière de RDI serait de nature à rendre plus lisible l'action territoriale en faveur de la RDI, en cohérence avec l'action de bpifrance.

4.2. Rationaliser le nombre de dispositifs de soutien à la création d'entreprise proposés par les collectivités territoriales

Le rapport de la Cour des Comptes paru en décembre 2012 intitulé « *Les dispositifs de soutien à la création d'entreprise* » estimait que les collectivités territoriales contribuaient à hauteur de 111 M€ aux dispositifs nationaux, répartis entre 62 M€ en accompagnement, 15 M€ en hébergement, 25 M€ en prêts d'honneur et 4 M€ en garanties. En plus de cet abondement à des dispositifs nationaux, le rapport relevait également que les régions affectaient environ 150 M€ par an à leurs propres dispositifs hors pépinières.

Il n'est pas possible d'isoler, pour les départements, intercommunalités et communes, les dépenses en faveur de la création d'entreprise. Toutefois, le niveau régional représente près de 40 % des dispositifs de soutien à la création d'entreprises en nombre (chiffres issus de l'exploitation des bases ISM et Sémaphore). Les collectivités infrarégionales étant fortement investies dans l'hébergement des entreprises, dispositifs plutôt coûteux, une hypothèse très prudente de chiffrage de leurs interventions peut être établie à 100 M€. Le total des interventions en faveur de la création d'entreprises s'établirait ainsi à 250 M€.

Une réduction homothétique de 20 % des dispositifs est recommandée, soit une économie attendue d'environ 50 M€.

1 175 dispositifs viennent en soutien de la création d'entreprises. Une estimation basse et forfaitaire de 10 % des effectifs des collectivités consacrés à ces dispositifs est possible, ce qui correspondrait à environ 1 300 personnes sur l'ensemble des collectivités territoriales françaises, soit environ 1,1 ETP par dispositif. La réduction de 20 % du nombre de dispositifs de soutien à la création d'entreprise permettrait en conséquence de maîtriser le nombre d'ETP et de dégager de nouvelles marges de manœuvre budgétaires à hauteur de 260 ETP sur l'ensemble du territoire, soit environ 12 M€.

Ces économies devraient être réalisées en préservant les dispositifs de prêts d'honneur.

4.3. Rationaliser les interventions des collectivités territoriales en matière de tourisme

En 2011, les dépenses en faveur du tourisme identifiées dans les nomenclatures comptables représentaient 1 095 M€ (25 % pour les régions, 37 % pour les départements, 17 % pour les EPCI et 21 % pour les communes). Il convient de rappeler que ce montant ne recouvre pas l'ensemble des interventions en faveur du tourisme dans la mesure où une part, non estimable, des interventions transversales en soutien de l'économie (2,6 Md€) peut revenir au secteur du tourisme.

Dans le cadre d'un chef de filat régional, une rationalisation des dépenses passant par une revue des aides directes des collectivités et des prestations non monétisées proposées par les agences en faveur du tourisme devrait permettre l'atteinte d'un objectif de 10 % d'économie, soit environ 110 M€ sur deux années répartis selon la part respective de chaque strate de collectivité dans les dépenses en faveur du tourisme, soit 28 M€ pour les régions, 41 M€ pour les départements, 19 M€ pour les EPCI et 23 M€ pour les communes.

4.4. Engager un processus de rationalisation des prestations non monétisées des collectivités territoriales

Les observations réalisées par la mission ont mis en évidence la multiplication de prestations non monétisées proposées par les collectivités territoriales aux entreprises. Elles peuvent être portées par les collectivités territoriales, déléguées à des agences (agences régionales de développement économique, comités d'expansion économique, agence intercommunale de développement) ou confiées à des structures tierces (comme les CCI).

Ces aides peuvent prendre la forme d'offres d'accompagnement, d'information ou de soutien technique. L'analyse des différentes configurations locales existant en la matière montre qu'il est plutôt rare que, dans un domaine d'activité, un acteur public propose à la fois un volet « prestations non monétisées » et un volet « intervention financière ».

Annexe II

Le chiffrage des prestations non monétisées n'est pas possible en l'état pour plusieurs raisons :

- ♦ les prestations non monétisées représentent des équivalents-subventions lorsqu'elles consistent en des réductions de prix. D'une part, il n'existe aucune base de données permettant de consolider les prestations non monétisées sous forme de réduction de prix. D'autre part, le calcul de l'équivalent subvention ne peut pas non plus être appréhendé de manière consolidée ;
- ♦ les prestations d'accompagnement ou d'information génèrent principalement des coûts de fonctionnement (rémunération des ETP, frais de structure) que la mission n'est pas en mesure de chiffrer, d'autant que ces prestations sont portées par des structures diverses aux coûts de fonctionnement variables.

Au vu de l'urgence en matière de simplification du paysage des prestations non monétisées, et compte tenu des difficultés à chiffrer les prestations non monétisées, il est recommandé de poursuivre un objectif national de 50 M€ d'économies, soit en moyenne 0,5 M€ par département. Les économies à envisager devraient être réalisées prioritairement par la suppression de dispositifs et la réduction subséquente des effectifs affectés à la gestion de ceux-ci.

4.5. Synthèse des propositions de maîtrise des dépenses

Le montant total des dépenses concernées par les propositions de maîtrise de celles-ci s'élève à 400 M€. La mise en œuvre de ces propositions devrait être étalée sur 2014 et 2015, soit 200 M€ par an.

Tableau 23 : Synthèse des propositions de rationalisation

Proposition de rationalisation	Économie estimée (en M€)
Rationalisation des dépenses en matière de tourisme	120
Rationalisation de la carte des agences	70
Rationalisation des dispositifs de soutien à la création d'entreprises	env. 60 M€
Réduction des prestations non monétisées hors création d'entreprise	Objectif : 50 M€
Rationalisation des coûts due à la clarification des compétences	>100 M€
Total	400 M€

Source : Mission.

ANNEXE III

Interventions économiques en faveur des entreprises : comparaisons internationales

SOMMAIRE

1. PORTAGE ET MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE.....	2
1.1. Le portage de la politique publique de soutien aux entreprises	2
1.2. Les modes d'intervention	3
1.3. Les gestionnaires des instruments de soutien.....	3
1.4. La répartition des compétences.....	4
2. LES SOUTIENS SPECIFIQUES A L'INDUSTRIE	5
2.1. Les stratégies publiques de soutien à l'industrie.....	5
2.2. L'exposition à la concurrence internationale	7
2.3. Les politiques de filières.....	7
2.4. La transition énergétique	8
3. L'ARTICULATION ENTRE SOUTIEN AUX ENTREPRISES ET CONSOLIDATION DES FINANCES PUBLIQUES	9
3.1. La révision des politiques économiques d'aide aux entreprises.....	9
3.2. Une orientation vers des réformes administratives.....	10

Annexe III

La présente note de synthèse est issue d'un dossier réalisé par le Bureau Stratégie, études et pilotage du réseau international de la Direction Générale du Trésor. Ce dossier comporte des fiches sur dix pays, réalisées à partir d'un questionnaire visant à analyser les modalités d'interventions économiques publiques ainsi que les aides aux entreprises dans le secteur de l'industrie.

Cette analyse comparative a été réalisée pour le compte de l'Inspection générale des finances dans le cadre de la mission de la modernisation de l'action publique sur la réforme des interventions économiques.

Les neuf pays étudiés sont l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède, le Royaume-Uni, les États-Unis, le Canada, la Chine, la Corée et le Japon.

Les principales questions relatives à l'étude ont été organisées autour de quatre grandes questions :

- ◆ comment la politique de soutien aux entreprises est-elle conçue ?
- ◆ quelle est la répartition des compétences entre le niveau national et le niveau local ?
- ◆ existe-t-il des aides spécifiquement destinées à l'industrie ?
- ◆ quelles ont été les réformes récentes décidées afin de concilier soutien aux entreprises et consolidation des finances publiques ?

La présente note de synthèse est articulée autour de trois axes :

- ◆ un premier axe a trait au portage et à la mise en œuvre de la politique publique économique, ainsi que sa répartition entre le niveau national et le niveau local ;
- ◆ la deuxième partie concerne plus spécifiquement les stratégies publiques de soutien à l'industrie ;
- ◆ enfin, le dernier thème essaie de faire le lien entre la situation des finances publiques propres aux États étudiés et la réforme des politiques de soutien aux entreprises.

Encadré 1 : L'essentiel de l'étude comparative : les points à retenir

Sur le plan de la politique de soutien aux entreprises, il n'existe pratiquement jamais de doctrine d'intervention de la puissance publique ni de stratégie claire et affichée d'aide aux entreprises. L'intervention économique est souvent partagée entre plusieurs catégories d'acteurs publics, tant au niveau national que local. Les instruments financiers d'intervention sont multiples et variés.

En matière de soutien à l'industrie, les secteurs d'activités aidés sont généralement des secteurs nouveaux ou d'avenir, et pas forcément selon le modèle de soutien à des filières (au sens de clusters).

La transition énergétique est une priorité affichée systématiquement, mais selon des objectifs différents (instrument de développement économique ou mix énergétique).

Enfin, l'évolution de la politique de soutien aux entreprises dans les neuf pays étudiés n'est pas forcément corrélée à la situation des finances publiques. Au-delà d'une éventuelle réforme des enveloppes budgétaires, un certain nombre de pays étudiés se sont engagés vers des démarches de simplifications administratives pour les entreprises.

1. Portage et mise en œuvre de la politique

1.1. Le portage de la politique publique de soutien aux entreprises

L'analyse comparative des pays étudiés montre que dans la plupart des cas, il n'existe à proprement parler ni doctrine d'intervention de la puissance publique ni de stratégie globale forte et affichée. En résumé, la politique économique peut être portée soit globalement au niveau national, souvent partagée entre différents ministères ou agences, soit partagée entre le niveau national et le niveau local, comme c'est le cas en France.

Ainsi, en Suède, la stratégie d'intervention économique est portée par deux ministères : le ministère des entreprises, des énergies et de la communication, et le ministère des affaires extérieures. Les moyens de l'administration centrale du Ministère des Entreprises sont très modestes, et le conduisent à exercer une tutelle assez distante sur les quatre agences qui lui sont liées. Le ministère définit la politique, puis confie sa mise en œuvre aux agences, indépendantes, qui présentent chaque année pour validation un programme d'actions relativement général. Jusqu'à récemment, la forte dépendance envers les multinationales avait conduit à l'absence d'une véritable politique de développement des PME/PMI ; ce n'est qu'avec le développement des multinationales hors des frontières, et par conséquent des créations d'emplois hors du pays, que les autorités suédoises ont réorienté leur politique économique et industrielle envers les PME/PMI.

Dans les États fédéraux, la politique économique publique est partagée entre l'État central et les États fédérés ; c'est le cas en Allemagne, où les Länder sont compétents en matière économique (même si les priorités d'interventions peuvent diverger selon leur situation économique et financière respective), au Canada ou encore aux États-Unis.

Au Canada, si le rôle du gouvernement fédéral est important, il est partagé entre plusieurs ministères : ministère de l'industrie, ministère des finances, ministères des affaires étrangères et du commerce international, Agence Revenu du Canada, ministère de l'Agriculture... Les politiques publiques de soutien aux entreprises sont alors mises en œuvre de manière partagée, concomitantes, voire concurrente (comme c'est le cas de certains dispositifs au Québec).

Aux États-Unis, la priorité affichée au niveau fédéral est de créer un environnement favorable à l'innovation, à l'investissement, à l'entrepreneuriat et au développement des petites entreprises ; tandis qu'au niveau des États fédérés, si le soutien aux entreprises est également une priorité, les observateurs notent toutefois une concurrence entre les États fédérés et les grandes agglomérations (politiques multiformes, plus ou moins structurées autour d'agences de développement économique). Plusieurs agences interviennent en outre au niveau fédéral.

En revanche, dans les pays asiatiques, il semble que le portage de la stratégie économique publique soit assez centralisé.

En Chine par exemple, c'est le Plan Quinquennal (12^{ème}) qui fixe les priorités : développement des industries de pointe, recherche et développement, créations de marques nationales, rationalisation du secteur industriel, etc. Le Plan définit sept secteurs stratégiques : économies d'énergie, nouvelles technologies de l'information, biotechnologies, biens d'équipement sophistiqués, nouvelles énergies, nouveaux composants, véhicules propres ; la communication stratégique est portée par le Conseil des Affaires d'État, instance gouvernementale de plus haut rang.

Au Japon, la politique de soutien aux entreprises était partagée entre plusieurs ministères et agences, mais le nouveau Gouvernement semble vouloir centraliser la politique économique auprès du Premier Ministre. Sur le plan de la communication, un document sur la stratégie de croissance de moyen terme du Gouvernement rassemble l'ensemble des aides sectorielles aux entreprises.

1.2. Les modes d'intervention

Les formes d'intervention publique en matière de soutien aux entreprises sont très variées, mais consistent généralement en des outils financiers. Parmi les instruments listés, on retrouve généralement les prêts, les prêts à taux bonifié, les garanties d'emprunt, le remboursement d'intérêts bancaires, le soutien au capital-développement, la participation au capital-risque, le crédit d'impôt, l'octroi de subventions ou de bourses, les incitations fiscales, les allègements de taxes, les tarifs préférentiels, l'octroi de marchés publics, mais aussi comme par exemple en Allemagne, les offres de coaching et de conseil, la participation à des salons, l'organisation de voyages d'entreprises.

Ces instruments ne sont pas utilisés systématiquement, par tous les pays, et de façon homogène. Certains pays privilégient certaines formes d'intervention ; dans d'autres, le choix d'un instrument est fonction d'une finalité de politique économique ou d'un secteur d'activité.

La Suède présente toutefois une particularité, fondée sur l'idée que l'État doit agir en complément ou en partenariat avec le secteur privé, sans constituer une distorsion de concurrence. Aussi, l'intervention de la puissance publique se fait généralement en cofinancement du secteur privé, pour en compléter les prestations.

Signalons également que les formes d'intervention financière peuvent ne pas reposer que sur les États ou les collectivités locales, mais reposer sur des opérateurs spécifiques. Ainsi aux États-Unis, chaque agence fédérale dispose de ses propres mécanismes de soutien aux entreprises et à l'investissement, ou encore aux secteurs prioritaires. Au niveau des États fédérés, les formes d'intervention sont la déclinaison des programmes fédéraux, avec parfois des programmes spécifiques. On peut noter une forme de concurrence fiscale entre les États pour attirer les entreprises.

Un autre levier économique fondamental aux États-Unis est la promotion de l'innovation, qui passe notamment par le financement de la recherche publique et la promotion de la mise en marché des technologies ; le financement fédéral de la recherche joue un rôle central dans le système national d'innovation, et constitue une forme de soutien indirect aux entreprises.

1.3. Les gestionnaires des instruments de soutien

Dans aucun des États étudiés n'existe un opérateur unique gestionnaire des instruments de soutien aux entreprises, même si certains États ont considérablement rationalisé le nombre de leurs opérateurs au cours des dernières années. La répartition des opérateurs peut être fonction de la nature des aides, des compétences des différentes administrations, ou encore selon les domaines d'interventions des agences économiques.

En Allemagne, la banque publique KfW gère la majorité des aides fédérales, tandis que le soutien aux entreprises dans les Länder passe par différents organismes ; dans les Länder, il est à noter que les banques d'investissement définissent leurs propres priorités.

Au Japon, l'octroi des aides s'effectue selon les axes d'intervention : en matière de soutien au financement d'entreprises, trois établissements financiers gèrent les aides ; en matière de soutien à l'exportation, deux opérateurs interviennent, l'agence pour le commerce extérieur et une banque publique ; et en matière de conseil aux entreprises, un établissement public administratif, sous tutelle du METI, fournit un service de « guichet unique » aux entreprises.

En Suède enfin, les opérateurs sont plutôt spécialisés par type d'aide : on compte sept agences : croissance économique et développement industriel ; développement des PME ; analyse des politiques de croissance ; promotion de l'innovation ; promotion des exports et accueil des investissements internationaux et deux agences pour les crédits et les garanties export.

La Corée fait un peu figure d'exception, avec Korea Finance Corporation (KoFC), institution publique créée en 2009, bras armé de l'État dans le financement de l'économie. Elle détient aujourd'hui 194Mds USD d'actifs consolidés (actionnaire principal de la Korean Development Bank, participations importantes dans les grands groupes coréens publics et privés), investit à l'étranger, accorde des lignes de crédit à moyen terme aux banques publiques ou à des banques régionales et commerciales, et investit également directement dans les fonds de capital-risque.

Aux Pays-Bas également, l'AgentschapNL est l'agence, rattachée au ministère de l'économie, qui porte les politiques publiques en matière d'innovation, de durabilité et d'entrepreneuriat international ; elle est le fruit d'une fusion en 2010 entre plusieurs organismes en charge de la mise en œuvre de ces politiques ; ses activités principales sont le financement, la mise en œuvre des législations et réglementations, l'information et le conseil, et la mise en réseau.

1.4. La répartition des compétences

En matière d'intervention économique, l'étude réalisée dans les neuf pays permet de dégager de grandes conclusions quant à la répartition des compétences :

- ◆ il n'existe pratiquement jamais un seul niveau de compétence économique ;
- ◆ la compétence est le plus souvent partagée entre l'État et les régions, ou entre l'État fédéral et les États fédérés ou Länder ;
- ◆ la répartition par secteur d'activité ou par finalité de politique publique est rarement claire, ni formalisée.

Les quelques exemples présentés ci-dessous permettent d'en illustrer la diversité.

Si l'on devait présenter les modes de répartition des compétences par graduation, le niveau le plus fort en matière de centralisation de l'intervention économique serait représenté par la Corée. En effet, dans ce pays pèse une tradition interventionniste forte du gouvernement, laissant peu de place aux autorités régionales. L'aspect « régional » de la politique économique vise avant tout à prioriser les régions à fort potentiel de développement dans une logique d'aménagement du territoire, complétée par la création de clusters et pôles industriels. Le Gouvernement central réalise les actions globales tandis que les collectivités locales ont pour rôle de contribuer à l'établissement des politiques et exécuter les projets planifiés par le Gouvernement central.

En Italie, la répartition des compétences est prévue dans la Constitution : compétences exclusives de l'État, compétences concurrentes État – régions, compétences exclusives des régions. Par exemple, des domaines d'interventions économiques, comme l'environnement, le commerce extérieur, la sécurité au travail, la recherche scientifique et technologique, l'énergie, la culture,... sont des compétences réservées à l'État. En outre, en matière de soutien aux entreprises, un seuil est défini visant à privilégier les interventions de l'État sur les investissements lourds (supérieurs à 50 M€), tandis que les régions peuvent intervenir sur les projets de moindre ampleur. Les observateurs notent toutefois de fortes disparités entre les régions (tant en montants alloués qu'en stratégies poursuivies), et dans le contexte actuel, une tendance à la recentralisation des interventions économiques.

Au Royaume-Uni, après une période de centralisation croissante, qui avait conduit le gouvernement central à élaborer et gérer la majorité de la politique de soutien aux entreprises, aboutissant par exemple à la suppression des neuf agences régionales de développement dans le cadre de la revue des dépenses publiques de 2010, un changement s'opère depuis fin 2012, avec la volonté de renforcer le rôle stratégique et d'impulsion de l'échelon local dans le développement économique. Le gouvernement britannique envisage de laisser une part croissante aux collectivités locales dans la distribution des aides publiques. En outre, dans le cadre des « City Deals », huit grandes villes, et prochainement huit autres, bénéficient, pour soutenir la croissance économique locale, de compétences accrues en matière budgétaire et fiscale en contrepartie d'une gouvernance et d'une responsabilité renforcées.

Dans les États fédéraux, le partage de compétence est généralement prévu par la Constitution. C'est le cas au Canada par exemple, où le partage est clair : le Gouvernement fédéral agit sur les dossiers qui concernent l'ensemble de la population, tandis que les gouvernements provinciaux ont compétence sur les dossiers d'intérêt local, même si certains secteurs peuvent relever des deux niveaux, comme le transport ou l'agriculture. Le Gouvernement du Québec peut même définir sa propre fiscalité provinciale, et utilise beaucoup le crédit d'impôt sur les salaires pour stimuler certains secteurs d'activité.

En Allemagne, la répartition entre les niveaux d'intervention repose globalement sur la même logique : l'État fédéral est présent sur les grands axes de soutien aux entreprises, tandis que les Länder sont plus en lien avec leur environnement économique, fiscal et social. Le programme commun GRW est l'instrument de coopération entre l'État fédéral et les Länder pour la politique régionale ; il en fixe les conditions cadre et les conditions de transposition du droit communautaire ; il est avant tout utilisé pour remédier aux problèmes des régions en difficultés.

Aux États-Unis enfin, l'intervention économique est conçue comme complémentaire entre les États fédérés et le Gouvernement fédéral : celui-ci intervient en soutien « sectoriel » à l'économie, tandis que les interventions économiques des États fédérés se font plus en fonction des avantages comparatifs de leurs régions. Le système de soutien public aux entreprises est fortement décentralisé.

2. Les soutiens spécifiques à l'industrie

2.1. Les stratégies publiques de soutien à l'industrie

En matière de stratégie industrielle, les réponses des pays concernés par l'analyse comparative présentent différentes approches.

Un premier groupe de pays a fondé ses interventions économiques non pas en fonction de secteurs d'activité, mais selon des critères spécifiques (taille d'entreprise, période de développement de l'entreprise,...).

Ainsi en Allemagne et en Italie, les aides sont ouvertes aux entreprises quel que soit leur secteur d'activité. Les instruments de soutien aux entreprises non pas été conçus comme des instruments destinés à l'industrie en particulier ; ainsi, toutes les interventions peuvent s'appliquer au tourisme, au commerce. Les observateurs notent toutefois que le secteur manufacturier perçoit la majeure partie des instruments de soutien mis en place.

Lorsque des secteurs industriels font l'objet de priorités d'interventions publiques, il s'agit rarement de soutiens destinés à compenser des industries en difficultés ou en déclin, mais plutôt des secteurs nouveaux ou d'avenir.

Ainsi, le Québec est en train de définir une politique industrielle qui s'appuierait sur les créneaux d'excellence déjà présents, et sur le développement des transports et des énergies propres.

En Corée, trois secteurs industriels ont été sélectionnés comme nouveaux moteurs de croissance ; il s'agit des technologies vertes, des technologies numériques et des services à forte valeur ajoutée.

Aux Pays-Bas, neuf secteurs de pointe ont été sélectionnés, et un programme économique applicable à l'ensemble du secteur privé, a été mis au point, pour mettre en œuvre la nouvelle politique de la connaissance et de l'innovation ; toutefois, les moyens budgétaires restent limités, compte tenu du redressement nécessaire des finances publiques.

En Chine, le gouvernement souhaite un rééquilibrage de la croissance chinoise par trois voies : une hausse de la consommation intérieure, le développement des services, et en matière d'industrie, il met l'accent sur les problématiques de développement durable, la réduction des surcapacités, et le développement de sept secteurs stratégiques (technologies d'économie d'énergie et de protection de l'environnement, nouvelles technologies de l'information, biotechnologies, biens d'équipement sophistiqués, nouvelles énergies, nouveaux composants et véhicules propres).

Aux États-Unis, le niveau fédéral axe ses interventions sur le soutien à l'éducation, aux technologies d'avenir, aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique, afin de promouvoir l'avance et l'indépendance technologique. Les États fédérés quant à eux mettent en œuvre des politiques essentiellement tournées vers l'industrie, mais concentrées sur les États, et donc fortement variables d'un État à l'autre.

La Suède a globalement abandonné dans les années 1970 sa politique de soutien à une industrie en difficulté (chantiers navals, industrie textile,...), **pour s'orienter vers une politique de soutien à l'innovation** et la recherche et aux pôles de compétitivité multisectorielle, et non pas d'une politique de subventions ou de baisse de charges pour une industrie ou un secteur spécifiques. Par exception, le seul véritable programme de soutien à une industrie prend la forme d'une société de capital-risque publique, qui concerne le secteur automobile et ses sous-traitants. En outre, pour ce qui est du pilotage et développement des pôles de compétitivité, il ne s'agit pas d'une approche par le haut dans laquelle l'État est l'acteur incontournable qui anime, labellise et cofinance des projets, mais d'une logique ascendante (bottom up), reposant sur des initiatives prises par des entreprises et encouragées par les agences de l'État.

La politique industrielle du Japon comporte trois volets : le soutien à l'innovation et à la recherche, conçu comme le garant de l'industrie nationale, un soutien conjoncturel (lié notamment aux suites du séisme, afin de soutenir l'investissement domestique des entreprises), et le soutien aux exportations.

Au-delà d'un ciblage industriel spécifique, un certain nombre de pays mentionnent également parmi les priorités d'intervention la recherche – innovation. Aux États-Unis notamment, l'État fédéral utilise différents leviers dans sa politique de soutien à l'innovation et à l'industrie ; il subventionne et fournit des bourses, facilite l'accès aux prêts et garanties de prêts, développe des incitations fiscales (notamment le crédit d'impôt recherche) et fournit une assistance technique (par exemple, par la mise à disposition de laboratoires pour la réalisation de prototypes). Il tente également de favoriser les interactions entre les différents acteurs de l'innovation afin de stimuler les transferts de technologies.

2.2. L'exposition à la concurrence internationale

En matière de positionnement à l'international, l'étude montre que les pays interrogés ne ciblent pas spécifiquement leurs soutiens vers les entreprises fonction de leur degré d'exposition à la concurrence internationale.

Seule la Corée fait figure d'exception ; en effet, celle-ci a mis en place des actions de soutien aux PME ayant connu des hausses de production ou de chiffre d'affaires dus aux accords de libre-échange qu'elle a conclus avec les États-Unis et l'Union Européenne ; elle a renforcé son soutien à la recherche-développement afin de protéger les filières les plus exposées à la concurrence internationale, notamment dans les secteurs des véhicules électriques, de la construction mécanique, des appareils médicaux,...

Pour la plupart des autres pays, l'intervention publique économique est avant tout destinée à renforcer la compétitivité internationale des entreprises et le développement de l'export dans certains secteurs. Il en est ainsi pour la Chine, le Japon, le Canada.

Aux États-Unis, l'exposition à la concurrence internationale est prise en compte dans les mécanismes de soutien aux entreprises.

2.3. Les politiques de filières

Pour ce qui relève des politiques dites de filières, les réponses de l'étude comparative montrent une diversité d'approche de la question.

En effet, un certain nombre de réponses indiquent que les interventions économiques privilégient certains secteurs d'activité considérés comme stratégiques, sans qu'il ne soit fait mention plus précise des modalités spécifiques de soutien à ces secteurs ; c'est le cas notamment aux États-Unis où l'analyse comparative pointe les secteurs considérés comme stratégiques pour l'économie américaine (l'aéronautique, l'industrie spatiale, la défense,...) ou encore au Japon, où le programme du METI sur l'industrie met en avant les secteurs de produits de haut niveau (aviation, automobile et robotique) et de composants à forte valeur ajoutée (chimie fine et fibre de carbone), ou encore aux Pays-Bas où neuf secteurs de pointe ont été identifiés.

En revanche, dans quelques pays, une logique de filière a été identifiée.

Il s'agit par exemple du projet ACCORD au Québec, qui vise le regroupement d'entrepreneurs partageant une vision commune de leur secteur, afin de définir une stratégie à long terme pour mettre en valeur leur industrie. C'est aussi le cas en Chine où les entreprises sont encouragées à renforcer leur coopération fournisseurs / clients (par la création de clusters notamment, l'intégration des systèmes informatiques,...).

En Italie, l'État assure l'horizontalité entre les secteurs productifs des instruments d'aide aux entreprises ; cependant, il réserve 60 % de chaque mesure de soutien pour favoriser les interventions en faveur de programmes coordonnés entre entreprises.

Enfin, en Suède, le soutien aux entreprises se fait dans une logique de renforcement de compétences et de synergies existantes pour améliorer les avantages comparatifs d'une filière. Ce soutien aux filières repose sur la logique « bottom – up » : des initiatives sont prises par les entreprises ou établissements locaux, puis encouragées par les agences de l'État dans le cadre de trois programmes nationaux à la suite d'appels d'offres. Le soutien des pouvoirs publics se fait selon le modèle-phare de la politique de développement des clusters dans les années quatre-vingt dix ; elle repose sur le modèle de la triple hélice : recherche & développement – puissances publique – milieux d'affaires.

C'est la même approche de « bottom up » qui caractérise la politique de filière au Royaume-Uni. Cette approche, contrairement aux pôles de compétitivité français, se concrétise par des clusters, financés par leurs membres, et qui ont pour fonction d'animer un réseau, de servir de relais d'information ; le gouvernement britannique n'a imposé aucun mode de gouvernance.

2.4. La transition énergétique

La transition énergétique est une préoccupation partagée par l'ensemble des pays analysés, tant sous l'angle de la diversité énergétique que comme moteur de la croissance économique en elle-même, ou encore pour répondre à cette double problématique.

Ainsi, en Allemagne, la transition énergétique est une priorité du gouvernement fédéral, qui vise à faire de l'Allemagne le champion mondial des technologies vertes ; l'objectif est de placer à terme l'Allemagne dans une position de leadership scientifique et technique, mais également industriel et commercial.

Aux États-Unis, tant au niveau fédéral que dans les États fédérés, le secteur de l'énergie fait l'objet d'importants soutiens publics. Au niveau fédéral par exemple sont mis en place des programmes visant à stimuler la recherche et les aides directes aux acteurs afin d'accompagner le secteur des énergies renouvelables. Signalons toutefois que dans le cadre de la volonté de réduire la dépense publique, certaines aides dans ce domaine n'ont pas été reconduites.

A contrario, au Japon, la politique de soutien tarifaire affichée a pour objectif une diversification des ressources énergétiques et la promotion de leur développement dans l'industrie, afin d'augmenter la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique primaire du Japon, plus que comme un soutien à l'industrie en tant que tel.

En Suède, la transition énergétique est une priorité soutenue et encouragée, afin de sortir des énergies fossiles. Au niveau de l'industrie, l'Energy Management System vise à promouvoir un achat plus efficace pour les entreprises signataires (même si cette politique fiscale a été mal perçue au début car interprétée comme une aide de l'État à l'industrie plutôt qu'une aide à la transition énergétique) ; d'autres politiques tarifaires et fiscales ont été mises en place pour inciter les industries à changer leur mode de fonctionnement énergétique.

La Chine a quant à elle intégré dans le Plan une section complète consacrée à la montée en gamme industrielle ; les principales dispositions concernent la réduction du coût énergétique pour certaines productions industrielles, l'encouragement au traitement de la pollution, le développement du recyclage, la fermeture des capacités de production les plus polluantes, des tarifs différenciés pour l'électricité...

Dans les autres pays enfin, la transition énergétique est vue sous un double angle, de développement économique et de diversification des ressources.

Ainsi, en Italie, la Nouvelle Stratégie Énergétique Nationale est articulée autour de sept priorités, avec des objectifs quantitatifs qui vont au-delà de ceux prévus dans le Paquet Climat Énergie européen. Cette politique s'est inscrite dans les politiques de croissance économique tant comme facteur indirect (coût compétitif) que comme facteur de croissance en soi.

De même en Corée, la transition énergétique lancée en 2009 vise à modifier le mix énergétique du pays d'ici 2030, et à diminuer l'intensité énergétique de l'économie coréenne (incitation de l'industrie et du tertiaire à réduire les consommations énergétiques) ; mais elle est aussi vue par le Gouvernement comme une opportunité de développer de nouveaux moteurs de croissance de l'industrie (plans de soutien R&D, exonérations de droits de douane, grands projets nationaux,...).

3. L'articulation entre soutien aux entreprises et consolidation des finances publiques

3.1. La révision des politiques économiques d'aide aux entreprises

Globalement l'intervention économique des neuf pays analysés est restée relativement déconnectée de la situation des finances publiques, à deux exceptions près.

Aux Pays-Bas, les mesures prises par le Gouvernement pour faire face à la crise économique et financière ont eu pour objectif de concentrer les interventions publiques sur les secteurs prioritaires, la poursuite de l'octroi de crédits et la réduction des charges administratives. Le Gouvernement tente ainsi de relier les mesures d'austérité à des fins plus ambitieuses, telles que la réduction du périmètre de l'État ou la réduction des charges administratives. Concernant le principal dispositif de soutien aux entreprises, l'objectif a été de rationaliser et de favoriser une meilleure accessibilité des entreprises aux dispositifs de soutien, de supprimer les coûts de gestion liés à des subventions en matière d'innovation... Le réseau des chambres consulaires a été restructuré. Les évolutions des interventions économiques publiques s'inscrivent dans le cadre d'une politique budgétaire restrictive, avec une forte réduction des subventions, remplacées par une politique de baisse des charges fiscales et sociales. Signalons aussi le programme « réglé malin, bien agir ensemble », qui permet aux entreprises de signaler les règles qui leur font le plus obstacle.

En Italie, la baisse du montant des aides au tissu productif s'est accompagnée d'une stratégie de grande ampleur pour minimiser les coûts du système d'aide national et rendre la gestion de ces instruments plus efficiente. Le Gouvernement Monti a mis en place un programme de réorganisation des instruments de soutien en 2012, afin de rationaliser la réglementation, simplifier et accélérer les procédures en cours, cibler les nouvelles interventions sur des objectifs stratégiques prioritaires de politique industrielle, recourir au levier fiscal et promouvoir un fonds de rotation (financements remboursables).

Dans d'autres pays en revanche, aucune vaste réforme de l'intervention économique publique n'a été engagée, soit parce que la situation des finances publiques ne l'exigeait pas forcément, soit parce que l'État a souhaité maintenir le même niveau de politique économique.

Ainsi, en Allemagne, même si la consolidation des finances publiques reste un objectif à atteindre, celui-ci ne passe pas par une révision des dispositifs de soutien aux entreprises.

Au Royaume-Uni, malgré l'adoption en 2010 d'un plan de consolidation budgétaire très ambitieux, le Gouvernement n'a pas diminué son soutien aux entreprises, et a même renforcé les mesures existantes en faveur des entreprises, afin de faire du Royaume-Uni « *le meilleur endroit en Europe pour créer, financer et faire croître une entreprise* ».

Au Canada, le Gouvernement fédéral tout comme les gouvernements provinciaux ont maintenu leurs différents programmes d'appui aux entreprises, sans coupe budgétaire. Ainsi au Québec, dans un contexte de réduction des dépenses publiques, l'enveloppe allouée au soutien aux entreprises est un des seuls postes budgétaires resté inchangé ; au contraire, une mesure supplémentaire a été ajoutée pour attirer les investissements des très grandes entreprises.

A contrario, aux États-Unis, la politique économique s'est plutôt orientée vers une hausse des soutiens directs aux entreprises, perçue comme une solution de long terme pour la consolidation des finances publiques. Ainsi par exemple, en matière d'efficacité énergétique, on considère que l'innovation technologique et l'augmentation des financements dans le secteur des énergies renouvelables sera compensée par les économies réalisées dans les importations d'énergies fossiles et les gaspillages d'énergie.

Enfin, en Chine, les observateurs indiquent que les autorités chinoises ne sont pas dans une logique de consolidation des finances publiques, et acceptent une croissance maîtrisée de leur déficit budgétaire (afin notamment de développer les dépenses sociales). Tandis qu'en Corée, le budget annuel de l'État consacré à l'industrie a augmenté de 2,7 % en 2013. Seule la part consacrée aux énergies dans le bouquet « industrie, PME et énergies » a diminué de 6,6 % (suppression du soutien aux grands groupes dans l'installation des équipements permettant d'économiser les énergies).

3.2. Une orientation vers des réformes administratives

Dans un certain nombre de pays, la réforme de la politique économique publique a eu pour objectif de simplifier, rationaliser, voire assouplir les formalités administratives incombant aux entreprises.

Ainsi, en Italie, la politique de simplification administrative, large et visant divers secteurs, s'est traduite, vis-à-vis des entreprises, notamment par la réduction du nombre de contrôles et de formalités administratives lors de la création d'entreprise, par la mise en place d'une banque de données nationale pour les appels d'offres publics, par la simplification pour l'embauche de travailleurs hors UE, par une certification environnementale unique pour les PME. Le programme de réorganisation des instruments de soutien aux entreprises a pour ambition de minimiser les coûts du système d'aide national et rendre la gestion de ces instruments plus efficiente.

Aux Pays-Bas, la réduction des charges administratives est un thème majeur de la politique publique de soutien aux entreprises, qui passe par la réduction de la « paperasserie », la réduction du nombre d'autorisations obligatoires, du nombre d'inspections dans une même entreprise, avec pour objectif d'améliorer la collaboration entre administrations et entreprises.

Le Royaume-Uni s'est lancé lui aussi dans un processus de réduction de la charge administrative et de simplification des procédures. Deux exemples méritent d'être signalés : l'introduction fin 2012 de la règle « One-in, Two-out » (le coût de toute nouvelle mesure réglementaire pour les entreprises doit être accompagné de la suppression de mesures pour un coût double de la mesure induite) et du Red tape challenge (challenge de la paperasserie) en avril 2011 (campagne de révision de 6 500 mesures réglementaires dans le but d'en supprimer ou d'en réduire le plus grand nombre).

En Allemagne, les autorités sont sensibles, de manière générale, à la thématique de la « débureaucratisation » et ont mis en place un programme de modernisation de l'État et de l'administration, la création d'un conseil de contrôle des normes, qui évalue les coûts, l'utilité et la pertinence des règles.

En Suède également, la Commission européenne a souligné l'effort du Gouvernement pour réduire le fardeau administratif pesant sur les entreprises.

Aux États-Unis, comme vu précédemment, les soutiens financiers aux entreprises n'ont pas fait l'objet d'une vaste réforme, et ont été plutôt revus à la hausse. Toutefois, on peut noter une volonté de recentrage des stratégies de chaque agence fédérale afin de rentabiliser les financements apportés et les programmes mis en place. De même, l'État fédéral s'est engagé à réduire les obstacles réglementaires pesant sur les petites entreprises (qui génèrent un surcoût estimé à environ 20 % de la production).

Enfin, il est intéressant de signaler l'action du Canada en matière de centralisation de l'information et des démarches, même si d'autres pays se sont également engagés dans des dispositifs de guichet unique. Le gouvernement fédéral a mis en place un guichet unique de grande ampleur ; une plateforme d'information et d'orientation (Service Canada), qui concerne le niveau fédéral et les échelons provinciaux, fruit d'une collaboration entre plus d'une trentaine d'administrations, est la porte d'entrée des entreprises qui souhaitent obtenir des informations précises sur l'ensemble des dispositifs concernant leurs projets de démarrage et de développement. En outre, le portail géré par le réseau Entreprise Canada, intègre des outils interactifs novateurs, comme un système d'aide au démarrage de l'entreprise, à l'élaboration du plan d'affaires, intégrant également des calculs de frais bancaires et financiers.

