

N° 141

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

ÉCONOMIE

Par M. Philippe LEROY, Mme Élisabeth LAMURE et
M. Martial BOURQUIN,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Claude Lenoir, *président* ; Mmes Élisabeth Lamure, Delphine Bataille, MM. Alain Bertrand, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Joël Labbé, Michel Le Scouarnec, Yannick Vaugrenard, *vice-présidents* ; M. Marc Daunis, Mme Valérie Létard, M. Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Gérard Bailly, Jean-Pierre Bosino, Henri Cabanel, François Calvet, Roland Courteau, Alain Duran, Mmes Frédérique Espagnac, Dominique Estrosi Sassone, M. Daniel Gremillet, Mme Annie Guillemot, MM. Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Philippe Leroy, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Anne-Catherine Loisier, MM. Michel Magras, Franck Montaugé, Robert Navarro, Jackie Pierre, Ladislas Poniatowski, Mme Sophie Primas, MM. Yves Rome, Henri Tandonnet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 140 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
CHAPITRE I LES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCONOMIE »	9
I. DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE QUI MASQUENT UNE STABILITÉ DES CRÉDITS	9
A. DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE CONSÉQUENTS	9
B. UN MAINTIEN DES CRÉDITS À PÉRIMÈTRE CONSTANT.....	10
C. UNE ÉVOLUTION VARIABLE DES TROIS PROGRAMMES « PÉRENNES » DE LA MISSION.....	11
1. <i>Une nouvelle baisse, limitée, des crédits du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme »</i>	11
a) Des actions aux évolutions diverses.....	13
(1) Une nouvelle réduction forte des crédits de l'action 2 « commerce, artisanat, services »	13
(2) L'accroissement « en trompe l'œil » du montant des crédits de certaines actions.....	14
(3) Une amélioration limitée des crédits consacrés à l'expertise et à la régulation des marchés	14
(4) Une baisse des crédits de l'action n° 22 « Économie sociale et solidaire »	16
(5) Le maintien des autres actions à leur niveau antérieur	16
b) Une place importante des opérateurs de l'État dans l'allocation des crédits	17
2. <i>L'accroissement relatif des crédits du programme 220 « Statistiques et études »</i>	17
3. <i>Le maintien du programme 305 « Stratégie économique et fiscale » à son niveau de 2016</i>	18
II. UNE HAUSSE DE LA DÉPENSE FISCALE, LEVIER FONDAMENTAL DE LA MISSION	19
A. UN MONTANT CUMULÉ EN FORTE HAUSSE, À 23,9 MILLIARDS D'EUROS	19
B. UNE DÉPENSE FISCALE FORTEMENT CONCENTRÉE SUR LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES.....	20
CHAPITRE II - LES OUTILS D'ACCOMPAGNEMENT DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES	23
I. LE « NOUVEAU » FISAC : DE PREMIERS RÉSULTATS QUI SEMBLENT ENCOURAGEANTS	23
A. UN STOCK DE DOSSIERS ANTÉRIEURS À LA RÉFORME DÉSORMAIS RÉSORBÉ.....	23
B. UN PLUS GRAND CIBLAGE DANS L'OCTROI DES CRÉDITS.....	24
1. <i>Des appels à projets structurés autour d'axes prioritaires</i>	25
2. <i>Un système d'« instruction conjointe » aux niveaux local et national</i>	26
3. <i>Un premier bilan quantitatif de la campagne 2015-2016</i>	27

C. UNE MEILLEURE EFFECTIVITÉ DE L'EMPLOI DE CRÉDITS QUI RESTENT NÉANMOINS TROP FAIBLES	28
II. QUELLES COORDINATIONS ET SYNERGIES POUR LES STRUCTURES D'APPUI AUX ENTREPRISES ?	29
A. LE BESOIN D'UNE PLUS GRANDE COORDINATION DES ACTEURS DE L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES	29
1. <i>Des réseaux d'accompagnement nombreux</i>	29
a) Les réseaux consulaires	29
b) Les réseaux associatifs.....	31
c) Un rôle d'accompagnement nouvellement développé par Bpifrance	31
d) Les spécificités de l'accompagnement à l'international	32
2. <i>Des offres d'accompagnement qui doivent trouver une plus forte complémentarité</i>	33
B. L'AGENCE FRANCE ENTREPRENEUR : UN RÔLE DE COORDINATEUR À CONFIRMER.....	35
1. <i>Des objectifs ambitieux</i>	35
2. <i>Une structure tout juste opérationnelle</i>	37
CHAPITRE III LE SOUTIEN À L'EXPORT DES ENTREPRISES FRANÇAISES PAR L'AGENCE BUSINESS FRANCE	39
I. LA FUSION D'UBIFRANCE ET DE L'AFII A DONNÉ NAISSANCE À BUSINESS FRANCE	39
A. LA RÉORGANISATION DU MODÈLE DE L'OPÉRATEUR.....	39
B. LES COÛTS DE LA FUSION.....	40
C. LES GAINS D'EFFICACITÉ ET LES SYNERGIES RÉALISÉS PAR LA FUSION.....	41
II. LA BAISSÉ DES DOTATIONS DE L'ÉTAT MET BUSINESS FRANCE SOUS PRESSION	42
A. UNE BAISSÉ DE LA SUBVENTION POUR CHARGE DE SERVICE PUBLIC ALLOUÉE A BUSINESS FRANCE.....	42
1. <i>Le programme 134 « développement des entreprises et du tourisme »</i>	42
2. <i>Le programme 112 « impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »</i>	43
3. <i>L'évolution globale de la subvention reçue par Business France</i>	43
B. LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES PROPRES.....	44
1. <i>Une nécessité afin de compenser la baisse des subventions publiques</i>	44
2. <i>Les prestations de Business France soumises à tarification</i>	45
C. UNE SITUATION DIFFICILEMENT SOUTENABLE À MOYEN TERME.....	46
III. LA COOPÉRATION DE BUSINESS FRANCE AVEC LES DIFFÉRENTS ACTEURS DE LA CHAÎNE DE L'EXPORT	47
A. UNE COOPÉRATION DYNAMIQUE AVEC BPIFRANCE.....	47
B. DES ACCORDS DE PARTENARIAT AVEC LES CCI.....	48

CHAPITRE IV - LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POSTE ET AUX COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES	51
I. LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES	51
A. LE PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME »	51
1. <i>L'action 4 « Développement des communications, des postes et de la société de l'information »</i>	51
2. <i>L'action 13 « Régulation des communications électroniques et des postes »</i>	58
3. <i>Une nécessaire vigilance sur la fiscalité des opérateurs de communications électroniques.</i>	62
B. LE PROGRAMME 343 « PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT »	62
II. L'ANFR ET LE DÉPLOIEMENT DE LA 4G DANS LES BANDES 700 ET 800 MHZ	63
A. LA GESTION DES POTENTIELS BROUILLAGES SUR LA RÉCEPTION DE LA TNT	64
1. <i>Le déploiement de la 4G en bandes 700 et 800 MHz</i>	64
2. <i>...est potentiellement facteur de brouillages</i>	65
3. <i>...qui ont été anticipés et sont traités par l'ANFR.</i>	66
B. LE PLAN D'ACCOMPAGNEMENT DES TÉLÉSPECTATEURS DANS LE CADRE DU PASSAGE À LA TNT EN HAUTE DÉFINITION	67
1. <i>Une première campagne de communication</i>	67
2. <i>Des aides financières diverses</i>	68
III. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT : UNE NÉCESSAIRE ACCÉLÉRATION	69
A. UNE POLITIQUE AMBITIEUSE ASSOCIANT DE NOMBREUX ACTEURS	70
1. <i>Des objectifs ambitieux</i>	70
2. <i>Une répartition des tâches entre acteurs publics et acteurs privés</i>	70
3. <i>De nombreux acteurs publics interviennent dans cette politique.</i>	72
B. UNE RÉALISATION RELATIVEMENT POUSSIVE	72
1. <i>Une procédure d'instruction des RIP longue et complexe</i>	72
2. <i>...qui se traduit par de faibles montants de décaissements au regard de l'accélération des autorisations d'engagement.</i>	73
C. UN EFFORT À POURSUIVRE	74
1. <i>Accélérer le conventionnement en zone AMII</i>	74
2. <i>La commercialisation des RIP</i>	75
3. <i>Une incertitude pèse sur la phase finale du plan.</i>	75
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	77

Mesdames, Messieurs,

La mission « Économie » est **l'une des deux principales missions budgétaires** - avec la mission « Travail et emploi » - **de soutien à l'activité des entreprises**. Elle a pour objet principal de favoriser la mise en place d'un environnement propice à la croissance durable et équilibrée de l'économie française.

Dans un contexte à nouveau marqué par un effort de réduction des dépenses publiques, la mission « Économie » affiche, à périmètre constant, une **quasi-stabilité, avec une augmentation de 0,5 % des crédits** par rapport à ceux inscrits en loi de finances initiale pour 2016.

Votre commission regrette néanmoins que des changements de périmètres et des transferts entre missions rendent particulièrement peu aisée l'évaluation sur plusieurs années de l'évolution des crédits dévolus au soutien des entreprises. Comme pour les normes elles-mêmes, les documents budgétaires doivent s'efforcer de conserver une relative stabilité qui est seule de nature à garantir leur pleine lisibilité.

Comme à l'accoutumée, le présent avis budgétaire est l'occasion pour chacun des rapporteurs pour avis de la mission, désigné par votre commission des affaires économiques, de faire un **état des lieux, qui dépasse le seul angle budgétaire, des politiques publiques en faveur des entreprises**. Vos trois rapporteurs pour avis ont abordé les axes de la mission dans les conditions suivantes :

- **Mme Elisabeth Lamure**, outre une analyse générale des crédits, présente les crédits de la mission sous l'angle des PME ;

- **M. Martial Bourquin** examine les crédits sous l'angle des entreprises de l'industrie ;

- **M. Philippe Leroy** analyse les crédits relevant de l'économie numérique.

Au cours de sa réunion du 30 novembre 2016, la commission des affaires économiques a décidé de donner un avis de sagesse sur les crédits de la mission « Économie ».

CHAPITRE I LES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCONOMIE »

Les crédits de la mission « Economie » sont analysés par Mme Elisabeth Lamure, rapporteur pour avis.

I. DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE QUI MASQUENT UNE STABILITÉ DES CRÉDITS

Si la maquette budgétaire de la mission « Economie » n'est pas modifiée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017, des transferts de crédits importants en provenance d'autres missions donnent l'impression d'une forte hausse de crédits, alors qu'en réalité ceux-ci restent stables.

A. DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE CONSÉQUENTS

Par rapport aux années précédentes, **la maquette de la mission reste inchangée**. Elle fait toujours place à trois programmes « pérennes » qui forment le noyau dur de la mission :

- le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme », qui retrace essentiellement les crédits d'appui aux entreprises dans les secteurs de l'artisanat, du commerce et de l'industrie, les crédits de plusieurs autorités administratives indépendantes chargées de la régulation économique, ainsi que les moyens de la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) ;

- le programme 220 « Statistiques et études », qui concerne les moyens dévolus à l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE) ;

- et le programme 305 « Pilotage de l'économie française », qui comptabilise les moyens de la direction générale du Trésor et de la direction de la législation fiscale.

S'y ajoute le programme « temporaire » 343 « Plan France très haut débit », qui vise à financer le développement du très haut débit sur l'ensemble du territoire.

En revanche, des **changements de périmètre et des transferts conséquents affecteront la mission en 2017**, et plus spécifiquement le programme 134.

D'une part, le Gouvernement a décidé de charger la direction générale des entreprises (DGE), dans le cadre du programme 134, du suivi des mesures de soutien des entreprises électro-intensives affectées par le prix du carbone. Il en résulte un transfert de 116,7 millions d'euros en provenance du programme 345 « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Ce choix s'explique, selon le

Gouvernement, par le fait qu'il s'agit de **dispositifs destinés à renforcer la compétitivité des sites industriels électro-intensifs exposés à la concurrence internationale** (chimie, sidérurgie, papier-carton) qui représentent en France environ 80 000 emplois directs. Ce d'autant plus que, pour certaines activités industrielles (production d'aluminium, de chlore, silicium), l'approvisionnement en électricité représente jusqu'à 30 % des coûts de production et peut représenter plus de 100 % de la valeur ajoutée.

D'autre part, les crédits de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ne sont désormais plus rattachés à la mission « Economie », mais transférés dans le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables ». Selon le Gouvernement, le nouveau rattachement de la CRE permettra de **renforcer les synergies** avec ce programme dans le cadre de la prise en charge des nouvelles missions confiées au ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte.

Enfin, la rémunération des garanties publiques au commerce extérieur, désormais données par BPI France Assurance Export (en lieu et place de la Coface), est aujourd'hui prise en charge par le programme 134. Il résulte des informations fournies par le Gouvernement que, alors que la rémunération de la Coface était directement imputée procédure par procédure, il a été décidé de financer l'activité de ce nouvel opérateur à partir du programme 134 afin de renforcer notamment la lisibilité de sa rémunération. Selon le Gouvernement, le transfert d'activité de Coface à une filiale du groupe Bpifrance devrait permettre une économie de l'ordre de 20 % sur les coûts de gestion et les montants prévus par le projet de loi - 72,6 millions d'euros - s'inscrivent dans cet objectif.

B. UN MAINTIEN DES CRÉDITS À PÉRIMÈTRE CONSTANT

Facialement, la comparaison des crédits prévus en loi de finances initiale pour 2016 et dans le présent projet de loi de finances fait apparaître une augmentation des crédits de paiement et des autorisations d'engagement de la mission, respectivement de 10,7 % et 20 %. Mais cette comparaison est trompeuse.

En effet, **à périmètre constant et après neutralisation des mesures de transfert, les crédits de la mission pour 2017 connaissent une stagnation, les documents budgétaires indiquant une hausse de 0,5 % des crédits de la mission, mais une baisse de 0,7 % des crédits hors titre 2 (c'est-à-dire hors frais de personnel)**. Cet état de fait tranche avec la baisse ininterrompue des crédits pendant trois années consécutives, qui ont réduit les crédits de la mission de 13 % par rapport à 2013.

Votre rapporteur regrette donc le **manque de lisibilité de l'évolution réelle des crédits de la mission d'un exercice budgétaire à l'autre**. Certes, comme l'a relevé lors de son audition par votre commission M. Christophe Sirugue, secrétaire d'État chargé de l'industrie, certains des transferts opérés répondent au souci louable de mieux faire apparaître les efforts du budget de la Nation au profit des entreprises. Mais, dès lors qu'une classification ou une segmentation – quelle qu'elle soit – comporte nécessairement des biais de présentation, il convient de **privilégier avant tout la stabilité de la répartition des crédits entre missions**, plutôt que de la modifier sans cesse.

C. UNE ÉVOLUTION VARIABLE DES TROIS PROGRAMMES « PÉRENNES » DE LA MISSION

1. Une nouvelle baisse, limitée, des crédits du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme »

Aux termes du projet annuel de performance de la mission, le programme totalise, pour 2017, 1 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 999,78 millions d'euros en crédits de paiement. Cependant, **à structure constante**, par rapport à la loi de finances initiale pour 2016, l'évolution du programme est marquée par une **baisse de 1 % en crédits de paiement (à 830,8 millions d'euros) et de 2,3 % en autorisations d'engagement (à 831,8 millions d'euros)** – qui fait suite à une baisse de 5 % en crédits de paiement et de 1,75 % en autorisations d'engagement l'année passée. Comme l'année précédente, **l'évolution des crédits hors titre 2 – c'est-à-dire hors dépenses de personnel – est plus défavorable : - 3,2 % en crédits de paiement ; - 6 % en autorisations d'engagement.**

En outre, en seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement **diminuant de 2,16 millions d'euros en crédits de paiement et autorisation d'engagement les montants ouverts au titre de ce programme.**

L'effort budgétaire de réduction de la masse salariale reste très limité, avec une réduction de seulement 22 emplois (ETPT), concentrés pour l'essentiel sur la direction générale des entreprises. Les effectifs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), ainsi que de l'Autorité de la concurrence et de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) sont préservés, ce qui est légitime compte tenu de l'accroissement de leurs prérogatives au cours des dernières années, et notamment depuis la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Crédits du programme 134

Programme 134 Développement des entreprises et du tourisme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes pour 2016	Demandées pour 2017	Évolution	Ouverts pour 2016	Demandés pour 2017	Évolution
Action 02 Commerce, artisanat, services	70,49	62,11	- 11,89 %	65,49	55,61	- 15,09 %
Action 03 Actions en faveur des entreprises industrielles	152,66	266,97	+ 74,87 %	157,59	269,86	+ 71,24 %
Action 04 Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	161,57	162,33	+ 0,47 %	161,57	162,33	+ 0,47 %
Action 07 Développement international des entreprises et attractivité des entreprises	101,35	170,72	+ 68,45 %	101,35	170,72	+ 68,45 %
Action 08 Expertise, conseil et inspection	18,97	19,94	+ 5,1 %	18,97	19,94	+ 5,10 %
Action 13 Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	21,19	23,21	+ 9,52 %	21,19	23,21	+ 9,52 %
Action 14 Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	18,53	0	- 100 %	18,52	0	- 100 %
Action 15 Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	31,94	21,55	- 32,51 %	21,74	22,65	+ 4,20 %
Action 16 Régulation concurrentielle des marchés	73,87	75,24	+ 1,85 %	73,87	75,21	+ 1,82 %
Action 17 Protection économique des consommateurs	120,07	121,20	+ 0,94 %	120,07	121,16	+ 0,94 %
Action 18 Sécurité des consommateurs	43,68	45,42	+ 3,99 %	43,68	45,40	+ 3,95 %
Action 20 Financement des entreprises	25,09	25,09	0 %	25,09	25,09	0 %
Action 21 Développement du tourisme	6,93	2,38	- 65,67 %	3,85	4,25	+ 10,56 %
Action 22 Économie sociale et solidaire	4,87	4,50	- 7,61 %	4,87	4,31	- 11,5 %

Source : PAP PLF 2017.

a) Des actions aux évolutions diverses

(1) Une nouvelle réduction forte des crédits de l'action 2 « commerce, artisanat, services »

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2016, les dotations de l'action 2, qui vise à financer les actions de soutien au commerce, à l'artisanat et aux services, **diminuent de 15 % en crédits de paiement**, pour atteindre 55,6 millions d'euros, **et de 12 % en autorisations d'engagement**, pour atteindre 62,1 millions d'euros. Cette baisse s'ajoute à la diminution déjà constatée l'année précédente de 21 % en crédits de paiement et de 18 % en autorisations d'engagement.

Action 2 « Commerce Artisanat » (en euros)	LFI 2016		PLF 2017		Évolution 2016/2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
TOTAL	70 495 678	65 495 679	62 110 957	55 610 957	- 11,89 %	- 15,09 %
<i>Dont :</i>						
Services à la personne	3 000 000	3 000 000	830 000	830 000	- 72 %	- 72 %
EPARECA	6 272 406	6 272 406	5 977 000	5 977 000	- 4,7 %	- 4,7 %
Aide au départ	4 000 000	4 000 000	0	0	- 100 %	- 100 %
FISAC	18 100 000	13 100 000	16 500 000	10 000 000	- 8,83 %	- 23,66 %
Développement des PME (hors réserve parlementaire)	6 533 000	6 533 000	4 090 000	4 090 000	- 37,4%	- 37,4%

Source : PAP et réponses au questionnaire budgétaire.

Cette **nouvelle baisse** s'explique par :

- une **nouvelle diminution de la dotation du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)** à 16,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10 millions d'euros en crédits de paiement, alors que la loi de finances initiale pour 2016 avait ouvert des autorisations d'engagement à hauteur de 18,1 millions d'euros et des crédits de paiement à hauteur de 13,1 millions d'euros ;

- la **fin des aides au départ des commerçants et des artisans**, qui conduit à une réduction de 4 millions d'euros des crédits de paiement de l'action. Cette aide a en effet été supprimée à compter du 1^{er} janvier 2015 par l'article 92 de la loi de finances pour 2015, les dotations prévues au titre des

années 2015 et 2016 visant seulement à assurer le paiement des aides accordées avant cette suppression ;

- **l'achèvement du financement de la génération 2007-2013 des contrats de plan État-Régions (CPER)**, qui explique que le montant consacré dans le présent projet de loi s'élève seulement à 740 000 euros, contre 4,31 millions d'euros en 2016 ;

- **la diminution de 3,2 millions d'euros en crédits de paiement de la subvention versée à Business France**, liée, selon le Gouvernement, à la réduction des crédits du FISAC.

Les crédits destinés à **l'EPARECA** (établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux) connaissent à nouveau une légère baisse de 4,7 %, et s'élèvent à 5,9 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

(2) L'accroissement « en trompe l'œil » du montant des crédits de certaines actions

Les crédits inscrits au titre de **l'action n° 3** « Actions en faveur des entreprises industrielles » s'élèvent à 266,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 269,8 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse spectaculaire de 74,8 % et 71,2 %. Mais, ainsi qu'il a été souligné dans les développements précédents, ces hausses proviennent de simples transferts de crédits en provenance d'un programme ne relevant pas de la mission « Économie ».

L'action n° 21 « Développement du tourisme » vise à promouvoir l'image de la France en tant que destination touristique, à structurer l'offre et les filières de ce secteur, et à faciliter le départ en vacances de tous. Elle voit ses autorisations d'engagement chuter de 65 %, à 2,3 millions d'euros tandis que ses crédits de paiement augmentent de 10,5 %, à 4,25 millions d'euros. Cette situation résulte du fait que les deux marchés publics pluriannuels en vue de la réalisation, d'une part, d'un suivi de la demande touristique des Français (SDT) et, d'autre part, d'une enquête auprès des visiteurs venant de l'étranger (EVE), ont été passés en 2016 et seront exécutés en partie en 2017. **Mais, en réalité, les dépenses d'intervention de cette action ne connaîtront aucune amélioration**, ce qui paraît d'autant plus regrettable dans un contexte marqué par un ralentissement du secteur du tourisme à la suite de la vague d'attentats qui a touché la France.

(3) Une amélioration limitée des crédits consacrés à l'expertise et à la régulation des marchés

Votre rapporteur relève avec satisfaction **l'amélioration des crédits destinés à l'expertise et à la régulation des marchés**. C'est notamment le cas de ceux dévolus aux deux autorités administratives indépendantes rattachées à la mission. Il est néanmoins important que cet accroissement

serve effectivement au financement des actions de contrôle et non aux autres frais fixes.

L'action n° 13 « Régulation des communications électroniques et des postes », qui finance la dotation de l'Agence de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), connaît ainsi une augmentation de 9,5 % de ses crédits, pour s'établir à 23,2 millions d'euros. **L'action n° 15** « Mise en œuvre du droit de la concurrence », qui correspond au budget de l'Autorité de la concurrence, connaît quant à elle une nouvelle augmentation de 4,2 % de ses crédits de paiement – qui fait suite à un accroissement de 10 % en 2016 – mais ses autorisations d'engagement baissent de 32,5 %.

Ces mesures de soutien budgétaire à l'action de ces autorités de régulation sont indispensables et bienvenues, eu égard au renforcement de leur rôle dans notre économie. S'agissant de l'Autorité de la concurrence, elles devraient conforter l'exercice de ses nouvelles prérogatives, notamment en matière d'implantation et de tarification de certaines professions juridiques réglementées (notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires, greffiers des tribunaux de commerce, administrateurs et mandataires judiciaires, avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation), ainsi que l'a rappelé devant votre commission Mme Isabelle de Silva, désignée nouvelle présidente du collège de l'Autorité en octobre dernier.

De même, les crédits des **actions n° 8** « Expertise, conseil et inspection » et **n° 16** « Régulation concurrentielle des marchés », connaissent une légère amélioration, avec une augmentation de 5,1 % pour la première et de 1,8 % pour la seconde.

L'action n° 8 est destinée à financer des études, des audits et des inspections dans le domaine économique, notamment sur le développement économique, l'industrie, les technologies de l'information et les ressources minières et minérales, par le biais du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET). L'action n° 16 « Régulation concurrentielle des marchés » vise à assurer le respect des règles de concurrence, à travers l'action de la DGCCRF et celle du réseau déconcentré des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), dont les compétences ont, elles aussi, été étendues au cours des dernières années.

Enfin, **l'action n° 18** « Sécurité du consommateur » mise en œuvre par la DGCCRF, qui vise à assurer la sécurité physique et la santé des consommateurs, voit ses crédits augmenter de 3,9 %, pour s'établir à 45,4 millions d'euros, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Les crédits retrouvent ainsi leur niveau antérieur à 2016.

- (4) Une baisse des crédits de l'action n° 22 « Économie sociale et solidaire »

Les crédits relatifs à l'économie sociale et solidaire sont rattachés au programme 134 depuis l'année dernière, dans le cadre d'une action spécifique : **l'action n° 22** « Economie sociale et solidaire ». Composés de dépenses d'intervention à hauteur de 95 %, ces crédits s'élèvent à 4,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 4,3 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente une baisse respective de 7,6 % et de 11,5 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2016.

Cette nouvelle baisse apparaît **regrettable dans un secteur qui peut être un facteur de dynamisme économique et d'emploi**, et dont le rôle a été renforcé par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, alors même que le montant de crédits prévu est modeste, même si, ainsi que l'a indiqué lors du débat à l'Assemblée nationale M. Christophe Sirugue, secrétaire d'État chargé de l'industrie, le programme 134 n'est pas le seul instrument budgétaire de soutien aux entreprises de l'économie sociale et solidaire – également éligibles à des produits spécifiques de Bpifrance – et que les crédits alloués aux chambres régionales de l'ESS sont maintenus à 1,4 million d'euros.

C'est pourquoi votre rapporteur ne peut qu'approuver l'amendement adopté par l'Assemblée nationale en séance publique, à l'initiative de Mme Karine Berger et plusieurs de ses collègues, visant à augmenter de 500 000 euros le montant de l'action n° 22 par un prélèvement de même montant sur le programme 305 « Pilotage de l'économie française ». Cette mesure permet ainsi de maintenir à leur niveau de 2016 les crédits de cette action.

- (5) Le maintien des autres actions à leur niveau antérieur

Concentrant 16,4 % des crédits du programme, **l'action n° 4** « Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information » voit ses crédits se stabiliser à 162,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Elle a pour objet de favoriser le développement des services de communications électroniques par une politique d'ouverture à la concurrence et à l'innovation, ainsi que par le maintien de prestations de service public.

L'action n° 20 « Financement des entreprises », qui vise à fournir un appui au développement des PME et des ETI, à travers l'action de Bpifrance, retrouve son montant de 2016 à 25 millions d'euros en crédits de paiement comme en autorisations d'engagement. Ces crédits assurent en partie le financement de fonds de garantie permettant de faciliter l'accès des entreprises au crédit, des opérations de cofinancement, et la couverture d'investissements en fonds propres par des fonds de capital-risque.

L'action n° 17 « Protection économique du consommateur », qui finance notamment l'Institut national de la consommation (INC) et le centre

de recherches CREDOC, représente 14,1 % des crédits du programme ; elle connaît une baisse très limitée de ses crédits - 1,8 % - à 121,10 millions d'euros.

b) Une place importante des opérateurs de l'État dans l'allocation des crédits

Les opérateurs de l'État jouent un rôle important dans la mise en œuvre des politiques du programme, dont **136 millions d'euros de crédits sont alloués à quatre opérateurs de l'État**, qui représentent à eux seuls 2 612 ETPT soumis au plafond d'emplois de la mission, en baisse de 16 emplois par rapport à 2016 :

- **l'Agence nationale des fréquences (ANFr)**, qui recueille 31,3 millions d'euros de crédits ;

- **Business France**, qui concentre 98,1 millions d'euros de crédits, en baisse de 11 % par rapport à l'année précédente, fruit de la mutualisation de moyens dévolus aux anciennes entités Ubifrance et AFII. Le contrat d'objectif et de performance (COP) conclu pour la période 2015-2017 a été mis en œuvre et devrait favoriser l'essor et le rayonnement des entreprises françaises à l'international - notamment par un renforcement de l'offre du « volontariat international en entreprises » (VIE) pour parvenir à 10 000 volontaires en 2017 - ainsi que l'attractivité du territoire ;

- **l'EPARECA**, financé à hauteur de 5,9 millions d'euros ;

- enfin, **l'Agence des services et de paiement**, qui bénéficie de transferts à hauteur de 600 000 euros.

Le Fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat (FNPCA) et l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), également opérateurs de certaines politiques menées sur le fondement de ce programme, bénéficient de ressources non prélevées sur le programme.

2. L'accroissement relatif des crédits du programme 220
« Statistiques et études »

Le programme 220 « Statistiques et études », qui assure le financement exclusif de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), est doté de **459,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 454 millions d'euros en crédits de paiement**, ce qui, par rapport aux crédits ouverts en lois de finances initiale pour 2016, représente des **hausse respectives de 5 % et 3,7 %**. Cette augmentation annule ainsi les baisses intervenues l'an passé, respectivement de 2,8% et 2,5% par rapport à la loi de finances initiale pour 2015.

Crédits du programme 220

<i>(en millions d'euros et variation par rapport à 2016)</i>	AE ouvertes en 2016	AE demandées pour 2017	CP ouverts en 2016	CP prévus pour 2017
Programme 220 « Statistiques et études »	437,8	759,7 (+ 5 %)	437,5	454 (+ 3,7%)

Source : PAP PLF 2017.

Cependant, l'effort consenti par le présent projet de loi vise moins à renforcer les moyens de l'INSEE qu'à **compenser les incidences de la mise en œuvre du principe de gratuité des données publiques** à compter du 1^{er} janvier 2017, en application de l'article 1^{er} de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique. Jusqu'à ce jour, l'INSEE reçoit en effet une rémunération pour la mise à disposition de certaines des données qu'elle produit et qui participe ainsi à l'équilibre de son budget. Le Gouvernement estime donc que l'augmentation de 11 millions d'euros des crédits du programme 220 pourra préserver les moyens actuels de l'INSEE.

En outre, en seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement diminuant de 280 000 euros** en crédits de paiement et autorisation d'engagement les montants ouverts au titre de ce programme.

L'institut a, par ailleurs, retenu un schéma d'emplois prévoyant une réduction de 97 emplois en 2017, fruit de la démarche de rationalisation de son implantation territoriale, notamment par le regroupement de plusieurs de ses services à Metz, alors que, dans le même temps, le plafond d'emplois prévu croît de 100 ETPT à 5 454 ETPT. Cet accroissement s'explique néanmoins par le transfert de 113 élèves administrateurs et attachés du Groupement des écoles nationales d'économie et de statistiques GENES (qui regroupe notamment l'ENSAE à Saclay et l'ENSAI à Rennes).

3. Le maintien du programme 305 « Stratégie économique et fiscale » à son niveau de 2016

Les crédits du programme 305 « Stratégie économique et fiscale » se stabilisent dans le cadre du présent projet de loi, après une baisse sensible de 7,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2015. Par rapport aux crédits ouverts en 2016, ils marquent une faible augmentation de 0,9 %, à 429 millions d'euros en crédits de paiement.

Les moyens dévolus à la direction générale du Trésor et à la direction de la législation fiscale restent donc sensiblement les mêmes que l'an passé, pour un périmètre d'action inchangé et une légère diminution du plafond d'emplois, à 1 629 ETPT (-15 ETPT par rapport à 2016).

Crédits du programme 305

<i>(en millions d'euros et variation par rapport à 2016)</i>	AE ouvertes en 2016	AE demandées pour 2017	CP ouverts en 2016	CP demandés pour 2017
Programme 305 « Stratégie économique et fiscale »	425,1	429 (+0,9%)	425,1	429 (+0,9%)

Source : PAP PLF 2017.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement diminuant de 400 000 euros** en crédits de paiement et autorisation d'engagement les montants ouverts au titre de ce programme.

II. UNE HAUSSE DE LA DÉPENSE FISCALE, LEVIER FONDAMENTAL DE LA MISSION

En volume, et comme les années précédentes, **le principal levier d'aide aux entreprises reste de nature fiscale, et non budgétaire**, compte tenu de l'importance des dépenses fiscales associées à la mission « Economie ».

A. UN MONTANT CUMULÉ EN FORTE HAUSSE, À 23,9 MILLIARDS D'EUROS

Le montant cumulé de ces dépenses fiscales, pour leur écrasante majorité rattachées au programme 134, est en effet évalué par le Gouvernement à **23,9 milliards d'euros en 2017**. Par rapport aux évaluations faites pour 2016, le montant de dépense fiscale fait donc apparaître une croissance de 3,3 milliards d'euros, soit une **augmentation de 16 %**.

Cette hausse s'explique par deux éléments :

- d'une part, le **fonctionnement « à plein régime » du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et l'augmentation de son taux**, qui passerait de 6 % à 7 % en 2017 selon le présent projet de loi de finances ;

- d'autre part, la **montée en charge du dispositif de suramortissement en faveur des investissements industriels**, prévu par l'article 142 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, reconduit pour une année supplémentaire en 2016, afin de bénéficier aux investissements intervenus jusqu'au 14 avril 2017. Cette prolongation conduit à un chiffre de mesure à 1 milliard d'euros pour 2017, contre 860 millions d'euros pour 2016.

Cependant, cette hausse ne prend pas en compte le montant de la dépense fiscale correspondant au dispositif d'exonération des cessions

temporaires de titres, évaluée l'an passé à 410 millions d'euros et qu'étonnamment, le Gouvernement n'est pas capable de chiffrer pour 2017. Du reste, le montant estimé de la dépense fiscale engagée au titre du programme 305 s'établit à 33 millions d'euros, alors que la projection atteignait pour 2016 plus de 550 millions d'euros ! En bonne logique, et sauf à considérer les sommes retenues jusqu'alors comme totalement erronées, **il conviendrait donc d'ajouter une telle somme aux dépenses fiscales estimées pour l'année prochaine, qui atteindraient en conséquence 24,4 milliards d'euros.**

Montant des dépenses fiscales associées à la mission « Économie » (en milliards d'euros)	Chiffage pour 2013	Chiffage pour 2014	Chiffage pour 2015	Chiffage pour 2016	Chiffage pour 2017
Programme 134	7,736	16,582	16,866	19,999	23,892
<i>dont CICE</i>	-	6,438	12,410	12,610	15,770
<i>dont taux réduit (7 % puis 10 %) de TVA dans la restauration</i>	3,1	2,290	2,310	2,337	2,4
<i>Dont déduction exceptionnelle de 40 % d'amortissement pour certains biens</i>	-	-	0,350	0,860	1,020
Programme 305	-	0,558	0,557	0,556	33
<i>Dont exonération des cessions temporaires de titres</i>	-	0,410	0,410	0,410	n. c.

Source : PAP PLF 2015 à 2017.

B. UNE DÉPENSE FISCALE FORTEMENT CONCENTRÉE SUR LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) représente à lui seul 15,7 milliards d'euros, soit près 66 % du montant total de la dépense fiscale rattachée à la mission.

Le comité de suivi du CICE a, pour la première fois cette année, procédé à une évaluation sur la base d'une exploitation des données individuelles d'entreprises. Dans son rapport rendu public en septembre dernier, le comité en a déduit que, **pour la période 2013-2014** :

- le CICE avait conduit à une amélioration sensible des marges des entreprises ;

- le CICE n'avait vraisemblablement pas eu d'impact de court terme sur l'investissement, la recherche-développement et les exportations ;

- des incertitudes entouraient l'évaluation des effets du CICE sur l'emploi mais que son effet probable direct sur l'emploi pouvait être estimé de l'ordre de 50 000 à 100 000 emplois créés ou sauvegardés ;

- que le CICE avait eu peu d'effets sur les salaires par tête.

Selon le comité, au 31 juillet 2016 :

- près de **43,3 milliards d'euros de créances ont été déclarés** par les entreprises redevables de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés depuis la mise en place du dispositif en 2013, dont 17,3 milliards au titre des salaires de 2014 et 14,5 milliards au titre de ceux de 2015. Ce montant apparaît légèrement inférieur aux estimations faites initialement à partir des données de masse salariale détenues par l'Acoss et la Mutualité sociale agricole. Sur cette somme globale, 64 % (27,6 milliards) ont été versés aux entreprises sous forme d'imputations ou de restitutions immédiates ;

- le rythme des déclarations fiscales de CICE, après s'être nettement accéléré entre 2014 et 2015, semble se stabiliser globalement entre 2015 et 2016, conséquence du fait que le CICE fonctionne aujourd'hui « à plein » et que ses procédures de déclaration et d'enregistrement sont stabilisées ;

- la **dépense budgétaire effective liée au CICE devrait progresser sensiblement à partir de 2017** avec la restitution des reliquats de crédit d'impôt sur les salaires (de 2013 et 2014), exigibles automatiquement s'ils n'ont pu être imputés durant trois ans.

CHAPITRE II – LES OUTILS D’ACCOMPAGNEMENT DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

Votre rapporteur pour avis, Mme Elisabeth Lamure, a souhaité examiner spécifiquement la question de l’accompagnement des très petites entreprises, petites et moyennes entreprises, ainsi que des entreprises de taille intermédiaire, en étudiant :

- d’une part, les premières applications de la nouvelle réglementation du fonds d’intervention pour les services, l’artisanat et le commerce (FISAC) ;

- d’autre part, la coordination des dispositifs d’accompagnement des entreprises.

I. LE « NOUVEAU » FISAC : DE PREMIERS RÉSULTATS QUI SEMBLENT ENCOURAGEANTS

La période 2015-2016 aura été la première année de mise en œuvre effective du fonds d’intervention pour le commerce, l’artisanat et les services (FISAC) dans son dispositif issu de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l’artisanat, au commerce et aux très petites entreprises et du décret n° 2015-542 du 15 mai 2015 pris pour l’application de l’article L. 750-1-1 du code de commerce. Après quelques mois d’application, il est possible de procéder à une première évaluation.

A. UN STOCK DE DOSSIERS ANTÉRIEURS À LA RÉFORME DÉSORMAIS RÉSORBÉ

S’agissant des dossiers déposés avant la publication de la loi du 18 juin 2014 et en attente de financement :

- en 2015, 429 décisions d’attribution de subvention au titre des opérations rurales et des opérations urbaines ont été signées pour un montant de 27,4 millions d’euros ;

- au cours du premier semestre 2016, 164 décisions d’attribution de subvention au titre des opérations rurales, des opérations urbaines et des études ont été signées pour un montant de 3,7 millions d’euros.

Ainsi, à ce jour, tous les dossiers en stock avant la réforme de 2014 ont désormais donné lieu à une décision positive ou négative d’attribution d’aide. Les actions retenues sont désormais en cours de réalisation, les paiements étant effectués au fur et à mesure de leur avancement.

Il convient également d'ajouter **les actions de financement qui, jusqu'en 2014, dépendaient du Comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC)** et qui relèvent désormais du Fisac lui-même. Or, au 31 décembre 2014, 1 565 dossiers (datant pour certains de 2009) étaient en cours de traitement. Ceux-ci ont été instruits, selon les critères d'éligibilité en vigueur au CPDC, et financés :

- en 2015, au moyen d'une opération nationale dotée de 2,5 millions d'euros ;

- en 2016, suite aux engagements du Président de la République lors du comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015, grâce à une dotation exceptionnelle - hors FISAC - de 12,3 millions d'euros.

Selon le Gouvernement, **ces actions ont permis de résorber l'ensemble du stock des dossiers de financement des stations-services en milieu rural**. Elles ont également permis de traiter des dossiers postérieurs au 31 décembre 2014 qui présentaient un caractère urgent (par exemple, les cuves percées).

B. UN PLUS GRAND CIBLAGE DANS L'OCTROI DES CRÉDITS

Passant d'une logique de « guichet » à une logique « d'appel à projet », le « nouveau » FISAC entend se concentrer sur trois catégories d'opérations :

- d'une part, **les opérations collectives**, qui concernent un ensemble d'entreprises relevant d'un secteur géographique donné, fragilisé par l'évolution démographique ou par une situation économique particulièrement difficile, et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1 million d'euros hors taxes, la surface de vente des entreprises à vocation alimentaire ne pouvant excéder 400 m². Ces opérations visent à maintenir ou améliorer le tissu des entreprises commerciales, artisanales et de services dans les pays, les groupements de communes rurales, les centres-villes ainsi que les quartiers des communes de plus de 3 000 habitants ;

- d'autre part, **les opérations individuelles en milieu rural**, qui concernent les entreprises de proximité souhaitant soit s'implanter, soit se moderniser dans les centres-bourgs des communes dont la population est inférieure à 3 000 habitants. Leur chiffre d'affaires doit être inférieur à 1 million d'euros hors taxes, et la surface de vente des entreprises à vocation alimentaire ne peut excéder 400 m². La maîtrise d'ouvrage de ces opérations peut être publique ou privée ;

- enfin, **les actions spécifiques de niveau national**, qui peuvent être décidées par le ministre chargé du commerce pour anticiper ou accompagner l'évolution et les mutations des secteurs du commerce, de l'artisanat et des services. Ces actions donnent lieu à l'établissement de règlements

particuliers pris par le ministre chargé du commerce, fixant les modalités spécifiques d'intervention du FISAC.

1. Des appels à projets structurés autour d’axes prioritaires

L’appel à projets vise, d’une part, à promouvoir une offre de proximité qui réponde à l’évolution des attentes des consommateurs, d’autre part, à préserver le savoir-faire des très petites entreprises (TPE) des secteurs du commerce, de l’artisanat et des services et à leur donner les moyens de se moderniser et de se développer et, enfin, à favoriser la redynamisation des territoires. **Des priorités thématiques et des zones géographiques privilégiées sont définies chaque année.** Cette méthode permet ainsi utilement de **concentrer l’effet de levier** des crédits du FISAC sur des projets plus structurants.

En 2015, ces priorités étaient :

- la modernisation, la création et l’attractivité des derniers commerces et des commerces multiservices en zones rurales ;
- la modernisation et la diversification des stations-services qui assurent le maillage du territoire et dont la gestion est assurée par un exploitant indépendant ou par une commune ;
- l’accessibilité des commerces à tous les publics.

Les dossiers présentés devaient impérativement comporter au moins une action se rapportant à l’une de ces trois priorités.

Les zones géographiques privilégiées étaient les communes classées en zone de revitalisation rurale (ZRR) et les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

En 2016, dans le cadre de l’appel à projets publié le 13 juin 2016, le Gouvernement a entendu établir des priorités thématiques différentes selon qu’il s’agit d’opérations collectives ou d’opérations individuelles en milieu rural.

Pour les opérations collectives, ont été retenues comme priorités thématiques :

- la modernisation, la diversification, l’accessibilité et la sécurisation des entreprises de proximité existantes ;
- la création et la modernisation des halles, marchés couverts et marchés de plein air, qui peuvent par ailleurs favoriser l’attractivité commerciale des commerces sédentaires.

Pour les opérations individuelles en milieu rural, les trois priorités définies en 2015 ont été conservées :

- la création, la modernisation, la diversification, l'accessibilité et la sécurisation des commerces multiservices ;
- la création, la modernisation, la diversification, l'accessibilité et la sécurisation du dernier commerce du secteur d'activité concerné ;
- la création, la modernisation, la diversification, l'accessibilité et la sécurisation des stations-services, qui assurent le maillage du territoire et dont la gestion est assurée par un exploitant indépendant ou par une commune.

Enfin, aux deux zones géographiques précédemment ciblées ont été **ajoutées les centralités commerciales dégradées connaissant un fort taux de vacance, de manière à permettre également une mobilisation prioritaire du fonds sur ces secteurs**. Cette orientation met en œuvre l'une des préconisations du rapport commun de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de juillet 2016, relatif à la « revitalisation commerciale des centres-villes ».

2. Un système d'« instruction conjointe » aux niveaux local et national

À la suite des observations de la Cour des Comptes en 2014, le Gouvernement a mis fin au système de « double instruction » qui préexistait dans le cadre de l'ancien FISAC, et lui a substitué un **mécanisme d'« instruction conjointe » aux plans local et national**, décrit à votre rapporteur par la direction générale des entreprises (DGE) comme « *complémentaire et non redondant* ».

Ainsi, pour les actions visant à stimuler le commerce et l'artisanat de proximité, certains critères ne peuvent valablement s'apprécier que sur la base de la connaissance fine du territoire et des acteurs locaux : ils sont donc examinés au niveau local, par les DIRECCTE. À cette fin, les DIRECCTE ont reçu une fiche méthodologique par catégorie d'opération (opérations individuelles en milieu rural et opérations collectives) définissant de manière précise les tâches relevant de leurs compétences et celles, différentes, incombant à la DGE.

La DGE se réserve, quant à elle, l'examen des dossiers relevant des axes prioritaires de la politique nationale et les questions liées aux contraintes budgétaires. C'est pourquoi les DIRECCTE ne proposent d'ailleurs plus de subvention, cette prérogative appartenant dorénavant exclusivement à la seule DGE.

Selon le Gouvernement, cette nouvelle procédure favoriserait l’harmonisation des décisions sur l’ensemble du territoire dans un objectif d’équité, tout en préservant le souhait des élus et des entreprises de disposer d’un interlocuteur de proximité, capable de les assister lors de la constitution de leur dossier.

3. Un premier bilan quantitatif de la campagne 2015-2016

Dans le cadre de la campagne 2015-2016, la DGE a été saisie de **324 demandes au titre du FISAC, représentant une demande d’aide globale de 36 millions d’euros.**

■ **184 dossiers d’opérations individuelles en milieu rural ont été instruits**, les dossiers ayant été présentés à parité par des maîtres d’ouvrage publics et par des maîtres d’ouvrage privés. Le total des aides demandées s’est élevé à près de 6 millions d’euros (dont 4 millions par les maîtres d’ouvrage publics).

Le comité de sélection a émis un **avis favorable à l’octroi de subventions au bénéfice de 105 opérations pour un montant total de 2,9 millions d’euros.** Les décisions d’attribution de subventions ont été signées par la ministre chargée du commerce et de l’artisanat le 14 juin 2016.

Il a en revanche émis un avis défavorable pour 79 dossiers, représentant un montant d’aides sollicitées de 2,3 millions d’euros pour :

- 22 opérations qui ne respectaient pas les dispositions réglementaires régissant le FISAC, en raison d’une distorsion de concurrence, d’une incertitude sur la viabilité du projet, d’une localisation hors du centre-bourg ou d’un investissement inéligible ;

- 47 dossiers qui ne respectaient pas le règlement d’appel à projets et, principalement, ne répondaient à aucune des priorités thématiques obligatoires précitées ;

- 10 projets qui présentaient des incertitudes quant à leur viabilité compte tenu des conditions de leur financement.

■ En ce qui concerne les **opérations collectives**, dont les dossiers de candidature devaient être déposés auprès des DIRECCTE, la DGE a **réceptionné 140 dossiers, sollicitant 31 millions d’euros d’aide potentielle.**

L’enveloppe disponible pour le financement de ces opérations collectives représente, selon le Gouvernement, 12,5 millions d’euros, ce qui impliquera une sélection drastique des projets à financer. Suite au comité de sélection qui s’est réuni les 8 et 9 novembre dernier, la DGE a transmis à la ministre chargée du commerce et de l’artisanat les propositions d’octroi de subventions qu’il a retenues. Compte tenu de l’écart entre les montants sollicités et les crédits disponibles, la sélection a donc été drastique. La

signature des décisions de subvention devrait intervenir avant la fin de l'année 2016.

C. UNE MEILLEURE EFFECTIVITÉ DE L'EMPLOI DE CRÉDITS QUI RESTENT NÉANMOINS TROP FAIBLES

La concentration sur des secteurs géographiques et des thématiques spécifiques du FISAC est incontestablement de nature à renforcer son impact en termes de maintien ou de revitalisation de l'activité de proximité. Son effet de levier - estimé à 1 pour 5 (une subvention de 1 euro permettant ainsi de trouver des financements pour 5 euros) - profitera ainsi à des projets plus structurants, évitant la dispersion des crédits qui avait conduit le fonds à une impasse budgétaire.

En première approche, et compte tenu des retours de mise en œuvre encore incomplets, **l'application de la réforme semble bien répondre aux objectifs du législateur de 2014.**

Il n'en reste pas moins que la très faible dotation consentie au FISAC, qui au surplus prend désormais en charge l'aide aux stations-services, doit être questionnée. S'il n'est pas envisageable de revenir aux crédits des années 2007-2013, il faut souligner qu'**avec une dotation en crédits de paiement de 10 millions d'euros**, qui représente une diminution de 87,7 % en dix ans et de 23,6 % en un an, **la dimension structurante du FISAC s'avère extrêmement faible.**

Dotations du FISAC (en millions d'euros)	PLF 2007	PLF 2008	PLF 2009	PLF 2010	PLF 2011	PLF 2012	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016	Crédits demandés 2017
Autorisations d'engagement	81,5	70	70	78	64	42,7	32,3	19,3	19,3	18,1	16,5
Crédits de paiement	81,5	60	60	64	64	42,7	32,3	19,3	16,9	13,1	10

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Cela est d'autant plus regrettable que le FISAC peut être une arme très efficace pour la revitalisation des centres-villes qui n'ont cessé de perdre leur attractivité commerciale. La situation de vacance commerciale dans de nombreuses villes moyennes est préoccupante : selon le rapport de l'IGF et du CGEDD, sur un panel portant sur près de 190 centres-villes, le taux de vacance moyen évalué à 6,1 % en 2001 s'est élevé à 10,4 % pour

l’année 2015. Mais certaines connaissent des **niveaux de vacance alarmants**, comme Béziers (24,4 %), Châtelleraut (22,5 %), Forbach (21,9 %) ou Annonay (21,3 %).

Il est donc important de renforcer la dotation budgétaire du fonds, *a fortiori* si au terme de cette année et de l’année à venir, les premières appréciations favorables venaient à se confirmer.

II. QUELLES COORDINATIONS ET SYNERGIES POUR LES STRUCTURES D’APPUI AUX ENTREPRISES ?

A. LE BESOIN D’UNE PLUS GRANDE COORDINATION DES ACTEURS DE L’ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES

1. Des réseaux d’accompagnement nombreux

a) *Les réseaux consulaires*

Les réseaux consulaires ont une mission de service public relative à l’accueil, à l’orientation et à la formation des créateurs d’entreprise, en complément de leur mission relative à la gestion des procédures d’immatriculation.

- *Les chambres de commerce et d’industrie*

Selon les informations fournies par le Gouvernement et CCI France, les stages d’initiation à la gestion (SIG) des chambres de commerce et d’industrie (CCI) sont suivis par environ 10 000 stagiaires par an, dont 70 % de demandeurs d’emploi. Les CCI ont par ailleurs reçu environ 200 000 porteurs de projets en 2015 et accompagné 160 000 entrepreneurs.

Depuis 2012, le réseau des CCI s’attache à un nouveau positionnement en matière de création-transmission-reprise. Les 1 500 conseillers des CCI, mobilisés sur l’accompagnement des entrepreneurs, ont renforcé leur activité de conseil.

Le réseau des CCI – comme le réseau des chambres de métiers et de l’artisanat – est également partie prenante du réseau « Transmettre et reprendre ». Créé en mars 2015 à l’initiative des acteurs publics et privés de la reprise et de la transmission d’entreprise (réseaux consulaires, Conseil supérieur de l’ordre des experts-comptables, Conseil supérieur du notariat, Conseil national des barreaux, Bpifrance, Agence France Entrepreneur...) en vue de proposer des conseils intégrés et coordonnés aux futurs cédants et repreneurs d’entreprise, il est un partenaire du ministère de l’économie et des finances pour les actions mises en œuvre au sein du comité de pilotage sur la transmission et la reprise d’entreprises.

Dans ce cadre, **on ne peut que regretter le nouvel abaissement du montant du plafond de la TACVAE** (qui constitue l’un des éléments de la

taxe pour frais de chambres (TFC) des CCI), prévu par l'article 17 du présent projet de loi, **qui diminuerait à nouveau de 60 millions d'euros le montant de cette taxe affectée perçue par le réseau**, qui s'établirait ainsi à 317 millions d'euros. Au total, compte tenu de cette nouvelle baisse, le financement des CCI par la TFC aura diminué de 37,5 % depuis 2013. La forte restructuration du réseau territorial des CCI peut certes générer, à terme, certaines économies de fonctionnement. Toutefois, il faut veiller à ce que la baisse continue du financement public du réseau conduise à remettre en cause la qualité d'un accompagnement des entreprises jugé pour l'essentiel efficace.

- *Les chambres de métiers et de l'artisanat*

Environ 55 000 personnes participent chaque année aux stages de préparation à l'installation (SPI) organisés par le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA). Des actions d'accompagnement en cours d'activité, qui prennent en compte les spécificités de l'artisanat, sont également proposées.

La loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 8 novembre dernier, est arrivée à un équilibre satisfaisant sur les conditions d'exercice de ce stage.

L'extension, par cette même loi, du « droit de suite » à des entreprises artisanales comportant jusqu'à 50 salariés, permettant un maintien de l'adhésion au réseau des chambres de métiers d'entité économiques relativement importantes, **renforce le risque de « doublonnage » des réseaux des CMA et des CCI dans l'accompagnement des entreprises en croissance**. Votre rapporteur regrette, à cet égard, que l'Assemblée nationale n'ait pas conservé le dispositif adopté par le Sénat à l'initiative de votre commission¹, consistant à ce que le maintien d'inscription au répertoire des métiers au-delà de 10 salariés découle d'une démarche volontaire de l'entreprise là où, actuellement, elle constitue pour un certain nombre d'entre elles une situation qu'elles subissent par défaut.

Au cours des quinze dernières années, on constate une extension continue du périmètre d'action du réseau des chambres de métiers, coïncidant avec une évolution de la notion d'entreprise artisanale, qui englobe des effectifs salariés croissants. Cet état de fait peut conduire à questionner la pertinence et l'efficacité de l'organisation consulaire actuelle – qui reste très cloisonnée avec des synergies faibles sinon inexistantes dans beaucoup de territoires – pour disposer d'un accompagnement optimal des entreprises qui prennent en considération les spécificités de chacune.

¹ Voir le commentaire de l'article 43 ter du projet de loi dans l'avis n° 68 (2016-2017) de notre collègue Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 25 octobre 2016.

b) Les réseaux associatifs

Outre les actions menées par les réseaux consulaires, des prestations d’accompagnement sont proposées par de **nombreux organismes privés à but non lucratif soutenus par l’État**. Ces prestations sont le plus souvent complétées, lorsque le projet est retenu, par un financement permettant de déclencher des financements bancaires (prêt d’honneur), ou de les remplacer (micro-crédit).

Cinq grands réseaux existent à ce jour :

- Initiative France, dotée de 223 plateformes locales, qui revendique 16 100 entreprises et 40 750 emplois créés ou maintenus en 2015, pour des montants de prêts de 176 millions d’euros ;

- France Active, qui présente pour 2014, via 41 structures locales, plus de 33 000 créations d’emplois grâce à l’accompagnement d’environ 7 000 projets et 236 millions d’euros de fonds mobilisés ;

- le Réseau Entreprendre qui, en 2015, a accompagné 978 nouveaux lauréats à l’origine de 730 entreprises en cours de développement, totalisant 21 millions d’euros de prêts ;

- le réseau BGE, doté d’un budget global de 48 millions d’euros principalement abondé par les collectivités territoriales, qui revendique l’accompagnement chaque année de 80 000 personnes dans un parcours de création d’entreprise et de 27 000 entrepreneurs ;

- l’Association pour le droit à l’initiative économique (ADIE), spécialisée dans l’octroi de micro-crédits aux entreprises, qui annonce un financement de 18 000 entreprises en 2015, conduisant à la création de 220 emplois par semaine.

Selon la Cour des comptes, **les budgets globaux** de ces cinq réseaux d’accompagnement représentaient en 2011 (dernières données disponibles) **environ 175 millions d’euros**, financés à 71 % par des crédits publics, dont la moitié provenait des collectivités territoriales, en majorité des régions, le solde étant financé par l’Etat, la Caisse des dépôts et consignations et Pôle Emploi.

c) Un rôle d’accompagnement nouvellement développé par Bpifrance

Essentiellement tournée vers l’activité de financement direct des entreprises ou l’activité de garantie de prêts, Bpifrance entend aujourd’hui développer une offre d’accompagnement des entreprises.

Cette offre est aujourd’hui essentiellement tournée vers les entreprises qu’elle soutient par des investissements en fonds propres. Il s’agit d’environ 460 entreprises relevant de la catégorie des PME et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) de l’industrie, de l’industrie créative et du tourisme, avec un engagement de 1,3 milliards d’euros.

BPIFrance estime en effet nécessaire de fournir elle-même certaines réponses et certains appuis pour le développement et la croissance de ces entreprises, ainsi que, le cas échéant, leur transmission. Elle assure, dans ce domaine, environ 1 000 missions par an en accompagnant de 700 à 800 personnes chaque année. Pour ce faire, elle entend développer des partenariats avec les régions (des actions partenariales s'étant ainsi récemment engagées en Provence-Alpes-Côte d'Azur ou en Auvergne-Rhône-Alpes) et fait appel à divers partenaires extérieurs – comme Business France et la DGE, ou privés, comme l'Institut du mentorat entrepreneurial ou Women business mentoring initiative (WBMI).

Surtout, la banque a créé en mars 2015 des programmes « d'accélérateur de croissance » qui permettent un accompagnement sur une à deux années d'un nombre restreint d'entrepreneurs : l'Accélérateur « Start up », l'Accélérateur « PME », l'Accélérateur « ETI ».

En outre, dans le cadre de l'initiative « French Tech », un accompagnement et un suivi spécifiques (le « Pass French Tech ») sont proposés à des entreprises à fort potentiel d'emplois du secteur numérique, leur donnant accès à l'ensemble des aides et des prestations offertes par les partenaires publics et privés (l'Etat via les DIRECCTE, Bpifrance, l'AFIC, les pôles de compétitivité, la Coface, Business France, l'INPI). Le Pass French Tech, déployé aujourd'hui dans neuf régions, est animé par des opérateurs locaux qui sont souvent des pôles de compétitivité.

d) Les spécificités de l'accompagnement à l'international

L'accompagnement des entreprises à l'international fait également l'objet d'actions spécifiques.

En particulier, le **nouveau parcours à l'export simplifié et commun à Business France et aux réseaux consulaires (CCI en France et à l'étranger)** est opérationnel. Plus de 700 PME sont en cours d'accompagnement et 3 000 le seront d'ici la fin 2017. Une déclinaison dans 43 pays a été rendue possible grâce aux conventions signées entre les bureaux Business France et les chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger. Une convention prochaine entre Business France et l'OSCI (Opérateurs Spécialisés du Commerce International) permettra de poursuivre la rationalisation du dispositif au profit des PME.

Selon le Gouvernement, ces efforts pour faciliter les démarches des entreprises à l'export ont conduit à une augmentation du nombre d'entreprises exportatrices en 2015 qui passe de 121 000 à 125 000 (soit +3,1 %), retrouvant ainsi un niveau jamais atteint depuis 2003.

2. Des offres d’accompagnement qui doivent trouver une plus forte complémentarité

Le paysage de l’accompagnement de l’entreprise s’avère donc particulièrement riche et les entreprises sont en principe en mesure d’y trouver un appui dans leurs démarches quotidiennes et dans leurs stratégies de croissance. Votre rapporteur souhaite néanmoins attirer l’attention sur **deux points de vigilance.**

D’une part, **les entreprises doivent être pleinement conscientes des services qu’elles peuvent trouver** dans les différents réseaux d’accompagnement. À ce titre, l’Agence pour la création d’entreprises (APCE) jouait jusqu’ici un rôle déterminant d’information « grand public » sur la diversité des offres disponibles, notamment grâce à son site internet. Cette réussite ne doit pas être mise à mal par sa disparition au sein de la nouvelle Agence France entrepreneur.

D’autre part, **cette abondance d’actions ne doit pas conduire à des stratégies concurrentes des acteurs. Elle doit au contraire favoriser des complémentarités.**

Les réseaux doivent pouvoir mieux coopérer entre eux, par le biais de partenariats plus développés, pour apporter aux entrepreneurs une gamme de services complémentaires, déclinés selon la spécificité de ces réseaux. Sur ce point, la convention de partenariat conclue entre Business France et CCI France a valeur d’exemple, car elle montre la voie d’une démarche commune, rationnelle et raisonnée, entre deux acteurs qui pourraient se retrouver en concurrence sur certaines missions et ou implantations géographiques mais qui ont décidé d’agrèger leurs savoir-faire respectifs en bonne intelligence.

Si votre rapporteur salue ainsi la démarche de Bpifrance d’offrir un service d’accompagnement complet aux entreprises qu’elle finance, qui est à l’avantage de ces dernières, elle estime qu’il convient d’éviter que cet accompagnement « doublonne » avec d’autres actions déjà existantes. Plutôt que de développer ses propres actions, elle doit s’engager dans des partenariats avec les offres des autres acteurs, quitte à repenser en commun la structuration de l’offre actuellement disponible.

Votre rapporteur note avec satisfaction le **développement d’une volonté de « mise en réseau » des différents acteurs, notamment dans les territoires.** En témoigne notamment la création de réseaux régionaux portant sur la transmission et la reprise d’entreprises.

Quelques exemples de réseaux régionaux de la transmission d'entreprises

Région Pays de la Loire :

Un réseau de 18 membres a été constitué regroupant de nombreux acteurs : l'Etat, la région, la chambre de commerce et d'industrie de région, la chambre de métiers et de l'artisanat de région, la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire (CRESS), la Caisse des dépôts et consignations (CDC), BPI France, Pôle emploi, l'UPA, la CGPME, le MEDEF, l'URSCOP, PEPITE (université Bretagne Loire), l'ORDEC, la fédération régionale des entreprises d'insertion par l'économie, la CRA Pays de la Loire, Pays de la Loire initiative, FONDES France Active, le réseau Entreprendre et le réseau BGE.

Le réseau s'est réuni les 29 janvier, 2 juin et 18 octobre 2016 à l'initiative conjointe de l'Etat et de la région. Les actions déjà réalisées portent notamment sur l'information à destination des cédants, avec la mise en place d'un site dédié reprenant les éléments de la campagne de communication nationale. Les axes de travail en cours portent notamment sur :

- l'harmonisation des méthodes d'intervention auprès des cédants (sensibilisation) et des repreneurs (accompagnement) en associant davantage les fédérations professionnelles et les experts comptables ;
- le renouvellement de l'offre de formation continue par la région ;
- le développement de nouveaux outils financiers adaptés aux besoins régionaux, portant notamment sur les garanties et le crédit-vendeur.

Région Ile-de-France :

Un réseau de 30 membres a été constitué comprenant : l'Etat, la région, la CDC, la DRJSCS, la DRDFE, Pôle emploi, l'ARML, la CRMA, la CCIR Paris Ile-de-France, Réseau BGE, Initiative IDF, IDFA, Réseau entreprendre, l'ADIE, le MEDEF, la CGPME, l'UPA IDF, le conseil régional de l'ordre des experts comptables, les représentants des barreaux et du notariat, Bpifrance, la FBF, CRA, PEPITE, la CAPEB IDF, trois fédérations du bâtiment, SIAGI, URSCOP, UDES, la Fédération IDF Scop BTP.

Le réseau s'est réuni le 21 juin 2016 et une seconde réunion est prévue en janvier 2017. Des travaux par sous-groupe sont organisés :

- un groupe de travail « repreneurs », dont l'objet porte sur l'offre d'accompagnement et de financement des repreneurs, avec un focus sur les territoires prioritaires (QPV et ZRR) et les publics cibles des politiques de l'emploi (jeunes, seniors, femmes) ;
- un groupe de travail « cédants », qui a pour mission de définir des cibles de cédants en Ile-de-France : entreprises de 2 à 20 salariés dans le secteur de la fabrication (industrie et artisanat) disposant d'un savoir-faire spécifique ainsi que dans celui des services aux entreprises industrielles. Les thématiques d'actions retenues sont la sensibilisation, la communication ciblée et la détection de cédants.

Les missions de coordination des acteurs de l’accompagnement d’entreprise qui viennent d’être confiées à l’Agence France entrepreneur revêtent également un grand intérêt pour développer cette complémentarité d’action.

B. L’AGENCE FRANCE ENTREPRENEUR : UN RÔLE DE COORDINATEUR À CONFIRMER

La création de l’Agence France entrepreneur (AFE) a été annoncée dès le 5 février 2015 par le président de la République, qui a précisé son objet le 20 octobre 2015.

L’an passé, votre rapporteur s’était interrogé sur l’innovation réelle liée à cette création, tant les missions confiées à cette nouvelle agence ressemblent à celles de l’Agence pour la création d’entreprises (APCE), et s’était demandé si la création d’une nouvelle structure était indispensable et si une simple évolution de l’APCE n’aurait pas été aussi efficace. Ce d’autant plus que l’APCE s’était engagé depuis deux ans dans un renforcement de son action, avec un budget plus resserré, d’un montant de 5,2 millions d’euros en 2015.

1. Des objectifs ambitieux

L’objectif poursuivi par l’Agence France entrepreneur dépasse celui qui avait été fixé à l’APCE, puisque sa **création se veut une réponse au manque de cohérence et de lisibilité de la politique de soutien à l’entrepreneuriat, avec deux orientations majeures :**

- la **lutte contre les inégalités territoriales** en matière de développement économique. Il s’agit de garantir la présence, sur chaque territoire, d’une offre d’accompagnement et de financement cohérente, adaptée et accessible à ses habitants, articulée notamment avec le volet emploi et développement économique des contrats de ville et les schémas régionaux de développement économique, d’innovation et d’internationalisation (SRDEII). L’objectif est de porter à 50 % la part des entrepreneurs accompagnés par les réseaux qui sont issus des territoires fragiles, d’augmenter de 50 % la part de l’activité des réseaux réalisée dans les quartiers de la politique de la ville et d’accroître de manière significative la part de l’accompagnement post-crédation ;

- le **renforcement de l’accompagnement des nouvelles entreprises créées** pour qu’elles s’inscrivent dans une trajectoire de croissance et de création d’emplois. Il s’agit d’inciter les très petites entreprises à utiliser tous les leviers leur permettant de grandir et de valoriser cette perspective de

croissance dans le processus d'accompagnement des créateurs comme dans l'information et la communication générale sur l'entrepreneuriat.

La feuille de route de l'Agence France entrepreneur

La feuille de route fixée à l'Agence en avril 2016 par le Gouvernement est :

- d'animer et d'incarner la stratégie nationale de soutien à l'entrepreneuriat. Il s'agit pour l'AFE de renforcer la visibilité et de consolider le pilotage des financements vers les grands réseaux d'appui aux entreprises, en animant par ailleurs « l'écosystème » public et privé de l'entrepreneuriat ;

- de devenir la référence nationale en matière d'information et d'orientation numériques des entrepreneurs. À cette fin, l'AFE devra moderniser le site internet développé par l'APCE et s'efforcer de faire connaître les plateformes de formation à l'entrepreneuriat ;

- de nouer des partenariats stratégiques avec les grands acteurs territoriaux et d'impulser des actions innovantes sur les territoires.

L'Agence se voit donner **un rôle essentiel dans le déploiement de la stratégie nationale de soutien à l'entrepreneuriat.** Elle est chargée à ce titre :

- de coordonner la programmation des financements accordés par l'État et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) aux réseaux de sensibilisation et d'accompagnement des créateurs et repreneurs d'entreprises, et de contribuer à l'articulation des stratégies entre le niveau national et le niveau régional.

À cette fin, la loi de finances pour 2016 avait décidé de regrouper au sein du programme 134 les crédits budgétaires destinés aux réseaux d'accompagnement jusqu'alors disséminés dans d'autres programmes : 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi », 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », 147 « Politique de la ville » de la mission « Politique des territoires ». Au total, **ces crédits représentent 1,8 millions d'euros alloués à l'Agence** dans le cadre d'une convention qui reprend les priorités partagées par l'ensemble des financeurs, l'Agence instruisant les dossiers et passant les conventions avec les réseaux d'accompagnement. La programmation des crédits alloués par l'État est articulée avec celle des autres crédits d'intervention nationaux, notamment ceux de la CDC et du Fonds social européen (FSE) ;

- d'assurer l'articulation de la programmation des financements nationaux (État et CDC) avec les crédits alloués par les régions. L'agence

engagera à cet effet des discussions avec les régions pour nouer des partenariats stratégiques sur des priorités d’action communes ;

- d’impulser sur les territoires des actions innovantes, en lien avec les régions, avec notamment la **généralisation et la valorisation d’initiatives locales** (publiques, privées, et publiques-privées) pour les faire changer d’échelle, ainsi que le soutien à des actions pilote ciblées notamment sur les territoires fragiles et les TPE à potentiel ;

- d’être **l’enceinte de concertation des principaux financeurs et partenaires de l’appui à la création et l’accompagnement d’entreprises** ;

- de suivre les évolutions de l’entrepreneuriat. À cet effet, l’agence doit mettre en place prochainement un **observatoire de l’entrepreneuriat** qui intégrera des statistiques et des données territorialisées, en mobilisant celles qui sont disponibles, notamment au sein des observatoires de la politique de la ville et des territoires. Elle exploitera le reporting des acteurs publics et privés de l’écosystème, et exercera une veille et un *benchmark* sur les bonnes pratiques en France et à l’étranger. Cet observatoire devrait ainsi contribuer à l’évaluation transparente de l’action publique de soutien à l’entrepreneuriat, et constituera un outil de diagnostic et d’aide à la décision pour les acteurs publics et privés.

2. Une structure tout juste opérationnelle

Bien qu’annoncée à l’automne 2015, **l’agence a seulement adopté ses statuts au cours du deuxième trimestre 2016.**

Son **conseil d’administration** réunit l’État et la CDC, qui sont les principaux financeurs, le Conseil supérieur de l’ordre des experts-comptables, CCI France et l’Assemblée permanente des chambres de métiers et de l’artisanat (APCMA), qui doivent la financer également, ainsi que l’Association des régions de France (devenue Régions de France), qui représente les régions qui cofinancent les actions menées par l’agence.

Il comporte également six personnalités qualifiées, dont son président, M. Mohed Altrad, et son vice-président, M. Dominique Restino, ancien président de l’APCE.

Un **comité de coordination des réseaux (CCR)**, créé auprès du conseil d’administration, comporte des membres de droit (membres fondateurs et Pôle Emploi) et les représentants d’une douzaine de réseaux d’accompagnement des créateurs et repreneurs d’entreprise. Il constitue **une instance de dialogue** entre les acteurs des politiques de soutien à l’entrepreneuriat, sur l’ensemble des questions relatives à l’accompagnement des créateurs et repreneurs d’entreprises. Sa vocation est d’être un lieu de concertation, de proposition et de réflexion prospective sur les actions à conduire en matière de développement entrepreneurial à l’échelon national et dans les territoires fragiles, notamment en repérant et en promouvant les

actions innovantes en matière d'accompagnement. En favorisant l'échange entre les réseaux, il entend contribuer à articuler de manière concertée leur action dans les territoires, en particulier les territoires fragiles. Il conduit des réflexions sur l'évolution de l'offre d'accompagnement au regard des besoins des entrepreneurs et des territoires.

Le budget de l'AFE s'élève à 6 millions d'euros : dont 2 millions d'euros émanent de l'État par le biais du programme 134, 1,6 millions sont versés par la Caisse des dépôts et consignations, et 400 000 euros proviennent des autres membres fondateurs. L'agence génère par ailleurs 2 millions d'euros de ressources propres. Ce budget permet de couvrir les dépenses de fonctionnement de la structure, composée de 33 personnes, et d'engager des travaux nouveaux.

L'AFE poursuit les actions déjà menées par l'APCE dans les dernières années, et commence notamment la mise en œuvre de la rénovation du site internet d'information qui avait été décidée par l'APCE avant sa transformation. Ainsi, vient d'être engagée la première tranche des travaux de modernisation de son site internet, qui reçoit aujourd'hui 11 millions de visiteurs par an, pour un montant de 600 000 euros.

En outre, lors de son audition par votre rapporteur pour avis, M. Alain Belais, directeur général de l'AFE, a indiqué que l'une des premières actions entreprises dans ce nouveau cadre serait la réalisation d'une **cartographie précise de la présence sur le territoire des réseaux d'accompagnement** afin de mieux mettre en exergue les besoins de développement de l'offre sur certains territoires, notamment ceux relevant de la politique de la ville ou répertoriés en zones de revitalisation rurale.

Cependant, la complète mutation de l'APCE en AFE, notamment dans son volet de « coordination » des acteurs de l'accompagnement d'entreprise, ne semble pas encore effectuée.

Compte tenu de la mise en place très récente de cet organisme, cela est compréhensible, mais votre rapporteur considère que cette mission est essentielle pour adapter au mieux l'offre aux besoins souvent très différents des entreprises.

Il est donc encore tôt pour déterminer si l'action de l'AFE sera rapidement à la mesure des ambitions que le Gouvernement a entendu lui donner, et en particulier si elle sera en mesure d'organiser de manière efficace la nécessaire complémentarité entre les réseaux d'aides aux entrepreneurs. Mais il est important de lui donner les moyens d'exercer ce rôle, tant il apparaît indispensable que les acteurs de l'accompagnement ses entreprises puissent trouver un **lieu de discussion et de concertation entre eux, propre à assurer une plus grande complémentarité de leurs actions sur l'ensemble de nos territoires et à limiter les concurrences entre réseaux sur des bénéficiaires potentiels présentant un même profil.**

CHAPITRE III LE SOUTIEN À L'EXPORT DES ENTREPRISES FRANÇAISES PAR L'AGENCE BUSINESS FRANCE

Par ordonnance n° 2014-1555 du 22 décembre 2014, le Gouvernement, conformément à l'habilitation donnée par le Parlement, a uni et élargi au sein de Business France les missions antérieurement confiées à l'agence française pour les investissements internationaux (AFII) et à UBIFRANCE, agence française pour le développement international des entreprises.

Business France est un établissement public industriel et commercial chargé de favoriser le développement international des entreprises implantées en France, de promouvoir l'attractivité du territoire national et les investissements étrangers et de mettre en œuvre une stratégie de communication et d'influence visant à développer l'image économique de la France à l'international. L'objectif de cette fusion est ainsi de disposer d'une agence unique pour contribuer au renforcement de l'économie française, au moyen, d'une part, de l'attractivité du territoire national auprès des investissements étrangers, et d'autre part de l'internationalisation de ses entreprises. **En 2016, le réseau Business France à l'étranger assure une présence dans 73 pays accueillant 85 bureaux de Business France.**

L'agence Business France est un opérateur placé sous la triple tutelle des ministères en charge de l'économie, de l'industrie et du numérique, des affaires étrangères et du développement international et de l'aménagement du territoire.

I. LA FUSION D'UBIFRANCE ET DE L'AFII A DONNÉ NAISSANCE À BUSINESS FRANCE

A. LA RÉORGANISATION DU MODÈLE DE L'OPÉRATEUR

L'intégration juridique et financière de l'AFII et d'UBIFRANCE a eu lieu le 1^{er} janvier 2015. La gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), qui met en place une comptabilité analytique, a été adoptée le 1^{er} janvier 2016. L'intégration informatique est en cours : un nouveau site internet, centré sur les entreprises, devrait ouvrir d'ici la fin de l'année.

Onze accords collectifs ont été signés depuis 2014, tous adoptés à l'unanimité, afin de rendre possible les évolutions statutaires nécessaires. Le nouvel opérateur compte aujourd'hui plus de 1500 collaborateurs, dont les deux-tiers travaillent hors de France, dans 73 pays où Business France est implanté.

Le réseau Business France a été adapté aux évolutions du commerce international, avec la fusion, au 1^{er} septembre 2015, des réseaux internationaux *Export* et *Invest*, désormais intégrés sous une seule direction afin de permettre un accompagnement cohérent à l'international. De nouveaux bureaux étrangers ont été ouverts, dans des zones en croissance, telles que l'Iran, le Koweït et le Nigeria. Le réseau de prospection des investisseurs étrangers a été étendu : il est désormais présent ou renforcé au Maghreb, au Mexique, en Pologne, en Israël, à Singapour, en Chine et en Afrique du Sud, ce qui permet de mieux couvrir les zones Amérique Latine, Proche et Moyen Orient, et ASEAN.

La réorganisation du modèle a été poursuivie, toujours dans un objectif de cohérence et de lisibilité, avec l'intégration dans le département Agrotech de Business France de la mission de relation d'affaires remplie jusqu'ici par Sopexa, l'agence chargée de la promotion internationale des produits agroalimentaires français. Le plafond d'emplois de l'opérateur a été relevé à cette occasion : 17 collaborateurs de Sopexa ont intégré Business France le 1^{er} juillet 2016.

B. LES COÛTS DE LA FUSION

Le coût prévisionnel global de la fusion sur des années 2014-2016 était estimé à 12,2 millions d'euros. Ce coût s'est finalement établi à 8.6 millions d'euros, répartis comme suit : 1.4 millions d'euros pour l'exercice 2014, 5.2 millions d'euros pour l'exercice 2015, 2 millions d'euros pour l'exercice 2016.

Ces 8,6 millions d'euros de coûts supplémentaires liés à la fusion comprennent 3.8 millions consacrés à des investissements et 1.7 million liés à l'adaptation des statuts des personnels.

Business France a reçu en 2015 une dotation exceptionnelle de 5 millions d'euros pour couvrir les frais de fusion, ce qui ne représente qu'une couverture partielle des frais réels engagés.

en M€		2014	2015	2016	Total
Personnel	Accord adaptation (prime exceptionnelle)		1,691		1,691
Création et organisation de la nouvelle agence	Accompagnement du changement, modèle économique, conseil juridique et instances du personnel	0,416	0,465	0,223	1,104
Informatique	Cadrage projet, infogérance	0,349	0,142	0,09	0,581
Communication de la nouvelle agence	Changement de l'identité visuelle, marque BF, communication du projet d'entreprise	0,357	0,635	0,266	1,258
Fiscalité	Impact TVA		0,21		0,21
Total charges		1,122	3,143	0,579	4,844
Immobilier	Aménagements du siège et dans le réseau	0,017	0,468		0,485
Informatique	Equipements informatiques et projets liés à la refonte des outils	0,241	0,626		0,867
Total investissement		0,258	0,094	0,43	0,782
Total charges + investissement		1,38	5,237	2,009	8,626

Source : Business France.

C. LES GAINS D'EFFICACITÉ ET LES SYNERGIES RÉALISÉS PAR LA FUSION

Des synergies ont été instaurées entre les métiers export, qui correspondaient aux missions traditionnelles d'Ubifrance, et les métiers *Invest*, qui relevaient de la compétence de l'AFII.

La fusion a permis des gains d'efficacité, du fait qu'une part importante des exportations françaises, plus de 30%, sont réalisées par des entreprises étrangères installées en France. Attirer les investissements étrangers en France, ce qui était le métier de l'AFUII, permet donc à terme de renforcer le potentiel exportateur du pays. Business France, en fusionnant les activités export et investissement, permet d'optimiser ce lien.

Les entreprises étrangères accompagnées pour s'installer et produire en France se voient désormais proposer la gamme des mesures d'accompagnement export pour se projeter dans le monde, et en Europe en particulier, à partir de leur implantation française. Inversement, les clients étrangers des exportateurs français sont systématiquement démarchés en vue d'encourager leurs projets d'installation en France. C'est le rapprochement des personnels d'Ubifrance et de l'AFII –et l'intégration de leurs fichiers clients– qui rend possibles ces synergies dans lesquelles les

investissements étrangers nourrissent les exportations françaises et les exportations renforcent l'attractivité du territoire.

		Subvention pour charge de service			Crédits d'intervention			Total Crédits budgétaires		
		LFI	Taxation, mise en réserve et mouvements infra-annuels	RAP	LFI	Taxation, mise en réserve et mouvements infra-annuels	RAP	LFI	Taxation, mise en réserve et mouvements infra-annuels	RAP
Ubifrance	2009	54 655	838	53 817	19 240	962	18 278	73 895	1 800	72 095
	2010	69 389	-1 044	70 433	21 439	1 493	19 946	90 828	449	90 379
	2011	77 916	765	77 151	26 372	1 302	25 070	104 288	2 067	102 221
	2012	79 020	1 554	77 466	24 439	1 466	22 973	103 459	3 020	100 439
	2013	81 315	1 509	79 806	22 410	4 156	18 254	103 725	5 665	98 060
	2014	97 110	5 569	91 541				97 110	5 569	91 541
Business France	2015	108 770	4 204	104 566				108 770	4 204	104 566
	2016 (*)	101 348	6 707	94 641				101 348	6 707	94 641
	2017 (**)	98 100	ND	ND				98 100	ND	ND

Source : questionnaire budgétaire.

II. LA BAISSÉ DES DOTATIONS DE L'ÉTAT MET BUSINESS FRANCE SOUS PRESSION

A. UNE BAISSÉ DE LA SUBVENTION POUR CHARGE DE SERVICE PUBLIC ALLOUÉE A BUSINESS FRANCE

L'agence perçoit deux subventions pour charges de service public :

- 98,12 M€ sur le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme »
- 6,02 M€ sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »

1. Le programme 134 « développement des entreprises et du tourisme »

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits budgétaires (pour le programme 134) perçus par Business France sur la période 2009-2017.

De 2009 à 2013, la dotation versée à Ubifrance se décomposait en une subvention pour charges de service public (SCSP, crédits de catégorie 32) et une dotation de crédits d'intervention (catégorie 62). À partir de 2014, seule une subvention pour charges de service public est octroyée à Business France.

En 2015, pour Business France, les crédits inscrits en LFI au titre de la subvention pour charge de service public étaient de 108,8 M€ en AE et CP, ce montant intégrant les crédits versés traditionnellement à l'AFII. Au final la subvention effectivement versée s'est élevée à 104,6 M€, intégrant un report de 5 M€ destiné au financement d'une partie des coûts liés à la fusion.

En 2016, la SCSP inscrite en LFI à hauteur de 103,8 M€ a été ramenée à 94,6 M€ du fait de la mise en réserve (3,6 M€) et des mouvements infra-annuels (5,6 M€) soit en baisse de 10% par rapport à 2014 et 5% par rapport à 2015 (hors impact crédit report fusion).

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une dotation de Business France au titre du programme 134 de 98.1M€. Ce montant s'entend avant prise en compte de la mise en réserve de crédits : sur la base du mode de calcul pour 2016, la mise en réserve serait de 3.5% du montant ouvert en LFI, soit de 3.4 millions, ramenant ainsi la dotation totale à 94.7M€. En appliquant comme en 2016 un surgel et un rabot de 6M€, la subvention finale versée à BF en 2017 serait d'environ 88.7M€.

Subvention versée par le CGET (programme 112)							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution totale 2012-2017
Montant	6,79	6,50	6,41	6,27	6,12	5,78	
Evolution		-4%	-1%	-2%	-2%	-5%	-15%

Source : questionnaire budgétaire.

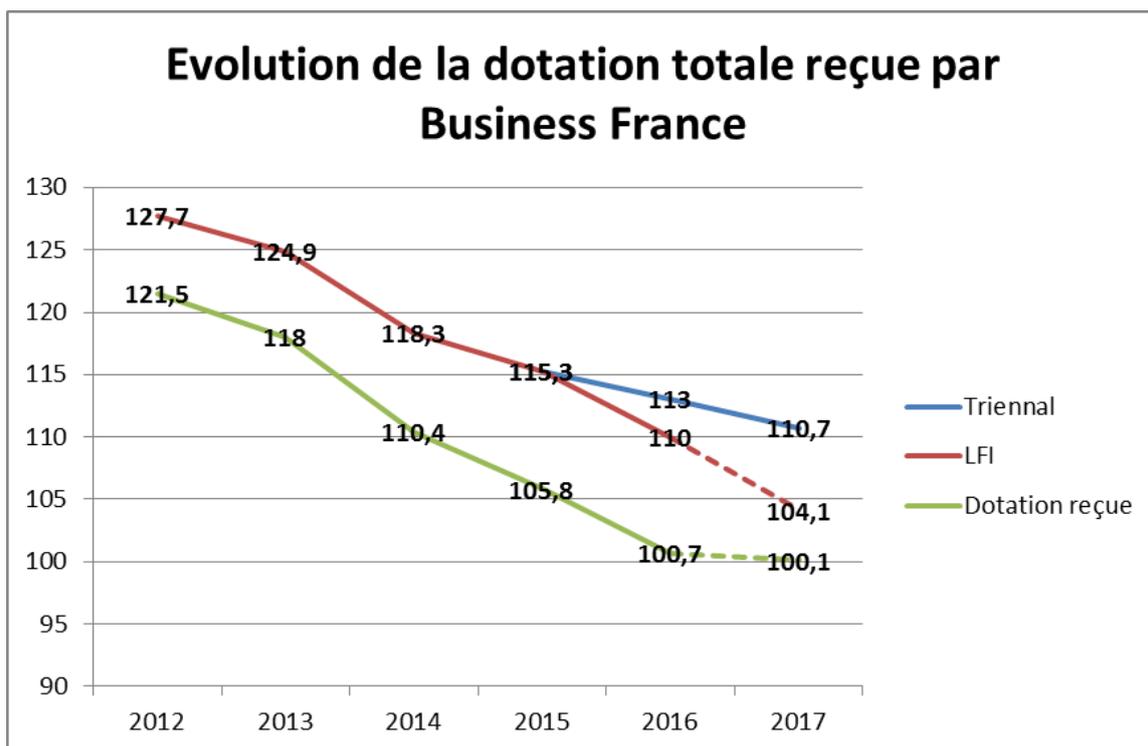
Le programme 112 « impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »

Une subvention pour charge de service public est également versée à Business France par le commissariat général à l'égalité des territoires au titre du programme 112, « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

La dotation au titre du programme 112 est également en baisse.

2. L'évolution globale de la subvention reçue par Business France

Au total, en prenant en compte les crédits versés au titre du programme 134 et du programme 112, la dotation totale effectivement reçue par Business France a diminué de 18% en cinq ans.



Source : Business France.

La dotation prévue par le PLF2017, de 104.4M€, est inférieure de 6.6 M€ au montant fixé pour l'année 2017 par le plan triennal 2015-2017.

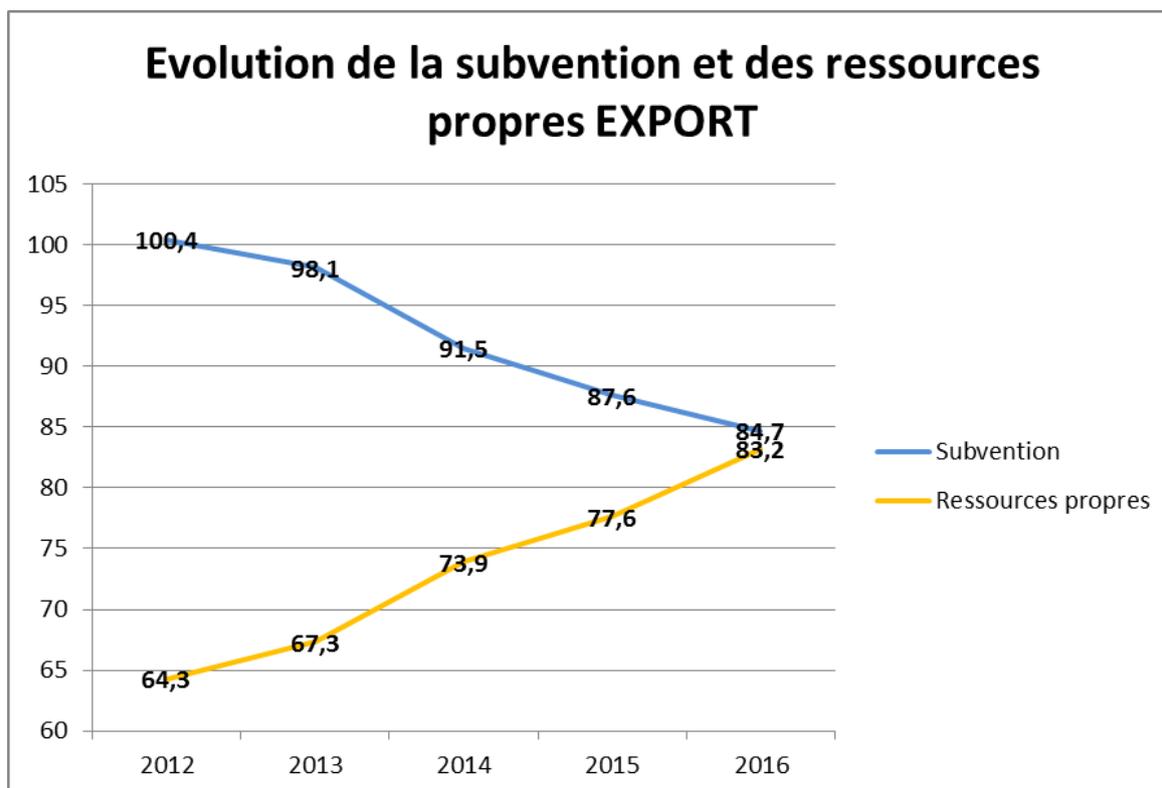
Au total, en cinq ans, les dotations publiques reçues par Business France ont été réduites de 15 %.

B. LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES PROPRES

1. Une nécessité afin de compenser la baisse des subventions publiques

La baisse constante de la dotation attribuée par l'État ne permet pas à Business France de couvrir l'intégralité des coûts liés à la réalisation de ses missions et des objectifs associés. L'équilibre de son modèle économique est conditionné à la génération de ressources propres qui ne peuvent provenir que de la facturation d'une partie des prestations produites par l'Agence.

Les ressources propres de Business France représentent aujourd'hui près de 50 % des ressources de l'opérateur. Elles ont augmenté de 30 % depuis 2012. Elles sont toutefois par définition contraintes par les activités de service public de l'agence.



Source : Business France.

Le principe retenu est celui d'une participation partielle aux coûts complets des prestations et services rendus.

2. Les prestations de Business France soumises à tarification

En ce qui concerne l'accompagnement à l'export, le conseil de premier niveau est entièrement gratuit : Business France met à disposition des entreprises un socle d'informations de base de plus de 5 000 documents (fiches pays, fiches marchés, fiches secteurs, etc.), directement accessible sur son site internet, afin de fournir à tous les acteurs de l'export les informations clés.

Plusieurs prestations et services payants sont proposés par l'opérateur : veilles sur mesure, produits éditoriaux, programme d'événements collectifs (pavillons France sur des salons internationaux, etc.), prestations individuelles de prospection, mise en place et gestion de VIE. Le niveau de facturation, fondé sur le principe du ticket modérateur, inclut une intensité variable de subvention qui varie selon le type de prestation et le profil de l'entreprise bénéficiaire.

Par exemple, les prestations d'accompagnement individuel consistent en une offre sur mesure composée en fonction des besoins

exprimés par l'entreprise : études et veilles, accompagnement personnalisé à la prospection, plans de communication dédiés, etc. Le tarif est établi en fonction du cahier des charges, sur un principe de valorisation du temps passé, c'est-à-dire du temps mobilisé pour la réalisation d'une prestation au profit d'un seul client. Le tarif du jour/homme, qui n'avait pas évolué depuis 2011, est passé en août 2016 de 600 € à 650 €. Le ticket modérateur pour une PME ou une ETI se situe entre 30 % et 40 % du coût complet de la prestation.

Les prestations pour lesquelles l'agence intervient en concurrence avec des opérateurs privés sont soumises à une tarification de marché qui ne peut être en deçà du coût complet de production de la prestation, conformément à l'avis rendu le 31 juillet 2014 par l'Autorité de la concurrence. Il s'agit principalement des prestations réalisées au bénéfice des grandes entreprises ou dans le cadre d'un appel d'offre. Le tarif journée/homme se situe alors entre 750 et 1 000 € en fonction du pays de la prestation.

Les enquêtes de satisfaction menées par le dispositif d'écoute clients de BF montrent que le positionnement tarifaire est globalement jugé satisfaisant, au regard des tarifs pratiqués par les opérateurs privés et du rapport qualité/prix des prestations.

C. UNE SITUATION DIFFICILEMENT SOUTENABLE À MOYEN TERME

La fusion d'Ubifrance et de l'AFII a donné lieu à la définition d'objectifs ambitieux, formalisés dans le Contrat d'objectifs et de performance 2015-2017 : accompagnement de 9 400 entreprises par an, objectif de 9 600 VIE en 2017 et de 11 000 courants d'affaires développés par les entreprises accompagnées, etc.

La baisse des dotations de l'État met Business France sous pression, du fait d'un effet de ciseau entre l'extension de ses missions et de ses objectifs, et la baisse des subventions reçues.

Le développement des ressources propres a permis de pallier la diminution des crédits de l'État, mais celles-ci sont limitées par la mission de service public qu'assure l'opérateur. Les ressources commerciales ont aujourd'hui atteint un plateau, qui ne pourra être dépassé qu'au risque de sacrifier les services gratuits ou quasi-gratuits aux entreprises les plus petites.

III. LA COOPÉRATION DE BUSINESS FRANCE AVEC LES DIFFÉRENTS ACTEURS DE LA CHAÎNE DE L'EXPORT

Le système français d'appui à l'export est historiquement fragmenté. Il s'appuie aujourd'hui sur trois acteurs principaux : Business France, Bpifrance et les chambres de commerce et d'industrie, auxquels s'ajoutent les régions et le réseau associatif des CCI à l'international.

Une meilleure coordination de ces acteurs est nécessaire afin de renforcer l'efficacité du dispositif. Dans cet objectif, Business France a établi des partenariats avec les différents acteurs du soutien à l'export.

A. UNE COOPÉRATION DYNAMIQUE AVEC BPIFRANCE

Un partenariat a été initié en 2011 avec Bpifrance et Coface, portant sur la simplification des offres du dispositif public de Bpifrance export et l'accompagnement à l'export des PME de croissance et des ETI.

Le partenariat a été renouvelé et renforcé par le déploiement, à compter de 2013, des chargés d'affaires internationaux (CAI) de Business France dans les délégations régionales de Bpifrance. Ces collaborateurs sont employés par Business France mais travaillent dans les locaux de la BPI.

Le réseau est piloté par une équipe de direction restreinte basée à Paris et des managers de région.

Déploiement	Nombre de collaborateurs réseau CAI (fin d'année)
2013	28
2014	40
2015	41
2016 (1 ^{er} septembre)	46

Source : questionnaire budgétaire.

En septembre 2016, le réseau couvre l'ensemble des régions françaises et une partie des DOM TOM (La Réunion).

Au travers de ce dispositif, Bpifrance joue désormais un rôle majeur dans la détection des entreprises potentiellement exportatrices : elle est devenue le principal fournisseur d'affaires de Business France.

Plus de 1 000 ETI et PME de croissance ont intégré le dispositif et enclenché un plan d'action international avec *Business France* depuis le démarrage, avec un taux d'atteinte de l'objectif d'entreprises accompagnées dépassé.

	Nombre d'entreprises ayant démarré un plan d'action international avec un CAI Business France
2013	91
2014	391
2015	730
2016 (1 ^{er} octobre)	1034

Source : questionnaire budgétaire.

Le taux d'impact de l'action des CAI auprès des entreprises accompagnées est mesuré chaque année dans le cadre d'un entretien d'impact personnalisé auprès des clients de l'agence. Le taux d'impact, mesuré six mois après la réalisation des actions engagées dans un pays), est de 56 % pour les entreprises accompagnées en 2015 par les CAI.

Pour un coût relativement minime, de l'ordre de 4,5 millions d'euros par an, le gain collectif du dispositif est conséquent.

Coût du dispositif CAI Business France, limité aux seuls coûts de personnel et de fonctionnement du dispositif en France :

Année	Coûts dispositif CAI France uniquement
2013	1 085 226 €
2014	3 163 520 €
2015	4 083 118 €
2016 (prévisionnel)	4 499 651 €

Source : questionnaire budgétaire.

B. DES ACCORDS DE PARTENARIAT AVEC LES CCI

Un accord de partenariat stratégique entre Business France, le réseau des CCI en France et associatif le réseau des CCI à l'international a été signé à l'occasion du forum des PME à l'international, organisé par le Secrétaire d'État au Commerce extérieur le 11 mars 2015. L'objectif est d'améliorer la lisibilité du dispositif de soutien des PME à l'international, en clarifiant l'articulation de l'offre entre Business France et les CCI. L'action coordonnée des CCI avec Business France doit permettre d'accompagner 3000 entreprises d'ici 2017, et de générer un courant d'affaires dans un tiers des cas, selon les objectifs fixés par l'accord.

Ce « programme des 3000 » a mis en place une chaîne de l'export, où chaque acteur est recentré sur son cœur de compétence.

- Les CCI françaises sont désormais recentrées sur le travail de détection des entreprises potentiellement exportatrices. Les 400 conseillers en développement international déployés sur l'ensemble du territoire par les chambres contribuent à former un diagnostic du potentiel exportateur des

entreprises locales. Les CCI vont ensuite informer les entreprises des prestations d'accompagnement offertes par Business France, et définir avec elles un plan d'action individuel ou collectif.

- Business France intervient à la suite des CCI françaises. L'agence est chargée de définir et de mettre en œuvre une offre de services d'accompagnement, à partir de trois types de produits issus du Programme France Export : des actions d'accompagnement collectives sous forme de salons, des actions d'accompagnement personnalisé correspondant aux besoins des entreprises clientes et la gestion du dispositif des VIE. Business France intervient donc dans les premières étapes initiales du déploiement international des entreprises qu'elle accompagne.

- Les chambres consulaires de CCI France International interviennent sur la dernière étape de la chaîne de l'export. Elles sont chargées de la mise en œuvre de prestations d'implantation, de structuration et de pérennisation des entreprises accompagnées sur le marché étranger visé. Le statut privé des CCI françaises à l'international rendant difficile un accord global, celle-ci se fait au cas par cas en coordination avec les ambassadeurs et les Services Économiques, en passant des délégations de service public ou en signant des accords spécifiques avec les différentes CCI.

Des délégations de service public passées avec les CCI à l'étranger ont permis à l'agence Business France d'élargir son implantation. Elle s'est engagée en 2012 dans la mise en place de sept DSP (Nigéria, Madagascar, Jordanie, Venezuela, Pérou, République Démocratique du Congo et Maroc), sur des marchés qui, sans justifier une présence en propre de l'Agence, nécessitaient une approche structurée.

Ces délégations font l'objet d'évaluations annuelles par l'opérateur. Sur la base de ces évaluations, il a notamment été convenu au début 2015 et avec l'accord des tutelles de ne pas renouveler la DSP signée en République Démocratique du Congo en raison de l'absence de résultat, et de mettre fin au 1er septembre 2015 à la DSP Nigéria où un bureau en propre de l'Agence était ouvert. Les autres DSP (Jordanie, Madagascar, Maroc, Pérou, Venezuela) ont été renouvelées jusqu'au 1er janvier 2018.

Afin de décliner l'accord à l'international, des accords-cadres ont été conclus avec 46 pays. Le dernier en date, signé le 26 octobre 2016, associe Business France et la CCI de Cuba. Quinze conventions restent en cours de négociation au 1^{er} novembre 2016. La signature de l'accord de partenariat avec l'Iran est prévue pour le mois de décembre.

En conclusion, votre rapporteur pour avis a formulé trois recommandations au Gouvernement, dans l'objectif de renforcer l'action de Business France en faveur des entreprises françaises.

• Premièrement, il est nécessaire d'améliorer la lisibilité budgétaire de la politique d'appui à l'export. Cette politique, et les crédits qui vont avec, sont dispersés entre de nombreux acteurs et lignes budgétaires, ce qui nuit à la lisibilité globale de la politique. Les 120 millions d'euros de dotation à Business France ne sont qu'une partie du total. Il faut aussi prendre en compte les 67 millions d'euros du budget des CCI consacré à l'International, les 70 millions d'euros de dotations publiques qui alimentent les produits export de BPI, les 600 agents de la DG Trésor dans les services économiques, etc. Le total doit approcher un demi-milliard d'euros, soit autant que les principaux concurrents de la France ;

• Deuxièmement, sans nécessairement se placer dans une optique de fusion, qui serait peut-être contre-productive actuellement, il faut réfléchir aux moyens d'améliorer les synergies entre la branche export des CCI et les autres acteurs du dispositif ;

• Troisièmement, pour soutenir l'effort d'internalisation des PME, il faut réfléchir aux moyens de faire baisser le coût des personnels commerciaux à l'export. Assurer une présence et une prospection commerciale à l'international demande en effet un personnel spécialisé, ce qui représente un coût important. Un crédit d'impôt sur les salaires de ce type de personnel s'inspirant du modèle italien pourrait être envisagé.

CHAPITRE IV - LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POSTE ET AUX COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

Ce chapitre, qui analyse le volet « Poste et communications électroniques » de la mission « Économie », est présenté par M. Philippe Leroy, rapporteur pour avis. Après une description de l'évolution budgétaire des crédits correspondants pour 2017, il analyse la gestion par l'ANFR du déploiement de la 4G dans les bandes 700 et 800 MHz, puis l'état de déploiement du très haut débit dans le cadre du plan France très haut débit présenté par le Gouvernement en 2013.

I. LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES

Les crédits d'État de la mission relatifs au secteur des postes et communications électroniques et à l'économie numérique proviennent essentiellement de deux sources :

- le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme », qui finance notamment les crédits alloués à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et à l'Agence nationale des fréquences (ANFR) ;

- le programme 343 « Plan France très haut débit », dédié au financement du très haut débit et créé par la loi de finances pour 2015.

A. LE PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME »

Deux actions sur les quatorze que compte le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » ont trait au secteur des communications électroniques. Il s'agit de l'action 04 « Développement des télécommunications, des postes et de la société d'information », qui concentre la grande majorité des crédits, et de l'action 13 « Régulation des communications électroniques et des postes ».

1. L'action 4 « Développement des communications, des postes et de la société de l'information »

Mise en œuvre par la direction générale des entreprises (DGE), cette action a pour objet, d'une part, de favoriser le développement des services de communications électroniques par une politique d'ouverture à la concurrence et à l'innovation, ainsi que par le maintien d'un service public

de qualité et, d'autre part, de permettre l'essor des technologies de l'information.

Ses crédits s'élevaient pour l'exercice 2017 à **162,33 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), contre 161,58 millions d'euros en 2016, soit une **légère hausse de 0,46 %**, après une baisse de 6,32 % l'année passée. Ils se partagent entre 31,54 millions d'euros – dont la quasi-totalité est composée par la subvention à l'ANFR – de dépenses de fonctionnement (soit 19,4%) et 130,78 millions d'euros – dont 90% sont constitués par le soutien de l'État au transport de la presse – de dépenses d'intervention (soit 80,6%).

- **Un budget de l'ANFR maintenu sous tension**

La principale dépense de fonctionnement de l'action 4 correspond à la dotation allouée à l'Agence nationale des fréquences (ANFR), établissement public administratif créé par la loi du 26 juillet 1996, qui gère le spectre hertzien. Placée auprès du ministre chargé des communications électroniques, elle exerce son activité en concertation avec les onze administrations et autorités affectataires de fréquences radioélectriques, qui sont représentées à son conseil d'administration. Elle est organisée en cinq directions, sur onze implantations en métropole et quatre outre-mer. Son cœur de métier consiste à exercer, depuis sa création, trois missions : **la planification du spectre hertzien et la conduite des négociations internationales en la matière, la gestion des fréquences** (tenue des bases de données, accord sur l'implantation des émetteurs et délivrance d'une partie des autorisations et de certificats radio, ordonnancement des redevances au profit du budget général) et **le contrôle des fréquences** (police du spectre et surveillance des marchés).

D'un montant de **31,3 millions d'euros**, en AE comme en CP, la subvention pour charges de service public versée à l'ANFR est **stable par rapport à 2016**¹. Elle reste la ressource principale de l'agence, alors que les ressources propres ne représentent qu'environ 1% du budget. À côté de cette subvention, l'Agence se finance sur ses ressources propres.

Cette stabilisation s'inscrit dans une tendance structurelle à la baisse au cours de ces dernières années. Et **l'interrogation**, déjà émise lors des précédents rapports pour avis, **sur les capacités futures de cette agence à mener des tâches d'une importance croissante reste d'actualité**. Cette incertitude n'a pas été levée dans le **contrat d'objectifs et de performance (COP)** pour les années 2015 à 2017 entré en vigueur l'année dernière, qui fixe

¹ Le projet de loi de finances pour 2016 prévoyait d'octroyer une enveloppe de 31,7 millions d'euros à l'ANFR, qui comprenait les crédits initialement destinés à financer la création de la mission THD. Cependant, suite de la création de l'agence du numérique, qui comprend la mission THD, les crédits finalement octroyés dans le cadre de la loi de finances votée se sont élevés à 31,3 millions d'euros.

les orientations stratégiques de l'agence pour cette période, mais ne s'accompagne d'aucun engagement financier de l'État.

Ces dernières années, aux missions traditionnelles de planification du spectre, de gestion et de contrôle des fréquences, se sont en effet ajoutées deux activités d'ampleur. **Il s'agit, d'abord, de la protection de la réception de la télévision**, dont les développements récents seront décrits *infra*.

Il s'agit, ensuite, du **contrôle de l'exposition du public aux ondes électromagnétiques**, qui consiste à veiller au respect des valeurs limites réglementaires d'exposition du public aux champs électromagnétiques¹. Toute personne physique ou morale peut demander à l'ANFR de faire mesurer l'exposition aux ondes électromagnétiques aussi bien dans les locaux d'habitation que dans des lieux accessibles au public (parcs, commerces...). Cette démarche est gratuite, et les résultats des mesures sont publiés sur le site internet www.cartoradio.fr, sauf si l'occupant du local d'habitation s'y oppose. Pour financer cette mission, l'ANFR dispose d'une partie du produit de la taxe additionnelle à l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux mise en place en 2011. Deux laboratoires accrédités, sélectionnés par appel d'offre fin 2013, sont en charge des mesures sur l'ensemble du territoire². En 2015, environ 390 demandes ont été adressées chaque mois à l'agence et 3523 mesures ont été réalisées.

Depuis la loi n° 2015-136 du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques, elle est notamment chargée de publier des lignes directrices pour harmoniser la présentation des résultats des simulations de l'exposition générée par l'implantation d'une installation radioélectrique soumise à accord ou avis de l'agence, de mettre à la disposition des communes une carte des antennes-relais, de définir, recenser puis vérifier les points atypiques (c'est-à-dire les lieux dans lesquels le niveau d'exposition aux champs électromagnétiques dépasse substantiellement celui généralement observé à l'échelle nationale), ou encore d'animer le Comité national de dialogue pour l'information de toutes les parties prenantes, dont le fonctionnement a été précisé par le décret n° 2016-1211 du 9 septembre 2016.

Si ces nouvelles missions ont, pour la plupart, fait l'objet d'un dispositif de financement, celles résultant de la mise en œuvre de la loi du 9 février 2015 ont été effectuées à budget constant. L'ANFR doit donc poursuivre la démarche de réduction des coûts et de hausse de ses ressources propres engagée au cours des derniers exercices. En effet, **sur la période 2010-2015, l'agence s'est adaptée à un contexte budgétaire exigeant en réduisant ses effectifs, de 330 à 309 agents, en stabilisant ses dépenses**

¹ Celles-ci sont fixées par le décret n° 2002-775 du 3 mai 2002

² Il s'agit d'EXEM, pour la partie ouest de la France métropolitaine et l'Île-de-France, et d'AEXPERTISE, pour la partie est de la France métropolitaine et l'Outre-mer.

de personnel (autour de 24,5 M€ sur la période), **et en diminuant ses dépenses d'investissement** de 2,2 M€ (passées de 4,955 M€ en 2010 à 2,743 M€ en 2015). Elle poursuivra pour les années à venir ces efforts d'adaptation de son activité en recherchant de nouveaux gains de productivité.

Votre rapporteur souhaite souligner la **grande diversité des missions** et le **professionnalisme avec lequel l'agence s'en acquitte**. C'est la preuve que l'État peut rester compétent dans les domaines à forte intensité technologique sans avoir besoin d'externaliser ses interventions au moyen d'une autorité administrative indépendante. Il remarque que les missions de l'ANFR sont d'ailleurs, du fait de son statut d'établissement public de l'État, d'une notoriété inversement proportionnelle au service rendu à la population. Un exemple de mission peu connue est celle qu'elle assure en matière de sécurité en mer. Elle délivre, dans ce cadre, des licences radios (90 768 licences valables pour l'année 2016 ont été envoyées) et des identifiants radiomaritimes. L'agence met à disposition des centres de surveillance maritimes sa base de données Radiomaritimes, contribuant ainsi à la réactivité des secours pour porter assistance aux naufragés en détresse. Elle effectue également le contrôle des stations radioélectriques à bord des navires, ce qui a concerné 4320 navires en 2015.

Un autre exemple, qui touche très probablement la plupart de la population, est celui de la planification du contrôle de l'utilisation des fréquences et la garantie de leur disponibilité effective lors des grands événements publics, notamment sportifs. Ces événements donnent lieu à une utilisation intensive des fréquences temporaires par les médias, les services organisateurs ou de sécurité, ce qui justifie une intervention de l'agence. Elle s'illustre ainsi chaque année lors du Tour de France, du tournoi de tennis de Roland-Garros, des 24 heures du Mans et du défilé du 14 juillet. Elle est également intervenue cette année pour l'Euro 2016. Ces événements sportifs lui permettent de développer ses ressources propres.

- **La problématique du soutien public au transport de la presse**

La **mission de service public confiée à La Poste en matière de transport et de distribution de la presse** définie à l'article L. 2 du code des postes et communications électroniques, consiste à distribuer la presse écrite, six jours sur sept, sur tout le territoire, à des tarifs inférieurs à ceux pratiqués dans le cadre général du service universel. Les tarifs postaux applicables à cette prestation de service public sont homologués par le ministre en charge des postes après avis de l'ARCEP, et les sujétions particulières supportées par la Poste en raison de cette mission font l'objet d'une compensation financière de l'État.

En 2015, 1,15 milliard de publications ont été transportées et distribuées par La Poste, soit 30 % de la diffusion totale de la presse française, faisant de ce mode de distribution le deuxième canal de diffusion de la presse après la vente au numéro. Si la presse quotidienne privilégie le portage à la diffusion postale dans les zones à forte densité de population, notamment pour des questions d'horaires de distribution, le postage reste toujours un vecteur de diffusion très largement utilisé par les magazines. La Poste est même amenée à jouer un rôle particulièrement structurant pour certaines familles de presse, avec des taux de postage pouvant dépasser 75 % voire 90 % de la diffusion totale des titres (presse professionnelle, presse associative, presse économique, presse syndicale, presse famille).

Cette mission de service public de transport et de distribution de la presse écrite est compensée financièrement par l'État dans les conditions fixées aux articles R. 1 g) et R. 1-1-26 du code des postes et des communications électroniques. Cette compensation représente plus de 90 % des dépenses d'intervention de l'action 4, et s'élève cette année à **119 millions d'euros, comme pour le précédent exercice**. Il s'agira donc du premier exercice connaissant une compensation stabilisée en montant par rapport à l'exercice précédent depuis 2011 (son montant s'élevait alors à 242 millions d'euros). La question du niveau de cette compensation financière est cruciale dans les relations entre l'État et la Poste, dans la mesure où, selon les documents budgétaires, cette activité de service public est, après prise en compte de la compensation de l'État, déficitaire de 332 millions d'euros.

Cette contribution de l'État était régie, entre 2008 et 2015, par le protocole d'accord État-Presse-La Poste, dit « accord Schwartz », qui, en contrepartie de la réduction de cette contribution de l'État, prévoyait d'importantes hausses de **tarifs postaux de presse** sur la période (47 %, inflation comprise, selon la fédération nationale de la presse spécialisée pour ce type de presse). Ces accords arrivant à échéance en décembre 2015, le ministère de la Culture et de la Communication a annoncé en juin 2015 le lancement d'une réforme de l'aide à la diffusion postale de la presse. Deux missions d'études ont été diligentées à l'issue de cette annonce, l'une concernant les coûts du transport et de la distribution postale de la presse confiée à l'ARCEP et l'autre confiée à M. Emmanuel Giannesini, Conseiller maître à la Cour des comptes, pour étudier et proposer différents scénarios susceptibles de préparer la suite de l'accord Schwartz. L'avis de l'ARCEP n° 2015-0831 a été rendu le 7 juillet 2015, mais le rapport de la mission confiée à M. Giannesini n'a pas été rendu public, alors même que les décisions en la matière en ont directement résulté. **Le conseil des ministres du 2 décembre 2015 a fixé le niveau des augmentations tarifaires ainsi que le montant de la compensation accordée par l'État à La Poste pour les années 2016 à 2022**. Le Gouvernement a donc choisi d'agir unilatéralement, là où la période précédente avait fait l'objet d'un accord tripartite - lequel n'avait, cependant, pas été respecté par l'État. Il a repris le principe de

différenciation des tarifs selon les catégories de presse, mais en a distingué quatre, là où les accords Schwartz en établissaient trois¹. Les catégories arrêtées par le conseil des ministres et les hausses de tarifs correspondantes, étaient les suivantes :

- hausse correspondant à celle de l'inflation pour les titres à faibles ressources publicitaires ;

- hausse - hors inflation - de 1 % pour la presse d'information politique et générale ;

- de 3 % - hors inflation - pour la presse de la connaissance et du savoir ;

- et de 5 % - hors inflation - enfin pour la presse de loisirs et de divertissements.

Cependant, cette orientation a finalement été remise en cause. Pour l'année 2016, les tarifs fixés ne retenaient que trois catégories, et la troisième catégorie englobait les deux dernières initialement annoncées par le Gouvernement, en appliquant un tarif de 3% hors inflation. Lors de son discours prononcé à la conférence des éditeurs, le 3 octobre 2016, la ministre de la culture et de la communication a reconnu, « par souci de clarté et de cohérence de l'action publique », avoir « renoncé à la création de nouvelles catégories de presse, autres que la presse d'information politique et générale ». Votre rapporteur s'étonne des manières peu orthodoxes utilisées en l'espèce par l'État. La presse de la connaissance et du savoir, qui est acheminée à plus de 90% par voie postale, méritait, du point de vue de votre rapporteur, d'être reconnue comme telle par l'État. À ce titre, une étude publiée par l'IFOP en mai dernier, conduite auprès des lecteurs de la presse professionnelle, montrait que 91% la considèrent comme crédible et fiable, et que les trois quarts affirment qu'elle contribue à leurs besoins de formation.

C'est pourquoi votre rapporteur salue l'adoption, à l'Assemblée nationale, d'un amendement présenté par le député Jean-Marie Beffara visant à faire bénéficier les entreprises éditant des services de presse en ligne de la connaissance et du savoir du régime de la provision pour investissement déductible établi à l'article 39 bis A du code général des impôts, dont bénéficient aujourd'hui les entreprises éditant des services de presse d'information politique et générale. Il s'agit de remédier à une inégalité de traitement préjudiciable à cette presse d'intérêt général.

- **Les autres crédits de l'action**

Cette action porte aussi les crédits correspondant aux **remboursements à La Poste des courriers des particuliers adressés en franchise postale**, conformément aux articles R. 1 g) et R. 1-1-26 du code des postes et des communications électroniques. En pratique, il s'agit des

¹ Presse quotidienne à faibles ressources publicitaires et de petites annonces, presse d'information politique et générale, et le reste de la presse.

correspondances ordinaires reçues par le Président de la République et de l'acheminement des cécogrammes (colis ou courriers destinés aux personnes mal voyantes), qui se fait en franchise postale. A hauteur d'**1,52 million d'euros**, ils sont en légère hausse par rapport au précédent exercice (+ 1,3%)

Quant aux « dépenses d'intervention en faveur du numérique et des télécommunications », s'élevant à 10,27 millions d'euros (contre 9,6 millions d'euros budgétisés pour 2016), elles recouvrent quasi exclusivement - à hauteur de **10,1 millions d'euros** pour 2017 contre 9,4 millions en 2016 - les **dotations versées aux organismes internationaux** compétents dans ce domaine. Il s'agit de l'Union internationale des télécommunications, de l'Union postale universelle, de la Conférence européenne des postes et télécommunications, des organisations internationales de satellites, ou encore des structures assurant la gouvernance d'Internet. Le solde (168 000 euros) correspond pour l'essentiel aux dépenses d'intervention de l'**Agence du numérique**, mise en place l'année dernière afin d'accompagner et de renforcer le développement du secteur.

L'AGENCE DU NUMÉRIQUE

L'agence du numérique est un service à compétence nationale rattaché à la direction générale des entreprises institué par le décret n° 2015-113 du 3 février 2015. Le Gouvernement a souhaité, ce faisant, mutualiser et renforcer trois missions jusqu'ici distinctes :

- la mission « très haut débit », consacrée au déploiement du très haut débit sur l'ensemble du territoire ;

- la mission « French tech », dédiée au développement des écosystèmes de *start-up* et d'innovation - un premier bilan de cette initiative devrait être publié par l'agence en début d'année prochaine ;

- la délégation aux usages de l'internet (DUI), renommée « programme société numérique » par l'agence, dont les objectifs sont de renforcer l'accès des publics éloignés du numérique aux usages essentiels, d'organiser l'acculturation des citoyens au numérique, et de financer des projets innovants en la matière.

La création de cette agence traduit la nécessité d'une approche globale du numérique dans les territoires : le déploiement d'un socle d'infrastructures, le développement de services individuels et collectifs innovants recourant à ces réseaux, et la création d'activités nouvelles et d'emplois locaux tirant partie du numérique.

Ses missions revêtent donc un caractère pleinement opérationnel, là où le Conseil national du numérique relève plus du cercle de réflexion. Ce que confirme l'article 2 du décret la régissant, selon lequel elle « est chargée de l'impulsion, de l'animation et de l'accompagnement des projets et des initiatives numériques (qu'elle porte) et développés dans les territoires par les collectivités publiques, les réseaux d'entreprises, les associations et les particuliers ». Son comité d'orientation associe des personnalités issues d'horizons divers.

2. L'action 13 « Régulation des communications électroniques et des postes »

L'action 13 est entièrement destinée au financement de l'ARCEP. À **23,21 millions d'euros**, en AE comme en CP, contre 21,19 millions d'euros l'an passé, sa dotation de fonctionnement est en **hausse de 9,52 %** cette année, après une baisse non négligeable l'an passé (-5,16%).

- **Une situation budgétaire probablement moins critique en 2017**

Selon une réponse au questionnaire budgétaire, depuis l'exercice 2013, l'autorité ne parvient à clore ses exercices budgétaires qu'au prix d'abondements exceptionnels, en fin de gestion, du programme 134 et en différant sur des exercices futurs des dépenses indispensables, notamment d'investissement. En 2016, toujours selon ce document, l'ARCEP « *fait face, pour la troisième année consécutive, à une impasse financière qui nécessitera que le Gouvernement attribue, en cours de gestion, des ressources additionnelles tant en AE qu'en CP d'ici à la fin de l'exercice* ». Selon les documents fournis à votre rapporteur, le différentiel entre les autorisations d'engagement disponibles en fin de gestion et celles nécessaires à l'exécution s'élevait à 1,4 million d'euros fin 2014. Votre rapporteur pour avis souligne depuis plusieurs années les difficultés financières de l'autorité. Ce constat était, du reste, partagé par la commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques¹ – au sein de laquelle votre rapporteur a l'honneur de siéger –, dans son avis n° 2015-03 du 9 juin 2015, qui relevait que « *sans ajustement de ses moyens, les nouvelles missions envisagées par les projets de lois en cours pourront difficilement être mises en œuvre* ».

La loi de finances pour 2016 a permis de rétablir les emplois de l'ARCEP à un niveau de 171 équivalents temps plein. L'ARCEP n'en a pas moins poursuivi ses efforts de modernisation de la gestion du personnel, afin d'absorber, à schéma d'emploi constant, ses nouvelles missions (dont il sera question *infra*). Elle a ainsi décidé de redéployer sur trois ans 20 à 25% de ses effectifs – soit 10 à 15 équivalents temps plein par an, notamment des fonctions support (qui représenteront, en 2018, 12% de l'effectif global) vers l'exercice de ces nouvelles missions (88% de l'effectif travaillera donc sur les fonctions de régulation à cette même échéance).

La hausse du budget de l'ARCEP prévue pour l'exercice 2017 devrait permettre à l'autorité de poursuivre sa démarche de modernisation tout en absorbant ses nouvelles missions.

¹ L'article 45 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a renommé la commission « Commission supérieure du numérique et des postes ».

- **Des activités sans cesse plus nombreuses**

En 2015 et en 2016, l'ARCEP s'est vue confier de nouvelles missions, ce qui justifie la hausse des crédits proposée en projet de loi de finances pour 2017. Elle a également adopté les conclusions de sa revue stratégique en janvier dernier, qui s'est traduite par la publication d'une **feuille de route stratégique** organisée autour de quatre piliers (investissement dans les infrastructures, territoires connectés, internet ouvert, prisme pro-innovation) et de trois nouveaux modes d'intervention (régulation par la data, coconstruction de la régulation, rôle d'expertise neutre dans le numérique et le postal).

En 2015, c'est la **loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques** qui lui a conféré de nouvelles compétences, telles que la rédaction par l'autorité d'un rapport annuel sur les investissements des opérateurs mobiles, la régulation du partage de réseaux mobiles, l'adoption de lignes directrices sur la tarification des réseaux d'initiative publique (RIP) en fibre jusqu'au foyer (FttH), le contrôle des dispositions du programme de couverture des zones blanches 2G et 3G et des obligations des opérateurs dans ce cadre, la déclaration d'office des opérateurs qui s'y soustraient, la possibilité pour le président de l'ARCEP de produire des observations devant la Cour de cassation, ou encore la possibilité pour les ministres chargés des communications électroniques et des postes de saisir l'autorité pour avis sur toute question relevant de sa compétence. Quatre avis ont jusqu'ici été publiés. Votre rapporteur se réjouit que cette disposition soit utilisée, car l'ARCEP est le seul organisme doté du niveau d'expertise suffisant.

En 2016, l'**ordonnance n° 2016-526 du 28 avril 2016** portant transposition de la directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit a confié à l'ARCEP la tâche de trancher les conflits qui pourraient advenir dans le cadre de la mise en œuvre du droit pour les opérateurs d'accéder aux infrastructures d'accueil existantes créé par cette ordonnance. Le champ des infrastructures concernées inclut les infrastructures de transport, d'énergie et d'eau, ce qui dépasse les seules infrastructures de communications électroniques. C'est pourquoi la loi a prévu que les autorités de régulation sectorielle (Commission de régulation de l'énergie, Autorité de régulation des activités routières et ferroviaires) puissent être saisies pour avis.

Enfin, la **loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique** reconnaît officiellement à l'ARCEP le statut d'autorité administrative indépendante et lui confie les missions suivantes :

- la protection de la neutralité du net, à travers des pouvoirs d'enquête et de sanction, suite à l'adoption du règlement européen 2015/2120 du 25 novembre 2015 relatif à l'internet ouvert ; votre rapporteur

souligne qu'il s'agit ici d'une mission extraordinaire, qui marque l'arrivée de l'ARCEP dans le monde de l'internet ;

- la mise à disposition en « open data » des cartes de couverture des opérateurs mobiles, afin que tout un chacun puisse se les approprier, et développer des applications innovantes, par exemple en matière de comparaison des opérateurs ;

- l'encouragement des expérimentations : l'ARCEP pourra, sous certaines conditions, alléger temporairement les obligations d'un opérateur afin de l'accompagner dans le développement d'une technologie ou d'un service innovants, au plan technique ou commercial.

La loi renforce et modernise également les pouvoirs de l'autorité :

- elle renforce ses pouvoirs d'incitation au déploiement de la fibre optique : c'est désormais sur proposition de l'ARCEP que le ministre fixe les modalités et les conditions d'attribution du statut de « zone fibrée », créé par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques en vue d'accélérer la migration des abonnés haut débit fixe vers la fibre, ainsi que les droits et obligations attachées à ce statut ; l'ARCEP a également la charge de procéder à l'attribution du statut de « zone fibrée » ; elle a organisé une consultation entre juin et septembre dernier sur ce sujet, qui reste en maturation ;

- elle modernise son pouvoir d'enquête : elle encadre en particulier les conditions dans lesquelles des saisies de documents, notamment numériques, pourront être réalisées au sein des entreprises, ainsi que les modalités pour procéder à toute constatation utile à partir d'un site Internet ;

- elle double les plafonds de sanction applicables en cas de manquement, par un opérateur, à une mise en demeure portant sur le respect d'obligations de couverture de la population prévues par l'autorisation d'utilisation de fréquences qui lui a été attribuée ;

- elle prévoit la possibilité d'une saisine réciproque pour avis entre l'ARCEP et la CNIL.

Par ailleurs, **l'augmentation du budget** permettra à l'ARCEP de financer en 2017 les coûts induits par l'élection de son président à la **présidence de l'organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE)** pour cette année. L'ORECE fédère les 28 régulateurs européens et la commission européenne et fêtera ses vingt ans cette année. Il convient de rappeler que cette mission suppose un engagement sur trois ans : l'année précédente, l'année de présidence et l'année suivante¹. À ce titre, l'ARCEP anticipe, en fin de gestion pour l'exercice 2016, un besoin de 200 000 euros supplémentaires en autorisations d'engagement par rapport à ce dont elle dispose aujourd'hui. Le projet de loi de finances prévoit une dotation de 810 000 euros pour couvrir les frais de cette présidence en 2017.

¹ En effet, l'ORECE est dirigé par un triumvirat composé du président et de deux vice-présidents.

Enfin, le champ de compétences du régulateur pourrait à nouveau être amené à évoluer, tant au niveau interne que du fait de l'Union européenne. S'agissant du droit français, le **projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne** comporte plusieurs dispositions qui pourraient affecter les missions de l'ARCEP. Concernant les évolutions au niveau européen, la **refonte du « paquet télécoms »** adopté en 2002 et mis à jour en 2009, a été présentée le 14 septembre dernier par la Commission européenne sous la forme notamment d'une proposition de directive établissant un code européen des communications électroniques, d'un plan pour le déploiement de la 5G et d'une proposition de règlement relatif à l'ORECE. Votre rapporteur s'inquiète du renforcement des pouvoirs de l'ORECE, qui serait dotée du statut d'agence de l'Union européenne. Il approuve, de ce fait, les termes de la résolution portant avis motivé adopté par la commission des affaires européennes du Sénat le 7 novembre dernier, selon laquelle « *le schéma proposé aboutirait à mettre en cause ce système de coopération entre régulateurs nationaux au bénéfice d'une extension des missions de l'ORECE dont la justification reste à instruire* ». Enfin, s'agissant des frais applicables à l'itinérance, l'audition de l'ARCEP permet à votre rapporteur de penser que la commission aura définitivement adopté leur nouvelle réglementation au premier juillet 2017.

• **Un débat toujours ouvert sur la place d'une autorité administrative indépendante dans la politique du numérique**

Les difficultés financières rencontrées par l'ARCEP alors que ses missions évoluent posent en réalité une question de fond, déjà évoquée par votre rapporteur pour avis lors des deux précédents exercices budgétaires : **y a-t-il lieu de déléguer à une autorité administrative indépendante un nombre croissant de tâches dont l'État devrait demeurer seul garant ?** Au-delà, quand bien même le principe de l'autorité administrative indépendante serait pleinement admis, se pose la question de la cohérence de leur intervention lorsque les secteurs traités peuvent être proches, comme c'est, par exemple, le cas de l'ARCEP, du Conseil supérieur de l'audiovisuel ou de la Commission nationale informatique et liberté.

Votre rapporteur pour avis a pris part à la mission d'information sénatoriale qui a publié, le 28 octobre 2015, un rapport intitulé « Un État dans l'État : canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler ». Il y est évoqué, s'agissant du secteur de l'ARCEP, un « *délitement de l'État* » et la « *perte de l'expertise des administrations centrales, faute de personnels qualifiés en nombre* ». Il y a là un sujet d'une grande importance dans le pilotage des politiques numériques, amenées à se développer de façon croissante dans les années à venir, et sur lequel il serait opportun d'avoir un véritable débat de fond.

3. Une nécessaire vigilance sur la fiscalité des opérateurs de communications électroniques.

Alors que les quatre grands opérateurs (Orange, SFR-Numéricable, Bouygues-Télécoms, Iliad-Free) doivent accélérer les investissements sur le territoire national, la fiscalité qui pèse sur eux doit rester économiquement efficace. C'est la question posée actuellement par **l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)**, dont l'assiette est constituée de neuf composantes, parmi lesquelles les **stations radioélectriques**, plus généralement appelées antennes.

L'article 1519 H du code général des impôts fixe un montant d'impôt forfaitaire par antenne – il était de 1067 euros au 1^{er} janvier 2016. L'objectif poursuivi par les pouvoirs publics d'une meilleure couverture du territoire entraîne donc automatiquement un « effet base » provenant de la hausse du nombre d'antennes présentes sur le territoire. Selon les opérateurs de télécommunications, près de 74 000 nouvelles stations devraient être déployées entre 2016 et 2024 pour le déploiement des technologies 3G et 4G, ce qui équivaldrait à une charge au titre de l'IFER en croissance de plus de 10 % chaque année sur les quatre prochaines années, et à un doublement du montant initialement envisagé en 2010 dès 2020. Or, cette hausse est susceptible de pénaliser l'investissement, même si un abattement est prévu pour toute nouvelle installation pendant les trois premières années ou de façon pérenne pour toute station visant à couvrir une zone blanche.

C'est pourquoi la députée Corinne Erhel a déposé un amendement, adopté en commission mais rejeté par l'Assemblée nationale, qui vise à plafonner le montant des recettes issues de cet « IFER-mobile » à 200 millions d'euros à compter du 1^{er} janvier 2018.

B. LE PROGRAMME 343 « PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT »

Ce programme 343 « Plan France très haut débit » (ci-après, « plan FTTHD ») a été créé par la loi de finances pour 2015 en vue d'y inscrire la prise en charge par l'État des financements inhérents à la mise en œuvre de la partie publique de ce plan. L'intervention financière de l'État, estimée à **3,3 milliards d'euros d'ici à 2022**, est en effet essentiellement destinée à soutenir le déploiement des réseaux d'initiative publique (RIP), pour lesquels l'État prend en charge, en moyenne, la moitié du besoin de financement public. Ce financement étatique se divise en deux dispositifs : le Fonds national pour la société du numérique (FSN)¹, doté en 2012 de

¹ Créé dans le cadre du premier programme d'investissements d'avenir, le FSN finance les actions de développement des réseaux à très haut débit et le soutien aux usages, contenus et services numériques innovants. Dans ce cadre, l'Etat a mis en place trois guichets en matière de THD : le guichet relatif aux RIP, dont il est ici question, un guichet doté de 70 millions d'euros relatif au

900 millions d'euros et géré, pour la partie THD, par la Caisse des dépôts et consignations, et le programme 343, dont la totalité des crédits, entre 2015 et 2022, devra représenter 2,4 milliards d'euros. Le programme 343 a vocation à prendre la suite du FSN, en autorisations d'engagement dès 2015, et ultérieurement en crédits de paiement. A ces éléments de financement s'ajoutent les prêts de long terme – jusqu'à 40 ans – octroyés par la Caisse des dépôts et consignations aux collectivités territoriales, en mobilisant les fonds de l'épargne réglementée.

409,5 millions d'euros sont prévus dans le projet de loi de finances pour 2017 au titre du programme 343 en autorisations d'engagement, contre 188 millions en 2016 et 1,412 milliard en 2015. Initialement, la demande d'autorisations d'engagement devait se limiter, selon l'échéancier prévu, à 150 millions d'euros cette année. Selon le « bleu budgétaire », cette hausse s'explique par l'accélération du déploiement du plan FTTHD (+ 253 millions d'euros par rapport au prévisionnel) et par la réduction des fonds disponibles du FSN pour le financement des RIP du fait, d'une part, du financement d'un programme de couverture des zones blanches en matière de téléphone mobile, d'autre part, du financement de dépenses de fonctionnement liées à la mise en œuvre du plan.

S'agissant des crédits de paiement, aucune ouverture n'est prévue cette année, comme l'année précédente, du fait de la disponibilité des crédits du FSN et des délais importants entre la consommation des autorisations d'engagement et les besoins de crédits de paiement. **Le ministère considère que les premiers besoins de crédits de paiement sur ce programme devraient intervenir en 2018 ou 2019**, et qu'ils feront l'objet d'ouverture selon les besoins.

Votre rapporteur estime que cette discordance entre l'importance du montant des autorisations d'engagement ouvertes et la faiblesse du montant des crédits de paiement utilisés démontre que le sentiment d'accélération du déploiement du plan, qui prévaut actuellement, devrait être nuancé. La mise en œuvre du plan FTTHD fait l'objet de la troisième sous-partie de ce chapitre.

II. L'ANFR ET LE DÉPLOIEMENT DE LA 4G DANS LES BANDES 700 ET 800 MHZ

L'agence nationale des fréquences mène conjointement avec le conseil supérieur de l'audiovisuel une **mission de protection de la réception de la télévision** depuis la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Concrètement, cela consiste à recevoir et instruire

financement de la recherche et développement permettant l'émergence d'une nouvelle génération de satellites dédiés à l'accès à internet à très haut débit et mis en œuvre par le Centre national d'études spatiales, et un troisième guichet, destiné à l'octroi de prêts aux opérateurs, mais qui a été clôturé en 2014 en raison de l'absence de demande.

les réclamations des téléspectateurs rencontrant des difficultés de réception et à mettre en œuvre les solutions appropriées. L'agence dispose à cette fin d'un centre d'appel téléphonique chargé de recueillir les demandes des élus, des journalistes, des professionnels ainsi que celles de tout téléspectateur. L'agence n'intervient pas lorsque les difficultés de réception sont liées à des installations domestiques défectueuses, qui relèvent de la responsabilité du téléspectateur : elle apporte son expertise lorsque les dysfonctionnements ont une cause extérieure à l'installation individuelle (dysfonctionnement de l'émetteur, changements de fréquences...).

Cette mission revêt une actualité particulière dans le cadre des déploiements de la 4G dans les bandes de fréquence 791-862 MHz (« bande 800 MHz ») et 694-790 mégahertz (« bande 700 MHz »). Il importe de dresser les éléments d'un bilan de cette opération sur la bande 800 MHz.

Dans le cadre du transfert de la bande 700 MHz de la diffusion de la télévision numérique terrestre vers le secteur des télécommunications, l'ANFR sera amenée à poursuivre sa mission de protection de la réception de la télévision. Elle effectue déjà, depuis novembre 2015, une mission particulière de pilotage du plan d'accompagnement du public pour le passage à la TNT en haute définition.

A. LA GESTION DES POTENTIELS BROUILLAGES SUR LA RÉCEPTION DE LA TNT.

1. Le déploiement de la 4G en bandes 700 et 800 MHz...

Par sa décision n° 2011-1510 en date du 22 décembre 2011, l'ARCEP a autorisé Bouygues Télécom, Orange et SFR à exploiter un réseau radioélectrique dans la bande 800 MHz en France métropolitaine. Les déploiements à l'échelle nationale ont réellement débuté à la mi-2013. Depuis, les trois opérateurs densifient activement leur réseau LTE 800 MHz. Au 31 octobre 2016, on comptait ainsi 21 436 stations LTE 800 MHz en service sur le territoire métropolitain réparties sur 16 428 supports différents (un support pouvant accueillir plusieurs stations d'opérateurs différents).

Au printemps 2013, le Président de la République a annoncé son intention d'attribuer au secteur des télécommunications la bande 700 MHz¹,

¹ Au niveau mondial, la Conférence mondiale des radiocommunications de l'année 2012 (CMR-12) avait décidé que la bande 700 MHz devrait être attribuée à la fois à la radiodiffusion et au service mobile dans la région 1 (Europe et Afrique) à partir de 2015. Les négociations internationales sur les paramètres techniques et réglementaires d'utilisation de la bande 700 MHz pour le haut débit sans fil ont abouti lors de la CMR-15, tenue en novembre 2015. Au niveau européen, la Commission européenne a amorcé en mars 2013 un processus d'harmonisation européenne de la bande 700 MHz, et a proposé, le 2 février 2016, que le Conseil et le Parlement exigent que les États membres assignent la bande 700 MHz à l'Internet mobile au plus tard le 30 juin 2020.

aujourd'hui affectée à la diffusion de la télévision numérique terrestre (TNT), à l'occasion du passage à la TNT haute définition permise par le passage de la norme MPEG-2 à la norme MPEG-4. La décision de l'ARCEP n° 2015-1454 en date du 24 novembre 2015 a autorisé le réaménagement du spectre au bénéfice de quatre opérateurs : les trois opérateurs déjà titulaires d'autorisations dans la bande 800 MHz (Bouygues Telecom, Orange et SFR) auxquels s'ajoute Free Mobile. Six blocs de fréquences de 5 MHz duplex étaient en jeu pour un prix de réserve fixé par le Gouvernement à 2,5 milliards d'euros par le Gouvernement. Au total, les opérateurs verseront à l'État, au titre des redevances pour l'utilisation des fréquences, la somme de 2 798 976 324 euros. Ce transfert s'effectue progressivement par zones d'avril 2016 à juin 2019, les premiers déploiements ayant lieu en Ile-de-France et dans la région Rhône-Alpes.

2. ...est potentiellement facteur de brouillages...

Les fréquences des 700 et 800 MHz (dites fréquences basses) possèdent des caractéristiques physiques leur conférant une grande qualité de propagation (diffusion du signal à une plus grande distance) particulièrement adapté à la couverture des zones rurales, ainsi qu'à la pénétration à l'intérieur des bâtiments. Toutefois, les stations 4G opérant à ces fréquences peuvent affecter la réception de la TNT lorsqu'elle est captée par une antenne râteau. Ces perturbations peuvent également se révéler sur les réémetteurs TNT pilotés UHF.

S'agissant du premier cas, les stations 4G à 700 ou 800 MHz opèrent à des fréquences qui étaient auparavant utilisées pour la réception de la télévision. Cela peut, dans certains cas, affecter ponctuellement la réception des chaînes de la TNT chez les téléspectateurs disposants d'une antenne râteau. La pose d'un filtre « réjecteur 4G » est la principale solution pour remédier à ces perturbations.

Quant aux seconds, le réseau de diffusion TNT métropolitain est composé de près de 2 000 émetteurs et réémetteurs. Pour communiquer entre eux, ceux-ci peuvent utiliser les fréquences de la TNT. On dit qu'ils sont « pilotés UHF ». De façon analogue aux installations disposants d'une antenne râteau, une station 4G peut affecter le pilotage UHF d'un réémetteur TNT et ainsi perturber la diffusion des chaînes pour l'ensemble des foyers dépendants de celui-ci. Si des perturbations sont observées, la pose d'un filtre dans la chaîne de réception hertzienne du signal de pilotage du réémetteur est nécessaire, comme sur les installations de réception TNT.

3. ...qui ont été anticipés et sont traités par l'ANFR.

Dès la fin de l'année 2012, le CSA, l'ARCEP, l'ANFR et les opérateurs de téléphonie mobile sont convenus de dispositions générales pour accompagner le déploiement des installations LTE 700 et 800 MHz. Ces dispositions sont contenues dans un document, appelé « **Guide COMSIS** » et consultable sur le site internet de l'ANFR. Il s'agit d'un guide de bonnes pratiques qui ne revêt aucun caractère obligatoire. Il précise notamment les actions de communications en amont de l'allumage d'une station 4G, à destination des habitations à proximité (envoi d'un courrier sous enveloppe dans un rayon de 200m), ou à destination des mairies pour chaque commune où une première station LTE 700 ou 800 MHz est implantée. Il décrit également les **actions de remédiation en cas de brouillage : l'intervention d'un antenneur à la charge de l'opérateur chez le téléspectateur**, avec un objectif d'intervention de trois jours ouvrés suite à la transmission de la plainte par l'ANFR, consistant à poser un filtre dont les spécifications respectent les performances minimales établies.

Le traitement curatif des perturbations repose majoritairement sur l'appel du téléspectateur brouillé au numéro du **centre d'appel de l'ANFR**, indiqué systématiquement sur les différents supports de communication. Les téléconseillers du centre d'appel recueillent les problèmes du téléspectateur en lui demandant un certain nombre d'informations. Celles-ci sont analysées automatiquement par un algorithme qui crée une plainte. Dans certains cas, la plainte est étudiée par une équipe de l'ANFR afin de mieux identifier les origines des problèmes. Si une plainte a pour origine une station 4G, elle est transmise à l'opérateur opérant la station. L'opérateur est alors tenu de remédier à la perturbation.

Selon l'ANFR, le centre d'appel reçoit en ce moment **plus de 1 000 appels par jour**. Dans le cadre de cette procédure, l'ANFR a traité depuis mars 2013 plus de 148 000 plaintes de téléspectateurs qui se sont traduites par près de **75 000 brouillages réellement constatés sur le terrain**. Dans la quasi-totalité des cas, ces brouillages ont été **résolus par la pose d'un filtre**. En octobre 2016, et en moyenne, la mise en service d'une station 4G 800 MHz est à l'origine de 4 brouillages de la réception de la TNT. Par ailleurs, au 31 août 2016, près de 400 tests sur des réémetteurs TNT ont été effectués par les opérateurs de téléphonie mobile. Un peu plus d'une trentaine de brouillages ont été recensés et ont abouti à la pose d'un filtre sur le pilotage UHF du réémetteur. Le coût de la remédiation est estimé par l'ANFR à 1,08 million d'euros par an. Ce coût d'intervention est avancé par l'agence et refacturé à l'opérateur.

A partir d'octobre 2017 et jusqu'en juin 2019, le déploiement de la 4G dans la bande 700 MHz consistera à déplacer les canaux de diffusion de la TNT en dehors de la bande des 700 MHz pour les concentrer sur l'espace restant (470-694 MHz). L'arrêt progressif de la diffusion audiovisuelle

pourra alors être mise en œuvre dans cette bande zone par zone, et les opérateurs de téléphonie mobile bénéficiant d'une autorisation d'utilisation des fréquences de la bande 700 MHz pourront alors déployer leurs services de très haut débit mobile. L'ANFR devra dès lors se mobiliser de la même façon que pour la bande 800 MHz pour assurer une bonne réception de la TNT en haute définition.

B. LE PLAN D'ACCOMPAGNEMENT DES TÉLÉSPECTATEURS DANS LE CADRE DU PASSAGE À LA TNT EN HAUTE DÉFINITION

Le déploiement de la 4G dans la bande 700 MHz se déroulera sur trois ans, de 2016 à 2019. La première phase de ce projet a consisté, le 5 avril dernier, à modifier en une nuit le codage des signaux de la TNT. Pour cette phase, un plan d'accompagnement des téléspectateurs a été mis en œuvre par l'ANFR. Il comprend deux volets : des actions de communication, d'une part, et la distribution d'aides financières (aux téléspectateurs et professionnels du spectacle), d'autre part. Son budget initial, fixé en loi de finances pour 2015, était de 82 millions d'euros, dont 58 millions au titre des aides financières et 24 millions au titre des actions de communication, entièrement financés par l'État sur trois ans (2016-2019).

1. Une première campagne de communication

Une campagne de communication nationale, dont la conception a été confiée à une agence de communication et lancée en novembre 2015, suffisamment en amont de la date d'avril 2016 pour permettre aux ménages de réaliser un diagnostic et de s'équiper en conséquence, tout en évitant les ruptures d'approvisionnement.

Cette campagne a été réalisée en cinq phases :

- de novembre à décembre, l'objectif était d'informer et d'inciter à l'action ;
- de janvier à février, la campagne insistait sur la nécessité de s'équiper immédiatement après avoir fait le test ;
- entre mars et avril, elle rappelait l'urgence de préparer le passage à la TNT en haute définition ;
- et après le 5 avril, elle donnait le mode d'emploi en cas de problèmes.

La campagne s'est appuyée sur des publicités à destination du grand public – ce qui a nécessité l'achat d'espaces publicitaires, des conférences de presse sur tout le territoire, des actions sur les réseaux sociaux mais

également une participation des chaînes de télévision, à travers, par exemple, des bandeaux d'information. Le coût de cette campagne a été estimé par l'ANFR à 6,3 millions d'euros.

Selon elle, le centre d'appel aurait reçu 570 000 appels entre janvier et mai 2016. 97% des foyers sondés du 15 au 25 avril dernier avaient eu connaissance de la campagne d'information, et plus de 80 % des Français observaient ce passage à la TNT en haute définition comme un progrès.

2. Des aides financières diverses

Jusqu'au 31 décembre 2015, le fonds d'accompagnement du numérique (FAN), destiné à assurer la continuité de réception des services de télévision lorsque les perturbations ne proviennent pas d'un défaut de couverture, a permis d'attribuer 2 083 000 euros à 10 906 téléspectateurs remplissant les conditions d'éligibilités.

En vue d'assurer le passage à la TNT en haute définition, depuis octobre 2015 et jusqu'au 5 octobre 2016, de nouvelles dispositions ont été adoptées dans le cadre de la loi n° 2015-1267 du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre pour aider financièrement les téléspectateurs à continuer de recevoir la télévision par voie hertzienne terrestre, à travers un fonds géré par l'ANFR pour le compte de l'État. Trois aides ont été mises en place.

D'abord, une **aide à l'équipement** d'un montant de 25 euros est octroyée aux téléspectateurs non redevables de la contribution à l'audiovisuel public en vue de l'acquisition un adaptateur TNT en haute définition, c'est-à-dire compatible avec la norme de compression MPEG-4. La réalisation opérationnelle a été confiée à un prestataire par l'agence. Selon l'ANFR, cela représentait 46 577 demandes acceptées correspondant à 1 146 626 euros payés au 10 novembre 2016.

Une **aide à la réception**, ensuite, pour ceux ayant perdu la continuité de réception de tout ou partie des chaînes de la TNT. Cette aide financière, sans conditions de ressources, est plafonnée à 250 euros pour les téléspectateurs ayant dû mettre en place une solution alternative (satellite, ADSL, câble, fibre). Les téléspectateurs qui doivent réorienter leur antenne bénéficient d'une aide allant jusqu'à 120 euros. Cela représentait 1968 attributions pour un montant de 346 116 euros au 10 novembre 2016.

Enfin, une **aide de service** est également disponible sous la forme d'une assistance de proximité pour accompagner, à leur domicile, les personnes handicapées ou de plus de 70 ans pour mettre en œuvre leur adaptateur et ou effectuer la recherche et mémorisation des chaînes. La réalisation opérationnelle de cette mission a été confiée à la Poste. Cela

représentait 47 797 interventions réalisées au 31 octobre 2016 correspondant à une dépense de 2 481 119 euros.

Par ailleurs, une aide aux professionnels du spectacle peut également être attribuée sous conditions pour contribuer à la reconfiguration ou au remplacement des équipements touchés par le redéploiement de la bande, tels que les microphones sans fils. La gestion opérationnelle de l'aide a été confiée à un prestataire extérieur.

Selon le rapport établi par l'ANFR pour dresser un bilan du passage à la TNT en haute définition publié en juillet dernier, cette opération s'est traduite « *en 2016 par un succès dans trois domaines : la communication, la réalisation technique, le respect du budget annuel prévu* ».

III. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT : UNE NÉCESSAIRE ACCÉLÉRATION

Alors que la commission européenne a annoncé, par un communiqué en date du 7 novembre dernier, la validation au regard des règles en matière d'aides d'État du plan France très haut débit (FTHD) que les acteurs attendaient depuis 2013, votre rapporteur a souhaité s'interroger sur la mise en œuvre du plan.

Les crédits budgétaires ont été examinés dans ce rapport. On constate une hausse des autorisations d'engagement, alors que le Gouvernement souhaite accélérer la mise en œuvre du plan. Au regard de l'impact de numérique sur l'économie comme sur les comportements de chacun, une telle évolution est nécessaire, alors qu'une proportion importante de la population n'a pas accès à des réseaux capables de répondre à ses besoins numériques.

Cette accélération doit néanmoins se traduire dans les faits. Il convient que chacun poursuive et amplifie ses efforts.

A. UNE POLITIQUE AMBITIEUSE ASSOCIANT DE NOMBREUX ACTEURS

1. Des objectifs ambitieux

L'objectif du plan FTTHD, lancé par le Premier ministre le 28 février 2013 dans le cadre de la feuille de route numérique du Gouvernement, est de couvrir **100% de la population française en très haut débit en 2022¹**, avant d'assurer, à plus long terme, la couverture de l'intégralité du territoire en fibre optique jusqu'à l'abonné (ou « Fiber to the Home » - « FttH ») – sauf situations exceptionnelles. La stratégie gouvernementale est également dotée d'un **objectif intermédiaire** tendant à ce que la **moitié de la population et des entreprises bénéficie du très haut débit dès 2017**.

Le plan accorde une **priorité à la fibre optique** en prévoyant un **objectif d'éligibilité** à la fibre jusqu'à l'abonné de **80% des logements en 2022**. Cependant, le Gouvernement entend mobiliser l'ensemble des technologies capables d'apporter du très haut débit. Actuellement, deux autres types de technologies sont utilisées pour ce faire : les réseaux « hybrides fibre câble coaxial » (HFC), qui consistent à moderniser des réseaux de câble coaxial en remplaçant une partie du réseau par de la fibre optique tout en maintenant la partie terminale en câble coaxial, et le réseau téléphonique dans certaines conditions (lignes courtes et utilisation de la technologie VDSL 2).

2. Une répartition des tâches entre acteurs publics et acteurs privés

Par adaptations législatives successives et dans le cadre des directives européennes, la réalisation du réseau national « optique » a été confiée à la fois à des opérateurs privés et à des collectivités publiques.

S'agissant des **opérateurs privés**, comme Orange, SFR-Numéricable, Bouygues Telecom et Free, ils se sont engagés dans les zones à forte densité démographique (les 148 communes classées en zones très denses par l'ARCEP en 2009²) et dans les zones moins denses pour lesquelles les opérateurs privés ont signalé des intentions d'investissement lors de l'appel à manifestations d'intentions d'investissement (dites zones AMII³), pour un coût de **6 à 7 milliards d'euros**, financés par les redevances des usagers. Sont

¹ En accord avec la définition du seuil du très haut débit de la Commission européenne, l'internet à très haut débit correspond aux accès dont le débit crête descendant est supérieur ou égal à 30 Mbit par seconde et ceux dont le débit est supérieur ou égal à 100 Mbit par seconde.

² Décision n° 2009-1106 de l'autorité du 22 décembre 2009

³ Dans le cadre du programme national « très haut débit », le Gouvernement a lancé en 2011 un appel à manifestations d'intentions d'investissement, en vue de recueillir les intentions d'investissement des opérateurs en matière de déploiements de réseaux FttH, à horizon de 5 ans en dehors des zones très denses.

ici concernées 3 600 communes, 55 % des logements et locaux à usage professionnel et 10% du territoire.

Sur le marché du très haut débit supérieur à 100 Mbit par seconde, Orange dispose d'environ 55 à 60% des parts de marché, le reste étant partagé entre les autres opérateurs. Sur les réseaux FttH, les opérateurs ont entamé depuis plusieurs années leurs déploiements, d'abord en zones très denses puis, depuis 2014, dans les zones moins denses sous l'impulsion d'Orange. L'avance d'Orange sur le marché de détail des accès en fibre optique est ainsi particulièrement significative dans ces zones. Sur les réseaux avec terminaison en câble coaxial, Numéricable-SFR est l'acteur le plus important. Enfin, sur les réseaux cuivre, l'acteur historique Orange reste également prépondérant.

Quant aux **collectivités publiques**, elles s'engagent dans les zones non retenues par le secteur privé, où le coût des investissements ne peut être financé par les seules redevances (quartiers à habitat dispersé, zones rurales). Les réseaux d'initiative publique (RIP), dont la loi autorise la création par les collectivités territoriales depuis 2004¹, sont organisés au minimum à l'échelle départementale et financent les investissements par fonds propres, emprunts et subventions de diverses natures. Les subventions permettent d'atteindre un équilibre financier qui ne saurait être obtenu par les seules redevances de péréquation.

Le coût d'une telle couverture pour ces zones, de l'ordre de **13 à 14 milliards d'euros**, proviendra pour une **moitié de subventions publiques** - dont les sommes engagées par l'État au titre du FSN et du programme 343, pour les zones les plus reculées où aucun opérateur privé n'ira jamais, et pour l'autre de subventions, de cofinancements et du produit d'exploitation des RIP, pour les zones où des opérateurs sont susceptibles de venir en cofinancement.

Au-delà de l'établissement de réseaux, les collectivités peuvent les exploiter. Elles peuvent être opérateurs d'opérateurs, c'est-à-dire proposer des offres de gros qu'utilisent les opérateurs de détail afin de desservir les clients finaux. En cas d'insuffisance de l'initiative privée, et après démonstration de cette insuffisance, les collectivités peuvent également fournir directement des services au client final.

Afin de coordonner les initiatives publiques et privées, la mission France très haut débit a mis en place une **convention type de programmation et de suivi des déploiements**. Elle donne un cadre aux engagements des opérateurs en apportant la visibilité nécessaire aux collectivités. Cette coordination est d'autant plus importante que les infrastructures de fibre construites dans les zones très denses et zones AMII seront souvent utilisées par les collectivités en zone rurale.

¹ Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique

3. De nombreux acteurs publics interviennent dans cette politique.

La gouvernance publique du plan FTHD reste centralisée et se partage entre de nombreux acteurs, ce que votre rapporteur avait déjà eu l'occasion de décrire comme un « *enchevêtrement de compétences institutionnelles et financières* », même si la création de **l'agence du numérique**, qui héberge la mission très haut débit consacrée au pilotage du déploiement du très haut débit sur l'ensemble du territoire, y remédie en partie. Parallèlement à l'agence, qui est directement sous la tutelle de la direction générale des entreprises, cette politique fait intervenir **l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)**, autorité administrative indépendante rassemblant l'essentiel de l'expertise technique, économique et juridique en la matière, et dont le rôle est de garantir la dynamique concurrentielle du marché. Enfin, afin de finaliser les schémas régionaux de développement des infrastructures numériques, les **préfets** disposent d'un chargé de mission spécial, qui apparaît comme le seul relai régional compétent. Par ailleurs, le **Conseil national du numérique**, commission administrative consultative dont les membres sont nommés par décret du Président de la République, est chargé d'émettre des avis et recommandations sur l'impact sur numérique sur l'économie, et peut être consulté par le Gouvernement sur tout projet de disposition législative ou réglementaire dans le domaine du numérique.

Aux côtés de l'État, de **nombreuses instances** contribuent plus ou moins à l'élaboration des politiques d'installation des réseaux. Il s'agit de l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel, de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, de la Fédération des industriels des réseaux d'initiative publique, ou encore de la Fédération française des télécoms, qui rassemble les trois principaux opérateurs, sauf Iliad-Free.

B. UNE RÉALISATION RELATIVEMENT POUSSIVE

1. Une procédure d'instruction des RIP longue et complexe...

Les dossiers de demandes de subventions de RIP sont instruits suivant des procédures complexes et peu sécurisées pour les demandeurs, qui rassemblent notamment l'État, l'Agence du numérique, le Commissariat général à l'investissement (CGI), l'ARCEP et la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Votre rapporteur estime que cette procédure, sauf à être particulièrement malin, relève du **parcours du combattant**.

Deux principales étapes sont prévues, qui passent par :

- un **accord préalable de principe** du Premier ministre, qui permet à la collectivité d'obtenir, avant même d'avoir lancé la sélection de son partenaire privé, une indication du niveau de financement de l'État, à partir d'un projet prévisionnel ;

- la **décision de financement proprement dite**, qui se traduit in fine par la signature d'une convention entre la CDC, gestionnaire du FSN, et la collectivité. Elle n'intervient que lors de la conclusion de l'accord entre la collectivité et son partenaire privé, soit en pratique dans un délai compris entre six mois et deux ans après l'accord préalable de principe. Les collectivités ont donc souvent à avancer la trésorerie.

2. ...qui se traduit par de faibles montants de décaissements au regard de l'accélération des autorisations d'engagement.

En début d'année 2016, le Président de la République a annoncé sa volonté d'accélérer le déploiement du plan. Selon les données de l'Observatoire France THD, développé par la mission très haut débit de l'agence du numérique, à la fin du premier trimestre 2016, 47,4 % des locaux du territoire étaient couverts en très haut débit, contre 34,6% à la fin de l'année 2013. **L'objectif intermédiaire du plan FTTHD** de couverture de 50 % des locaux du territoire en très haut débit, initialement fixé à 2017, **devrait donc être atteint d'ici la fin de l'année 2016**. Pour l'exercice 2016, cette accélération se traduira par une ouverture d'autorisations d'engagement supplémentaire de 203 millions d'euros en loi de finances rectificative de fin d'année pour l'accélération du déploiement des RIP.

S'agissant des RIP, au 31 août 2016, 91 dossiers de financement représentant 100 départements et collectivités d'Outre-Mer ont été déposés. **72**, soit 83 départements et collectivités d'Outre-Mer, bénéficient d'une décision d'**accord préalable** de principe du Premier ministre. Les **engagements** relatifs à ces projets représentent un montant de subvention de **2,638 milliards d'euros**, pour l'ouverture de 6 230 000 lignes FttH et 770 000 lignes de montée en débit sur le réseau cuivre. Parmi ces 72 dossiers, **21 dossiers**, correspondant à 28 départements, **bénéficient d'une décision de financement**, et **14 dossiers**, représentant 21 départements, **ont signé une convention de financement avec la CDC**. **11 projets ont bénéficié des premiers décaissements de la part de l'Etat, pour un montant total versé de 71,8 millions d'euros** (180 000 lignes FttH desservies, 20 000 raccordements et 445 opérations de montée en débit sur le réseau cuivre). D'ici **fin 2016**, 9 nouveaux dossiers devraient bénéficier d'une convention de financement et **le total des subventions versées aux 23 dossiers conventionnés devrait atteindre 158 millions d'euros**.

Votre rapporteur souligne donc le caractère modeste du montant des décaissements d'ici à fin 2016 par rapport aux 3,3 milliards d'euros attendus d'ici à 2022.

Par ailleurs, la répartition technologique du déploiement du très haut débit fait apparaître une part très minoritaire de la FttH. À la fin du premier trimestre 2016, 27,6% des locaux étaient couverts par le câble coaxial, 21,9 % par le cuivre, et **14,6% par le FttH** (soit 6,5 millions de logements éligibles). Il reste donc du chemin à parcourir avant d'arriver aux 80% prévus en 2022. Dans le même sens, l'AVICCA estime que, si le rythme de construction de prises a atteint, au deuxième trimestre 2016, 1,8 million, c'est **un rythme de 3,2 millions de prises par an auquel il faut parvenir** afin d'arriver à 26,6 millions de prises en 2022.

C. UN EFFORT À POURSUIVRE

1. Accélérer le conventionnement en zone AMII

Les zones AMII sont principalement opérées par Orange et SFR selon une répartition d'environ 80% et 20%. **Fin juillet 2016, 35% des locaux** de ces zones étaient couverts par une convention de programmation et de suivi des déploiements signée avec l'un des opérateurs, et une convention était en cours de négociation avec eux pour 46% de ces zones.

Ces conventions sont le **seul moyen pour les collectivités d'obtenir des engagements et un calendrier précis en termes de couverture**. C'est pourquoi la conclusion d'une convention est cruciale. Elles leur permettent également de bénéficier d'une **forme d'outil d'alerte**.

L'exemple de la métropole européenne de Lille (MEL) a pu démontrer l'efficacité que peut avoir le dispositif. Le 28 octobre 2013, la MEL a signé de telles conventions avec les opérateurs Orange et SFR. À la suite de l'acquisition de SFR par Numericable, les projets de déploiements FttH auxquels SFR s'était engagé ont été gelés. Constatant l'échec des nombreuses tentatives de discussions avec SFR pour régler des difficultés d'exécution de la convention, le président de la MEL a saisi le comité de concertation du plan FTHD. Le 24 mars 2016, celui-ci, constatant des défauts d'exécution de SFR dans l'application de la convention de 2013, a émis un avis concluant à une défaillance. Cet avis a ouvert la possibilité à la MEL de recourir à d'autres solutions. Dans ce cadre, de nouvelles discussions ont été engagées entre la métropole et les opérateurs concernés.

De plus, comme le rappelle le cahier des charges édicté le 2 mai 2013 et revu le 12 mai 2015, **un RIP peut être déployé par les collectivités, et donc éventuellement financé par l'Etat**, dans ces zones conventionnées, **en cas de défaillance** caractérisée des opérateurs.

2. La commercialisation des RIP

La commercialisation des RIP constitue la deuxième étape, pour une collectivité, après la mise en place du réseau, en vue de son utilisation effective par les habitants. L'un des principaux enjeux de cette commercialisation est celui de sa tarification. Afin d'éviter une concurrence par le bas, qui aboutirait à brader les infrastructures, l'ARCEP a adopté, le 7 décembre 2015, et conformément à la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, des lignes directrices relatives à la tarification de l'accès des fournisseurs d'accès à internet aux RIP. Lors de son audition par votre rapporteur, elle a précisé qu'elle les met en œuvre, comme la loi l'y invitait, selon une approche pragmatique, **au cas par cas**. Chaque collectivité doit en effet communiquer à l'autorité au moins deux mois avant leur entrée en vigueur les conditions tarifaires d'accès à leur réseau. Un dialogue se noue alors entre l'autorité et la collectivité notifiante. Si l'autorité est en désaccord avec les conditions tarifaires proposées au regard des exigences posées au VI de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales, elle peut émettre un avis et le publier.

L'ARCEP a traité une dizaine de cas. Votre rapporteur se félicite de l'approche pragmatique retenue par le régulateur.

La mise en place d'une tarification a également été annoncée par l'agence du numérique. Il importera que l'articulation entre les deux soit clairement établie.

Par ailleurs, l'agence du numérique a lancé, en début d'année, un projet de plateforme commune d'interopérabilité. Le projet est finalement développé dans le cadre d'Interop'fibre, qui réunit onze opérateurs de la fibre. Votre rapporteur estime que son utilité devra être démontrée en pratique.

3. Une incertitude pèse sur la phase finale du plan.

Afin de couvrir les zones les plus isolées d'ici à 2022, se pose la question du degré de recours à des technologies complémentaires, hertziennes terrestres ou satellitaires. **Le degré de mobilisation de chacune de ces technologies ainsi que leur assiette géographique n'ont pas encore été définis.**

Trois types de réseaux sont mobilisables : les nouvelles générations de satellites, les technologies hertziennes qui utilisent des relais terrestres (notamment WiMax¹ et Wi-Fi) et les technologies LTE (« Long Terme Evolution »), notamment la 4G à usage fixe. Votre rapporteur souligne que,

¹ *Worldwide Interoperability for Microwave Access*

dans un contexte où la **fibre reste l'objet de toutes les attentions**, l'enjeu est de parvenir à obtenir une qualité de prestation proche, si ce n'est similaire à celle de la fibre, sans quoi les autres solutions seront difficilement acceptées. Toutes devront donc relever des défis techniques pour être pleinement satisfaisantes.

Par exemple, les technologies satellitaires présentent un intérêt non-négligeable dans la mesure où elles peuvent être disponibles en tout point du territoire, sans coût d'infrastructure locale hormis l'équipement de l'utilisateur par une antenne de réception. Les offres de détail satellitaires de communications électroniques affichent à ce jour des débits théoriques pouvant aller jusqu'à 22 Mbit par seconde descendant et 6 Mbit par seconde montant, et les opérateurs annoncent que dans le futur, ces débits pourraient dépasser 30 Mbit par seconde, offrant ainsi théoriquement du très haut débit.

Néanmoins, elles peuvent présenter à ce jour des limites sur le plan technique (les fournisseurs d'accès internet via satellite utilisent des satellites dont la capacité en bande passante disponible est définie et non extensible) et en termes de capacité (la technologie satellitaire est contrainte, comme toutes les technologies hertziennes, par le risque de saturation). Cela positionnerait donc plutôt la solution satellitaire en tant que solution subsidiaire pour les cas les plus complexes et coûteux à couvrir, pour un volume maximum estimé par l'ARCEP à environ 300 000 clients.

Par ailleurs, la question se posera de **l'usage des bandes 2,6 Ghz et 3,5 Ghz**, qui pourraient être utilisées pour l'accès en situation fixe à l'internet, en particulier au moyen de la technologie LTE. L'ARCEP a lancé un cycle d'analyse et d'expérimentation en ce sens. L'autorité lancera par ailleurs très prochainement une consultation publique abordant les différentes utilisations possibles de ces bandes et qui visera notamment à déterminer à quels usages les destiner, et comment attribuer des autorisations le cas échéant. Certains envisagent l'attribution de ces fréquences aux collectivités territoriales à titre gratuit, mais pour une durée limitée. Les bénéfices retirés d'une telle mise à disposition doivent être mis en balance avec ceux que l'Etat retirerait de la mise en valeur du patrimoine que constituent ces fréquences.

En définitive, malgré le concert de louanges actuellement en cours, force est de constater que, si le plan accélère, ses réalisations concrètes se font attendre. D'importants choix stratégiques devront être opérés à l'avenir. Il importera donc de ne pas conduire cette politique « au fil de l'eau » au gré des évènements, mais de garder pour seule boussole la nécessité de répondre aux attentes légitimes de nos concitoyens sur tout le territoire.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Auditions réalisées par Mme Élisabeth Lamure

Mardi 15 novembre 2016 :

- *BPIFrance* : **Mmes Fanny Letier**, directrice exécutive, directrice des fonds propres PME, et **Anne-Sophie de Faucigny**, directrice adjointe des relations institutionnelles et médias ;

- *CCI France* : **Mme Sandrine Wehrli**, directrice générale déléguée, et **M. Jérôme Pardigon**, directeur des relations institutionnelles.

Mardi 29 novembre 2016 :

- *Agence France entrepreneur (AFE)* : **M. Alain Belais**, directeur général, et **Mmes Laurence Piganeau**, directrice de l'expertise et de la production, et **Virginie Dantard**, responsable des partenariats en charge de la coordination des réseaux.

Auditions réalisées par M. Martial Bourquin

Mercredi 16 novembre 2016 :

- *Business France* : **MM. Frédéric Kaplan**, directeur général délégué, et **Laurent d'Argaignon**, directeur financier ;

- *Secrétariat d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger* : **MM. Pierre-Louis Autin**, directeur de cabinet, et **Martin Fortes**, conseiller stratégie, partenaires et instruments du commerce extérieur.

Mercredi 23 novembre 2016 :

- *BPIFrance* : **MM. Pedro Novo**, directeur des financements exports, **Antoine Boulay**, directeur des relations institutionnelles et du suivi des politiques publiques, et **Jean-Baptiste Marin-Lamellet**, responsable des relations institutionnelles.

Auditions réalisées par M. Philippe Leroy

Mardi 8 novembre 2016 :

- *Fédération nationale de la presse d'information spécialisée (FNPS)* : **M. Christian Bruneau**, président, et **Mme Catherine Chagniot**, directrice déléguée ;

- *Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)* : **MM. Sébastien Soriano**, président, et **Benoît Loutrel**, directeur général, et **Mme Liliane Dedryver**, conseillère du président ;

- *Agence nationale des fréquences (ANFR)* : **M. Jean-Marc Salmon**, directeur général adjoint, et **Mme Béatrice Durand**, chef du service des affaires budgétaires et financières ;

- *Fédération française des télécoms (FFT)* : **MM. Michel Combot**, directeur général, **Alexandre Galdin**, responsable des études économiques et des affaires parlementaires, **Anthony Colombani**, directeur des affaires publiques Bouygues Télécom, **Thomas Puijalon**, responsable des affaires publiques SFR, et **Mme Claire Chalvidant**, responsable des affaires publiques Orange ;

- *Iliad Free* : **M. Maxime Lombardini**, directeur général, et **Mme Ombeline Bartin**, responsable des relations institutionnelles.

Mardi 15 novembre 2016 :

- *Fédération des industriels des réseaux d'initiative publique (FIRIP)* : **M. Etienne Dugas**, président ;

- *Secrétariat d'État chargé du Numérique et de l'Innovation* : **M. Julien Alix**, conseiller budgétaire ;

- *Agence du numérique* : **MM. Antoine Darodes**, directeur, **Olivier Corolleur**, sous-directeur du service de l'économie numérique, et **Maxime Forest**, chef de bureau.