

Synthèse du rapport

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

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

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

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

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

Ce champ d'évaluation est également très hétérogène. D'abord en raison des destinataires des soutiens publics : comme la définition retenue pour cette réforme des interventions économiques a été dès le départ très large, nous avons eu à analyser des aides en faveur des entreprises à proprement parler (de tous les secteurs de l'économie : industrie, services, agriculture et de toutes les tailles : entreprises individuelles, petites et moyennes entreprises et grandes entreprises), mais aussi des aides aux particuliers qui bénéficient *in fine* aux entreprises (comme les avantages fiscaux liés à l'investissement dans les entreprises) et même des soutiens aux associations (via une fiscalité dérogatoire ou via les réductions d'impôt pour les dons aux organismes sans but lucratif).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Outre les dispositifs importants que sont le statut de JEI, le crédit impôt recherche et le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), que n'a pas réexaminés la mission, nous proposons de conforter 12 grandes mesures phares qui étaient incluses dans le champ d'évaluation. Ces 12 grandes mesures reflètent les priorités de soutien à l'investissement, à l'innovation, à l'industrie et à l'international. Elles représentent près de 9 Md€ en volume d'intervention et 2,5 Md€ en coût budgétaire annuel.

Investissement :

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

Innovation :

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

Industrie :

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

International :

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

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

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

Réduire les coûts de gestion (485 millions d'euros d'économies) :

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

Réduire ou supprimer les interventions inefficaces (1,1 milliards d'euros d'économies) :

- 3 : Supprimer prioritairement les dépenses fiscales et niches sociales évaluées comme non efficaces et non efficaces par le comité d'évaluation de 2011 (400 M€ de réduction de dépense fiscale)
- 4. Remplacer les zones franches urbaines par des emplois francs (25 M€ de réduction de dépense fiscale) concomitamment au déploiement des « emplois francs »
- 5 : Mettre fin au soutien aux biocarburants de première génération pour se concentrer sur la seconde génération (250 M€ de réduction de dépense fiscale)
- 6 : Reparamétriser les exonérations de cotisations sociales Outre-Mer (qui vont actuellement jusqu'à 4,5 SMIC et dont l'effet sur l'emploi n'est pas démontré) à l'occasion de l'entrée en vigueur du CICE (200 M€ d'économies budgétaires) et supprimer le remboursement de la TVA non perçue Outre-Mer (100 M€ d'économies budgétaires)
- 7 : Réformer les avantages fiscaux et sociaux en faveur du livret de développement durable (LDD), qui soutient de l'épargne liquide, non risquée et qui profitent aux plus aisés (180 M€ de réduction de dépense fiscale)
- 8 : Préserver le taux de réduction d'impôt de 75% pour les dons aux associations qui s'engagent en faveur des plus démunis mais simplifier à un taux unique de 60% à l'IR, IS et ISF pour les autres associations comme les partis politiques (150 M€ de réduction de dépense fiscale)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

«Débureaucratiser les procédures» :

- 10 : Rendre systématique le dépôt dématérialisé de demandes de soutiens pour toutes les aides en harmonisant leur présentation pour faciliter les procédures et améliorer les échanges avec les organismes gestionnaires

- 11 : Expérimenter et évaluer le déploiement du programme « Dites-le nous une fois » (passeport numérique) afin d'éviter de redemander systématiquement les mêmes pièces justificatives
- 12 : Demander à chaque organisme gestionnaire d'établir un programme de simplification des procédures (suppression des pièces inutiles, engagement sur les délais de traitement, modalités de contrôle ex post des aides par une approche centrée sur les risques) qui sera remis au SGMAP pour en janvier 2014

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

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

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

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

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