



N° 273

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 20

ÉCONOMIE

DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS

**PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS
OU À DES ORGANISMES PRIVÉS**

Rapporteurs spéciaux : MME OLIVIA GREGOIRE ET M. XAVIER ROSEREN

Députés

SOMMAIRE

	Pages
UNE ACTION DE TRANSFORMATION EN PROFONDEUR DU MODÈLE ÉCONOMIQUE FRANÇAIS	5
DONNÉES CLÉS	11
PREMIÈRE PARTIE : UN MAINTIEN DES DISPOSITIFS D'APPUI ET DE RÉGULATION DES ENTREPRISES À TRAVERS LE PROGRAMME 134	13
I. LES ACTIONS DU PROGRAMME 134 EN FAVEUR DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES, DE L'ARTISANAT, DU TOURISME ET DE LA PRESSE ...	15
1. Les crédits consacrés aux actions de politique industrielle et à la normalisation...	15
2. Le soutien financier au développement et au maintien du commerce, de l'artisanat et des services de proximité	17
3. Le soutien au développement du tourisme est légèrement fragilisé	20
4. Les subventions allouées au transport de presse.....	20
II. LE FINANCEMENT DES ORGANISMES D'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES (BPI, FRANCE ENTREPRENEUR, CCI)	21
1. L'action de la BPI en faveur du financement des entreprises et de l'innovation ...	22
a. L'action de BPIfinance Financement, la mission de prêts et de garantie	23
b. Le financement de l'innovation.....	24
c. L'action de BPIfinance en faveur de l'investissement	26
d. L'action de la BPI en matière de retournement.....	27
2. La rationalisation des structures et des moyens pour le développement international des entreprises et l'attractivité du territoire dans le sens d'une plus grande efficacité (action 7).....	29
3. L'agence France entrepreneurs.....	30
4. Les pôles de compétitivité : un outil utile mais qui doit se réformer.....	31
5. Les CCI : des acteurs économiques incontournables dont il faut revoir les missions.....	34
6. Les dotations aux CTI et CPDE.....	36

III. LES MOYENS DES AUTORITÉS DE RÉGULATION	39
1. Les crédits de la DGCCRF	39
a. Un effort pour une meilleure régulation concurrentielle des marchés (action 16) ..	40
b. La protection économique du consommateur (action 17).....	41
c. La sécurité du consommateur (action 18)	41
2. Les crédits de l'ARCEP et les subventions en matière de communications électroniques et d'économie numérique.....	42
DEUXIÈME PARTIE : LA CRÉATION D'UN ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE ET JURIDIQUE EN FAVEUR DE LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES	45
I. UNE TRANSFORMATION PÉRENNE DU CICE EN BAISSÉ DE COTISATIONS SOCIALES DÈS 2019	45
II. UN GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT QUI VIENT RENFORCER LA POLITIQUE INDUSTRIELLE ET D'INNOVATION	49
1. Le lancement d'un grand plan d'investissement de 57 milliards d'euros sur le quinquennat	49
2. L'articulation du plan et les plans pour la nouvelle France industrielle	50
3. La création d'un fonds pour l'innovation de rupture	52
III. LE FINANCEMENT DU « PLAN TRÈS HAUT DÉBIT »	53
IV. UNE RÉFLEXION À POURSUIVRE EN MATIÈRE D'AIDES AUX ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ	55
1. Le maintien d'une capacité d'intervention à travers le FDES (CAS Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés).....	55
a. Le fonctionnement du CIRI et des CODEFI	55
b. Les crédits du FDES	56
2. Le rôle des commissaires au redressement productif (CRP)	57
EXAMEN EN COMMISSION	59
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	65

UNE ACTION DE TRANSFORMATION EN PROFONDEUR DU MODÈLE ÉCONOMIQUE FRANÇAIS

Comme le montrent la création nette de 300 000 emplois depuis un an et le redémarrage progressif de l'investissement, la situation économique de la France tend à s'améliorer en 2017.

Ce contexte de relance constitue une réelle opportunité pour engager une action d'ampleur visant à développer la compétitivité des entreprises françaises et renforcer notre tissu industriel, notamment en faveur des petites et moyennes entreprises. En effet, le Président de la République et la majorité souhaitent profiter de cette conjoncture pour relancer l'économie par le biais de grandes réformes structurelles afin de lever les obstacles et permettre à l'économie de retrouver son plein potentiel.

L'objectif est donc de profiter de cette « fenêtre de tir » pour offrir à l'ensemble des acteurs économiques des outils pertinents et adaptés à la réalité économique d'aujourd'hui et ainsi relancer durablement la croissance.

Cette transformation en profondeur de notre modèle économique se matérialise à travers un ensemble cohérent de réformes, entamé dès l'été 2017 par les ordonnances sur le code du travail, visant à libérer les énergies. Avec ces textes, les entreprises pourront anticiper le coût de la gestion de leurs ressources humaines et entreprendre un dialogue social approfondi, dans l'entreprise comme dans les branches et les salariés disposeront de nouvelles garanties et une meilleure information sur leurs droits. Parce que 9 entreprises sur 10 sont des petites ou des moyennes entreprises, une attention particulière a été portée à leurs spécificités dans le cadre de cette réforme et des solutions concrètes ont été apportées à leurs difficultés : mise en place du barème des dommages et intérêts en cas de licenciement, création d'un code du travail numérique, primauté donnée au fond sur la forme en cas de prise de décision, ouverture du dialogue social dans les petites entreprises, obligation de prendre en compte leurs spécificités dans le cadre des négociations des accords de branche... Autant de mesures qui permettent à ces entreprises de faire face aux fluctuations économiques tout en sécurisant leur gestion des ressources humaines et de protéger les salariés.

À travers le projet de loi de finances (PLF) pour 2018, le Gouvernement a présenté au Parlement un nouvel ensemble de mesures visant à soutenir l'activité et à augmenter le niveau de croissance potentielle de la France. Cette action en faveur du développement des entreprises, particulièrement forte, s'observe à la fois au travers d'une reconnaissance du rôle de premier plan joué par les entreprises, qui voient leurs marges de manœuvre élargies (directement et indirectement), et par la pérennisation ou le renforcement de l'action des opérateurs publics accompagnant ces entreprises.

Relève notamment de cette politique un effort mené à la fois sur les contraintes fiscales des entreprises, et sur la fiscalité de l'épargne française, dans l'optique de la rapprocher de l'économie productive. À cet égard, la baisse des cotisations sur les salaires et sur les entreprises (via notamment la transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations pérenne) et la trajectoire pluriannuelle de baisse de l'impôt sur les sociétés, pour atteindre un taux de 25 % en 2022 (baisse engagée dès 2018 avec un effort particulier en direction des PME, le taux normal d'IS passant de 33 % à 28 % pour les 500 000 premiers euros de bénéfice des entreprises), permettront, dès 2018, à la fois d'alléger l'imposition sur les entreprises et d'augmenter leurs capacités de financement. Ces mesures visent à leur redonner des marges de manœuvre pour une plus grande liberté de choix. Elles participent également de la création d'un écosystème national plus favorable, plus stable et plus lisible, qui renforcera l'attractivité de l'économie française vis-à-vis d'acteurs internationaux.

En parallèle de ces mesures, le projet de loi de finances pour 2018 acte la libération de la fiscalité sur le capital afin d'orienter l'épargne vers les fonds propres des entreprises, notamment les plus petites d'entre elles. C'est cette logique qui guide la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU).

Pour attirer les investisseurs et favoriser le développement des entreprises, le Gouvernement choisit donc d'abaisser leur imposition de façon progressive et de donner de la stabilité et de la lisibilité au paysage fiscal. L'objectif est d'encourager les placements utiles au financement de l'économie et d'orienter l'épargne vers l'activité réellement productive.

L'engagement du Gouvernement en faveur du dynamisme de l'économie française se traduit aussi par une volonté de préparer l'avenir avec notamment le Grand plan d'investissement (GPI) de 57 milliards d'euros lancé dès 2018. S'inscrivant dans la continuité du troisième volet du programme d'investissements d'avenir tout en repensant la pertinence et la cohérence globale, ce plan est un symbole renouvelé d'une action publique forte, tournée vers l'avenir et accompagnant directement le développement de l'économie. Concentré sur les secteurs de croissance et les technologies de demain, il sera structuré autour de quatre finalités :

- accélérer la transition écologique,
- édifier une société de compétence,
- ancrer la compétitivité sur l'innovation,
- construire l'État à l'âge numérique.

Des actions concrètes et innovantes d'investissements seront ainsi déployées dans les politiques publiques de la formation, la transition écologique et énergétique, la santé, l'agriculture, la modernisation des administrations publiques (notamment grâce à la numérisation), les transports et équipements collectifs locaux. Le GPI aura pour but de soutenir les initiatives innovantes en lien avec les nouvelles technologies disruptives. Une attention toute particulière sera accordée dans ce cadre à la sélection des dossiers afin d'assurer la meilleure orientation des fonds publics d'investissement. En parallèle, le fonds pour l'innovation, doté de 10 milliards d'euros, dont la mise en œuvre devait intervenir avant la fin de l'année, viendra soutenir les technologies de rupture pour préparer l'économie française aux grandes évolutions à venir.

Enfin, les mesures en faveur des indépendants, présentes tant dans le projet de loi de finances pour 2018 que dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018, s'inscrivent dans cette logique générale de libération des énergies et d'encouragement de l'initiative entrepreneuriale. L'instauration d'une année blanche de cotisations pour les créateurs ou repreneurs d'entreprise, suivie d'une exonération dégressive pendant trois ans, ou encore l'exonération de la cotisation foncière des entreprises minimum, sont autant de signaux en faveur du développement de l'entreprise en France, du niveau individuel jusqu'au développement de grande ampleur.

Pour accompagner ces transformations, le rôle fondamental joué par un certain nombre d'opérateurs publics d'accompagnement et de contrôle des entreprises est réaffirmé. Dans un contexte budgétaire tendu, un effort accru de rationalisation de leur action est demandé à certains, tandis que d'autres voient leurs missions de soutien à l'initiative économique sanctuarisées et leurs crédits augmentés.

S'inscrivant dans la conduite de la politique économique globale du Gouvernement, la mission *Économie* porte les crédits publics destinés à financer un certain nombre d'outils ainsi que les crédits destinés aux autorités de régulation des marchés, de respect de la concurrence et de protection du consommateur.

La mission bénéficiera ainsi en 2018 d'une relative stabilité de ses crédits par rapport à 2017, avec une légère baisse de ses autorisations d'engagement (AE), qui seront ramenées de 2,29 à 2,13 milliards d'euros entre la loi de finances initiale (LFI) pour 2017 et le PLF 2018, et une stabilité de ses crédits de paiement (CP) à 1,87 milliard d'euros.

Toutefois, dans le cadre du chantier pluriannuel de transformation de l'action publique décidée par le Gouvernement, les crédits de la mission devraient atteindre plus de 2,1 milliards d'euros en 2020. Le message derrière cette ambition est clair : c'est la reconnaissance du rôle fondamental joué par des acteurs tels que Bpifrance, l'AFE ou l'Autorité de la concurrence. Ces prochaines

années, les moyens alloués à ces organismes témoigneront de l'importance accordée par la majorité parlementaire au monde de l'entreprise, en particulier aux opérateurs publics du secteur. Leur rôle est en effet essentiel : financement, accompagnement, aide à l'export... De l'autoentrepreneur à l'ETI, en passant par les TPE et les PME, toutes les entreprises peuvent solliciter le soutien de ces opérateurs.

Le présent rapport spécial comporte ainsi une analyse des crédits dévolus au programme 134 *Développement des entreprises et régulation*, programme central de la mission *Économie*, dont les objectifs sont de développer la compétitivité des entreprises et de favoriser la croissance et l'emploi mais également de soutenir l'exportation, de mieux protéger les consommateurs et de promouvoir l'offre touristique en France. Il est doté de 1,02 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 983 millions d'euros en crédits de paiement (998 millions d'euros en AE et 997 millions d'euros en CP en LFI 2017). Sont également analysés les crédits dévolus au programme 343 *Plan France Très haut débit* doté de 208 millions d'euros en AE (409 millions d'euros en LFI 2017). Les Rapporteurs spéciaux analysent enfin les crédits du compte d'affectation spéciale *Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés*, dont l'essentiel des dépenses est constitué des prêts accordés par le Fonds de développement économique et social (FDES) aux entreprises en difficulté qui peuvent être redressés, et dont les crédits demeurent stables, à hauteur de 100 millions d'euros, entre la LFI pour 2017 et le PLF pour 2018.

Comme la mission *Économie*, le programme 134 bénéficie d'une stabilité de ses ressources et sera renforcé au cours des prochaines années pour répondre à l'exigence de protection, d'efficience et de régulation que l'État doit à ses concitoyens dans un moment de libération de l'économie et des entreprises.

Cette stabilité des crédits se traduit d'ores et déjà par des changements dans l'allocation des ressources au sein du programme 134. Les actions d'appui à la régulation, en particulier dans le domaine des postes et des télécommunications, sont ainsi privilégiées par rapport aux outils traditionnels d'appuis aux entreprises, lesquels s'intègrent désormais dans une politique économique plus générale. À cet égard, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), rattaché au programme 134 de la mission *Économie*, représente cependant une dépense anticipée de 20,9 milliards d'euros en 2018 contre 16,4 milliards d'euros en 2017, dont le caractère pérenne sera assuré par sa transformation en baisse de cotisations sociales dès 2019.

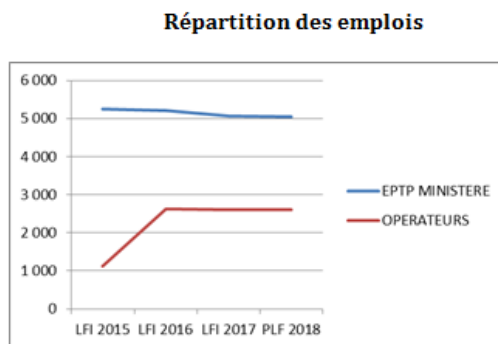
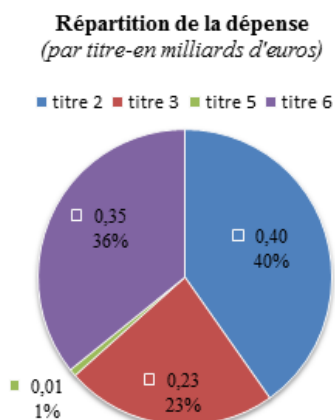
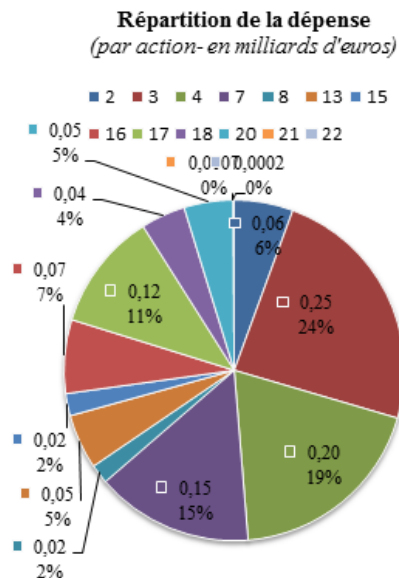
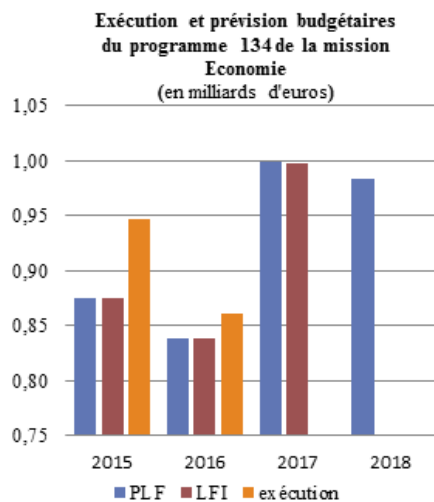
Enfin, les Rapporteurs spéciaux soulignent que la prochaine loi sur le financement des entreprises, baptisée « plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises », portera un certain nombre de dispositifs relatifs à la création et à la transmission d'entreprises, au financement de l'économie, à la simplification des relations entreprises-administrations, aux aides à l'export ainsi qu'à l'intéressement et à la participation. Ce projet de loi viendra compléter les

réformes déjà engagées à ce jour par la nouvelle majorité et visant à libérer les potentiels, encourager les initiatives, adapter les dispositifs aux réalités économiques et partager la valeur entre les salariés.

Au-delà de son contenu, ce texte s'inscrit dans la vision même de la politique adoptée par la nouvelle majorité : imaginer des cadres législatifs et proposer des politiques au service des acteurs répondant précisément à leur réalité quotidienne. La méthode innovante employée illustre bien cette volonté de concertation puisque ce projet de loi sera le résultat du travail mené par six binômes, composés chacun d'un chef d'entreprise et d'un parlementaire, et d'une consultation citoyenne en ligne. Ce nouveau modèle de construction des lois permet ainsi de créer un dialogue constructif entre le Gouvernement, le Parlement, et l'ensemble des acteurs concernés, citoyens comme entreprises.

L'ensemble de ces mesures constituant la concrétisation du programme présidentiel pour une réforme en profondeur de l'économie française, française, visant à libérer les énergies, protéger les acteurs économiques, et investir pour demain. Les Rapporteurs spéciaux voteront sans réserve les crédits de la mission *Économie* et du compte d'affectation spéciale *Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés* pour 2018.

DONNÉES CLÉS



PREMIÈRE PARTIE : UN MAINTIEN DES DISPOSITIFS D'APPUI ET DE RÉGULATION DES ENTREPRISES À TRAVERS LE PROGRAMME 134

Les politiques publiques financées sur le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* visent à développer la compétitivité des entreprises et à favoriser un environnement économique propice à la croissance et à l'emploi. Ce programme représente 37 % des crédits de la mission *Économie*, soit 1 028 millions d'euros en AE (+ 2,94 % par rapport à la LFI 2017) et 983 millions d'euros en CP (– 1,4 % par rapport à la LFI 2017).

Le programme a bénéficié en 2017 de reports à hauteur de 59,51 millions d'euros en AE et 124,12 millions d'euros en CP (arrêté du 27 mars 2017) qui ont fait l'objet d'un gel. La réserve de précaution s'établit ainsi à 81,4 millions d'euros en AE et 146,7 millions d'euros en CP.

Le programme 134 se décline en quatre objectifs stratégiques :

– **améliorer la compétitivité des entreprises françaises** en contribuant à pérenniser et à développer l'activité des PME et des ETI, notamment grâce à l'action de Bpifrance qui facilite l'accès au crédit des entreprises et les accompagne en soutenant l'innovation et le transfert de technologies. La DGE, à travers les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et le Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce (FISAC), contribue également à soutenir les filières industrielles et technologiques, ainsi que le commerce de proximité. L'agence France entrepreneurs (AFE) apporte son aide à la création et à la transmission des entreprises ;

– **améliorer le soutien des entreprises à l'exportation** grâce à l'action de Business France qui apporte une aide à l'export et participe à l'attractivité de la France auprès des investisseurs étrangers. Les PME et ETI sont également soutenues à l'international par le biais de Bpifrance Assurance Export ;

– réguler et sécuriser les marchés, ainsi que protéger les consommateurs, ce qui relève de la DGCCRF et de l'ARCEP ;

– promouvoir l'offre touristique de qualité et le tourisme social.

Les principales dépenses fiscales attachées au programme 134 représentent un coût total de 28,8 milliards d’euros, en hausse de 4 milliards d’euros par rapport à 2017. Cette hausse s’explique principalement par le coût du crédit d’impôt compétitivité emploi (CICE), porté à 20,9 milliards d’euros en 2018 (contre 16,4 milliards d’euros en 2017).

Les principales dépenses fiscales hors CICE concernent :

– la TVA à 10 % pour les ventes à consommer sur place : 2,6 milliards d’euros en 2018 ;

– la TVA à 10 % pour la fourniture de logements dans les hôtels : 730 millions d’euros en 2018 ;

– la déduction exceptionnelle de 40 % du prix de revient de certains biens : 720 millions d’euros en 2018 ;

– l’exonération partielle, sous certaines conditions, de droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission de certaines entreprises : 500 millions d’euros ;

– les taux réduits de contribution au service public de l’électricité pour l’électricité consommée par des personnes exploitant des installations industrielles électro-intensives : 297 millions d’euros.

Trois directions générales du ministère de l’économie et des finances (direction générale des entreprises – DGE -, direction générale du Trésor et direction générale de la concurrence, direction générale de la consommation et de la répression des fraudes – DGCCRF), le Conseil général de l’économie, de l’industrie, de l’Énergie et des technologies (CGEJET), et deux autorités administratives indépendantes, l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et l’Autorité de la concurrence (AC), concourent à la réalisation de ces objectifs en collaboration avec leurs opérateurs : les chambres consulaires et les réseaux associatifs.

Dans le domaine international, les acteurs du programme entretiennent des relations étroites avec de nombreux partenaires comme l’Organisation mondiale du commerce, l’Union internationale des télécommunications, l’Union postale universelle ou les instances internationales de normalisation.

I. LES ACTIONS DU PROGRAMME 134 EN FAVEUR DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES, DE L'ARTISANAT, DU TOURISME ET DE LA PRESSE

Le programme 134 porte une série de dispositifs d'appuis aux entreprises, qu'ils soient de nature industrielle ou artisanale, ainsi que de subventions destinées au tourisme ou à la presse spécialisée. De manière générale, ces crédits connaissent un léger repli dans le PLF 2018, lequel s'explique autant par l'anticipation des effets positifs des réformes fiscales et structurelles conduites par le Gouvernement sur l'activité économique que par la volonté de maîtrise des dépenses publiques.

Certains dispositifs publics, comme le soutien à la normalisation, font cependant l'objet d'une revalorisation de leurs crédits en vertu de leur rôle indirect essentiel pour la compétitivité des entreprises.

1. Les crédits consacrés aux actions de politique industrielle et à la normalisation

Les actions de politique industrielle pilotées et mises en œuvre en administration centrale représentent 5 millions d'euros en CP dans le PLF pour 2018 contre 4,3 millions d'euros en LFI pour 2017.

Ces actions, dites aussi « actions collectives », ne visent pas à apporter une aide directe aux entreprises concernées, mais à agir sur leur capacité d'anticipation, afin de créer les conditions favorables à leur développement économique ou technologique. Elles soutiennent, sur des thèmes correspondant aux priorités des ministres et principalement sous forme d'appels à projets, des opérations initiées par les filières professionnelles, plus particulièrement en faveur des petites et moyennes entreprises, pour faire face à des enjeux de compétitivité.

En 2016, les principales interventions financées concernent notamment :

– le soutien de l'État au programme « Industrie du futur », porté par l'association Alliance pour l'industrie du futur, dont l'objectif est la modernisation de l'outil productif français, ainsi que la transformation des modèles d'affaires des entreprises industrielles par le numérique (350 000 euros) ;

– le financement de la deuxième année de la première promotion du programme « Accélérateur de PME » mis en œuvre par la DGE en 2015 (600 000 euros) ;

– le lancement d'un second concours de robotique sur le thème des drones aériens civils à usage professionnel : usine, entrepôt, zone portuaire ou

aéroportuaire, centrale de production d'énergie, infrastructure ferroviaire ou routière, barrage, etc. (250 000 euros) ;

– le financement des derniers projets sélectionnés dans le cadre de l'appel à projets « partenariats technologiques européens » lancé en 2014, dont l'objectif est d'améliorer l'accès des PME des pôles de compétitivité aux financements européens et d'encourager les gouvernances des pôles à développer une compétence dédiée à ces financements (220 000 euros) ;

– la participation de PME aux travaux de normalisation européens dans le domaine des équipements et des services relatifs aux métiers de l'incendie (197 000 euros) ;

– la DGE a poursuivi plusieurs actions visant à diffuser le design dans l'économie et à mettre en valeur l'excellence du design français (285 000 euros).

La programmation relative aux actions de politique industrielle pilotées et mises en œuvre en administration centrale en 2018 n'a pas encore été effectuée.

Il existe également des actions collectives menées en faveur des PME par le réseau déconcentré des DIRECCTE pour 14,4 millions d'euros (15,7 millions d'euros en 2017). Les dépenses déconcentrées au titre de la politique industrielle dans le cadre du programme 134 se concentrent sur le soutien au fonctionnement des pôles de compétitivité : les DIRECCTE accompagnent en 2017 les pôles de compétitivité par le soutien à leurs structures de gouvernance, via des contrats de performance État-régions/pôles.

La DGE poursuivra, en outre, son action de soutien à la compétitivité des entreprises électro-intensives affectées par le prix du carbone en application de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Cette mesure s'inscrit dans le cadre du soutien à la compétitivité des sites industriels électro-intensifs exposés à la concurrence internationale, et est autorisée par le droit européen. Ils représentent en France environ 80 000 emplois directs. Le coût estimé de la mesure est de 100 millions d'euros en 2018, inscrits sur l'action 3 du programme 134.

Il convient enfin de souligner que l'État encourage l'activité de normalisation (participation à l'édition, à l'actualisation et au maintien des normes internationales), comme levier de compétitivité des entreprises françaises et plus particulièrement pour accompagner l'innovation : les crédits dévolus à ce dispositif augmentent de 8,87 millions d'euros à 10 millions d'euros en AE et en CP entre la LFI 2017 et le PLF 2 018.

La normalisation constitue en effet un outil au service de la compétitivité et de la croissance des entreprises et un volet important de la politique d'innovation au niveau national, européen et international. La participation des entreprises françaises aux travaux de normalisation leur permet de faire reconnaître dans les normes européennes ou internationales leur savoir-faire, d'enrichir leur potentiel d'innovation et d'anticiper les futures règles du marché grâce à un langage

commun et une compatibilité des produits et des services entre eux. C'est pourquoi l'État encourage la participation des entreprises aux travaux de normalisation. Dans le cadre de la tutelle de l'AFNOR ⁽¹⁾ qu'il exerce, il propose et met en œuvre les mesures nécessaires pour renforcer l'efficacité du système de normalisation français, tant sur le plan national que sur la scène internationale. Après plusieurs années de baisse (- 50,5 % entre 2010 et 2017), le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une subvention de 10 millions d'euros avant mise en réserve, soit une augmentation d'1 million d'euros par rapport au PLF pour 2017.

Les Rapporteurs spéciaux saluent vivement cette hausse des crédits dévolus à ce dispositif. Une présence forte des entreprises françaises dans les instances de normalisation leur permettra de mieux faire valoir leurs intérêts, et servira l'économie française dans son ensemble.

2. Le soutien financier au développement et au maintien du commerce, de l'artisanat et des services de proximité

L'action 2 *Commerce, artisanat et services*, mise en œuvre par la direction générale des entreprises (DGE), vise à soutenir le développement du commerce de proximité, de l'artisanat et des services à la personne, au moyen d'interventions financières et de dispositifs règlementaires et fiscaux. Elle est dotée de 57 millions d'euros en AE et de 54 millions d'euros en CP (55 millions d'euros en LFI 2017), soit une relative stabilité de ses crédits, et repose sur plusieurs dispositifs détaillés dans le tableau ci-dessous.

(1) Association française de normalisation.

MISSION : Economie				
Programme 134 : Développement des entreprises et du tourisme				
BOP Commerce, artisanat, services				
Crédits d'intervention DGE (titre 6, en M€)				
Actions / sous-actions	Cat	2016	2017	2018
		Exécution au 31/12/2016	LFI 2017	PLF 2018
Action en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des services et des professions libérales (n°2)	AE	40,52	22,20	18,24
	CP	32,17	15,70	15,27
FISAC	AE	29,72	16,20	14,00
	CP	21,45	9,70	11,03
EPARECA ⁽¹⁾	AE			
	CP			
Aide au départ	AE	3,07	0,00	0,00
	CP	3,07	0,00	0,00
Action SAP ⁽²⁾	AE	1,04	0,65	0,00
	CP	0,99	0,65	0,00
Crédits "développement et initiative en faveur des PME"	AE	6,17	4,88	4,24
	CP	6,20	4,88	4,24
dont Formation/accompagnement	AE	4,77	3,57	ND
	CP	4,81	3,57	ND
dont Aide aux groupements	AE	0,08	0,00	ND
	CP	0,08	0,00	ND
dont Soutien métiers d'art	AE	1,25	1,25	ND
	CP	1,25	1,25	ND
dont Entreprises du patrimoine vivant	AE	0,07	0,07	ND
	CP	0,07	0,07	ND
Réserve parlementaire	AE	0,52	0,46	ND
	CP	0,46	0,46	ND

(1) Jusqu'en 2014, les crédits de l'EPARECA, opérateur, étaient versés en titre 6. A compter du 1er janvier 2015, les crédits sont versés en titre 3.

(2) Concerne essentiellement des applications informatiques et le versement se fait en titre 3

Source : ministère de l'économie et des finances.

Concernant le **Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)**, la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008 lui a donné une base législative (article L. 750-1-1 du code de commerce) et confirmé ainsi l'importance de ce Fonds pour la création, le maintien et la modernisation du commerce, de l'artisanat et des services de proximité. Pour accompagner la mise en œuvre de la réforme de l'urbanisme commercial, le gouvernement de l'époque avait en effet souhaité renforcer l'action du fonds en orientant de manière prioritaire ses interventions en milieu rural, dans les zones de montagne, dans les halles et marchés ainsi que dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

L'élargissement et l'assouplissement des possibilités d'aides effectués par la LME ont suscité une progression rapide et forte du nombre de dossiers (1 218 dossiers en 2012, 1 570 en 2011, 1 370 en 2010, 1 017 en 2009 contre 783 en 2008). Dans le même temps, les crédits affectés au FISAC en loi de finances ont diminué (60 millions d'euros en 2008, 32 millions d'euros en 2013, 27 millions d'euros en 2014, pour atteindre 15 millions d'euros au cours des trois dernières années), ce qui a conduit à différer des décisions ministérielles d'attribution d'aides pour un nombre croissant de dossiers déposés, faute de

crédits budgétaires suffisants. Cette situation a conduit à une réforme importante du dispositif, qui s'est traduite par :

- de nouvelles modalités de sélection des dossiers (appel à projets) ;
- un engagement prioritaire aux côtés des communes rurales et des quartiers prioritaires de la politique de la ville pour les aider à maintenir et à développer leurs activités commerciales et artisanales.

À ce jour, 3 appels à projet ont été publiés. Le premier, diffusé en mai 2015, a été financé par les dotations 2016. 200 opérations territoriales ont bénéficié d'aides pour un montant de 15,5 millions d'euros. 126 dossiers ont été rejetés compte tenu des crédits disponibles pour le financement de cet appel à projet. Les délais de décision ont été fortement réduits puisque la totalité des demandes a fait l'objet d'une décision d'octroi de subvention ou d'une décision de rejet au cours de l'exercice 2016.

Le second, financé en 2017, a été diffusé en juin 2016. À ce jour, 123 opérations individuelles en milieu rural ont bénéficié de 3,4 millions d'euros et 50 dossiers ont été rejetés. Les dossiers d'opérations collectives seront présentés au comité de sélection au cours du dernier trimestre 2017. Le taux de sélection sera plus élevé qu'en 2016 car les disponibilités de 2017 sont largement inférieures à celles de l'exercice précédent (16,2 millions d'euros contre 37,2 millions d'euros en 2016 du fait d'ouvertures de crédits en cours d'année).

Le troisième appel à projet, financé par les dotations 2018, a été diffusé en mars 2017. Ses priorités thématiques sont les suivantes :

- modernisation, diversification, accessibilité physique et numérique des entreprises de proximité et notamment, en milieu rural, des commerces multiservices, des derniers commerces du secteur d'activité concerné ainsi que des stations-service qui assurent le maillage du territoire ;
- création et modernisation des halles et marchés.

Ces objectifs montrent l'attention particulière qui continue à être accordée par les pouvoirs publics aux enjeux de cohésion du territoire et de maintien d'une activité traditionnelle et indépendante sur des localités éprouvant plus de difficultés à attirer des grands acteurs économiques. En la matière, l'aide apportée via le FISAC aux stations-services indépendantes en zones rurales est à souligner.

Les priorités géographiques du FISAC portent sur :

- les zones de revitalisation rurale (ZRR) ;
- les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;
- les centralités commerciales dégradées connaissant un fort taux de vacance.

Le FISAC est doté de 14 millions d'euros en AE et de 11 millions d'euros en CP dans le PLF pour 2018.

Les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la trajectoire suivie ces dernières années en matière de réduction des crédits accordés au FISAC. Bien que cette baisse se soit accompagnée d'une refonte des missions du Fonds, les rapporteurs spéciaux pointent la nécessité d'une réflexion plus large en matière de maillage territorial, pour concilier les enjeux de présence d'une activité de services, d'artisanat et de commerce sur l'ensemble du territoire (soutenue si nécessaire par les pouvoirs publics) et de rationalisation des dépenses publiques. Il convient de s'assurer que la baisse des crédits du FISAC ne l'empêchera pas de mener à bien des missions essentielles de cohésion des territoires.

L'action 2 porte également les crédits de **l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)** pour 5,98 millions d'euros en AE et en CP. Il intervient au profit des centres commerciaux de proximité dégradés installés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et zones franches urbaines (ZFU), sous la forme de rénovation ou de réhabilitation de ces centres, en vue d'une rétrocession à des opérateurs privés.

3. Le soutien au développement du tourisme est légèrement fragilisé

Promouvoir l'offre touristique de qualité et le tourisme social notamment grâce à l'aide à l'accès aux vacances pour tous par l'intermédiaire de l'Agence nationale du chèque vacances (ANCV) fait également partie des objectifs du programme 134 (action 21). Les crédits de paiement de cette action diminuent de 4,19 millions d'euros à 1,8 million d'euros tandis que les autorisations d'engagement, déjà en baisse à 2,2 millions d'euros en 2017, ne représentent plus que 0,7 million d'euros.

Les Rapporteurs spéciaux s'inquiètent du fait que cette réduction ne conduise à réduire ou à stopper les subventions d'un certain nombre d'organismes de soutien aux vacances pour tous. Toutefois, ils soulignent que le soutien que l'État accorde indirectement aux activités touristiques via l'application du taux de TVA réduit de 10 % est très significatif. L'effort global de l'État en 2017 pour le tourisme est évalué à près de 2 milliards d'euros en crédits budgétaires relevant de 20 programmes et 13 missions. Les dépenses fiscales concourant à la politique transversale devraient s'élever pour 2017 à plus de 3,6 milliards d'euros.

4. Les subventions allouées au transport de presse

Le secteur de la presse spécialisée regroupe 461 entreprises qui éditent 1 265 publications imprimées, diffusées chaque année à près de 271 millions d'exemplaires et 471 publications en ligne. La presse spécialisée est vendue par

abonnement et donc diffusée à 92 % par La Poste. Les 8 % restant sont vendus au numéro ou portés. Elle compte 13 347 salariés (16,5 % des salariés de la presse) dont 4 800 journalistes disposant d'une carte de journaliste (soit 19 % des journalistes de la presse écrite et 13 % du total des journalistes). Avec un chiffre d'affaires de 742 millions d'euros en 2015, la presse technique et professionnelle représente aujourd'hui près de 10 % du CA de la presse éditeur (contre 12 % en 1990).

Au terme des accords Schwartz entre l'État, la Presse et la Poste (2008–2015), la presse spécialisée devait bénéficier d'une aide pérenne de l'État au titre du transport postal de la presse. Ce soutien a cependant été réduit de 100 millions d'euros en 2014 et en 2015. Dans le PLF pour 2018, l'aide ne représente plus que 111 millions d'euros (150 millions d'euros en 2014).

En outre, l'État a continué à différencier la politique d'augmentation des tarifs postaux suivant les formes de presse, et ce dans des proportions grandissantes : 1 % pour la presse IPG (également exonérée du rattrapage du moratoire tarifaire de 2009) et 3 % pour la presse non IPG, conduisant à des écarts qui aggravent les distorsions de concurrence entre acteurs économiques. Ainsi, le différentiel moyen entre la presse IPG et le reste de la presse s'est accru pour atteindre près de 50 % en 2017. Cela constitue une menace à moyen terme sur la viabilité du modèle de la presse spécialisée.

Le lancement d'une réflexion sur une éventuelle mise en place d'une aide à l'exemplaire pourrait être l'occasion de remettre en cohérence les différentes actions de l'État en prenant en compte l'ensemble de la presse et en maintenant un service public du transport postal de la presse accessible à tous.

II. LE FINANCEMENT DES ORGANISMES D'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES (BPI, FRANCE ENTREPRENEUR, CCI)

Le programme 134 porte enfin une partie des crédits destinés au fonctionnement et à l'action des organismes d'accompagnement des entreprises, au premier rang desquels la Banque publique d'investissement (BPI), l'Agence France entrepreneurs (AFE) et Business France. Les taxes affectées aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) rentrent également dans le champ du présent rapport spécial.

Les Rapporteurs spéciaux souhaitent en introduction à cette partie rappeler le rôle indispensable joué par ces organismes d'accompagnement à l'heure où sont engagées de grandes réformes sur le monde de l'entreprise. Leur expertise et la diversité de leurs missions permettent de soutenir les entreprises et de les aider dans leurs projets, que ce soit de croissance, d'innovation ou encore de développement à l'international.

Ces structures viennent en appui d'initiatives privées par ailleurs encouragées et facilitées par la nouvelle majorité. Tel est notamment le cas avec la

mise en place d'une année blanche en cas de création ou de reprise d'entreprise, suivie d'une exonération dégressive des cotisations pendant trois ans pour les autoentrepreneurs. L'exonération de cotisation foncière des entreprises minimum en cas de chiffre d'affaires inférieur ou égal à 5 000 euros s'inscrit également dans cette lignée. Parmi les 2,7 millions de redevables imposés à la CFE sur la base minimum, près d'un million réalisent un CA inférieur ou égal à 5 000 euros et, dans certains cas, son montant peut représenter quelques centaines d'euros pour un chiffre d'affaires à peine plus élevé.

L'article 45 du projet de loi de finances pour 2018 prévoit que cette mesure sera accompagnée d'une compensation par l'État des pertes de recettes induites pour les communes et les EPCI.

1. L'action de la BPI en faveur du financement des entreprises et de l'innovation

Le rôle de la BPI dans le financement des entreprises, de l'innovation et dans la compensation des failles de marché est essentiel au dynamisme de notre économie.

Le programme 134, à travers son action 20 dotée de 48 millions d'euros en PLF 2018, contribue à l'activité de la branche financement de la BPI en permettant d'accroître le niveau des garanties. Toutefois, l'activité de Bpifrance Financement ne se limite pas à cette action et comporte trois métiers, aux modèles économiques différents :

– le soutien à l'innovation, au travers du programme AI « Aides à l'Innovation » dont les ressources sont publiques (mission « Recherche et enseignement supérieur », programme 192) ;

– les interventions en garantie pour la seule couverture du risque prévisionnel sur les nouveaux engagements, en fonction du taux de perte estimé. Seule l'activité garantie relève de la mission « Économie » ;

– enfin le financement, qui regroupe le cofinancement réalisé à des conditions de marché, ne nécessitant pas de dotation publique annuelle et le financement à court terme de mobilisation de créances, activité également faite à des conditions de marché.

Au premier semestre 2017, l'activité de l'ensemble du groupe BPIFrance se caractérise par une croissance soutenue et une franche reprise de l'investissement des entreprises : 13,5 milliards d'euros de financements, 3,3 milliards d'euros d'investissements, 14,5 milliards d'euros d'autorisations d'assurance export. Les cofinancements bancaires progressent de 19,4 %, portés par la croissance de l'investissement des entreprises. On remarque également une forte croissance des investissements directs en Capital innovation (+ 42 %) et de l'activité de Fonds de fonds (+ 95 %).

Si les Rapporteurs spéciaux saluent cette action indispensable menée par Bpifrance, ils rappellent également l'équilibre délicat à maintenir entre intervention publique et rôle des opérateurs privés en la matière. Une attention particulière est ainsi à accorder au niveau des garanties de Bpifrance.

a. L'action de BPIfrance Financement, la mission de prêts et de garantie

Bpifrance Financement doit se financer par différents moyens :

– des capitaux propres pour respecter la réglementation prudentielle de solvabilité applicable aux établissements de crédit ;

– des emprunts pour refinancer ses activités de crédit, de gestion globale de la trésorerie et du risque de taux ;

– des dotations budgétaires pour couvrir les risques liés aux fonds de garantie ;

– des dotations budgétaires pour financer son activité de soutien à l'innovation (notamment à travers le plan d'investissement d'avenir).

Au 31 décembre 2016, Bpifrance Financement dispose d'un niveau de fonds propres satisfaisant, grâce à une contre garantie de ses opérations de garantie apportée par Bpifrance, afin d'améliorer le ratio de solvabilité « fonds propres de base/risques pondérés » qui est passé de 9,60 % à fin 2015 à 10,67 % à fin 2016.

Pour financer ses activités de crédit, de gestion globale de la trésorerie et du risque de taux, Bpifrance Financement s'attache à diversifier ses sources de financement et à bénéficier du niveau favorable des taux d'intérêt : l'encours total du refinancement à moyen et long terme de Bpifrance Financement atteignait 26 milliards d'euros à fin 2016, contre 21 milliards d'euros à fin 2014, soit une montée en puissance remarquable. Les ressources d'émissions obligataires sont passées de 53 % à 61 %.

L'État contribue également au refinancement de Bpifrance Financement à hauteur de 1,9 milliard d'euros provenant du Programme d'investissements d'avenir afin de financer différents dispositifs de prêts de développement.

Pour financer son activité de garantie, Bpifrance Financement bénéficie de dotations budgétaires, essentiellement en provenance du programme 134 mais aussi de façon limitée d'autres contributeurs tels que la Caisse des dépôts et consignations, le ministère chargé de l'agriculture, ou le Fonds Européen d'Investissement.

Enfin, les excédents constatés sur d'anciennes dotations font l'objet de redéploiements. L'activité de garantie a enregistré un excédent de 180 millions d'euros en 2015, après des pertes de 204 millions d'euros en 2013 et de

88 millions d'euros en 2014, signe d'un abaissement du risque dû à la reprise économique.

Il convient cependant de souligner que, si les crédits de l'action 20 du programme 134 s'élevaient à 48 millions d'euros en PLF 2018 (contre 24 millions d'euros en LFI 2017), cette action faisait jusqu'ici l'objet de compléments grâce à des ressources internes et à des ressources européennes.

En 2015, Bpifrance Financement a ainsi bénéficié de 745 millions d'euros de dotations nettes dont 616 millions d'euros apportés par l'Epic Bpifrance ⁽¹⁾ pour constituer un nouveau fonds de réserve et améliorer la structure financière et prudentielle de Bpifrance Financement. Cependant, cette pratique a été dénoncée par la Cour des Comptes comme extrabudgétaire et, par ailleurs, BPI Financement ne disposera bientôt plus des ressources internes nécessaires pour alimenter les fonds de garantie. C'est pourquoi il est nécessaire de prévoir un soutien financier de l'État à ce titre, à travers le programme 134.

À cet égard, les Rapporteurs spéciaux s'inquiètent de la relative faiblesse des dotations budgétaires prévues en 2018.

En effet, l'ensemble des mesures engagées (et à venir) par la nouvelle majorité aura certainement un effet positif sur le niveau de trésorerie des entreprises, et donc sur leur capacité à investir sans avoir à recourir à un prêt. Toutefois, les effets précis sont à ce jour difficilement mesurables et tendront à s'étaler dans le temps. Dès lors, les crédits alloués dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018 ne semblent pas suffisants pour maintenir, à long terme, le volume de 8 milliards d'euros de crédits garantis à ce jour, ni pour permettre le financement de nouveaux crédits.

Les Rapporteurs spéciaux mettent en garde contre la baisse significative des montants pouvant être garantis faute de financements adéquats et plaident pour revenir à une dotation budgétaire annuelle de l'ordre de 400 millions d'euros au titre du programme 134, afin de maintenir le même volume de prêts garantis et d'aider ainsi à financer les entrepreneurs qui décident de prendre des risques.

b. Le financement de l'innovation

La gamme de produits de soutien à l'innovation gérés par Bpifrance est divisée en trois catégories :

– les aides individuelles à l'innovation soutiennent les projets d'innovation des PME, sous forme de subventions, d'avances remboursables en cas de succès et de prêts à taux zéro. **En 2016, les interventions en aides individuelles se sont élevées à 507 millions d'euros dont 385 millions d'euros financés par l'État ;**

(1) Cette opération a été financée par des remontées de dividendes de Bpifrance Participations via Bpifrance SA en 2014 et 2015.

– le soutien aux programmes de R&D, dont les projets collaboratifs, vise à développer des programmes de recherche et développement impliquant plusieurs partenaires : à ce titre, Bpifrance est intervenu en 2016 sur dotation de l'État à hauteur de **85 millions d'euros sur le programme *Projet structurants pour la Compétitivité (PSPC)*, et de 83 millions d'euros sur le programme *Fonds pour la société numérique***, tous deux issus du Programme d'investissements d'avenir (ci-après « PIA ») et opérés par Bpifrance. Le soutien aux programmes de R&D comprend également les concours d'innovation (concours d'innovation numérique et concours mondial d'innovation). Le montant total accordé aux programmes de R&D s'élève à 431 millions d'euros en 2016 ;

– le soutien à l'innovation de Bpifrance prend également la forme de financement bancaire (352 millions d'euros en 2016) : prêts bonifiés, prêts patients assimilables à des quasi-fonds propres, préfinancement du crédit d'impôt recherche (arrêté en 2016). Bpifrance a ainsi mis en place les « Prêts d'amorçage » avec le concours des Régions et de garanties du Fonds européen d'investissement, afin de renforcer la trésorerie des entreprises innovantes en phase de levée de fonds et créer ainsi un effet d'entraînement.

Bpifrance a en outre été désigné comme opérateur pour mettre en place plusieurs instruments, en particulier de soutien à l'innovation, financés par le Programme d'investissements d'avenir (PIA). Dans ce cadre, Bpifrance :

– délivre des prêts aux entreprises : prêt vert, prêt numérique, prêt industrialisation-commercialisation, prêt robotique, prêt industrie du futur.

– gère des dispositifs de financement de l'innovation qui fonctionnent sous la forme d'appels à projets : Programmes structurants pour la compétitivité, Concours mondial de l'innovation, Concours d'innovation numérique, Projets industriels d'avenir, Filières industrielles stratégiques, Fonds pour la société numérique et Partenariats régionaux d'innovation ;

– gère des dispositifs de fonds propres, en particulier pour les entreprises innovantes : Fonds Ambition Numérique, Fonds Accélération Biotech Santé, Fonds Ambition Amorçage Angels, etc.

La mise en œuvre pluriannuelle de ces dispositifs dépend du calendrier spécifique à chaque produit.

À l'heure des nouvelles technologies, cette action de Bpifrance par le biais de l'aide à l'innovation est primordiale.

À ce titre, les Rapporteurs spéciaux relèvent le nombre important de dispositifs publics d'aide à l'innovation. Se comptant par dizaines, ces dispositifs sont performants mais peu lisibles pour les entreprises. Un effort de simplification et, éventuellement, de fusion de certains dispositifs, permettrait de rendre leur action plus efficiente et surtout plus accessible pour les entreprises. Ces dernières pourraient s'engager plus facilement dans

la création de projets innovants en identifiant aisément en amont l'aide à laquelle elles peuvent avoir droit.

c. L'action de BPIfrance en faveur de l'investissement

La BPI comporte également une société de portefeuilles dénommée « Bpifrance Participations », filiale à 100 % de Bpifrance Investissement.

Depuis sa création en 2013, elle reprend les missions anciennement dévolues au FSI et à CDC Entreprises, soit respectivement l'investissement direct dans les grandes entreprises, et l'investissement direct et indirect dans les PME et les ETI. Bpifrance Investissement gère des fonds essentiellement pour compte propre, mais également pour compte de tiers, en particulier l'Etat via le Programme d'investissements d'avenir. Elle intervient selon une logique privilégiant les co-investissements avec des acteurs privés ou publics, français ou étrangers, et investit en minoritaire en fonds propres ou quasi fonds propres. Elle structure ses opérations conformément aux critères d'un investisseur privé en économie de marché et participe activement à la gouvernance de ses participations, dans la limite de ses droits.

Pour ce qui concerne les PME et ETI, Bpifrance Participations intervient principalement en capital développement. Toutefois sa capacité d'intervention directe en capital-risque a été renforcée avec la **création de Large Venture, une enveloppe dotée originellement de 600 millions d'euros (1 milliard d'euros depuis juin 2017), spécifiquement destinée à accompagner les PME et les ETI à forts besoins capitalistiques dans l'accélération de leur développement commercial, leur déploiement à l'international ou l'industrialisation de leur technologie.** 95 millions d'euros ont ainsi été investis en 2016 sur cette enveloppe. Au total, avec les interventions en direct pour compte de tiers (essentiellement le programme d'investissement d'avenir), 191 millions d'euros ont été investis en capital risque en 2016.

Sur le segment du capital développement, le fonds ETI 2020, doté de 3 milliards d'euros, créé en 2014, cible en particulier les ETI à potentiel, et accompagne leur croissance organique ou externe, contribuant à stabiliser leur actionnariat dans le contexte d'un projet industriel créateur de valeur. En 2016, 182 millions d'euros ont ainsi été investis via ce fonds.

L'action de Bpifrance Participations au soutien des PME en fonds propres se déploie à la fois directement (139 millions d'euros ont ainsi été investis par Bpifrance en 2016) et indirectement via son activité de fonds de fonds, sur les marchés du capital-risque et du capital-développement.

Sur le premier semestre 2017, 149 opérations d'investissement et 69 opérations de cessions ont été opérées, réparties comme suit :

- PME : 47 / 36
- Mid & Large Cap : 26 / 18
- Innovation : 47 / 9
- Fonds de fonds : 29 / 6 (souscriptions / cessions-distributions)

Près de 1,5 milliard d'euros de produits de cession ont été encaissés depuis le début de l'année 2017 sur 69 opérations de cessions totales et partielles, dont 1 milliard d'euros à l'occasion de la sortie de Bpifrance du capital de trois grandes entreprises (Schneider Electric SA, Eiffage et Nokia).

Les cessions en Capital innovation ont généré 38 millions d'euros de produits de cessions et se concentrent sur des participations cotées du secteur du numérique, des sciences de la vie et des écotechnologies. À mi-année, les fonds directs PME ont réalisé 36 opérations de cessions avec un produit de cession total de 33 millions d'euros, confirmant ainsi la dynamique de rotation des portefeuilles amorcée ces dernières années.

Les distributions reçues par les fonds de fonds se sont significativement intensifiées à 126 millions d'euros (+ 47 % par rapport au 1^{er} semestre 2016) dont plus de 20 millions d'euros encaissés par les fonds de fonds du PIA.

d. L'action de la BPI en matière de retournement

L'action de BPIFrance permet également de combler les failles de marché existantes en matière de retournement d'entreprises en difficulté, comme cela se pratique dans de nombreux pays développés.

Bpifrance ne gère pas directement un fonds de retournement mais investit dans des fonds de retournement français *via* le Fonds de Fonds de Retournement (« FFR ») qu'elle a lancé en avril 2016, notamment suite aux recommandations du rapport parlementaire d'évaluation de la BPI publié en septembre 2015 ⁽¹⁾.

Le FFR est souscrit par la Caisse des Dépôts et Consignations, pour le compte de l'État, et en tant qu'Opérateur du PIA. Bpifrance, à travers sa filiale Bpifrance Investissement, en est le gestionnaire. Le FFR est aujourd'hui doté de 74,7 millions d'euros dans le cadre du Programme d'Investissements d'Avenir (« PIA »). Au 30 juin 2017, 55 millions d'euros ont déjà été investis dans 4 fonds.

(1) Rapport d'information n° 3097, Laurent Granguillaume, septembre 2015. « BpiFrance, une banque qui doit cultiver sa différence ».

Il a vocation à contribuer à faire émerger de nouveaux fonds de capital-retournement et à consolider le développement des meilleures équipes existantes sur le marché français. Pour cela il investit prioritairement dans des fonds d'envergure nationale et à titre subsidiaire dans des fonds de dimension régionale ou interrégionale, intervenant sur le segment du capital-retournement et dont la stratégie d'investissement vise à investir dans des entreprises sous performantes ou surendettées présentant néanmoins des perspectives de rebond.

Les investissements du FFR

Le FFR cherche à investir des montants généralement compris entre 5 millions d'euros et 20 millions d'euros, en fonction de la taille et des caractéristiques du fonds. Ces investissements doivent en principe généralement viser :

– des fonds ayant une activité de retournement en amont des procédures collectives ;

– des fonds atteignant une taille suffisante (au moins 100 millions d'euros pour les fonds nationaux et 25 millions d'euros pour les fonds régionaux) ;

– le FFR et Bpifrance ensemble seront minoritaires dans les fonds investis qui doivent donc présenter une majorité d'investisseurs privés ;

– des fonds dont la durée de vie n'excède pas 12 ans (durée prorogeable), avec une période d'investissement de 4 ans (durée prorogeable) ;

– des fonds généralistes ;

– des fonds investissant en majoritaire dans les entreprises bénéficiaires.

Les Rapporteurs spéciaux se montrent en définitive extrêmement satisfaits de l'action globale de Bpifrance, qui, année après année, s'affirme comme un acteur incontournable de l'accompagnement des entreprises. Plébiscité par de plus en plus d'acteurs, l'opérateur est amené à impulser une dynamique durable, pérenne, dans l'économie française. Son message aux entreprises est on ne peut plus positif.

Via des collaborations en cours de développement avec des organismes tels que la Banque Postale en matière de financement des TPE, Bpifrance continuera à faire l'objet d'une attention toute particulière des pouvoirs publics.

À ce titre, les Rapporteurs spéciaux regrettent certaines difficultés à suivre et à évaluer l'action quotidienne de l'opérateur Bpifrance. En particulier, les indicateurs de performance adossés aux objectifs du programme 134 et se référant à l'activité d'accompagnement de Bpifrance semblent aujourd'hui incomplets, voire inadaptés. Ils n'offrent qu'une appréciation partielle, et de fait insatisfaisante, de l'action de l'opérateur. Une réflexion sur ces indicateurs, voire sur les objectifs mêmes du programme 134, est nécessaire pour permettre d'obtenir une image fidèle de cette action.

2. La rationalisation des structures et des moyens pour le développement international des entreprises et l'attractivité du territoire dans le sens d'une plus grande efficacité (action 7)

Autre structure majeure de soutien aux entreprises à l'international, Business France déploie une stratégie destinée à la fois à aider les entreprises françaises à exporter et les entreprises étrangères à s'installer en France.

Ses activités se décomposent ainsi en trois métiers :

– l'aide à l'export via l'organisation de salons et la gestion du dispositif du volontariat international en entreprise (VIE),

– la valorisation de l'attractivité de la France auprès des investisseurs étrangers et la promotion de l'image économique de la France à l'international,

– l'accompagnement à l'international des PME et des ETI, qui se traduit également par des dispositifs de soutien à l'export par le biais de Bpifrance Assurance Export.

L'action 7 du programme 134 comporte les crédits relatifs à Business France et fait l'objet d'un rapport spécial particulier ⁽¹⁾.

L'année 2016 a été marquée par le transfert de la gestion des garanties publiques de la Coface à Bpifrance Assurance Export au 1er janvier 2017 et par la réforme dite de la « part française », qui a simplifié la procédure d'accès aux garanties publiques dédiées à l'export. Ces deux évolutions ont pour objectif d'optimiser le soutien aux PME à l'export.

Avec le transfert des garanties publiques de Coface à Bpifrance, cette dernière est devenue, à travers un service dédié d'assurance export, un guichet unique pour les PME, ce qui contribue à simplifier leurs démarches. Par ailleurs, la réforme de la part française mise en œuvre depuis mai 2016 abaisse le seuil d'éligibilité pour bénéficier d'un soutien public à l'exportation, ce dernier passant de 50 % de part française à 20 % pour les garanties publiques et de 60 à 50 % pour les prêts du Trésor non-concessionnels.

Les Rapporteurs spéciaux prennent acte des efforts pour une meilleure répartition des tâches entre BPI France et Business France mais constatent que des doublons demeurent et peuvent constituer un frein à l'orientation des entrepreneurs à l'étranger.

En outre, la concurrence existant parfois entre plusieurs acteurs tels que Business France et CCI est difficilement compréhensible, et peut porter préjudice au développement à l'international des entreprises françaises. À ce titre, l'identification des acteurs les plus pertinents et efficaces par zones géographiques (au vu par exemple de leur réseau local, de leur connaissance

(1) Rapport de M. Nicolas Forissier. PLF pour 2018 – Annexe 43.

du marché, et de leurs prestations), semble nécessaire pour aider et accompagner au mieux les entreprises se lançant à la conquête de marchés étrangers.

Les Rapporteurs notent en outre que cette action connaît une baisse significative de ses moyens, passant de 170 millions d’euros en LFI 2017 à 154 millions d’euros en PLF 2018 en crédits de paiement. La subvention pour charges de service public allouée à Business France est de 95,26 millions d’euros en AE et en CP pour 2018. Or, le prix des prestations délivrées par Business France, lequel a fortement augmenté au cours des dernières années, peut parfois constituer un obstacle pour certaines entreprises. Cette évolution des prix pouvant être liée à une réduction des crédits attribués à Business France, alors que les missions qui lui sont confiées sont de plus en plus larges, il convient de s’assurer de conserver un financement suffisant pour que le prix des prestations demeure abordable pour toutes les entreprises qui le voudraient.

Dans cette optique, il conviendra de suivre de près les recommandations de la mission d’audit conduite par Business France qui doit proposer un plan de clarification et de rationalisation des dépenses et des coûts d’ici la fin de l’année.

Les Rapporteurs proposent donc de repousser au-delà de la publication des recommandations de cet audit toute initiative visant à encourager le développement de nouvelles missions par Business France.

Enfin, les Rapporteurs soulignent, comme dans le cas de Bpifrance, la faiblesse des indicateurs attachés aux objectifs du programme 134 à relier à l’action de Business France. Ils recommandent une réflexion devant aboutir à la rédaction de nouveaux indicateurs de performance plus pertinents, qui permettraient une véritable appréciation de l’action de l’opérateur.

3. L’agence France entrepreneurs

Structure récente de soutien aux entreprises, l’action de l’Agence France Entrepreneur (AFE) vise à rendre plus cohérente et lisible la politique nationale de soutien à l’entrepreneuriat et de l’articuler avec les acteurs territoriaux. L’action de l’agence est orientée vers deux priorités : lutter contre les inégalités territoriales en matière de développement économique et renforcer l’accompagnement des entreprises créées pour qu’elles s’inscrivent dans une trajectoire de croissance et de création d’emplois.

L’AFE est désormais l’enceinte de concertation entre les principaux financeurs et les partenaires de l’appui à la création et l’accompagnement d’entreprises. Les crédits budgétaires destinés aux réseaux d’accompagnement et alloués à l’AFE sont désormais regroupés sur le programme 134, pour un total après mise en réserve de 1,8 million d’euros.

Dans le cadre des nombreuses mesures annoncées par la nouvelle majorité en faveur des indépendants et des entrepreneurs, le rôle de l'AFE sera sûrement, ces prochaines années, amené à évoluer dans le sens d'un renforcement de ses missions. **Les Rapporteurs spéciaux soulignent l'importance de rester vigilant à l'évolution des crédits de l'agence, afin de lui permettre d'accompagner le plus d'entrepreneurs possibles. Ce sujet devrait être au cœur des réflexions menées dans le cadre du projet de loi sur les entreprises qui sera présenté en 2018.**

4. Les pôles de compétitivité : un outil utile mais qui doit se réformer

La France compte aujourd'hui 68 pôles de compétitivité. Créés en 2005, ces « clusters à la française », avaient pour objectif de dynamiser l'innovation et de renforcer l'industrie en stimulant les dépenses de R-&D. Les pôles de compétitivité comptent plus de 8 500 entreprises membres⁽¹⁾, auxquelles s'ajoutent près de 1 150 établissements publics de recherche ou de formation. Les entreprises membres des pôles de compétitivité sont en grande majorité des PME (87 %), dont plus de la moitié (52 %) sont des microentreprises. Les ETI et les grandes entreprises représentent respectivement 11,5 % et 1,5 % des entreprises membres. Les PME sont également de mieux en mieux intégrées dans les instances de gouvernance des pôles.

Depuis 2012, il est attendu des pôles de compétitivité qu'ils deviennent des « usines à produits d'avenir » et transforment les efforts collaboratifs des travaux de R&D en produits, procédés et services innovants mis sur le marché. Pour cela, les pôles doivent assurer le suivi sur la durée des projets de R&D qu'ils labellisent et apporter de nouvelles idées de valorisation. Leur stratégie, appuyée sur une feuille de route « technologies-marchés », doit être concentrée sur des marchés à potentiel.

La politique des pôles de compétitivité est organisée en phases. Après une évaluation positive conduite en 2012, la phase III de la politique des pôles de compétitivité (2013-2018) visait à :

- développer la valorisation économique des résultats de la R&D ;
- permettre aux pôles de compétitivité de devenir des « usines à produits d'avenir » ;
- renforcer, à partir de l'innovation, la croissance et l'emploi de leurs membres et en priorité des PME.

Alors que la fin de cette phase se rapproche et dans la perspective de la préparation de la quatrième phase, une étude économétrique de la DGE et de

(1) *Le 4 Pages de la Direction générale des entreprises, mars 2017* <https://www.entreprises.gouv.fr/etudes-et-statistiques/4-pages-ndeg-67-poles-de-competitivite-qui-rassemblent-acteurs-de-innovation>.

l'INSEE⁽¹⁾ démontre que les pôles de compétitivité et le soutien apporté aux projets de R&D collaboratifs du FUI ont permis d'accroître le chiffre d'affaires des PME et ETI qui y participent de 2 % par an et par entreprise en moyenne, soit un million d'euros. Les entreprises des pôles participant à un projet soutenu dans le cadre du FUI ont accru leurs dépenses de R&D de 100 000 euros supplémentaires, par an, en moyenne, comparativement à des entreprises similaires restées en dehors de ce dispositif, sans effet d'aubaine.

Toutefois, cinq points à améliorer ont été identifiés :

– l'hétérogénéité des pôles de compétitivité, qui mériterait un traitement différencié et adapté à la spécificité de chacun, notamment dans la mesure où 80 % des aides du FUI vont à seulement 20 % des pôles.

– la nécessité de mieux articuler les priorités des pôles avec la stratégie industrielle nationale.

– le renforcement de la dimension européenne des pôles, dans le cadre notamment du programme Horizon 2020, qui permet de nombreux financements substantiels, que les pôles n'exploitent aujourd'hui pas suffisamment. Leur marge de manœuvre en la matière est élevée. Les Rapporteurs spéciaux plaident en la matière pour une réflexion sur la question d'une meilleure captation par les pôles de compétitivité de financements européens, pour rapprocher les performances françaises de celles de nos partenaires européens sur cet enjeu majeur.

– la nécessité de mieux articuler les pôles de compétitivité et leurs priorités avec celles des structures déjà existantes telles que le PIA et les centres de recherche locaux. Le PIA 3 bénéficiera en partie aux pôles de compétitivité.

– le financement de l'État porte tant sur les projets de R&D collaboratifs du FUI (Fonds Unique Interministériel) que sur l'aide à la gouvernance des pôles, avec la perspective d'un transfert progressif de cette dernière aux régions, à l'exception de certains pôles.

Sa contribution pour les crédits de gouvernance s'élève à 14 millions d'euros en autorisations d'engagements et 14,4 millions d'euros en crédits de paiement en PLF 2 018. Ces crédits sont ciblés sur l'animation et la gouvernance des pôles de compétitivité.

Les Rapporteurs spéciaux attirent l'attention sur une potentielle réflexion qui pourrait aujourd'hui être menée sur l'organisation, les missions et la diffusion des bonnes pratiques des pôles de compétitivité. Alors que les rapports d'information sur le sujet se multiplient (avec un dernier en date du CESE au mois de novembre 2017), un tel travail permettrait d'identifier les enjeux saillants de ces organismes pour les années à venir.

(1) *Le 4 Pages de la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, mars 2013.*

En ce qui concerne le FUI, on constate une diminution des crédits d'engagement qui lui sont accordés (50 millions d'euros en PLF 2018 contre 80 millions d'euros en LFI 2017), pour la 6^e année de la phase 3 de la politique des pôles de compétitivité. Or, le FUI a permis, au 1^{er} août 2017, de cofinancer 1 755 projets de R&D collaboratifs issus de la dynamique des pôles. Ces projets représentent 7,4 milliards d'euros de dépenses de R&D, pour un soutien financier public de 2,9 milliards d'euros, dont 1,8 milliard d'euros par l'État.

TABLEAU 1 : RÉSULTATS DES APPELS À PROJETS (AAP) DE R&D COLLABORATIFS FINANCÉS PAR LE FUI

	Phase I	Phase II	Phase III					TOTAL 2005-2017
	2005- 2008	2009- 2012	2013 AAP 15 & 16	2014 AAP 17 & 18	2015 AAP 19 & 20	2016 AAP 21 & 22	2017 AAP 23	
Projets présentés	1 120	1 454	266	265	262	236	121	3 724
Projets retenus	554	638	140	132	120	116	55	1 755
Assiette des projets retenus (en M€)	2 896	2 670	527	414	400	343	178	7 428
Subvention prévisionnelle du FUI (en M€)	730	643	115	93	88	81	38	1 788
Intentions de cofinancement des collectivités territoriales et FEDER (en M€)	383	451	86	85	83	76	38	1 202
Total des financements publics (en M€)	1 112	1 095	200	178	171	157	75	2 989
Total des financements privés (en M€)	1 793	1 572	327	236	229	186	102	4 445

Source : DGE.

Les rapporteurs spéciaux rappellent tout d'abord l'importance du FUI dans le financement des appels à projets dans le cadre des pôles de compétitivité et attirent l'attention sur le fait que les crédits alloués dans le cadre du PLF 2018 constituent un niveau plancher en deçà duquel le financement de deux appels à projets par an pourrait être compromis.

Si cet outil n'est pas à négliger et devrait bénéficier d'une dotation budgétaire supérieure, les Rapporteurs spéciaux rappellent toutefois que les pôles bénéficient de plusieurs sources de financement et qu'ils peuvent obtenir des financements régionaux et européens.

Les projets structurants des pôles de compétitivité sont ainsi soutenus par le programme des investissements d'avenir via une enveloppe de 562,7 millions d'euros (PIA 1 et 2) à laquelle s'ajoutent 500 millions d'euros du PIA 3. Au début août 2017, 56 projets ont fait l'objet d'une décision de soutien financier de la part du Premier ministre pour un montant d'aide de 593 millions d'euros environ. La très grande majorité de ces projets ont été labellisés par des pôles.

Les Rapporteurs insistent sur l'importance de cet aspect territorial dans l'attribution d'une partie de l'enveloppe du PIA3, et mettent en lumière l'importance de retrouver dans le Grand Plan d'Investissement une préoccupation similaire.

Par ailleurs, l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) participe également, depuis l'origine, au financement des projets labellisés par les pôles lorsqu'ils relèvent de ses priorités. L'instrument de financement « Projets de recherche collaborative - Entreprises » (PRCE) est dédié aux projets impliquant au moins un organisme ou laboratoire de recherche public et au moins une société commerciale conduisant des travaux de R&D. Entre 2002 et 2015, l'ANR a financé 2 760 projets labellisés par les pôles ont pour un montant de 1,8 milliard d'euros. Enfin, les pôles contribuent également à l'émergence de projets bénéficiant de financements européens, à travers Horizon 2020 et le programme pour la compétitivité des entreprises et les PME (COSME), doté d'un budget de 2,3 milliards d'euros pour la période 2014-2020.

En lien avec la politique de recherche conduite par les pouvoirs publics, les Rapporteurs spéciaux soulignent l'importance de continuer à faire de l'ANR un acteur de premier plan dans les années à venir, et de maintenir une relation de confiance avec les pôles de compétitivité. La conduite de missions essentielles d'identification des grandes transformations de demain et d'articulation entre recherche publique et applications privées nécessite une coopération sans faille entre les différents opérateurs et administrations du secteur. Il est cependant désormais nécessaire de mieux articuler l'action des pôles avec les grandes priorités nationales : les pôles pourraient ainsi renforcer leur participation active aux instances de pilotage de la politique industrielle animées par l'État au niveau national comme européen. Cette implication leur permettra de mieux prendre en compte les priorités industrielles nationales dans l'élaboration de leur action en direction des entreprises.

D'autre part, pour mieux ancrer les pôles dans leur écosystème régional, le lancement du volet régionalisé du programme des investissements d'avenir, doté de 500 millions d'euros pour conduire des actions territorialisées en étroite collaboration entre l'État et les Régions, va permettre aux pôles de disposer d'un levier supplémentaire pour porter leurs projets structurants pour les filières industrielles. Ils sont aussi susceptibles d'accompagner des projets d'entreprises qui souhaiteront bénéficier également du soutien financier de l'État et des régions.

5. Les CCI : des acteurs économiques incontournables dont il faut revoir les missions

Le plafond de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), affectée aux chambres de commerce et d'industrie, est abaissé de 150 millions d'euros en 2018 (art. 19 du PAF). Depuis 2013, le montant de la TACFE est plafonné à hauteur de 549 millions d'euros pour la TACFE et le montant de TACVAE a été progressivement réduit de 819 à 373,117 millions d'euros en 2016 et 2017, soit une TFC globale de 925,117 millions d'euros.

Cette diminution s'inscrit dans une trajectoire de baisse de leurs ressources fiscales de 35 % au cours des cinq dernières années. En effet, depuis 2012, les CCI

ont été mises à contribution pour diminuer la dépense publique, avec des réductions répétées du montant de la taxe qui les finance, payées par les entreprises, et des prélèvements sur leur fonds de roulement.

L'essentiel du produit de la ressource fiscale est consacré au service général (centres de formalités des entreprises, assistance technique, appui à la création d'entreprise, soutien au développement industriel, analyses économiques...) dont elle assure 51 % des produits d'exploitation. Le service formation bénéficie également de cette ressource fiscale à hauteur de 161 millions d'euros, soit 14 % de ses produits d'exploitation. Il s'agit le plus souvent d'une subvention d'équilibre, reçue indirectement par le biais de contributions versées par le service général. Parmi les dépenses, les frais de personnel représentent 1 474 millions d'euros, soit 46 % du total des charges et 51 % des seules charges d'exploitation.

L'ensemble des chambres du réseau des CCI a dégagé en 2015 une perte globale nette de - 1,7 million d'euros. Il est à noter que les situations budgétaires sont très hétérogènes, notamment quand les chambres gèrent des équipements importants, tels que des ports, des aéroports ou des organismes de formation. En 2015, 79 chambres étaient bénéficiaires (pour un total de 89 millions d'euros) contre 70 chambres déficitaires (pour un total de 91 millions d'euros). Par ailleurs, la capacité d'autofinancement cumulée, plus représentative du résultat réel, s'est élevée à 131 millions d'euros contre 148 millions d'euros l'année précédente.

Le total du bilan global consolidé du réseau s'est élevé en 2015 à 7 141 millions d'euros, soit une nette contraction par rapport à 2014 (8 402 millions d'euros) dont 4 499 millions d'euros de fonds propres (5 241 millions d'euros en 2014).

Les CCI peuvent recourir à l'emprunt dans le cadre de leurs investissements. L'encours total des emprunts inscrits au bilan 2015 s'élevait à 1 133 millions d'euros, soit 15,9 % du bilan. Ils couvrent 30 % des immobilisations autres que financières. Les charges financières se sont élevées à 98 millions d'euros (99 millions d'euros en 2014), soit 3,1 % du total des charges, dont 43,4 millions d'euros d'intérêts.

Compte tenu de ces données, la baisse des ressources affectées est sous-tendue par un objectif de meilleure efficacité des CCI. L'objectif est en effet de renforcer la mutualisation des CCI qui est prévue par la loi de 2016 relatives à la nouvelle organisation territoriale des chambres de commerce et d'industrie, visant à réduire le nombre d'établissements publics du réseau de commerce et d'industrie.

La majorité ayant bien conscience des différences en matière de ressources disponibles entre CCI sur le territoire, il a été décidé dans le cadre du PLF 2018 de renforcer le travail de péréquation entre les Chambres, afin

de maintenir une solidarité entre les différentes structures et de garantir un niveau de ressources suffisant pour l'ensemble des CCI sur le territoire.

De plus la baisse de la taxe affectée sera essentiellement répercutée sur les entreprises en N+1, par une diminution directe de la fiscalité acquittée par les entreprises et s'inscrit dans la politique plus globale de baisse des charges, qui passe ici par l'allègement de la CVAE.

Les Rapporteurs spéciaux souhaitent finalement rappeler l'importance des actions menées par les CCI auprès des entreprises sur l'ensemble du territoire. Dans de nombreux départements, les CCI constituent des interlocuteurs privilégiés pour permettre aux entreprises d'étudier le marché, de développer leur activité ou encore d'avoir accès à une expertise technique. L'effort de rationalisation des dépenses et l'encouragement à la mutualisation des moyens ne doivent pas se faire au détriment d'une offre de proximité, ou de la création de nouveaux services innovants. Un audit réalisé auprès des entreprises de chaque territoire permettrait éventuellement aux CCI d'adapter leurs missions en fonction des spécificités locales, de mesurer les besoins des professionnels et de créer de nouveaux services pertinents au regard des attentes de leurs interlocuteurs.

Les chambres de métiers et d'artisanat qui étaient également touchées par la loi de 2016 doivent aussi renforcer de manière significative les efforts en termes de mutualisation. Elles ne sont pas concernées par une baisse de plafond de taxe affectée, qui baisse néanmoins du seul fait d'un effet de périmètre.

Les Rapporteurs spéciaux attirent l'attention sur l'opportunité d'une réflexion à mener sur le rapprochement entre les CCI et les CMA, réflexion visant à étudier une éventuelle mutualisation des structures et/ou des moyens afin d'assurer le maintien de leurs missions tout en s'inscrivant dans une logique de rationalisation et de maîtrise des dépenses publiques.

6. Les dotations aux CTI et CPDE

Les centres techniques industriels (CTI) sont des établissements qui ont pour objet la promotion du progrès des techniques et sa diffusion, spécialement auprès des PMI, l'amélioration du rendement et de la compétitivité et la garantie de la qualité. Développant des actions dans le domaine de la recherche industrielle appliquée, accompagnent les entreprises en matière de technologies et sont les agents actifs de la politique de normalisation. Aujourd'hui, les CTI mènent principalement des actions collectives de R&D et de transfert de technologies au profit des entreprises industrielles de leur secteur. 12 CTI relèvent de la compétence du Ministre en charge de l'Industrie depuis la création en 2016 du Centre technique des industries de la transformation des matières plastiques et des composites à matrice organique (CTIPC).

Les comités professionnels de développement économique (CPDE) sont des établissements d'utilité publique qui ont pour objet d'assurer la compétitivité des entreprises, d'accroître leur productivité et d'améliorer leur adaptation aux besoins du marché. Ils exercent leurs compétences dans les secteurs de l'habillement, du cuir, de l'ameublement et du bois industriel, et dans les domaines de l'horlogerie, de la bijouterie et des arts de la table.

Historiquement, pour mener à bien leurs missions d'intérêt général, les CTI et les CPDE bénéficient soit de dotations budgétaires, soit de taxes fiscales affectées (TFA), soit plus rarement des deux. Ainsi, les TFA bénéficient à six des 12 CTI sous tutelle du ministre chargé de l'industrie. Les quatre CPDE perçoivent des TFA. 6 CTI bénéficient d'une dotation budgétaire sur le programme 134 :

- Centre Technique des Industries de la Fonderie (CTIF) ;
 - Institut Français du Textile et de l'Habillement (IFTH) ;
 - Centre Technique de la Teinture et du Nettoyage (CTTN / IREN) ;
 - Institut Technique d'Études et Recherche des Corps Gras (ITERG) ;
 - Centre technique du papier (CTP) ;
 - Centre « Forêt, Cellulose, Bois, Ameublement » (FCBA).
- 11 ont perçu une TFA ⁽¹⁾ :
- Centre Technique de l'Industrie de la Mécanique (CETIM) ;
 - Centre Technique des Industries Aérouniques et Thermiques (CETIAT) ;
 - Centre Technique des Industries de la Construction Mécanique (CTICM) ;
 - Centre Technique des Industries du Décolletage (CTDEC) ;
 - L'institut de Soudure (IS) ;
 - Centre Forêt Cellulose Bois construction Ameublement (FCBA) ;
 - Comité de développement économique de l'habillement (DEFI) ;
 - Comité de développement économique des industries de la Forêt, du bois et de l'Ameublement (CODIFAB) ;
 - Comité de développement économique du cuir (CTC) ;
 - Comité de développement économique de l'horlogerie, de la joaillerie, de la bijouterie et des arts de la table (Francéclat) ;
 - Centre technique des industries de la transformation des matières plastiques et des composites à matrice organique (CTIPC), créé par la loi de finances 2016.

(1) Le Centre Forêt Cellulose Bois construction Ameublement (FCBA) perçoit à la fois une dotation budgétaire du MEIN, une subvention du MAF et une taxe fiscale affectée.

Ces organismes, qui emploient au total environ 2 300 personnes, relaient l'action de modernisation menée par les pouvoirs publics dans les secteurs où le nombre des petites et moyennes entreprises devant faire face à des évolutions profondes de leur environnement et à des mutations technologiques (numérisation, usine du futur, transversalité des techniques,...) est particulièrement important.

En 2016, ils ont perçu un total cumulé de taxes fiscales affectées collectées et conservées de 122,07 millions d'euros, ce qui correspond à 90 % des ressources publiques qui leur ont été attribuées, et de dotations budgétaires effectives (après rabots et gels budgétaires).

La baisse des dotations budgétaires s'est poursuivie entre 2012 et 2017. Ces dotations s'élevaient à 20,76 millions d'euros de crédits effectivement disponibles en 2012 contre seulement 13,31 millions d'euros en 2016 et 10,67 millions d'euros en 2017, soit une réduction de 49 % sur cinq ans. La dotation pour 2018 est de 9,95 millions d'euros en AE et en CP.

III. LES MOYENS DES AUTORITÉS DE RÉGULATION

1. Les crédits de la DGCCRF

Les autorités de régulation des marchés et de protection du consommateur sont d'autant plus importantes que les marchés sont libres et dynamiques. Dans ce cadre, la DGCCRF appuie l'action du Gouvernement et développe des actions de protection des publics vulnérables, de développement du numérique en même temps qu'elle participe aux états généraux de l'alimentation.

Son travail d'enquête et de sanctions se structure autour du programme national d'enquête (PNE) qui prévoit des enquêtes récurrentes, pérennes, soit à la demande de la Commission européenne soit au vu d'exigences nationales, ainsi que des enquêtes ponctuelles. Les enquêtes sont, pour la plupart, programmées et exécutées dans les services déconcentrés.

La structuration budgétaire en PLF 2 018 est inchangée par rapport à 2017. Les crédits inscrits au programme 134 concernent le fonctionnement de l'administration centrale, des services à compétence nationale qui lui sont rattachés (service informatique, école nationale et service national d'enquêtes), certains frais de déplacement et les dépenses métiers des agents affectés dans les services régionaux et départementaux.

Ces crédits, d'un montant total de 6,87 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 7,50 millions d'euros en crédits de paiement (CP) dans le PLF 2018, participent à la mise en œuvre des trois actions :

- 16 *Régulation concurrentielle des marchés* ;
- 17 *Protection économique du consommateur* ;
- 18 *Sécurité du consommateur*.

Ils sont répartis sur la base des effectifs affectés à chacune des actions. À cet égard, la DGCCRF compte un total de 3 012 ETP, dont environ 2 400 au niveau déconcentré. Le PLF pour 2018 confirme une tendance à la baisse des effectifs (– 45 ETP), au niveau départemental notamment, alors que la direction se voit imposer un renforcement de certaines missions de contrôle d'une part et un accroissement du nombre de missions d'autre part. La Direction souffre également du fait qu'elle ne dispose plus de l'autorité hiérarchique sur son réseau déconcentré, sauf à l'échelon régional à travers les agents des DIRECCTE. C'est dans ces circonstances que s'est ouverte une réflexion pour la réorganisation de la DGCCRF à l'horizon 2022, dans le but de rendre le fonctionnement de la direction plus opérationnelle.

Les Rapporteurs spéciaux soulignent néanmoins le fait que, dans l'attente de cette réflexion nécessaire sur les missions conduites par la DGCCRF, il convient de maintenir des effectifs suffisants pour assurer l'ensemble des missions sur les territoires. Dans un souci d'économie, certaines emprises départementales, ne comptant désormais que 1 ou 2 personnels, pourraient être régionalisées.

En outre, le basculement des crédits dédiés à la protection du consommateur vers la régulation concurrentielle des marchés peut entraîner certaines difficultés, notamment vis-à-vis des associations de consommateurs dont il est essentiel de maintenir les crédits.

Les Rapporteurs spéciaux estiment qu'il est aujourd'hui nécessaire d'envisager pour la DGCCRF et les associations consoméristes qu'elle subventionne un temps d'adaptation, et plaident pour une baisse graduelle des crédits accordés à cette autorité. Pour préserver une information indépendante de qualité à destination des consommateurs français, il semble préférable d'engager une réflexion générale sur l'organisation du milieu consomériste avant d'en diminuer trop rapidement les ressources.

a. Un effort pour une meilleure régulation concurrentielle des marchés (action 16)

La régulation concurrentielle des marchés a pour but de faire respecter des règles de concurrence favorables au développement d'un marché ouvert et loyal.

À ce titre, l'action de la DGCCRF recouvre la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles d'entreprises (ententes, abus de position dominante) et contre les pratiques restrictives de concurrence entre professionnels (telles que les pratiques abusives entre distributeurs et fournisseurs). Elle contrôle également le respect des règles de concurrence dans les marchés publics et contribue aux travaux de l'Observatoire des prix et des marges, destinés à mesurer l'évolution du prix à la consommation et à analyser les écarts entre prix d'achat et prix de vente.

Cette action est mise en œuvre par les agents spécialisés des DIRECCTE, ainsi que par la veille concurrentielle effectuée par les directions départementales chargées de la protection des populations. En 2016, 850 équivalents temps plein travaillé (ETPT), représentant 66,21 millions d'euros de crédits de masse salariale, ont été mobilisés sur cette action. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit, pour l'action régulation concurrentielle des marchés, 69,77 millions d'euros en crédits de masse salariale, pour 962 ETPT. Le renforcement des crédits et des effectifs témoigne ainsi de l'importance accordée par le Gouvernement à un meilleur fonctionnement concurrentiel des marchés.

Ce renforcement est également la reconnaissance du rôle de premier plan joué par la DGCCRF en matière d'anticipation des nouveaux risques concurrentiels sur les marchés. La hausse des crédits renvoie à la nécessaire adaptation des administrations amenées à intervenir sur ces sujets de pointe.

b. La protection économique du consommateur (action 17)

L'action 17 comporte les crédits destinés à la protection économique du consommateur, notamment en lui donnant l'assurance d'une information claire et loyale dans son acte d'achat. La DGCCRF détecte et sanctionne les pratiques préjudiciables aux consommateurs (publicités mensongères, faux rabais, abus de faiblesse,...) et vérifie la bonne application des règles de publicité des prix. Elle veille également à la bonne utilisation des signes de valorisation des produits.

Les contrôles de la DGCCRF, mis en œuvre par les directions départementales chargées de la protection des populations et par le service national d'enquêtes (SNE), couvrent tous les champs de consommation (produits alimentaires et non-alimentaires, services) et tous les stades de l'activité économique (production, importation, gros, distribution, commerce électronique). 1 451 ETP sont mobilisés à ce titre.

Enfin, l'action n° 17 comporte des dépenses d'intervention en faveur de l'Institut national de la consommation (INC), des associations de consommateurs, du Centre européen des consommateurs français et du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC).

On observe une baisse des crédits alloués à cette action qui ne sont plus que de 115 millions d'euros en autorisation d'engagement et en crédits de paiement en PLF 2 018 contre 121 millions d'euros en AE et en CP en LFI 2017. Cette baisse peut être préjudiciable pour l'existence de la presse et des associations de défense des consommateurs.

Ainsi, les 15 associations nationales agréées qui siègent au Conseil national de la consommation (CNC) ont connu une baisse de 2,10 % de leurs subventions en 2016 et de 8,35 % en 2017 pour atteindre 3,06 millions d'euros. En 2018, le montant des crédits d'intervention accordés à la DGCCRF pour subventionner les associations de consommateurs, l'Institut national de la consommation (INC), le Centre européen des consommateurs (CEC) français et le centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) va connaître une baisse de 40 % par rapport à 2017 au titre de l'effort de maîtrise des dépenses publiques.

Les Rapporteurs spéciaux s'inquiètent des effets potentiels de cette baisse sur la pérennité du mouvement consommériste et sur les implications en matière de maintien d'une information indépendante de qualité à disposition des consommateurs.

c. La sécurité du consommateur (action 18)

Veiller à ce que les produits et les services mis sur le marché ne nuisent pas à l'intégrité physique et à la santé des consommateurs constitue la troisième mission fondamentale assignée à la DGCCRF. Les crédits relatifs à cette mission sont retracés à l'action 18 du programme 134.

Dans le cadre du projet de loi de finances 2018, l'action sécurité des consommateurs a été dotée de 42,19 millions d'euros en crédits de masse salariale, pour 582 ETPT. Par ailleurs, cette action porte 1,33 million d'euros d'AE et de 1,45 million d'euros de CP de crédits de fonctionnement. Les crédits alloués à cette action reculent de 2 millions d'euros par rapport à 2017.

**MOYENS FINANCIERS CONSACRÉS À L'ACTION SÉCURITÉ DU CONSOMMATEUR
ENTRE 2015 ET 2017**

	2016	2017 (prévision)
Dépenses de personnel en millions d'euros	45,24	43,88
Pourcentage de la dotation DGCCRF	21,5	19,5
Nombre ETPT rémunérés	633	590
Crédits de fonctionnement et d'investissement en millions d'euros	0,99	1,58
Budget alloué à la Commission de sécurité des consommateurs (CSC)	0,03	-

Source : ministère des finances.

2. Les crédits de l'ARCEP et les subventions en matière de communications électroniques et d'économie numérique

En matière de communications électroniques et d'économie numérique, outre les crédits de fonctionnement et d'intervention de la Direction générale des entreprises (DGE), le programme 134 porte :

- la subvention versée par l'État à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ;

- la subvention versée par l'État à l'Agence nationale des fréquences (ANFR), d'un montant de 32 millions d'euros en 2018 ;

- la contribution de la France aux organismes internationaux en matière de télécommunications, pour laquelle 11,3 millions d'euros sont prévus en 2018 ⁽¹⁾ ;

- la cotisation du ministère chargé de l'industrie au DVB Project Office, organisme associatif installé à Genève dont le rôle est de rédiger les normes dans le domaine de la plateforme de télévision numérique (d'un montant de 8 000 euros en 2017).

À compter de 2018, le programme 134 portera les crédits nécessaires à la poursuite de la diffusion du signal horaire en grandes ondes à partir du site d'Allouis (25,25 millions d'euros en AE et 5,25 millions d'euros en CP) et la subvention au Commissariat aux communications électroniques de défense CCED (14,6 millions d'euros en AE et en CP). Ces crédits ont fait l'objet d'un transfert en provenance du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*.

(1) Le principal poste à ce titre est la contribution de la France au budget de l'Union internationale des télécommunications (UIT), qui s'élève à 6 678 000 CHF en 2017 et 2018.

Les crédits de l'ARCEP sont inscrits sur l'action 13 du programme, dotée de moyens en augmentation : ils passent de 23,1 millions d'euros en LFI 2017 à 27,04 millions d'euros en PLF 2 018. Le Gouvernement consacre ainsi le rôle de l'ARCEP comme acteur essentiel de l'entrée de la France dans l'ère du numérique, en ce qu'elle doit garantir d'une part la mise en œuvre d'un nouveau cadre de régulation, d'autre part l'accompagnement d'un nombre croissant d'opérateurs, notamment publics, sur le marché du très haut débit fixe.

En outre, en 2018, l'institution porte la vice-présidence de l'organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) par le président de l'ARCEP, dans le prolongement de la présidence assurée en 2017. Cet engagement conduit à une forte implication de l'ARCEP, aux côtés des autorités françaises, sur la stratégie numérique européenne, notamment sur la révision des directives en matière de télécoms et de colis transfrontaliers ou sur des initiatives à l'égard des acteurs de l'internet ou en faveur de l'internet des objets.

Les Rapporteurs spéciaux saluent cette augmentation des crédits de l'ARCEP, reconnaissance du rôle de premier plan joué par l'opérateur dans la stratégie numérique du Gouvernement, notamment en matière de relations avec les opérateurs des télécoms dans le cadre de la couverture à 100% du territoire national en Très Haut Débit.

DEUXIÈME PARTIE : LA CRÉATION D'UN ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE ET JURIDIQUE EN FAVEUR DE LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

I. UNE TRANSFORMATION PÉRENNE DU CICE EN BAISSÉ DE COTISATIONS SOCIALES DÈS 2019

Le Gouvernement et la majorité ont entrepris une transformation majeure du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) afin de rendre l'effort fiscal en faveur des entreprises plus simple et plus pérenne. En effet, alors qu'un crédit d'impôt peut facilement être remis en cause, une baisse de cotisations sociales constitue une réglementation plus pérenne et moins susceptible de brusques variations.

En 2017 et en 2018, le CICE s'applique et demeure calculé sur la base des rémunérations que les entreprises versent à leurs salariés au cours de l'année civile dans la limite de 2,5 fois le salaire minimum de croissance (SMIC). Au titre de la première année d'application du dispositif (rémunérations versées en 2013), le taux du crédit d'impôt était fixé à 4 %. Pour les rémunérations versées en 2014, 2015 et 2016, le taux applicable était de 6 %, puis de 7 % pour les rémunérations versées à compter du 1er janvier 2017.

Pour suivre et évaluer les objectifs du dispositif, le comité de suivi national du CICE remet un rapport annuel sur la mise en œuvre du CICE. Ce comité regroupe parlementaires, partenaires sociaux, administrations et experts, dont font partie, à compter de cette nouvelle législature vos Rapporteurs Spéciaux, Xavier Roseren et Olivier Grégoire. Le comité a remis son cinquième rapport annuel le 3 octobre 2017.

L'évaluation considère que le CICE s'est en partie diffusé dans l'ensemble du système productif, le long de chaînes de valeur dès le début de la mise en place du dispositif, en 2013 et 2014. Les entreprises les plus bénéficiaires ont transmis une partie de leur CICE à leurs entreprises clientes ou donneuses d'ordre, en réduisant ou en limitant la hausse des prix des biens et services qu'elles leur vendent. L'étude de l'Insee montre que le CICE s'est bien traduit dès 2013 et 2014 par des baisses de prix dans certains secteurs de l'économie, sans pour autant que le phénomène soit général. L'impact global ressortirait à 0,1 point à la baisse sur l'indice des prix à la production dans l'industrie, 0,2 point dans les services et 0,8 point dans l'entretien et l'amélioration du bâtiment.

Le comité note que le CICE a conduit à une amélioration des marges des entreprises, mais cet effet n'est que partiellement identifiable avec les méthodes microéconométriques employées. Le comité tient pour robustes les résultats des équipes de recherche qui concluent à l'absence d'impact de court terme du CICE, c'est-à-dire en 2013 et 2014, sur l'investissement, la recherche et développement

et les exportations. Cette absence d'effet à court terme n'est pas surprenante, si l'on considère que les décisions d'investissement présupposent l'accroissement effectif des marges et qu'elles peuvent nécessiter du temps pour être mises en œuvre.

Concernant l'emploi, le comité constate un effet positif mais modéré, de l'ordre de 100 000 emplois sauvegardés ou créés sur la période 2013-2015 (mais dans une fourchette large, allant de 10 000 à 200 000 emplois). De façon générale, l'ensemble des travaux quantitatifs et qualitatifs menés depuis 2014 font apparaître une très grande diversité de comportements économiques des entreprises face au CICE.

Les Rapporteurs spéciaux identifient plusieurs insuffisances du dispositif qui justifient sa transformation en allègement de cotisations sociales. En premier lieu, les effets du CICE sont décalés dans le temps. Le CICE est annuel et n'intervient financièrement qu'au moment de la déclaration et du paiement du solde de l'impôt, soit généralement à partir du mois de mai de l'année suivant le paiement des salaires.

Par ailleurs, les modalités de remboursement du crédit d'impôt renforcent ce décalage temporel. En effet, si le CICE excède l'IS ou l'impôt sur le revenu (IR), il est reporté sur les années suivantes (excepté pour les entreprises pouvant faire une demande de restitution immédiate, telles que les petites et moyennes entreprises (PME) ou les jeunes entreprises innovantes). Bien que le dispositif de préfinancement prévu dans le cadre du CICE permette d'atténuer ce double décalage temporel, les allègements généraux de cotisations présentent l'avantage de produire leur effet financier au moment du paiement des cotisations sociales, donc mensuellement ou trimestriellement.

Le CICE est également complexe puisqu'il implique des démarches administratives de la part des entreprises, accompagnées de formulaires spécifiques. Aussi, même si le préfinancement permet de gommer les effets dans le temps du CICE et son décalage sur l'année N+1, il nécessite de monter un dossier parfois très lourd.

En outre, le CICE ne s'applique pas à l'ensemble des employeurs. Le CICE venant en allègement de l'IS ou de l'IR, il bénéficie aux employeurs soumis à ces impôts et employant des salariés dont la rémunération horaire est inférieure à 2,5 SMIC.

En revanche, l'allègement général de cotisations concerne tous les employeurs déclarant et payant des cotisations et des contributions sociales aux organismes de recouvrement social, à commencer par les associations et le secteur de l'économie sociale et solidaire.

Ainsi, conformément aux engagements du Président de la République et au discours de politique générale du Premier ministre du 4 juillet 2017, l'article 42 du PLF 2 018 supprime le crédit d'impôt pour la compétitivité et

l'emploi (CICE), qui sera remplacé par un allègement de cotisations patronales à compter du 1er janvier 2019. Cet allègement, qui sera instauré dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018, consistera en une réduction pérenne de cotisations patronales de 6 points sur les salaires inférieurs à 2,5 fois le salaire minimum de croissance (SMIC), complété par un allègement renforcé de 3,9 points au niveau du SMIC (soit un total de 9,9 points).

Cette bascule accroîtra l'efficacité du soutien accordé aux entreprises en maximisant son effet sur l'emploi, grâce à une amplification des allègements sur les bas salaires, et en facilitant les démarches des employeurs, familiers des allègements généraux de cotisations sociales qui seront ainsi délivrés des formalités déclaratives spécifiques au CICE.

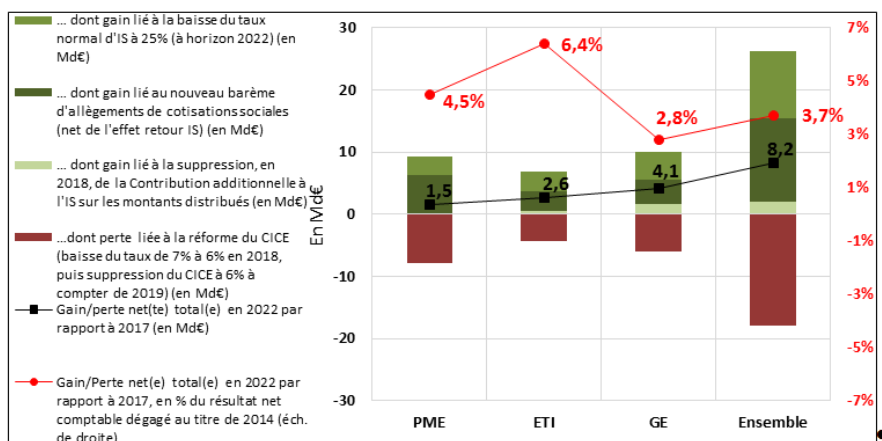
Afin d'organiser la transition d'un système à l'autre, le taux du crédit d'impôt sera ramené de 7 % à 6 % pour les rémunérations versées à compter du 1er janvier 2018, soit le taux applicable en 2016. Il représentera en 2018 un total de 21 milliards d'euros contre 16,5 milliards d'euros en 2017.

L'allègement pérenne de cotisation entrant en vigueur dans deux ans, l'année 2019 sera particulièrement profitable pour les entreprises puisque ces dernières bénéficieront de l'allègement de cotisations et également du remboursement du CICE au titre des salaires pour l'année 2018.

Cette double année, pesant sur les dépenses publiques et donc sur le déficit public, a fait l'objet d'une négociation avec l'Union Européenne qui a acté qu'il s'agissait de dépenses extraordinaires n'étant pas appelées à entrer dans le calcul du déficit public et ne remettant donc pas en cause la sortie de la France de la procédure pour déficit public excessif.

Les Rapporteurs spéciaux soulignent que la transformation du CICE en allègements de cotisations sociales - hors retour IS - serait globalement neutre pour les entreprises dans un premier temps puis favorable si l'on prend l'ensemble des réformes conduites.

En effet, si l'on intègre également les baisses successives du taux d'IS, en comptant donc l'ensemble des réformes envisagées (bascule CICE/cotisations, baisse du taux d'IS, et suppression de la taxe « 3 % dividendes »), les entreprises devraient être en moyenne nettement gagnantes à échéance de la fin du quinquennat. Les entreprises imposables au régime normal de l'IS bénéficieront de ces réformes à hauteur de 8,2 milliards d'euros en 2022, ce qui représente près de 3,7 % de leur bénéfice comptable.



Source : ministère des finances.

La simulation a été réalisée sur la base des données 2014 disponibles (créances de CICE, liasses fiscales au régime réel normal de l'IS, simulation des allègements de cotisations via les DADS, reconstitution de la contribution 3 % dividendes à partir des liasses fiscales). Les résultats présentés rendent compte des gains/pertes moyens pour les entreprises des mesures fiscales envisagées, en comparant leurs effets en fin de quinquennat à la situation 2017 simulée.

Cette baisse de prélèvements bénéficiera fortement aux entreprises de taille intermédiaire et à l'industrie, qui sont parmi les plus exposées à la concurrence internationale et dont les performances à l'exportation seront ainsi soutenues.

De plus, au-delà de la logique comptable, les allègements de cotisations sociales constituent une mesure de simplification par rapport au CICE. Cette mesure, plus lisible, et contemporaine de l'exercice, sera donc également plus efficace que le CICE.

Les Rapporteurs spéciaux estiment qu'il serait opportun, dans le long terme, de se pencher sur l'extension de l'allègement pérenne de charges afin de l'ouvrir aux salaires dont le montant est supérieur à 2,5 fois le SMIC.

Sur ce dernier point, le travail mené par le comité de suivi du CICE sera particulièrement intéressant. De même, l'évaluation des bénéfices de cette mesure par rapport aux résultats obtenus par le CICE sur la croissance et l'emploi seront des données particulièrement intéressantes sur lesquelles une attention particulière devra être portée.

De manière plus générale, une réflexion plus globale sur le coût du travail en France à la suite de ces réformes, avec d'éventuelles comparaisons au niveau européen, mériterait d'être menée.

II. UN GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT QUI VIENT RENFORCER LA POLITIQUE INDUSTRIELLE ET D'INNOVATION

1. Le lancement d'un grand plan d'investissement de 57 milliards d'euros sur le quinquennat

Le Gouvernement a décidé le lancement d'un grand plan d'investissement (GPI) de 57 milliards d'euros. Les Rapporteurs spéciaux saluent le lancement de ce Grand Plan qui viendra accompagner les réformes structurelles profondes lancées par la nouvelle majorité, en matière de droit du travail ou de fiscalité du capital notamment. Cet investissement public viendra soutenir la croissance économique ces prochains mois et années.

Les crédits du Grand Plan d'Investissement se répartissent de la façon suivante :

– 12 milliards d'euros de crédits réorientés à l'intérieur des missions budgétaires de l'État ;

– 11 milliards d'euros d'instruments financiers sans effet sur le déficit public (prêts, fonds propres, fonds de garantie type Caisse des dépôts) qui seront déployés principalement par la BPI et la Caisse des dépôts ;

– 10 milliards d'euros pour financer le PIA 3 établi sous le précédent quinquennat mais qui ne disposait jusqu'ici que d'autorisations d'engagement (AE) ;

– 24 milliards d'euros de dépenses nouvelles.

Ces crédits auront vocation à relever quatre défis majeurs de la France sur le plan économique, écologique et social : la neutralité carbone, l'accès à l'emploi, la compétitivité par l'innovation et l'État numérique.

Les Rapporteurs spéciaux saluent la cohérence de ce Grand Plan. L'État a trop longtemps investi de façon diffuse, éparse. Ce plan est global, lisible, crédible. Une attention très forte sera par ailleurs portée à l'identification des projets les plus porteurs.

Dans le domaine de l'innovation et du soutien aux entreprises, le Grand Plan d'Investissement a pour objectif de consolider le lien entre la recherche publique et la recherche privée et d'encourager à la prise de risque dans les secteurs de demain, comme l'intelligence artificielle, l'exploitation des mégadonnées, les nanotechnologies ou la cybersécurité. **3,5 milliards d'euros seront ainsi débloqués pour soutenir l'excellence scientifique française.** Il s'agit en priorité de consolider l'émergence de grandes universités intégrées de rang mondial, dynamisant l'ensemble du système d'enseignement supérieur et de recherche.

Les Rapporteurs spéciaux se réjouissent que 4,6 milliards d’euros soient également alloués au soutien de l’innovation dans les entreprises. Des concours d’innovation seront ainsi lancés pour sélectionner plusieurs centaines de PME ou start-ups dans des domaines stratégiques. Ces concours cibleront des projets avec une vision claire des marchés cibles et sur lesquels le porteur de projet démontre sa capacité à devenir un acteur majeur. L’innovation sera entendue au sens large et pourra concerner une technologie, un design, un nouvel usage, une nouvelle expérience utilisateur, ou encore un nouveau modèle économique. L’État investira en fonds propres dans ces entreprises, ce qui leur permettra de croître plus rapidement, et permet d’espérer un retour sur investissement à terme.

Enfin, dans le domaine du numérique, le soutien à la numérisation de l’action publique sera privilégié pour intégrer les nouvelles technologies aux services publics et pour maîtriser durablement les dépenses publiques. Le Grand Plan d’Investissement mobilisera 4,4 milliards d’euros rendre l’État plus agile et améliorer la qualité et l’accessibilité des services publics, notamment en accélérant leur transformation numérique, et pour accompagner durablement la baisse des dépenses publiques. Le Grand Plan d’Investissement aura pour objectif 100 % des services publics dématérialisés (hors délivrance des titres d’identité) et il permettra par ailleurs d’investir pour réduire durablement la dépense publique d’ici 2022.

En conclusion, les Rapporteurs spéciaux saluent plusieurs engagements pris par ce Grand Plan :

- les investissements seront parfaitement cohérents avec les réformes portées en parallèle ;

- il y aura une évaluation, un suivi de cohérence pour réorienter si besoin les investissements ;

- l’objectif du Plan est bien celui d’une meilleure efficacité de l’action publique, d’une meilleure maîtrise de la dépense publique.

2. L’articulation du plan et les plans pour la nouvelle France industrielle

Le GPI doit s’articuler au mieux avec les actions publiques prévues dans le cadre des 9 solutions industrielles et des filières.

Succédant aux 34 plans élaborés lors de la première phase de la Nouvelle France Industrielle, 9 solutions thématiques, correspondant à autant de priorités et visant la concrétisation de projets industriels, ont en effet été identifiées en 2015 : économie des données, objets intelligents, confiance numérique, alimentation intelligente, nouvelles ressources, ville durable, mobilité écologique, médecine du futur, transports de demain. Pour chaque solution, des chefs de projet ont été identifiés parmi les acteurs clés, et des feuilles de route arrêtées. Sous le co-pilotage du ministre chargé de l’économie, de l’industrie et du numérique et des

ministres concernés, des revues stratégiques de chaque solution sont périodiquement organisées.

Depuis le lancement de la Nouvelle France Industrielle, de nombreux projets et initiatives concrètes ont émergé pour chacune des 9 solutions. Plus de 1 000 projets ont été soutenus depuis 2013, pour un montant d'aide publique dépassant 1,9 milliard d'euros. Les descriptions détaillées des solutions, les chiffres de montants d'investissements publics, de projets soutenus, et des exemples sont accessibles en détail dans le rapport publié fin 2016 sur la Nouvelle France Industrielle ⁽¹⁾. De manière synthétique, les volumétries qui y sont décrites sont les suivantes, par solution :

Solution	Montant de soutien public mobilisé à fin 2016	Nombre de projets soutenus à fin 2016
Économie des données	250 millions d'euros	87
Objets intelligents	100 millions d'euros	60
Confiance numérique	350 millions d'euros	60
Alimentation intelligente	90 millions d'euros	60
Nouvelles ressources	100 millions d'euros	150
Ville durable	145 millions d'euros	43
Mobilité écologique	350 millions d'euros	Environ 150 (avec sites d'expérimentations)
Médecine du futur	300 millions d'euros	400
Transports de demain	240 millions d'euros	24

L'Industrie du Futur vise à amener chaque entreprise à moderniser son outil industriel et à transformer son modèle d'affaires par le numérique. L'enjeu est de forger une industrie plus connectée, plus compétitive, plus réactive aux besoins de ses clients, plus respectueuse de son environnement et des travailleurs. L'Alliance pour l'Industrie du Futur (AIF) a ainsi été fondée en juillet 2015 sous la forme d'une association loi de 1901 autour d'un noyau dur d'acteurs de l'industrie et du numérique et des fédérations professionnelles (représentant plus de 33 000 entreprises). Elle bénéficie, dans le cadre d'une convention triennale, d'un soutien financier de l'État pour les actions qu'elle mène en faveur de l'Industrie du futur (350 000 par an).

Le programme Industrie du Futur s'articule autour de quatre chantiers prioritaires :

1. Développer l'offre technologique, en menant des projets de R&D et de démonstrateurs sur l'ensemble des technologies de l'Industrie du Futur (robotique, fabrication additive, etc.).

(1) <https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/dp-indus-futur-2016.pdf>

2. L'accompagnement des entreprises dans leur transformation vers l'Industrie du Futur. Au 31 décembre 2016, près de 4 100 PME et ETI industrielles ont bénéficié ou sont engagées dans un accompagnement vers l'Industrie du Futur.

3. Le troisième enjeu de l'Industrie du futur est la formation des salariés aux évolutions technologiques et l'adaptation des compétences aux enjeux d'avenir. L'action « Adaptation et qualification de la main-d'œuvre » du PIA 3 (100 millions d'euros) permettra de soutenir les projets d'ingénierie de formation.

4. Le quatrième enjeu concerne la promotion de l'Industrie du Futur française et la valorisation du savoir-faire français, notamment à l'international. Cela passe notamment par le développement d'une marque commune « French Fab », portée par l'État et ses opérateurs, pour valoriser l'offre française à l'international.

Les Rapporteurs spéciaux soulignent la nécessité de s'appuyer sur les dispositifs existants, comme l'alliance pour l'industrie du futur, dans le déploiement du grand plan d'investissement afin de ne pas multiplier les déjà nombreuses structures d'appui à l'innovation. L'enjeu en la matière est fondamental : relancer l'industrie en France, rattraper le retard pris ces dernières années sur des sujets aussi essentiels que la robotisation. Les Rapporteurs appellent à la structuration et à la fédération du milieu industriel, et saluent les efforts réalisés sur ce thème récemment. En particulier, ils accueillent avec un très vif enthousiasme le succès remporté par le label French Tech, et resteront attentifs aux effets du label French Fab venant d'être lancé.

3. La création d'un fonds pour l'innovation de rupture

Le Gouvernement a annoncé qu'un plan de cessions de participations dans des entreprises publiques serait mis en œuvre dès fin 2017 pour un montant global de 10 milliards d'euros.

Les cessions visent à alimenter le fonds pour l'innovation et l'industrie, voulu par le président de la République, dès que celui-ci sera constitué. Il permettra à terme une source de revenus stables estimée à 200 ou 300 millions d'euros par an. La possibilité de transférer des dividendes, parfois plus rémunérateurs en raison de la faiblesse des taux d'intérêt, est également à l'étude. Les Rapporteurs attirent l'attention sur la nécessité d'identifier les actifs les plus rémunérateurs, et ceux pouvant faire l'objet d'une cession, et d'en informer la représentation nationale. Un équilibre est à trouver entre conservation d'actifs stratégiques et vente dans les meilleures conditions de titres clairement identifiés.

Les Rapporteurs insistent également sur la nécessité de placer le Fonds en complément des financements existants. Il convient d'éviter de recréer des structures nouvelles de gestion ou de fléchage des fonds, pour garantir de la lisibilité dans la structure d'investissement de l'État, et de réfléchir à l'opportunité de subventions directes à certains secteurs.

Dans l'intervalle, le produit des cessions sera déposé sur le compte d'affectation spéciale « CAS PFE » géré par l'APE. Les cessions interviendront au rythme et aux conditions les plus intéressantes pour l'État. Les caractéristiques techniques et juridiques du fonds sont en cours de finalisation avec pour objectif de le mettre en place d'ici la fin 2017.

III. LE FINANCEMENT DU « PLAN TRÈS HAUT DÉBIT »

La stratégie gouvernementale pour le déploiement du très haut débit et les modalités de financement du plan « France Très haut débit » font l'objet d'un programme spécifique au sein de la mission *Économie* (programme 343). **L'intervention financière de l'État, estimée à 3,3 milliards d'euros d'ici 2022, est essentiellement destinée à soutenir le déploiement des réseaux d'initiative publique (RIP).**

Ce soutien était initialement entièrement assuré par les crédits du Fonds national pour la société numérique (FSN). Toutefois, le montant d'aide découlant des projets qui ont fait l'objet d'une décision favorable du Premier ministre dépassant les crédits disponibles dans le cadre du FSN (900 millions d'euros), **la loi de finances pour 2015 a créé un nouveau programme intitulé, « Plan France Très haut débit » (programme 343), destiné à prendre le relais des crédits du FSN, dès 2015 pour ce qui est des autorisations d'engagement, et à compter de 2019 pour les crédits de paiement.**

Les ouvertures d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement effectuées ou prévues sur ce programme sont les suivantes :

Année	2016	2017	2 018	2019	2020
AE (en millions d'euros)	734,9	623,5	495,1	0	3
CP (en millions d'euros)	0	0	0	220	561,9

Dans le cadre de la stratégie gouvernementale en faveur du déploiement du très haut débit, le FSN puis le programme 343 sont destinés :

– d'une part, à abonder le financement des projets de réseaux à très haut débit des collectivités territoriales ;

– d'autre part, à soutenir des travaux de recherche et développement en vue de préparer une nouvelle génération de satellites dédiés à l'accès à très haut débit à Internet et permettant d'assurer à terme une couverture exhaustive du territoire national.

S’agissant du soutien aux réseaux d’initiative publique, le programme 343 a maintenant pris le relais du FSN pour ce qui est des autorisations d’engagement. S’agissant du volet satellite, 70 millions d’euros ont été engagés en deux tranches – 40 millions d’euros fin 2011, puis 30 millions d’euros début 2014 – dans le cadre de conventions avec le CNES.

Le soutien du FSN au développement des usages, contenus et services numériques innovants s’effectue à travers le versement de subventions et d’avances remboursables, d’une part ; la prise de participations et l’octroi de prêts, d’autre part. À la fin 2016, 35 appels à projets et 2 appels à manifestation d’intérêt portant sur diverses thématiques (logiciel embarqué, objets connectés, sécurité numérique, *cloud computing*, *big data*, calcul intensif et simulation numérique, nano-électronique, santé numérique, e-éducation, ville numérique...) avaient été clôturés et 391 projets décidés.

Le montant des engagements et des décaissements a évolué de la façon suivante :

Année	2014	2015	2016
Engagements (en millions d’euros cumulés au 31/12)	656	760	848
CP (en millions d’euros)	276	389	468

En matière de prises de participation et de prêts, le FSN a permis de mettre en place le FSN PME Ambition numérique, fonds commun de placement dans l’innovation, constitué le 1^{er} décembre 2011 et dont la société de gestion est Bpifrance. Le FSN PME Ambition numérique a pour objectif de soutenir les PME du numérique présentant un fort potentiel de croissance, au stade du capital risque et du capital développement, en intervenant en tant que co-investisseur et pour des prises de participation limitées à 33 % du capital. **L’enveloppe de 400 millions d’euros initialement prévue pour le FSN PME Ambition numérique a été ramenée à 300 millions, qui ont été entièrement versés à Bpifrance. À la fin 2016, le FSN PME Ambition numérique avait investi dans 34 sociétés pour un montant total de 149 millions d’euros (y compris les réinvestissements).**

Le FSN participe également au financement de sociétés de projet. À la mi-2017, 97,3 millions d’euros ont ainsi été investis sous forme de prises de participation ou de prêts participatifs, alors que 22,5 millions d’euros de prêts ont été octroyés. À la suite du désengagement du FSN de Cloudwatt et Numergy, les projets restant en cours concernent essentiellement la numérisation et la valorisation du patrimoine de grands établissements publics ou d’entreprises du secteur culturel (INA, RMN, Centre Pompidou, Gaumont...). À partir de 2018, le PIA 3 devrait commencer à prendre le relai du FSN pour le financement des actions de l’État dans le domaine du numérique.

IV. UNE RÉFLEXION À POURSUIVRE EN MATIÈRE D'AIDES AUX ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ

1. Le maintien d'une capacité d'intervention à travers le FDES (CAS Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés)

a. Le fonctionnement du CIRI et des CODEFI

Le CIRI (Comité interministériel de restructuration industrielle) a pour mission d'aider les entreprises de plus de 400 salariés qui connaissent des difficultés de financement à élaborer et mettre en œuvre des solutions permettant d'assurer leur pérennité et leur développement, à l'issue d'une phase de redressement.

L'intervention du CIRI vise à élaborer le financement global d'un plan d'affaires solide, équilibré et durable : lors de cette dernière étape, le CIRI va mener une action de médiation auprès des partenaires financiers pour élaborer le financement du plan d'affaires. Cette action est facilitée par la constitution d'un « réseau » d'interlocuteurs, composé des correspondants des départements « affaires spéciales » des banques, d'investisseurs industriels et financiers ainsi que des professionnels intervenant en matière de restructuration d'entreprises (avocats, auditeurs, administrateurs judiciaires...).

Les CODEFI conduisent des actions de même nature au niveau départemental. Ils sont présidés par le préfet et vice-présidés par le directeur départemental des finances publiques. Par ailleurs, les représentants de la Banque de France, de l'URSSAF, du pôle emploi, de la direction départementale du travail et des DIRECCTE sont également membres des CODEFI. Les parquets peuvent participer aux travaux en tant qu'observateurs.

Depuis leur mise en place fin juin 2012, les commissaires au redressement productif (CRP) s'appuient au plan local sur les CODEFI et leurs moyens d'action. L'action des CRP et des CODEFI s'inscrit dans une approche de soutien aux entreprises en difficulté à travers deux axes :

- une mission de détection, d'accueil et d'orientation des entreprises en difficulté ;
- une mission d'intermédiation en faveur des entreprises en difficulté.

Les moyens budgétaires du CIRI et des CODEFI correspondent, pour l'essentiel, aux prêts du FDES (programme 862 *Prêts pour le développement économique et social*). À ces prêts, il convient d'ajouter la capacité à réaliser des audits (programme 305). Ces prêts visent à accompagner ces entreprises dans leur restructuration financière, industrielle et commerciale. Ils constituent des participations ponctuelles de l'État au plan de financement d'entreprises en restructuration et rencontrant des difficultés à accéder au crédit. Ces prêts remboursables sont rémunérés. Ils permettent d'assurer un effet de levier sur la

mobilisation des concours financiers privés en crédibilisant le plan d'affaires présenté. Ils constituent une réponse aux défaillances du marché du crédit.

Les Rapporteurs spéciaux soulignent l'action extrêmement bénéfique du CIRI, et plaident pour une meilleure publicité de ce type d'accompagnement. Plus globalement, ils appellent à une plus forte intégration dans la vie économique des structures publiques d'accompagnement des entreprises en difficulté, et voient dans cette question un enjeu majeur de sauvegarde de l'activité et de l'emploi sur nos territoires pour ces prochaines années. La question d'une intervention en amont, pour prévenir les défaillances, encourager les restructurations, cessions et fusions pour pérenniser les activités, sera au cœur de la loi sur les entreprises qui devrait être présentée en 2018.

b. Les crédits du FDES

Les crédits du programme 862 permettent de financer les prêts du Fonds de développement économique et social (prêts FDES) octroyés par l'État en faveur d'entreprises en difficulté ayant « des perspectives réelles de redressement de l'équilibre de leur exploitation, fondées sur des mesures économiques, industrielles, financières ou sociales ».

En 2016, trois nouveaux prêts FDES ont été accordés : Éditions des Fédérés (presse), pour 0,458 million d'euros, Profialis (production de fenêtres en PVC), pour 0,2 million d'euros et Financière Turenne-Lafayette (agroalimentaire), pour un montant initial de 70 millions d'euros.

En septembre 2017, un nouveau prêt a été accordé, au profit de l'entreprise Nantaise des Eaux Ingénierie pour 132 000 euros et deux autres prêts sont en cours de finalisation, pour un montant cumulé de 2,5 millions d'euros. Toutefois, les montants unitaires des prêts FDES sont potentiellement très élevés, et parfois décidés et mis en œuvre dans l'urgence par le CIRI. Pour ces raisons, la consommation de crédits du programme 862 pourrait être significativement supérieure d'ici la fin 2017.

Concernant 2018, le montant des crédits budgétaires (en AE et en CP) demandés s'élève à 100 millions d'euros, garantissant un maintien des capacités d'intervention au niveau de 2017, en cohérence avec la volatilité et le volume de certains prêts non anticipés. Afin de gérer au mieux la sortie de la crise économique, le Gouvernement souhaite en effet maintenir son outil d'accompagnement de la restructuration financière et commerciale d'entreprises en difficultés. Ainsi, la demande du Gouvernement est de 100 millions d'euros de crédits en AE et en CP, sans reports de crédits antérieurs.

Par conséquent, la baisse de crédits, intervenue entre 2014 et 2016, est aujourd'hui interrompue pour revenir à une capacité d'intervention du FDES plus conforme au niveau antérieur, ce que saluent les Rapporteurs spéciaux.

Si l'utilité du FDES n'est pas contestable, la compatibilité de certains prêts au regard des règles communautaires sur les aides d'État reste cependant parfois délicate. La Commission européenne a en effet systématiquement ouvert des procédures d'examen sur les dossiers qui ont fait l'objet de prêt FDES important au cours des dernières années.

L'examen des procédures du FDES par la Commission européenne au titre des aides d'État.

Sur le dossier Financière-Turenne-Lafayette, l'État a effectué un apport à une fiducie d'un montant initial de 70 millions d'euros. Ce mécanisme permettait à l'État d'ajuster le montant de sa participation finale en fonction de la position prise par les établissements privés. La somme apportée *in fine* a été ramenée à 13 millions d'euros, soit 20 % du tour de table, le reste étant apporté par les banques créancières du groupe. Fin décembre 2016, la Commission européenne a demandé des informations à l'État, qui lui a démontré qu'il avait agi comme un investisseur avisé en économie de marché, et, par là même, qu'il ne s'agissait pas d'une aide d'État. Par une décision du 16 mars 2017, la Commission européenne a ainsi annoncé ne pas poursuivre l'enquête et clôturer l'affaire.

Sur le dossier Fagor Brandt (FDES de 47,5 millions d'euros), la Commission a finalement rendu une décision sans objet au cours du premier trimestre 2016 suite au remboursement par l'entreprise des montants de récupération demandés par la Commission (2,2 millions d'euros).

Sur le dossier Mory-Ducros, la Commission a rendu en novembre 2015 une décision déclarant illégaux le prêt FDES (17,5 millions d'euros), le dispositif d'accompagnement renforcé (7,7 millions d'euros) et l'allocation temporaire dégressive (0,7 million d'euros). Les autorités européennes ont considéré s'agissant du prêt FDES que le niveau du taux d'intérêt était non-conforme à un taux de marché et le montant de l'aide s'apprécie alors comme l'écart entre le taux du prêt (1 %) et le taux de marché retenu par la Commission européenne (10,53 %), majoré des intérêts de retard. La composante d'aide calculée sur cette base est de 1,7 million d'euros environ.

2. Le rôle des commissaires au redressement productif (CRP)

Installés en 2012, les Commissaires au redressement productif (CRP) ont rapidement trouvé leur place dans le paysage des acteurs de l'accompagnement des entreprises.

Leur nombre est maintenu à 22 pour demeurer au plus près des entreprises. Cette proximité, associée à une forte réactivité, leur permet d'intervenir en synergie avec les acteurs locaux (médiateurs régionaux interentreprises, médiateurs du crédit, administrateurs et mandataires judiciaires, tribunaux de commerce...). Leurs actions bénéficient également du soutien national du cabinet du ministre de l'économie et des finances, du Comité interministériel pour la restructuration industrielle (CIRI) et de la direction générale des entreprises (DGE).

Les CRP sont, au niveau régional, les interlocuteurs privilégiés des entreprises en difficulté ou en restructuration qui comptent moins de 400 salariés. Ils coordonnent, sous l'autorité des préfets de région, l'ensemble des actions de l'État et de toutes les parties prenantes pour la recherche de solutions aux difficultés des entreprises. Pour cela, ils peuvent s'appuyer sur l'ensemble des services de l'État, comme sur les services des opérateurs publics (Bpifrance, CDC...) ou les collectivités territoriales, en fonction des dossiers évoqués. Il s'agit au sein de chaque territoire, d'intervenir au plus près des entreprises et de bâtir des solutions adaptées à leurs situations.

C'est pourquoi, dans la recherche de solutions aux difficultés des entreprises, ils participent aux échanges avec les créanciers, interviennent dans la recherche de partenaires financiers et d'investisseurs, voire de repreneurs, afin de pérenniser l'activité industrielle et préserver l'emploi.

Les interventions des CRP sont d'autant plus efficaces qu'ils sont sollicités tôt par les entreprises en difficultés. C'est pourquoi ils identifient le plus en amont possible les difficultés des entreprises, en animant notamment une cellule de veille et d'alerte précoce. L'Urssaf et la DRFIP participent également à cette cellule ; les CRP peuvent d'ailleurs mobiliser un audit du Comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI) lorsque cela leur paraît nécessaire.

Le nombre d'entreprises accompagnées en 2016 est de 2 596. Il a diminué de près de 6 % par rapport à 2015 (2 769). Cette baisse s'explique par le nombre d'entreprises sorties du dispositif en 2016. Pour autant, le nombre d'entreprises nouvellement accompagnées était en augmentation au 1er janvier 2017 (382 cas). La taille moyenne des entreprises est passée de 97 salariés en 2015 à 132 salariés, augmentant la complexité des cas à traiter, tant au plan industriel que du financement.

Les CRP accompagnent majoritairement des entreprises *in bonis* car sur les 2 596 dossiers, seules 338 entreprises étaient en procédure collective. Ce constat met en lumière l'efficacité des outils de veille et d'anticipation mis en place par les CRP, en lien avec l'ensemble des acteurs locaux. Enfin, si les entreprises de toutes les filières bénéficient d'un accompagnement des CRP, on constate que ce sont les filières du BTP, de l'industrie agroalimentaire et de l'automobile qui les mobilisent le plus.

Les Rapporteurs spéciaux plaident toutefois pour étendre la réflexion, en matière d'aide aux entreprises en difficulté, à la question de l'apport de « new money » par les investisseurs, souvent décisif pour permettre à une entreprise de rebondir. L'ordre des privilèges en matière de recouvrement de créances pourrait ainsi être questionné dans le sens d'une amélioration de la motivation des investisseurs à tenter de relancer une entreprise en procédure collective, alors que près de 50 % d'entre elles font faillite faute d'apport de capitaux.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission poursuit l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2018 (n° 235).

Après l'audition de MM. Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, et Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères (voir le compte rendu de la commission élargie du 8 novembre 2017 à 16 heures 15⁽¹⁾), la commission examine les crédits de la mission Économie : Développement des entreprises et régulations ; compte spécial Prêts et avances à de particuliers ou à des organismes privés (Mme Olivia Gregoire et M. Xavier Roseren, rapporteurs spéciaux) ; Commerce extérieur (M. Nicolas Forissier, rapporteur spécial) Statistiques et études économiques ; Stratégie économique et fiscale ; compte spécial Accords monétaires internationaux (MM. Philippe Chassaing et Alexandre Holroyd, rapporteurs spéciaux).

Article 29 et état B

La commission examine ensuite les crédits de la mission Économie et des comptes spéciaux Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés et Accords monétaires internationaux.

La commission examine l'amendement II-CF281 de M. Joël Giraud, rapporteur général.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Cet amendement vise à renforcer les moyens du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce, le FISAC, à hauteur de 5 millions d'euros. Ces crédits seront destinés à soutenir les stations-service traditionnelles dans les territoires ruraux. Ils seront pris sur les crédits de fonctionnement du programme *Stratégie économique et fiscale* pour lesquels une certaine marge existe.

Mme Olivia Gregoire, rapporteure spéciale. Les stations-service indépendantes participent dans les zones rurales de la cohésion de ces territoires. Cet amendement mériterait cependant une discussion et des explications plus approfondies. Je vous demande donc, à ce stade, son retrait.

Mme Amélie de Montchalin. En 2015 et 2016, l'ensemble des dossiers relatifs aux stations-service ont été traités. Des demandes plus importantes que cela n'était anticipé ont même conduit au dépassement des budgets prévisionnels du FISAC. Nous devons donc disposer de tous les éléments pour pouvoir nous prononcer sur la nécessité de disposer de 5 millions d'euros pour répondre à des besoins nouveaux. En effet, il n'y a pas, à notre connaissance, de dossiers pour lesquels il manquerait des financements. Nous demandons donc le retrait de cet amendement.

M. Damien Adam. Le groupe La République en Marche est défavorable à cet amendement.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elandies/

M. le président Éric Woerth. C'est dommage car c'est un vrai sujet.

M. Sébatien Jumel. La France rurale souffre. Le renoncement de l'État dans les communes rurales conduit à ce que les oubliés de la République soient de plus en plus nombreux. Un geste comme celui-ci sur un sujet qui est très concret dans les villages concernés serait de bon aloi.

Mme Véronique Louwagie. De nombreux députés ont regretté la baisse des crédits du FISAC et l'existence de stations-service est un enjeu très fort pour les territoires ruraux. Les députés Les Républicains soutiendront donc cet amendement.

Mme Perrine Goulet. Pourquoi les 5 millions d'euros supplémentaires devraient-ils être fléchés sur les seules stations-service ? Pour cette raison, je suis opposée à cet amendement.

M. le rapporteur général. Je vais retirer cet amendement et le redéposer pour la séance publique en m'assurant que le calibrage corresponde bien aux besoins réels. Dès lors, je précise que je ne le retirerai pas.

L'amendement II-CF281 est retiré.

La commission examine l'amendement II-CF699 de Mme Olivia Gregoire et M. Xavier Roseren, rapporteurs spéciaux.

Mme Olivia Gregoire. Cet amendement a pour objet de majorer les crédits destinés à la protection économique du consommateur et en particulier les dépenses d'intervention en faveur des associations de consommateurs. Ces crédits s'élevaient à 8,9 millions d'euros en 2017. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit de les diminuer de 40 %, soit d'environ 3,5 millions d'euros, dans l'objectif global de maîtrise des dépenses publiques. Cette baisse serait préjudiciable à l'existence de la presse et des associations de défense des consommateurs qui fournissent une information indépendante et fiable qu'il convient de sanctuariser. Les quinze associations nationales agréées ont déjà connu des baisses de subventions en 2016 et 2017. Il est donc proposé par cet amendement d'augmenter de 1,9 million d'euros les crédits d'intervention prévus pour 2018 afin d'en limiter la baisse.

M. Damien Adam. Le groupe La République en Marche est favorable à cet amendement.

Mme Amélie de Montchalin. Dans le contexte actuel de défiance à l'égard d'un certain nombre de produits ou de services, il est important de pouvoir alerter les Français et de leur fournir une information indépendante et fiable. Les débats multiples sur le glyphosate et les perturbateurs endocriniens et les États généraux de l'alimentation montrent que les moyens dotant des organes associatifs, partenaires de la puissance publique, doivent être préservés. Cet amendement permet de limiter la baisse de leurs subventions en 2018 à 5 % au lieu de 40 %.

La commission adopte l'amendement II-CF699.

La commission examine l'amendement II-CL56 de M. Arnaud Viala majorant de 200 millions d'euros les crédits du programme Plan France Très haut débit.

M. Xavier Roseren, rapporteur spécial. Lors de la conférence des territoires, le 17 juillet 2017, le Président de la République s'est engagé sur l'objectif d'une couverture du territoire en haut débit d'ici 2020 et en très haut débit en 2022. Les objectifs sont donc très clairs, ainsi que le plan de financement. Les réseaux fixes à très haut débit nécessitent un investissement de 13 à 14 milliards d'euros. La moitié est financée par les recettes d'exploitation des réseaux d'initiative publique et le cofinancement des opérateurs et l'autre moitié par les pouvoirs publics. L'État apportera 3,3 milliards d'euros d'ici 2022, soit la moitié du financement public. Ainsi, à l'heure où nous parlons, 2,3 milliards d'euros ont été engagés dans des projets et 208 millions d'euros supplémentaires le seront en 2018. Dès 2019 220 millions d'euros en crédits de paiement seront ouverts, puis 562 millions en 2020. Les montants pour 2021 et 2022 seront encore plus élevés. Il convient également de souligner que plusieurs centaines de millions d'euros ont déjà été décaissés via le Fonds national pour la société numérique (FSN). Pour toutes ces raisons, il ne nous semble ni exact ni justifié d'entretenir des craintes au sujet du financement par l'État d'une partie de la couverture du territoire en très haut débit, à laquelle nous sommes tous attachés. Avis défavorable.

M. Nicolas Forissier. Il s'agit d'accélérer les financements pour que le plan puisse avancer.

La commission rejette l'amendement II-CL56.

Suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux Mme Olivia Gregoire et MM. Xavier Roseren, Philippe Chassaing et Alexandre Holroyd, M. Nicolas Forissier ayant donné pour cette année un avis favorable sous réserve des remarques exposées dans son rapport, la commission adopte les crédits de la mission Économie ainsi que les crédits des comptes spéciaux Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés et Accords monétaires internationaux.

Article additionnel après l'article 54 : *Création d'une taxe affectée au centre technique du papier.*

La commission examine l'amendement II-CF698 de M. Joël Giraud, rapporteur général.

M. le rapporteur général. Le centre technique du papier soutient la filière du papier à recycler, filière au potentiel de croissance extrêmement important. Cet amendement propose de créer une taxe affectée pour financer ce centre. Conformément à l'article 15 du projet de loi de programmation des finances publiques, je précise que l'affectation de cette taxe sera plafonnée par un amendement qui sera déposé au cours de la navette, au moment de la discussion des articles de la première partie de la loi de finances.

M. Damien Adam. Le groupe La République en Marche est favorable à cet amendement.

M. Xavier Roseren, rapporteur spécial. Le centre technique du papier était un des derniers organismes de ce type à ne pas être financé par une taxe affectée. Nous sommes favorables à cet amendement qui donnera au centre les moyens de son action.

La commission adopte l'amendement II-CF698.

Après l'article 54

La commission examine l'amendement II-CE77 de M. François Ruffin

M. François Ruffin. Le programme de campagne d'Emmanuel Macron accordait bien plus de place à la fraude sociale qu'à la fraude fiscale, alors que le coût pour l'État de cette dernière est 200 fois plus élevé. Nous demandons donc un rapport évaluant le nombre d'agents à recruter dans l'administration fiscale et les dispositifs à mettre en place pour réduire la fraude fiscale de 40 milliards d'euros par an.

Nous souhaitons également que nos propositions soient évaluées : obliger les entreprises à déclarer leurs résultats pays par pays, créer un impôt universel en soumettant chaque citoyen français aux impôts français quel que soit son pays de résidence comme le font les États-Unis, interdire aux banques françaises toute activité dans les paradis fiscaux en retirant leurs licences bancaires aux établissements récalcitrants...

M. Alexandre Holroyd, rapporteur spécial. La lutte contre la fraude fiscale est une priorité de la législature, comme le montre la proposition de déchéance des droits civiques pour les fraudeurs fiscaux. Votre amendement paraît relever plutôt de la mission *Gestion des finances publiques*, relative aux moyens de la direction générale des finances publiques, alors que la mission *Économie* porte les effectifs de la direction de la législation fiscale. Je donne donc un avis défavorable.

M. Damien Adam. Le groupe La République en Marche est défavorable à cet amendement car de nombreux rapports ont été rendus sur le sujet. Il n'est plus temps de réfléchir, il faut passer à l'action.

M. le président Éric Woerth. Lors de l'examen d'un amendement, l'avis du groupe devrait être donné par un membre de la commission des finances.

M. Damien Adam. Je continuerai à prendre la parole si je le souhaite.

M. Sébastien Jumel. Je soutiens cet amendement, qui est pleinement d'actualité. Il ne faut plus se contenter de dénoncer des réalités, il est urgent de passer aux actes. Depuis 2010, 3 000 emplois ont été supprimés dans les services administratifs chargés de lutter contre la fraude, l'évasion et l'optimisation fiscales.

M. François Ruffin. Si des rapports ont déjà été rendus, je souhaiterais savoir quels effectifs de fonctionnaires supplémentaires seront recrutés pour mieux lutter contre la fraude fiscale.

M. Xavier Roseren, rapporteur spécial. Je vous renvoie au rapport public 2016 de la Cour des comptes et au rapport d'activité annuel de la commission des infractions fiscales, établi conformément à l'article 16 de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. Le ministre Gérard Darmanin a rappelé qu'il s'agit d'une priorité, car la fraude fiscale porte atteinte au pacte républicain.

La commission rejette l'amendement II-CE77.

La commission examine l'amendement II-CE416 demandant un rapport sur le dumping fiscal intra-européen.

Suivant l'avis défavorable de M. Philippe Chassaing, rapporteur spécial, la commission rejette l'amendement II-CE416.

La commission examine l'amendement II-CE417.

M. François Ruffin. Nous demandons un rapport sur les pratiques d'optimisation fiscale des multinationales. Une entreprise réalisant des profits sur le territoire national profite des investissements de l'État dans les infrastructures, les services publics, l'éducation des salariés ou tout simplement le marché national. Le principe d'égalité et de justice veut que ces mêmes entreprises participent à l'effort national en payant des impôts ; pourtant, les grandes multinationales parviennent à s'en exonérer ce qui révèle l'existence de carences légales et fiscales.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur spécial. La commission des finances a auditionné début septembre M. Pascal Saint-Amans, responsable de l'OCDE sur plan de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires, le BEPS, une initiative majeure qui comporte de nombreuses mesures qui accroissent la transparence et le *reporting* pays par pays. Comme l'a dit le ministre Bruno Le Maire, l'optimisation fiscale des multinationales est une perte de recettes pour l'État mais aussi une atteinte à la démocratie.

M. Sébastien Jumel. Les révélations de la presse conduisent à douter que ces mesures suffisent. Les rapports parlementaires de nos collègues Alain et Eric Bocquet sur l'évasion fiscale comportaient des préconisations qui n'ont pas été mises en œuvre. L'optimisation fiscale est une évasion fiscale consentie et parfois encouragée. Nous ne cesserons de vous interpellier sur le sujet, car si les riches échappent à l'impôt, les pauvres continuent de le payer.

M. Jean-Paul Dufrègne. Le contexte actuel montre que notre Assemblée attend des résultats qui ne sont pas là.

M. le président Éric Woerth. Les coopérations entre les États et les administrations fiscales se renforcent considérablement depuis dix ans. La communauté internationale progresse sur ce sujet.

M. Philippe Chassaing, rapporteur spécial. Vous n'avez pas, M. Jumel, le monopole de l'indignation sur la fraude fiscale. Le ministre est pleinement engagé dans ce combat et a fixé un délai de deux années pour progresser encore en la matière.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur spécial. Au 30 septembre dernier, une cinquantaine de pays pratiquent l'échange automatique de renseignements bancaires et financiers sur les contribuables et ce nombre dépassera la centaine dans un an, dont tous les États à secret bancaire. C'est l'effet de dix années d'améliorations dans la coopération entre État, en particulier grâce à l'action de l'OCDE, un travail dans lequel notre majorité se reconnaît et qui va être poursuivi.

M. François Ruffin. M. Bernard Arnault, première fortune de France, a recours à des paradis fiscaux et soutient M. Macron.

La commission rejette l'amendement II- CE 417.

Enfin, elle examine l'amendement II-CL84 demandant un rapport sur les moyens humains et financiers dégagés en cas de suppression de la mission d'appui aux partenariats public-privé.

*Sur l'avis défavorable de M. Philippe Chassaing, rapporteur spécial, la commission **rejette** l'amendement II- CL84.*

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Commissariat général à l'investissement : M. Thierry FRANCO, Commissaire général adjoint

Cabinet de M. Bruno Le Maire : M. Emmanuel MOULIN, directeur du cabinet, M. Emmanuel MONNET, conseiller financement de l'économie

Direction générale du Trésor : M. Sébastien RASPILLER, sous-directeur du financement des entreprises et du marché financier

Direction générale des entreprises (DGE) : M. Pascal FAURE, directeur général des entreprises

Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) : M. Frédéric CHASTENET DE GÉRY, directeur du service de soutien au réseau, M. Pierre CHAMBU

Bpifrance : M. Arnaud CAUDOUX, directeur exécutif, directeur financier et directeur en charge de l'activité de garantie

Direction générale du Trésor : M. Thomas COURBE, directeur général adjoint

CCI France : M. Pierre GOGUET, président, M. Jérôme PARDIGON, directeur des relations institutionnelles

Mme Isabelle BRAUN-LEMAIRE, secrétaire générale des ministères économiques et financiers