



N° 1302

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018.

## 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 2019** (n° 1255),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur Général  
Député

---

**ANNEXE N° 20**

**ÉCONOMIE :**

**DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME**

**PRÊTS ET AVANCE À DES PARTICULIERS  
ET À DES ORGANISMES PRIVÉS**

Rapporteurs spéciaux : MME OLIVIA GREGOIRE ET M. XAVIER ROSEREN

Députés

---



## SOMMAIRE

|   | Pages |
|---|-------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 5     |
| <b>I. ANALYSE DES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2019</b> .....  | 8     |
| A. LE PROGRAMME 134 <i>DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS</i> .....   | 8     |
| B. LE PROGRAMME 343 <i>PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT</i> .....  | 10    |
| <b>II. L'ACTION EN FAVEUR DE L'AMÉLIORATION DE L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE GLOBAL DES ENTREPRISES SE POURSUIT</b> .....        | 12    |
| A. L'ACCOMPAGNEMENT PROPOSÉ AUX ENTREPRISES EST SIMPLIFIÉ ET RENFORCÉ .....   | 12    |
| 1. Différentes mesures de simplification en faveur des entreprises sont à saluer.....   | 12    |
| a. La mise en œuvre du guichet unique électronique .....  | 12    |
| b. La création du Conseil pour l'innovation .....   | 13    |
| 2. La fiscalité des entreprises a été rationalisée et doit soutenir l'activité de façon marquée en 2019 .....                 | 15    |
| 3. La réforme des chambres de commerce et d'industrie se poursuit .....   | 19    |
| 4. Le soutien à l'internationalisation des entreprises est en cours de simplification ..                                      | 20    |
| B. L'ACTION DE CERTAINS OPÉRATEURS PUBLICS D'ACCOMPAGNEMENT ET D'AIDE AUX ENTREPRISES DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE .....               | 22    |
| 1. L'avenir de l'Agence France Entrepreneurs .....  | 22    |
| 2. Le soutien à l'activité de garantie de Bpifrance .....   | 23    |
| 3. La réorganisation de la direction générale des entreprises doit s'opérer autour des nouvelles priorités stratégiques ..... | 25    |
| 4. Les crédits alloués à la DGCCRF doivent lui permettre de remplir plus efficacement ses missions .....                      | 27    |

|   |    |
|---|----|
| <b>III. DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES DANS LE SOUTIEN AUX FILIÈRES ...</b>   | 32 |
| <b>A. CERTAINS PROGRÈS, À L'INITIATIVE DU GOUVERNEMENT OU DU PARLEMENT, SONT À SOULIGNER .....</b>  | 32 |
| 1. La rationalisation des pôles de compétitivité doit permettre un meilleur pilotage de la politique de soutien à l'innovation .....        | 32 |
| 2. La gestion extinctive du FISAC doit être l'occasion de la mise en œuvre d'un autre dispositif de soutien, plus efficace .....            | 33 |
| 3. Le financement des CTI pourrait être revu afin de les conforter dans l'écosystème français d'innovation .....                            | 34 |
| <b>B. PLUSIEURS RÉFLEXIONS POURRAIENT ÊTRE MENÉES AFIN DE RATIONALISER LE SOUTIEN AUX ENTREPRISES.....</b>                                  | 37 |
| 1. L'étude des effets de la TVA à taux réduit dans la restauration doit être affinée ..   | 37 |
| 2. Une rationalisation de la fiscalité des télécoms à poursuivre .....  | 38 |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>   | 39 |
| <i>Article 39 et état B</i> : Crédit du budget général .....  | 44 |
| <i>Article 41 et état D</i> : Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers.....                         | 51 |
| <i>Article 85</i> : Autorisation d'abandon de créances correspondant à des prêts du Fonds de développement économique et social (FDES)..... | 52 |
| <b>ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>  | 55 |

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 88,1 % des réponses étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux.

## INTRODUCTION

Le présent rapport spécial porte sur les programmes 134 *Développement des entreprises et régulations* et 343 *Plan France Très haut débit* qui constituent une partie de la mission *Économie*. Le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* y est également rattaché.

Ces programmes viennent traduire ou consolider au plan budgétaire les nombreux engagements pris par la majorité en faveur des entreprises, de leur création et de leur développement. Ce sont des programmes dont les priorités, clairement établies et présentées par le Gouvernement, viennent lever autant d'obstacles, apporter autant de soutiens que possible à nos entreprises, en particulier à nos TPE et PME, afin de permettre à la France de retrouver sa pleine et entière vitalité économique.

Le débat autour du projet de loi de finances pour 2019 intervient en effet alors que l'Assemblée nationale a adopté très récemment en première lecture le PACTE, le plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises. Fruit de près d'un an de travail, ce texte co-construit par le Gouvernement, les parlementaires et la société civile porte l'ambition extrêmement forte de redonner aux entreprises de notre pays les marges de manœuvre nécessaires à leur croissance.

À ce titre, PACTE et projet de loi de finances (PLF) pour 2019 sont donc parfaitement complémentaires. Tout d'abord car le PLF 2019 vient directement concrétiser des engagements pris autour du PACTE, notamment en matière de transmission d'entreprise. Ensuite car le rapport spécial ici présenté, et traitant en particulier du programme « *Développement des entreprises* » porte la marque du PACTE, un message largement inspiré par ce texte. Que ce soit en ce qui concerne la mise en place du guichet unique ou la réforme des chambres de commerce et d'industrie, les mesures adoptées sont ici confirmées, précisées, chiffrées.

Certaines mesures ici financées et certains opérateurs crédités le sont donc en partie en fonction de décisions prises dans le PACTE. C'est tout le paysage de l'accompagnement et du soutien aux entreprises qui se trouve modifié, modernisé, amélioré par le PACTE. Les rapporteurs spéciaux soulignent donc la cohérence des programmes à leur charge, mise en perspective directe des mesures étudiées et votées par l'Assemblée nationale en octobre 2018. Ils saluent également les prémices de la mise en œuvre d'Action publique 2022, le grand projet de modernisation de l'administration, visibles dans le cadre de ce rapport, notamment au niveau des missions et de l'organisation territoriale de la direction générale des entreprises (DGE).

Si d'importantes transformations sont donc engagées par le PLF 2019, au travers de ce rapport, certaines priorités identifiées par le Gouvernement sont maintenues voire renforcées. C'est notamment le cas du développement d'une politique publique de l'innovation de qualité, ici clarifiée par la mise en place du Conseil pour l'innovation. C'est également toute la réflexion, engagée dans le PLF 2018, autour de la mise en œuvre d'une fiscalité plus lisible et moins pénalisante pour les entreprises qui est poursuivie, avec la suppression de petites taxes pesant, de façon non-pertinente, sur les entreprises, ainsi que de dépenses fiscales jugées inutiles ou archaïques.

En parallèle, les rapporteurs spéciaux ont souhaité se montrer particulièrement attentifs au maintien de dispositions indispensables, et à la clarification de situations encore trop opaques. La mise en gestion extinctive du FISAC a ainsi appelé certaines remarques des députés vigilants quant à l'avenir de l'accompagnement d'initiatives locales, notamment artisanales. La situation de l'activité de garantie de Bpifrance, avec des dotations initialement supprimées par le Gouvernement, a également conduit les rapporteurs spéciaux à plaider pour le maintien d'une dotation même minimale, afin d'envoyer un message positif à destination des entreprises potentiellement concernées, aujourd'hui ou demain.

Enfin, ce rapport spécial appelle, comme l'an dernier, à un certain nombre de remarques ayant trait à son architecture, à sa modernisation, en phase avec celle de l'environnement global des entreprises. Avant de commencer l'examen des crédits de la mission, les rapporteurs spéciaux tiennent ainsi à réitérer leur préoccupation quant à la construction de la maquette du programme 134. Celle-ci agrège en effet des lignes budgétaires très diverses, ce qui, bien que représentant un avantage pour le parlementaire en faisant l'étude et bénéficiant d'une vue synoptique, ne facilite pas le contrôle et l'évaluation. À l'inverse, des outils de soutien aux entreprises importants relèvent d'autres programmes au sein d'autres missions, à l'image notamment des aides à l'innovation ou du développement international des entreprises. Il s'agit là d'un défaut de visibilité rendant délicate l'évaluation de l'efficacité de tels dispositifs.

La rationalisation que les rapporteurs spéciaux préconisent suit donc deux axes : d'une part, la suppression des actions budgétaires ou lignes de crédits qui ne relèvent pas directement du soutien aux entreprises et, d'autre part, le rattachement des actions budgétaires relatives aux aides à l'innovation et à l'internationalisation des entreprises. Des efforts ont déjà été engagés en la matière, que les rapporteurs spéciaux appellent à poursuivre, au bénéfice à la fois des décideurs publics et des entreprises.

Les rapporteurs spéciaux ont présenté ces orientations à l'administration lors de leurs travaux. Étant donné l'enjeu de lisibilité budgétaire, tant pour les parlementaires que pour les citoyens et les entreprises, et d'efficacité du contrôle budgétaire, ils suivront avec attention les suites qui seront données à ces demandes. Dans la continuité de la démarche qui a été la leur lors des travaux sur le PLF

pour 2019, ils n'hésiteront pas à être force de proposition et souhaitent être associés à toute réflexion qui pourrait être menée en la matière. Le constat est le même en matière de suppression de petites taxes et de dépenses fiscales inefficaces, une démarche engagée par ce projet de loi de finances.

À ce titre, la suppression de l'action relative au développement du tourisme est paradoxale : si elle permet de rationaliser l'architecture budgétaire du programme, les rapporteurs spéciaux soutiennent la nécessité de maintenir un financement en faveur du développement du tourisme, et notamment envers les publics les plus fragiles. Les rapporteurs spéciaux se montrent particulièrement attentifs à l'avenir des dotations auparavant accordées à la filière tourisme et notamment à certaines associations en faveur des exclus des activités touristiques.

Enfin, les rapporteurs spéciaux renouvellent leur regret quant au maintien des aides au transport de presse sur le programme 134, alors même que leur rattachement au programme 180 *Presse* permettrait d'assurer un suivi plus exhaustif de l'effort financier de l'État à la presse écrite. Rejoints en ce sens par la rapporteure spéciale du programme *Médias, livre et industries culturelles*, Marie-Ange Magne, et confortés par l'avis de la Cour des comptes, les rapporteurs spéciaux seront attentifs à ce que ces aides soient transférées pour le prochain exercice budgétaire.

## I. ANALYSE DES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2019

Les crédits demandés en 2019 connaissent une baisse marquée, du fait notamment de la suppression de plusieurs lignes budgétaires.

### A. LE PROGRAMME 134 DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS

La maquette du programme 134 a été réorganisée pour plus de lisibilité.

#### RÉORGANISATION DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE EN PLF 2019

| Maquette 2018   | Maquette 2019   |
|---|---|
| 02 – Commerce, artisanat et services  | <b>23 – Industrie et services</b>   |
| 03 – Action en faveur des entreprises industrielles                                     |   |
| 04 – Développement des télécommunications, des postes et de la société de l’information | <b>04 – Développement des postes, des télécommunications et du numérique</b>                          |
| 07 – Développement international des entreprises et attractivité du territoire          | Action conservée  |
| 08 – Expertise, conseil et inspection   | Action conservée  |
| 13 – Régulation des communications électroniques et des postes                          | Action conservée  |
| 15 – Mise en œuvre du droit de la concurrence   | Action conservée  |
| 16 – Régulation concurrentielle des marchés   | <b>24 – Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur</b> |
| 17 – Protection économique du consommateur  |   |
| 18 – Sécurité du consommateur   |   |
| 20 – Financement des entreprises  | Action supprimée  |
| 21 – Développement du tourisme  | Action supprimée  |
| 22 – Économie sociale et solidaire  | Action conservée  |

Source : PAP 2018 et 2019

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS PAR NATURE

|              | AE                   |                    |                  | CP                 |                    |                 |
|--------------|----------------------|--------------------|------------------|--------------------|--------------------|-----------------|
|              | 2018                 | 2019               | Évolution        | 2018               | 2019               | Évolution       |
| T2           | 399 930 298          | 389 435 907        | – 2,62 %         | 399 930 298        | 389 435 907        | – 2,62 %        |
| T3           | 272 736 798          | 222 738 348        | – 18,33 %        | 228 998 917        | 226 226 346        | – 1,21 %        |
| T5           | 780 000              | 500 000            | – 35,90 %        | 228 998 917        | 226 226 346        | – 1,21 %        |
| T6           | 353 108 058          | 278 747 309        | – 21,06 %        | 780 000            | 500 000            | – 35,90 %       |
| <b>Total</b> | <b>1 026 555 154</b> | <b>891 421 564</b> | <b>– 13,16 %</b> | <b>858 708 132</b> | <b>842 388 599</b> | <b>– 1,90 %</b> |

Source : PAP 2019

Le programme 134 est marqué par une baisse de – 13,16 % du niveau des autorisations d’engagement par rapport à 2018. Les crédits passent ainsi de 1,03 milliard d’euros à 891 millions. Cette baisse provient essentiellement des dépenses de fonctionnement qui diminuent de 50 millions d’euros, ainsi que, de façon moins marquée, des dépenses de personnel avec une baisse de 10 millions d’euros.



Les principales baisses de crédits en autorisations d'engagement sont liées à la suppression de différentes subventions prises en charge par le programme jusqu'en 2018. Il s'agit en particulier de la dotation à Bpifrance au titre de son activité de garantie (40 millions en 2018), de la dotation au Fonds d'intervention pour l'industrie, le commerce et les services (14 millions)

Les crédits de paiement diminuent de façon moins marquée, passant de 858,7 millions d'euros à 842,4 millions d'euros, soit une baisse de 1,9 %.

Le programme est également marqué par d'importantes suppressions d'effectifs (- 167 ETP), portant sur la direction générale des entreprises (- 120 ETP) et sur le réseau territorial de la direction générale du Trésor (- 47 ETP).

Les crédits de masse salariale atteignent 389,4 millions d'euros, en 2019, en baisse de 2,62 %. Cette évolution s'explique par la baisse du plafond d'emploi du programme, qui passe de 5 056 à 4 899 ETPT en 2019 après l'application du schéma d'emploi de - 167 ETP.

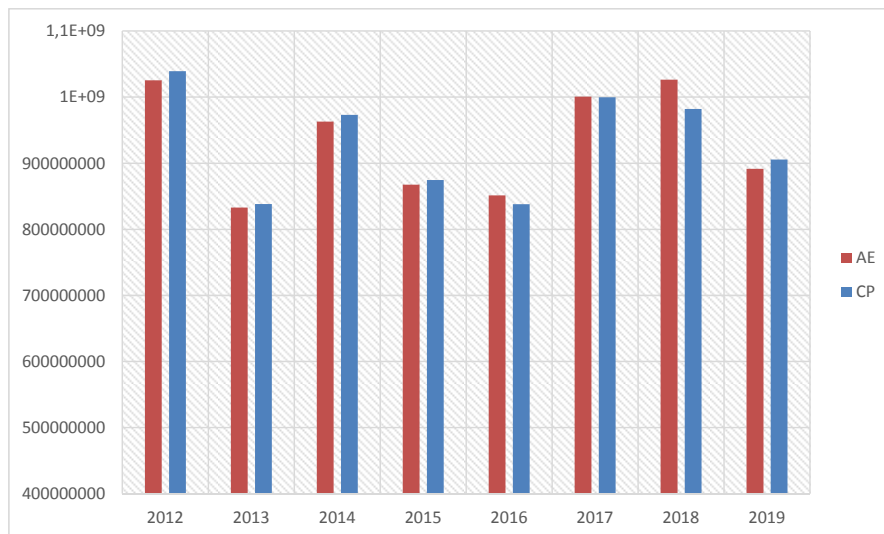
La baisse des crédits de personnel se traduit par la baisse des rémunérations d'activité (- 3,05 %), des cotisations et contributions sociales (- 1,78 %) et des prestations sociales et allocations diverses (- 9,67 %). La rémunération d'activité représente dès lors 63,5 % du total des dépenses de personnel, contre 36 % pour les cotisations et contributions sociales, dont les contributions d'équilibre au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*.

Dans cette baisse de 10 millions d'euros de crédits de personnel en 2019, l'impact du schéma d'emploi doit jouer pour 5,4 millions. Les mesures catégorielles devraient en revanche jouer positivement sur la progression de la masse salariale à hauteur de 1,5 million.

Les effectifs du programme sont répartis de façon équilibrée entre administration centrale (1 403 ETPT en 2019), les services régionaux (1 279) et les services départementaux (1 741). Ces effectifs incluent par ailleurs les effectifs de l'Autorité de régulation électronique et des postes (ARCEP) et de l'Autorité de la concurrence.

L'essentiel de ces effectifs sont financés sur les actions 23 *Industrie et services* (1 418) et 24 *Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur* (2 959).

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE PROGRAMME 134



Source : RAP de 2012 à 2017 et PAP 2018 et 2019

### B. LE PROGRAMME 343 PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT

Le PLF 2019 prévoit le premier abondement en crédits de paiement du plan *France Très haut débit*, marquant ainsi les premières concrétisations des projets engagés.

Lors de la conférence des territoires du 17 juillet 2017, le Président de la République s'est engagé sur le double objectif d'une couverture complète du territoire en haut débit d'ici 2020 et en très haut débit d'ici 2022.

Le plan *France Très haut débit* vise ce second objectif et représente un investissement à hauteur de 20 milliards d'ici 2022. Ce financement est réparti entre acteurs privés et publics, dont l'État et les collectivités territoriales.

Les opérateurs privés doivent avoir investi entre 6 et 7 milliards d'euros afin de couvrir 2 600 communes représentant environ 55 % des logements et des locaux à usage professionnel.

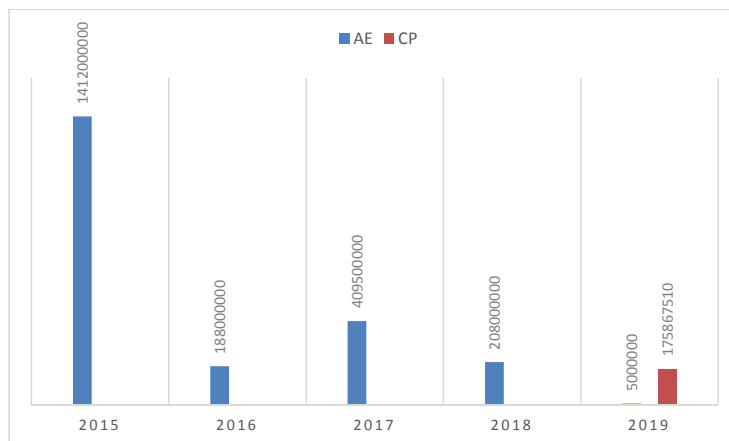
Sur le reste du territoire, le plan sera décliné par les réseaux d'initiative publique (RIP) nécessitant un investissement de 13 à 14 milliards d'euros.

– La moitié est financée par les recettes d'exploitation et le cofinancement des opérateurs ;

– L'autre moitié est financée par les pouvoirs publics, dont les collectivités territoriales, l'État et l'Union européenne (UE).

L'État aura apporté jusqu'à 3,3 milliards d'euros d'ici 2022, soit environ la moitié du financement public. Les crédits de l'État sont versés au travers du guichet « réseaux d'initiative publique » du plan *France Très haut débit*. Ce guichet s'appuie sur le fonds national pour la société numérique (FSN) géré par la Caisse des dépôts et des consignations pour le compte de l'État et doté à la fois de crédits au titre des programmes d'investissement d'avenir et des crédits versés par l'État au titre des RIP.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 343



Source : PAP depuis 2015

Le PLF pour 2019 prévoit pour la première fois des crédits de paiement qui permettront de couvrir les premières décisions de financement de l'État aux collectivités sélectionnées.

**Les rapporteurs spéciaux veilleront à ce que la trajectoire des crédits de paiement sur les prochaines années permette effectivement de couvrir les engagements pris par l'État au titre des réseaux d'initiative publique.**

## II. L'ACTION EN FAVEUR DE L'AMÉLIORATION DE L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE GLOBAL DES ENTREPRISES SE POURSUIT

Le programme 134 propose un soutien à la fois transversal à la constitution d'un environnement économique attractif pour les entreprises et un soutien plus ciblé à différentes filières.

### A. L'ACCOMPAGNEMENT PROPOSÉ AUX ENTREPRISES EST SIMPLIFIÉ ET RENFORCÉ

Aux côtés d'évolutions législatives et fiscales récentes, le programme 134 s'inscrit dans une volonté de simplification de l'environnement juridique et fiscale qui s'applique aux entreprises. Des ordonnances travail au projet de loi de finances pour 2019 en passant par le PACTE et la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle, l'action de la majorité est tendue depuis un an et demi vers la levée des obstacles au développement des entreprises, la libération de la croissance, et la protection des parties-prenantes. Ces démarches, dont beaucoup sont abordées dans ce rapport spécial, viennent bénéficier aux entreprises, à l'administration, et aux décideurs publics, mieux informés des évolutions du paysage économique français et pouvant plus facilement évaluer les dispositifs existants.

#### 1. Différentes mesures de simplification en faveur des entreprises sont à saluer

##### *a. La mise en œuvre du guichet unique électronique*

La DGE est chargée de mettre en œuvre le guichet unique électronique prévu par les directives européennes relatives aux services dans le marché intérieur <sup>(1)</sup> et à la reconnaissance des qualifications professionnelles <sup>(2)</sup>. Ce guichet doit permettre d'accomplir les formalités nécessaires à la création, aux modifications de situation et à la cessation d'activité d'une entreprise, à l'accès à une activité de service ainsi qu'à la reconnaissance, pour l'exercice d'une profession réglementée en France, des qualifications professionnelles acquises dans un autre État membre de l'Union européen ou de l'Espace économique européen.

Le service « Guichet entreprise » de la DGE bénéficie ainsi d'un fonds de concours dédié, rattaché au programme 134 et alimenté par une contribution de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) pour un montant estimé de 26 millions d'euros entre 2015 et 2019.

---

(1) Directive n° 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur

(2) Directive n° 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 décembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles

**L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) prévoit une extension des missions de ce guichet unique** avec la substitution aux différents réseaux de centres de formalité des entreprises (CFE) un guichet électronique unique permettant de simplifier les démarches des entreprises, d'harmoniser les modalités de transmission des différents organismes et de traiter plus rapidement les dossiers.

Le guichet unique électronique se substituera aux sept réseaux de centres de formalités des entreprises (CFE) et assurera l'interface directe entre les entreprises et les organismes actuellement destinataires des informations collectées par les CFE. Les formalités de création, de modification de la situation et de cessation d'activité des entreprises seront donc accomplies exclusivement par voie électronique.

Cette réforme permettra une simplification, dans la mesure où les entreprises n'auront plus besoin de rechercher l'interlocuteur compétent pour traiter leur dossier. Elle mettra également à disposition des outils plus adaptés, avec la possibilité de suivre l'état d'avancement du dossier et de trouver toutes les informations et les outils de diagnostic nécessaires. Enfin, les délais de traitement seront réduits, grâce à l'amélioration de la qualité des déclarations et des échanges entre partenaires.

**Le budget alloué à ce service a ainsi vocation à être doublé de 4 à 8 millions d'euros. Les rapporteurs spéciaux seront attentifs à ce que les fonds nécessaires au développement de ce service soient effectivement affectés à ce service. Il est en effet essentiel de parvenir à simplifier les démarches que doivent réaliser les entreprises à toutes les étapes de leur développement. Les rapporteurs spéciaux saluent l'attention accordée dès à présent par le Gouvernement au financement de mesures fortes, présentées dans d'autres textes que le projet de loi de finances, et qui viendront consolider l'environnement économique dans lequel évoluent les entreprises françaises. Ils appellent de leurs vœux une implication large et durable des parlementaires dans ce cadre, notamment au travers du comité de suivi de la mise en œuvre de ce guichet unique, évoqué au cours des auditions.**

#### *b. La création du Conseil pour l'innovation*

Le Conseil de l'innovation a été installé le 18 juillet 2018 comme instance de pilotage stratégique pour orienter l'action du Gouvernement. Ce conseil est composé du ministre de la transition écologique et solidaire, de la ministre des armées, du secrétaire d'État au numérique et du ministre de l'action et des comptes publics. Les deux opérateurs de dispositifs de soutien à l'innovation que sont Bpifrance et l'Agence nationale de la recherche (ANR) assistent aux réunions.

Cette première réunion a ainsi permis la remise du rapport sur les aides à l'innovation <sup>(1)</sup> et de détailler le plan d'action en faveur de l'innovation de rupture, en particulier sur les « grands défis » sociétaux à fort impact et les nouveaux dispositifs dédiés aux start-ups à haute intensité technologiques (« *deep tech* »). Les actions menées dans ce cadre seront financées par le Fonds pour l'innovation de rupture.

### **Le Fonds pour l'innovation de rupture**

Un plan de cessions de participations de l'État dans des entreprises publiques à hauteur de 10 milliards d'euros a été établi afin d'alimenter la constitution d'un Fonds pour l'innovation de rupture. Les cessions atteindraient 1,6 milliard d'euros en 2018 et seraient progressivement placées sur un compte de l'établissement industriel et commercial (EPIC) Bpifrance ouvert dans les écritures du Trésor.

Les fonds immobilisés constitueront des ressources de trésorerie pour l'État qui se substitueront à des émissions d'obligations assimilables au Trésor (OAT) de long terme, permettant ainsi de réduire la progression de l'endettement public. Ce compte sera rémunéré par l'État de manière à générer, à terme, de l'ordre de 250 millions d'euros de revenus annuels pour le Fonds, retracés sur la mission *Engagements financiers de l'État*.

Cette solution a été préférée à celle consistant à confier à Bpifrance ces titres de participations, ce qui aurait introduit une incertitude sur les revenus du Fonds liée à l'incertitude sur le montant des dividendes versés en fonction des résultats de l'entreprise.

La direction générale des entreprises (DGE) est amenée à jouer un rôle important dans la mise en œuvre des actions du Fonds pour l'innovation de rupture. Elle a indiqué aux rapporteurs spéciaux que les sommes suivantes seraient mobilisées :

– 70 millions d'euros d'aides individuelles dans le cadre du plan en faveur des start-ups à forte intensité technologique (« *deep tech* ») porté par Bpifrance. Cette enveloppe permettra d'offrir à ces start-ups un continuum de financements et de renforcer le montant des aides en phase de pré-industrialisation ;

– 150 millions d'euros pour financer les « grands défis », qui permettront de créer ou d'orienter les filières vers des secteurs à forts enjeux technologiques et sociétaux (intelligence artificielle, mobilité, santé, cyber-sécurité). Les grands défis devront intégrer l'ensemble de la chaîne de l'innovation et auront un fort effet d'entraînement sur les filières industrielles ;

– 25 millions d'euros pour le soutien à la filière de la nanoélectronique.

---

(1) Jacques Lewiner, Ronan Stephan, Stéphane Distinguin, Julien Dubertret, « Les aides à l'innovation », mars 2018

Axe fort de l'intervention publique au service de l'innovation et du développement économique, l'action du Fonds pour l'innovation de rupture sera l'objet d'une attention toute particulière des parlementaires ces prochaines années. La sélection des dossiers, le suivi des résultats et de l'efficacité des sommes engagées seront autant d'éléments sur lesquels les rapporteurs spéciaux appellent à une évaluation rigoureuse au long cours.

## **2. La fiscalité des entreprises a été rationalisée et doit soutenir l'activité de façon marquée en 2019**

- *La suppression des taxes à faibles rendements et des dépenses fiscales inefficaces*

Le travail de simplification de la fiscalité, notamment des entreprises, a été poursuivi dans le projet de loi de finances pour 2019. Son article 9 prévoit ainsi la suppression de 17 taxes à faible rendement (moins de 150 millions d'euros), après la suppression de 11 taxes entre 2012 et 2017. Le mouvement s'est donc clairement accéléré. Il était devenu particulièrement nécessaire, étant donné que la France est le seul pays de l'Union européenne à posséder plus de 100 « taxes mineures », selon la nomenclature de la Commission européenne, c'est-à-dire dont le rendement est inférieur à 0,1 point de PIB.

Cette disposition illustre la volonté de la majorité de simplifier les contraintes et difficultés de gestion pesant sur les citoyens et les entreprises et participe pleinement à l'amélioration de l'attractivité de l'environnement fiscal de la France pour le développement d'activités économiques.

**L'effort devra être poursuivi au cours des prochains exercices, et les rapporteurs y seront attentifs. Ils se félicitent de la sensibilisation des parlementaires à la question du coût de gestion des petites taxes. Dans l'optique d'une clarification de l'environnement économique dans lequel évoluent les entreprises, de nombreux parlementaires se sont en effet saisis du sujet de la suppression des taxes à plus faible rendement, ou dont la pertinence n'est plus avérée. En plus d'alléger les charges pesant sur les entreprises, cette suppression permettra à de nombreux agents publics de concentrer leur action sur des tâches à plus forte valeur ajoutée pour la collectivité.**

La simplification de l'environnement dans lequel se déploie l'activité de nos entreprises passe également par une réflexion plus profonde sur les dépenses fiscales qui grèvent les recettes de l'État et entraînent un morcellement des règles fiscales applicables, d'une complexité parfois préjudiciable.

Le PLF pour 2019 adopte également une démarche volontariste puisque son article 11 prévoit la suppression de quatre dépenses fiscales inefficaces, ainsi que la réduction du champ ou la mise en extinction de plusieurs dispositifs applicables au logement outre-mer.

Les rapporteurs saluent de nouveau ces travaux qui indiquent que le Gouvernement et la majorité ont pleinement pris en compte les exigences de simplification fiscale. Ils ont d'ailleurs mené des travaux en ce sens avec l'administration. Sur les 74 dépenses fiscales rattachées au programme, 28 ne font l'objet d'aucun chiffrage, que ce soit en nombre de bénéficiaires ou en montants financiers. Une demande de précisions a ainsi été adressée à l'administration afin de mener, le cas échéant, un travail similaire de suppression des dépenses fiscales inefficaces.

- *La transformation du CICE en allègement de cotisations sociales patronales*

Le président de la République s'était engagé à transformer le CICE en baisse de cotisations. Conformément à cet engagement, les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2018 et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 ont permis cette transformation avec :

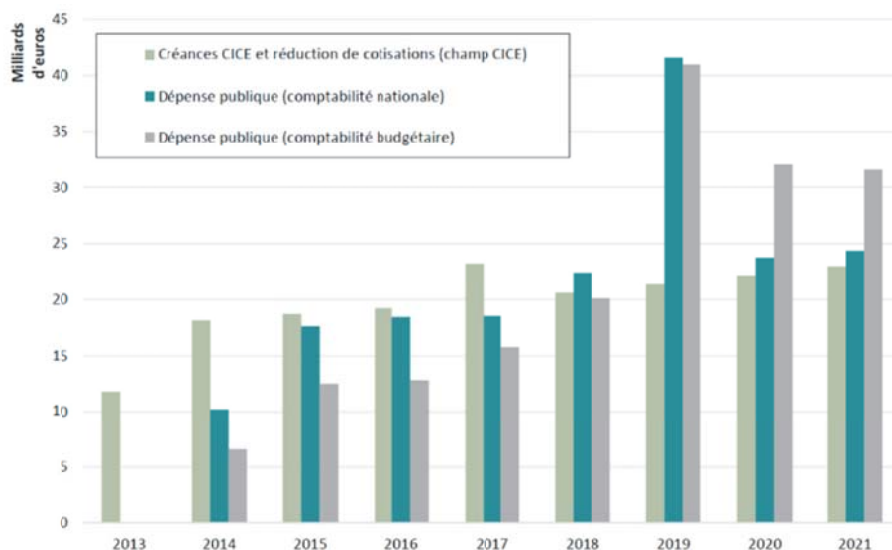
– la suppression du CICE en 2019, plus aucune créance nouvelle n'étant créée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019 ;

– une réduction forfaitaire de 6 points de la cotisation patronale maladie sur les salaires jusqu'à 2,5 SMIC ;

– un renforcement de l'allègement général, par une réduction de près de 10 points des charges au niveau du SMIC qui interviendra au 1<sup>er</sup> octobre 2019.

**Les rapporteurs spéciaux se félicitent de la concrétisation de l'engagement du Président de la République. L'effort financier en faveur des entreprises sera doublement important en 2019 du fait du paiement des créances au titre du crédit d'impôt 2018 et de la mise en œuvre de la baisse de charge, comme l'indique le graphique ci-après.**





Source : Institut des politiques publiques, étude réalisée à la demande de l'Assemblée nationale, 2018.

L'Assemblée nationale est attentive à l'évaluation de ce dispositif qui engage si fortement les entreprises. L'effort demandé doit se traduire dans l'effort d'investissement et de recrutement des entreprises afin de participer à l'amélioration de l'environnement économique global et à l'attractivité de la France. Une étude a ainsi été demandée à l'Institut des politiques publiques afin d'éclairer la représentation nationale sur les effets économiques d'une telle mesure.

#### **Les principales conclusions de l'étude relative à la transformation du CICE en réduction de cotisations employeurs**

L'étude détaille quatre effets importants de la bascule du CICE en réductions de cotisations employeur.

- 1° La modification du périmètre des entreprises touchées permettra au secteur non lucratif de bénéficier d'une réduction plus forte de son coût du travail.
- 2° « L'effet retour » de l'impôt sur les sociétés (IS) et de l'impôt sur le revenu (IR). En effet, un allègement des cotisations employeur entraîne une hausse du résultat imposable au titre de l'IS ou de l'IR. L'étude estime ce surcroît d'impôt à 3,3 milliards en 2019.
- 3° L'effet propre du nouvel allègement au niveau du SMIC prévu à partir d'octobre 2019 afin de recentrer sur les bas salaires les montants dédiés au CICE au-delà de 1,6 SMIC. Le report de cet allègement à de janvier à octobre permet d'économiser 2,5 milliards d'euros.
- 4° La bascule du CICE va rendre lisible et saillante la baisse du coût du travail qui était peu transparente avec le crédit d'impôt. L'effet sur l'emploi et les salaires pourrait être ainsi plus évident.

La transformation du CICE en baisse de charges pose la question de la poursuite de l'activité de son comité de suivi. Celui-ci avait en effet été constitué au sein de France Stratégie, en même temps que l'instauration du crédit d'impôt, afin d'en évaluer les effets.

Or, le rapport d'octobre 2018 n'a pu porter que sur les années 2013 à 2015, l'accès aux données de 2016 n'ayant pas été possible. Ce décalage temporel pose aujourd'hui la question du maintien de ce comité de suivi afin de poursuivre le travail d'évaluation mené afin de couvrir les dernières années du dispositif (2016, 2017 et 2018). **Les rapporteurs spéciaux y sont favorables, d'autant que l'évaluation des données de ces années permettra de mesurer les effets du dispositif une fois monté en charge. À ce titre, les rapporteurs spéciaux soulignent l'importance fondamentale du maintien pour plusieurs années du comité de suivi du CICE, et de la continuation de ses travaux pour informer au mieux les décideurs publics et les citoyens des effets sur l'économie, sur l'emploi, de cette réforme d'une ampleur considérable.**

- *L'incitation à l'investissement dans les PME a été renforcée*

La loi de finances pour 2018 a augmenté le taux de la réduction d'impôt sur le revenu de 18 à 25 % du montant de l'investissement au capital réalisé dans les PME, témoin de la volonté du Gouvernement et du Parlement de faciliter l'accès au financement des plus petites entreprises. Ce renforcement ponctuel doit permettre de pallier la disparition de l'avantage fiscal au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune. Le taux de 25 % concerne les versements réalisés jusqu'au 31 décembre 2018.

Néanmoins, l'application de cette augmentation de taux est subordonnée à l'autorisation de la Commission européenne au titre de la procédure de contrôle des aides d'État.

**Les rapporteurs spéciaux seront attentifs à l'évolution du dossier, en particulier du point de vue du droit européen. Ils soulignent, devant la très probable reconduction pour 2019 du dispositif voté l'an passé, l'enjeu autour du traitement par la Commission européenne de cette mesure. Message particulièrement fort envoyé, ce dispositif sera donc de nouveau l'un des axes principaux d'encouragement à l'investissement.**

**L'étude de la pertinence et, le cas échéant, du maintien des dispositions particulières aux départements d'Outre-mer et à la Corse seront également des axes majeurs d'évaluation de cette politique publique.**

**Enfin, l'articulation de cette mesure avec celle de suramortissement (centré sur l'investissement dans les outils numériques et robotiques) proposée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019 sera un sujet auquel les rapporteurs spéciaux seront particulièrement attentifs.**

### **3. La réforme des chambres de commerce et d'industrie se poursuit**

**La réforme des chambres de commerce et d'industrie (CCI) se poursuit avec la réorientation de leur modèle de financement.** Les ressources fiscales, avec la perception de la taxe pour frais de chambre (TFC), ont été réduites de 638 millions d'euros depuis 2013, soit une baisse de 45 % en 5 ans. Cette taxe ne représente ainsi plus que 31 % du total des ressources des chambres alors que le chiffre d'affaires tiré de leurs activités de formation et de gestion d'équipements apporte désormais l'essentiel des ressources (38 %), qui sont complétées par diverses subventions publiques, notamment le produit de la taxe d'apprentissage ainsi que les produits d'exploitation et les produits financiers (2,8 milliards d'euros en 2017).

Plusieurs articles du projet de loi PACTE prévoient de réformer le fonctionnement et le réseau des CCI, en renforçant le rôle de tête de réseau de CCI France ainsi que leur autorité de tutelle, notamment pour faire face aux situations de crise, en précisant le droit syndical de leurs agents publics ou privés ou encore l'obligation de conventionner entre CCI régionales et régions afin d'améliorer la coordination de leurs actions en matière de développement économique et de soutien aux entreprises.

La réforme du financement des CCI se poursuit dans le PLF pour 2019 puisque son article 29 prévoit l'abaissement du plafonnement prévu au II de l'article 1600 du code général des impôts de 549 millions à 449 millions d'euros, soit une diminution de ressource de 100 millions d'euros pour le réseau des CCI en 2019.

**Les rapporteurs spéciaux seront attentifs à la poursuite de la modernisation du réseau des chambres de commerce et d'industrie.** Ils appellent néanmoins à suivre avec vigilance la coïncidence entre l'entrée en vigueur des dispositifs permettant de réaliser des économies et la baisse de dotations qui continue en 2019. Ils saluent la position de clarté et de transparence adoptée par le Gouvernement depuis plusieurs mois sur ce sujet de baisse progressive des dotations publiques aux CCI. Ils rappellent également l'importance pour les chambres de se saisir de certaines dispositions votées dans le cadre du PACTE, notamment celle ouvrant la possibilité aux CCI et CMA de mutualiser des moyens au niveau local pour prendre en charge certaines missions identifiées.

#### 4. Le soutien à l'internationalisation des entreprises est en cours de simplification

La réforme de l'accompagnement des entreprises françaises à l'export est devenue d'autant plus urgente que le déficit de la balance commerciale de la France atteint 63 milliards d'euros en 2017 contre 48 milliards en 2016, soit un creusement de 31,2 % en un an.

Business France est le principal opérateur de l'État en matière de soutien à l'internationalisation des entreprises et d'attractivité du territoire pour les entreprises étrangères. Une subvention de 92,8 millions d'euros doit lui être versée en 2019.

##### ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION VERSÉE À BUSINESS FRANCE

|                          | 2016       | 2017       | 2018       | 2019       |
|--------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Montant de la subvention | 96 247 422 | 92 100 000 | 95 260 000 | 92 760 000 |
| Évolution annuelle       | -          | -4,31%     | 3,43%      | - 2,62 %   |

Source : PAP 2019 et RAP 2016 et 2017

L'opérateur reçoit par ailleurs une subvention du programme 112 *Aménagement du territoire* et du programme 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture*.

Business France est un élément essentiel du dispositif public d'aide à l'export et s'est engagé à faciliter l'accès des entreprises aux services qu'elle propose. C'est le sens du développement du guichet unique de l'export en régions, outil permettant de déployer une offre de conseils pour permettre aux entreprises de définir une stratégie à l'international.

Il serait constitué par un rapprochement entre Business France et les CCI, sous l'autorité des régions et bénéficierait de l'apport de 400 conseillers pour les PME. Un premier pilote de ce guichet a été lancé le 18 janvier 2018 en Normandie. À l'étranger, l'objectif est de construire un partenariat entre Business France et les CCI internationales.

Par ailleurs, Business France a annoncé la mise en place d'un « CRM », système d'information unique dans lequel seraient regroupées les données sur les PME françaises, les marchés et les filières.

**Les rapporteurs spéciaux saluent la concrétisation de ces initiatives, qui associent pleinement les acteurs de terrain et le réseau de Business France. La mise en place d'un guichet unique en région et d'un CRM s'inscrit dans la logique de la simplification des dispositifs d'accompagnement des entreprises, que ce soit sur le territoire ou à l'international, que porte le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises.**

Les rapporteurs spéciaux s'interrogent néanmoins sur les indicateurs de performance relatifs à Business France. En particulier, l'indicateur 2.1 mesure l'évolution de l'efficacité du financement public de Business France en matière d'internationalisation des entreprises. Tant sa construction que les prévisions qui sont réalisées apparaissent peu fiables. L'utilité de cet indicateur pour le pilotage stratégique de Business France peut dès lors être interrogée.

**Les rapporteurs spéciaux seront attentifs à l'évolution du pilotage du programme par la performance et aux propositions qui pourront leur être faites en la matière. En particulier, il leur semblerait pertinent de disposer d'éléments concernant le nombre d'entreprises accompagnées, leur secteur d'activité, ou leur taille.**

Par ailleurs, le programme rémunère Bpifrance au titre de son activité en matière d'assurance export pour un montant de 52 millions d'euros en 2019.

La rémunération baisse par rapport à 2018 (58,9 millions), du fait de la remise d'un rescrit de la direction de la législation fiscale confirmant que Bpifrance assurance export, en tant qu'intermédiaire d'assurance, est exonérée d'une TVA que l'État s'était engagé à compenser si l'organisme en avait été redevable

Bpifrance gère cinq types de produits d'assurance export, ce qui lui permet de jouer un rôle essentiel pour l'accompagnement des TPE/PME à l'international :

– l'assurance prospection qui permet aux entreprises souhaitant se développer à l'étranger de faire couvrir les dépenses de prospection, avec un remboursement à Bpi en fonction de l'évolution du chiffre d'affaires. Cette assurance permet de diminuer les coûts en cas d'échec commercial ;

– la garantie des cautions et des préfinancements permet de faciliter la mise en place des cautions, généralement demandées par le client étranger, ou obtenir un préfinancement ;

– l'assurance-crédit garantit la réalisation et le paiement du contrat d'exportation ou le remboursement du contrat de prêt qui le finance ;

– l'assurance des investissements à l'étranger protège les investissements à l'étranger des risques politiques ;

– l'assurance change permet d'exporter en devises sans subir le risque de change.

**Des réflexions sont en cours concernant le rôle joué par Bpifrance en matière de soutien à l'export et d'articulation avec les autres acteurs intervenant sur ces thématiques. Les rapporteurs spéciaux suivront avec attention les évolutions de cet outil.**

## **B. L'ACTION DE CERTAINS OPÉRATEURS PUBLICS D'ACCOMPAGNEMENT ET D'AIDE AUX ENTREPRISES DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE**

### **1. L'avenir de l'Agence France Entrepreneurs**

Bpifrance reprendra, dès le 1er janvier 2019, l'ensemble des missions de l'Agence France Entrepreneurs (AFE), notamment sa mission centrale d'information et d'orientation des porteurs de projets. Ce transfert s'inscrit dans un contexte plus global de clarification des missions respectives de la Caisse des dépôts et des consignations (CDC) et de Bpifrance avec notamment le transfert à Bpifrance des missions de soutien à l'entrepreneuriat. La concentration des moyens au sein d'un acteur unique devrait permettre de renforcer les effets de levier et les synergies.

Le financement des réseaux d'accompagnement, réalisé aujourd'hui au niveau national par l'État via l'AFE (1,8 millions d'euros) dans le cadre du programme 134) et par la CDC (plus de 20 millions d'euros), sera désormais assurée par Bpifrance. Néanmoins, les sources de financement restent encore à sécuriser et, à ce jour, le recyclage d'un dividende exceptionnel serait la principale option étudiée.

**Les rapporteurs suivront avec attention l'intégration de l'Agence France Entrepreneurs au sein de Bpifrance. Ce transfert, qui s'accompagne de la suppression de la ligne de subvention à l'Agence, interroge en effet sur les moyens consacrés à l'accompagnement des entreprises. En particulier, les rapporteurs spéciaux s'inquiètent de la reprise par Bpifrance du financement, hier accordé par l'AFE, de certaines associations d'accompagnement et d'aide aux entreprises. Ils soulignent la nécessité de maintenir ce lien, au bénéfice des TPE/PME et des territoires. Plus largement, ils formulent le souhait de voir Bpifrance reprendre l'ensemble des missions de l'AFE et traduire l'engagement présidentiel d'une aide accrue à destination des quartiers prioritaires de la politique de la ville.**

### **L'Agence France Entrepreneurs**

L'Agence France Entrepreneur a été créée en 2016 afin de rendre plus cohérente et lisible la politique nationale de soutien à l'entrepreneuriat, de l'articuler avec les acteurs territoriaux et de la réorienter vers deux priorités : la lutte contre les inégalités territoriales en matière de développement économique et le renforcement de l'accompagnement des nouvelles entreprises pour qu'elles s'inscrivent dans une trajectoire de croissance et de création d'emplois.

Le budget de fonctionnement de l'AFE est de 6 millions d'euros : État (2 millions d'euros sur le programme 134), la Caisse des dépôts (1,6 million d'euros), avec d'autres partenaires (465 000 euros) et des ressources propres (2 millions d'euros).

La mise en place de l'AFE a eu des effets structurants sur les dispositifs de soutien à la création-reprise d'entreprise, avec :

- Une plus grande concertation entre les principaux financeurs et partenaires de l'appui à la création ou reprise d'entreprises, par la mise en place de la coordination des financements nationaux et européens (État, CDC, Fonds social européen) et par l'animation du comité de coordination des réseaux placé auprès de son conseil d'administration.
- Un rééquilibrage des actions et des moyens d'intervention autour de deux priorités fortes : le renforcement de l'offre d'accompagnement sur les territoires fragiles (quartiers de la politique de la ville, zones rurales) et l'accompagnement en phase post-crédation.

## **2. Le soutien à l'activité de garantie de Bpifrance**

Les rapporteurs spéciaux soulignent que le Gouvernement propose pour 2019 la suppression de l'ancienne action 20 *Financement des entreprises*, dotée de 40 millions d'euros en 2018. Cette action correspondait à la subvention versée par l'État à Bpifrance au titre de son activité de garantie des prêts bancaires, afin de permettre aux TPE/PME d'obtenir un accès au financement bancaire.

### **Les impacts de la garantie des prêts bancaires**

La garantie publique des prêts présente plusieurs caractéristiques qui en font un outil intéressant pour favoriser l'accès des TPE et PME aux financements :

- l'effet de mobilisation du crédit privé est considérable puisque 1 euro de crédit public permet de garantir plus de 20 euros de crédits aux entreprises. Peu d'outils ont un tel effet d'entraînement ;
- la garantie finance effectivement les TPE puisqu'elles bénéficient de 89 % des prêts garantis et de 64 % des montants accordés avec 5,7 milliards d'euros ;
- l'outil permet ainsi de combler une faille de marché en favorisant à l'accès au crédit aux entreprises qui en sont exclues. Cette dernière caractéristique de l'outil permet d'éviter les effets d'aubaine.

En 2017, Bpifrance a garanti un volume de prêts égal à 8,9 milliards d'euros au bénéfice de 61 972 entreprises. Au regard du caractère déficitaire de cette activité, l'État versait une subvention dont le montant a varié ces dernières années : 23 millions en 2016, 12,8 millions en 2017 et 39,8 millions en 2018.

Or, dans un contexte d'amélioration générale de l'accès au crédit du fait notamment du faible niveau des taux d'intérêts, l'État a décidé de supprimer cette subvention en considérant que Bpifrance pourrait financer cette activité par recyclage des dividendes de ses autres activités.

La situation financière du groupe permet en effet de procéder à un tel transfert de bénéfices, à hauteur de 140 millions par an en 2019 et 2020. Néanmoins, la suppression de la subvention à Bpifrance risque de provoquer plusieurs effets défavorables sur l'activité de garantie :

– le recyclage des dividendes est une solution de court-terme qui nécessitera une rebudgétisation dès 2021, voire avant ;

– l'augmentation des commissions demandées aux banques, et donc aux entreprises, pour accéder à la garantie, pour un gain évalué par Bpifrance à 35 millions d'euros avec par ailleurs un risque d'antisélection – seuls les plus mauvais dossiers chercheraient cette garantie étant donnée la hausse de son coût –, ce qui pourrait dégrader le risque porté par le fonds de garantie ;

– la mise en place d'un mécanisme de débudgétisation avec usage de fonds propres de Bpifrance, qui n'est pas soutenable à terme.

Au total, la dégradation de l'équilibre financier de l'outil de garantie de Bpifrance devrait entraîner une baisse des garanties accordées et une augmentation de son tarif.

**Dès lors, les rapporteurs spéciaux alertent sur la nécessité de préserver une ligne de subvention au titre de l'activité de garantie des prêts aux TPE/PME. C'est le sens de leur amendement adopté en commission des finances rétablissant la ligne budgétaire au titre de cette subvention, en cas de retournement de conjoncture mais aussi afin de préserver le modèle de banque publique, destinée à combler des failles de marché et devant à ce titre recevoir des fonds publics afin de financer les activités non profitables. Il n'est pas souhaitable de parvenir à un modèle de financement autoporteur, sans subvention publique, qui gommerait la spécificité de l'organisation et de l'action de Bpifrance.**

Aussi, les rapporteurs spéciaux seront très attentifs aux évolutions de l'activité de garantie des prêts bancaires par Bpifrance, et veilleront à ce que les moyens lui soient donnés afin de couvrir les besoins des entreprises en matière d'accès au crédit.



Une étude d'avril 2018 réalisée par Bpifrance dresse un panorama de l'activité de garantie au sein de l'OCDE. Les principales conclusions sont reprises ci-dessous.

#### **L'activité de garantie dans les pays de l'OCDE**

- 1° La quasi-totalité des pays de l'OCDE se sont dotés de fonds de garantie de prêts aux PME.
- 2° Le montant de garantie proposé par Bpifrance est moins important que pour les principaux pays de l'OCDE. La part de l'encours de garantie sur le PIB est 8 fois supérieure au Japon et la part de l'encours de garantie sur l'encours de prêts aux PME est 3 fois supérieure aux États-Unis et 4 fois supérieure en Italie.
- 3° L'encours de garantie de prêts aux PME pour les principaux pays de l'OCDE est estimée à 390 milliards d'euros en 2016, soit une hausse de 30 % depuis 2007. Depuis la crise de 2007-2008, l'encours de garantie a augmenté de plus de 50 % en Europe.
- 4° Depuis la crise, Bpifrance a réduit son exposition à la garantie, en ligne avec les pratiques de marché.
- 5° En dépit d'un volume plus faible de garanties, Bpifrance propose des garanties plus chères que la plupart des organismes de l'OCDE.

**À la lumière de ces conclusions, les rapporteurs spéciaux appellent l'attention sur la nécessité de développer une réflexion stratégique sur la place de l'outil de la garantie publique parmi les dispositifs de soutien aux TPE/PME. Il s'agit en effet d'un outil puissant, qui mobilise fortement les capitaux privés avec relativement peu de fonds publics, et qui participe effectivement à la réduction des failles de marché. Au-delà de cette activité de garantie, les rapporteurs spéciaux attirent l'attention sur l'intérêt à moyen terme d'effectuer une large revue des missions et dispositifs de Bpifrance, afin d'en estimer la pertinence et si besoin d'en adapter les spécificités aux réalités du marché. Dans ce cadre, ils réitèrent leur souhait de voir rassemblées l'ensemble des actions ayant trait à Bpifrance au sein d'un même programme ou d'une même mission, dans l'optique d'une plus grande lisibilité et d'une meilleure évaluation.**

### **3. La réorganisation de la direction générale des entreprises doit s'opérer autour des nouvelles priorités stratégiques**

Dans le cadre à la fois de la mise en œuvre de la loi NOTRe (adaptant la présence territoriale de certains services de l'État et clarifiant la répartition des compétences entre État et collectivités locales) et de la réforme de l'administration via Action publique 2022, la Direction générale des entreprises (DGE) sera dans les prochaines années mise à contribution. Le schéma d'emploi prévoit ainsi une diminution de 120 ETP en 2019 pour une baisse de masse salariale fixée à 121,93 millions d'euros. Au total, 430 postes devraient être supprimés sur les trois prochaines années.

Cette diminution s'opère dans un cadre stratégique de recentrage des missions des services déconcentrés de la DGE sur un nombre restreint de priorités stratégiques pour lesquelles ils apportent une plus-value réelle : l'accompagnement des entreprises en difficulté, le développement des filières stratégiques et le soutien à l'innovation. Ces trois missions seront prises en charge par des équipes resserrées au sein de chaque Direccte. Le Gouvernement entend ainsi limiter les doublons entre services de l'État, et avec des initiatives privées ou semi-publiques.

### **La réflexion sur les missions confiées à la DGE**

La revue des missions de 2014 avait confié trois missions aux « pôles 3E » des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) :

- décliner les politiques publiques de l'État, en particulier la politique de filières, le projet Industrie du Futur, le déploiement du numérique en fonction des opportunités locales et l'internationalisation des entreprises ;
- accompagner les entreprises qui rencontrent des difficultés et les projets stratégiques structurants pour l'économie des régions ;
- connaître le tissu économique des régions pour permettre une action de l'État en adéquation avec la réalité des territoires.

Le recentrage des missions de ces pôles s'effectuerait dès lors autour des missions d'accompagnement des entreprises en difficulté, de développement des filières stratégiques et de soutien à l'innovation.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, un « service régional de l'économie » chargé de la mise en œuvre de ces priorités sera créé au sein des Direccte afin de mettre en œuvre ces priorités, avec une dizaine d'agents par région.

**Les rapporteurs saluent la réflexion stratégique qui a présidé à la réorganisation du réseau. Ils s'interrogent néanmoins quant aux conséquences à moyen et long terme de cette orientation, tant sur l'emploi des agents concernés que sur le maillage local, l'égalité des territoires, le devenir des entreprises. Ils soulignent l'importance de continuer, par tous les moyens, à garantir une égalité devant le service public et le recours à l'accompagnement public.**

**La réduction de deux tiers des effectifs de ces services sur les trois prochaines années représente un taux d'effort en rapport du nombre d'effectif sans commune mesure avec les réductions d'effectifs jusqu'alors poursuivies dans les autres services. Les rapporteurs spéciaux seront donc particulièrement attentifs à ce que cette réorganisation ne porte pas préjudice aux nouvelles orientations stratégiques de la direction générale.**

En effet, les services chargés du développement économique au sein des Direccte représentent l'un des rares acteurs en capacité de rencontrer localement les entreprises et de fournir un accompagnement approprié. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, si elle a cherché à rationaliser le partage des compétences entre l'État et les régions, ne doit pas entraîner de trop fortes inégalités dans les dispositifs d'accompagnement des entreprises. **Les rapporteurs spéciaux se disent confiants et vigilants quant à la réussite de ce tournant pour la DGE. Ils espèrent voir dans cette réforme le premier et meilleur exemple de la modernisation de l'administration déployée dans le cadre d'Action Publique 2022.**

#### **4. Les crédits alloués à la DGCCRF doivent lui permettre de remplir plus efficacement ses missions**

Comme indiqué dans le tableau au début du rapport, l'activité de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a été regroupée dans la nouvelle action 24 *Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur*.

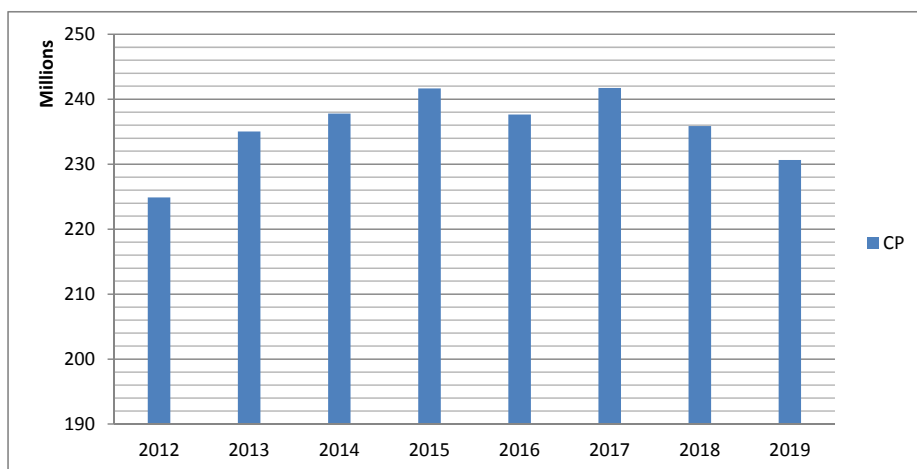
L'action de la DGCCRF recouvre trois axes :

– le respect des règles de concurrence, afin de favoriser le développement d'un marché ouvert et loyal ; l'action de la DGCCRF à ce titre recouvre la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles d'entreprises et les pratiques restrictives de concurrence entre professionnels, le contrôle du respect des règles de concurrence dans les marchés publics et la contribution aux travaux de l'Observatoire des prix et des marges qui mesure l'évolution des prix à la consommation et analyse les écarts entre prix d'achat et prix de vente ;

– le respect des règles relatives à l'information des consommateurs et à la loyauté des pratiques commerciales vis-à-vis de ces derniers ; en la matière, la DGCCRF détecte et sanctionne les pratiques préjudiciables aux consommateurs (publicité mensongère, abus de faiblesse) et vérifie la bonne application des règles de publicité des prix ;

– le respect des règles de sécurité relatives à des produits alimentaires ou non alimentaires, ou à des prestations de service nécessitant des précautions particulières.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA DGCCRF



Documents budgétaires depuis 2013

| Par rapport à N-1   | 2013       | 2014      | 2015      | 2016       | 2017      | 2018       | 2019        |
|---------------------|------------|-----------|-----------|------------|-----------|------------|-------------|
| Évolution en %      | 4,52 %     | 1,18 %    | 1,63 %    | - 1,67 %   | 1,73 %    | - 2,43 %   | - 2,22 %    |
| Différence en euros | 10 162 039 | 2 778 266 | 3 871 798 | -4 047 521 | 4 113 022 | -5 868 035 | - 5 230 489 |

Après une hausse importante des crédits dédiés aux actions de la DGCCRF entre 2012 et 2015 (+ 16,8 millions), les crédits ont de nouveau baissé à partir de 2017. Une réduction de l'ordre de 11 millions d'euros de crédits est prévue entre 2017 et 2019. Les rapporteurs spéciaux seront attentifs à ce que la trajectoire financière pour 2019 et les exercices suivants ne porte pas atteinte à l'effectivité des missions confiées à la direction générale.

La DGCCRF est en effet engagée dans un mouvement de réforme stratégique qui touche tant le périmètre de ses missions que ses implantations déconcentrées.

**Les conclusions du référé de la Cour des comptes relatif à l'action de la DGCCRF en matière de protection économique du consommateur**

**Le ciblage des établissements à risque a été renforcé.** Alors que le nombre d'établissements contrôlés a baissé de 24 % entre 2011 et 2016, sur la même période, les suites correctives et répressives ont augmenté sur la même période de 45 %. Le nombre de sites internet contrôlés progresse de 13 %.

**La Cour salue ces évolutions, mais formule plusieurs recommandations.**

**1° Les complémentarités avec les autorités de régulation doivent être renforcées.** En Allemagne et au Royaume-Uni, les associations de consommateurs jouent un rôle plus important qu'en France, alors que l'administration d'État paraît disposer de moyens et de compétences plus limités. La montée en puissance des autorités de régulation ayant une action en matière de protection économique du consommateur a diversifié les modes d'intervention de la puissance publique. Dès lors, une meilleure articulation de l'action de la DGCCRF et des autorités de régulation doit être recherchée.

**2° Les nouveaux risques liés à internet doivent être mieux pris en compte.** En particulier, les moyens dédiés à la lutte contre les fraudes à l'étranger sont insuffisants et la possibilité de bloquer des sites internet introduite dans la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation n'est pas une réponse pleinement opérante.

**3° Il est nécessaire d'améliorer l'effectivité du droit à la consommation.** Le plafond de certaines amendes administratives peut se révéler trop faible. Les consommateurs sont rarement indemnisés pour le préjudice subi, à l'inverse de la situation observée aux États-Unis. La Cour préconise de rendre publiques les décisions les plus significatives de la DGCCRF, à l'image de ce que fait déjà l'Autorité des marchés financiers.

**4° Le consommateur doit jouer un rôle plus actif.** Le développement de la certification est une avancée bienvenue. L'action de groupe, récemment introduite en France, doit encore trouver sa place parmi les dispositifs de protection du consommateur.

La question de l'articulation des contrôles entre la DGCCRF et la direction générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture reste posée. Le rapport de la commission d'enquête relative à l'affaire dite « Lactalis »<sup>(1)</sup> pointe ainsi le caractère complexe de la clé de répartition des alertes sanitaires entre la direction générale de l'alimentation et la DGCCRF. Les rapporteurs spéciaux appellent de leurs vœux une clarification de cette répartition, avec à l'esprit une information plus accessible et de meilleure qualité pour l'ensemble des consommateurs.

À cet égard, la DGCCRF a récemment obtenu un financement pour la réalisation d'une application pour téléphone mobile qui informera le consommateur des retraits-rappels et, le cas échéant, lui permettra de signaler les manquements.

---

(1) Rapport fait au nom de la commission d'enquête chargée de tirer les enseignements de l'affaire Lactalis et d'étudier à cet effet les dysfonctionnement des systèmes de contrôle et d'information, de la production à la distribution, et l'effectivité des décisions publiques, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 juillet 2018

**Les rapporteurs saluent la mise en œuvre de la recommandation de la Cour de comptes de créer une application permettant aux consommateurs de participer aux missions de contrôle, notamment en cas de retrait-rappel. Elle permet de concrétiser le rapprochement entre l'autorité de régulation et le consommateur. Au même titre que la DGE, la DGCCRF s'engage dans un travail de rationalisation et de recentrage de ses missions sur des tâches à forte valeur ajoutée. À la fois pour éviter les doublons pouvant subsister, et pour garantir la meilleure information possible autour des enjeux d'une économie changeante.**

**En ce qui concerne le financement des associations consuméristes, les rapporteurs spéciaux souhaitent lourdement insister sur la nécessité de maintien d'un dialogue franc, honnête et constructif entre le ministère de tutelle, l'administration compétente et les associations concernées. La baisse progressive des dotations, atténuée l'an dernier par les rapporteurs spéciaux, se poursuivra en 2019 autour d'une trajectoire lisible, dont les rapporteurs estiment qu'elle ne portera pas atteinte à la pérennité du mouvement. Ils plaident pour un maintien des missions de ces acteurs, si nécessaire via la clarification des attendus par la puissance publique.**

**Les rapporteurs saluent la réorganisation opérée par la DGCCRF qui témoigne de la conduite d'une réelle réflexion stratégique sur les missions confiées à ses services déconcentrés. Ainsi, la direction générale a indiqué aux rapporteurs qu'elle souhaitait réorienter les contrôles réalisés, qui portent aujourd'hui sur des dossiers aux enjeux limités et chronophages. La numérisation de ces petits contrôles pourrait permettre de libérer du temps, ce qui permettrait aux personnels de se focaliser sur les contrôles plus importants qui nécessitent une montée en compétences.**

**Les moyens accordés à la DGCCRF sont d'autant plus importants que celle-ci voit son importance rehaussée par les évolutions législatives récentes.**

Un article au projet de loi PACTE, issu d'un amendement déposé par la rapporteure spéciale, prévoit ainsi de renforcer le mécanisme de publication systématique des décisions de sanction infligées par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation.

### **Le renforcement des moyens de publicité sur les « mauvais payeurs »**

Le projet de loi PACTE prévoit désormais de préciser et de compléter le dispositif de publication des sanctions en matière de pratiques commerciales restrictives de concurrence.

- en précisant que l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation peut publier la sanction sur son site internet et/ou dans la presse. Dans ce dernier cas, cette publication sera réalisée aux frais de la personne sanctionnée ;
- en consacrant la double publication systématique des sanctions en matière de délais de paiement (sur le site internet de la DGCCRF et dans un organe de presse habilité à recevoir des annonces judiciaires et légales) ;
- en créant une astreinte journalière de 150 euros en cas d'inexécution des mesures de publicité et ce, jusqu'à publication effective.

Une telle évolution confirme la DGCCRF dans sa fonction de régulation des marchés et de la concurrence. Par l'affirmation de son rôle dans la lutte contre les délais de paiement abusifs, elle doit jouer un rôle significatif d'amélioration de l'environnement économique dans lequel évoluent nos PME, dont la trésorerie est trop souvent contrainte par des paiements tardifs.

**Les rapporteurs se félicitent des avancées concrètes sur un sujet qui pèse sur le développement et la compétitivité des entreprises de plus petite taille.**

### III. DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES DANS LE SOUTIEN AUX FILIÈRES

À côté d'un soutien général aux entreprises, le programme 134 porte des crédits destinés à financer des actions de soutien à différentes filières économiques.

#### A. CERTAINS PROGRÈS, À L'INITIATIVE DU GOUVERNEMENT OU DU PARLEMENT, SONT À SOULIGNER

Les outils publics de soutien à l'innovation, au commerce et à l'artisanat et aux industries connaissent des évolutions plutôt opportunes.

##### 1. La rationalisation des pôles de compétitivité doit permettre un meilleur pilotage de la politique de soutien à l'innovation

Le Gouvernement a annoncé, en juin 2018, le lancement d'un appel à candidatures visant à labelliser des pôles de compétitivité pour une nouvelle phase (phase IV) de quatre ans, entre 2019 et 2022. Il a ainsi réaffirmé l'importance de ces pôles au sein de la politique nationale d'innovation.

Le lancement de cette quatrième phase sera l'occasion de renforcer l'évaluation des résultats d'un outil qui a pu proliférer, au détriment parfois de l'efficacité. Le nouvel appel à projet a ainsi montré une attention claire à la capacité de ces pôles de porter des ambitions européennes afin de capter les financements nécessaires au développement de leurs projets. Il devra également préserver les usines à projets et à produits développées dans les phases précédentes.

Certains pôles de compétitivité semblent s'être déjà appropriés les nouvelles modalités définies dans cette phase IV puisque des projets de rapprochements sont d'ores et déjà en cours, comme par exemple dans la Auvergne-Rhône-Alpes avec le projet de fusion deux pôles : le pôle Mont-Blanc Industries et le pôle ViaMéca.

**Les rapporteurs spéciaux se félicitent du lancement de cette quatrième phase, qui permettra aux pôles de compétitivité d'avoir une meilleure visibilité au niveau européen et de capter davantage de financements. Ces rapprochements permettront ainsi un meilleur pilotage stratégique de cet outil essentiel de la politique française d'innovation.**



## **2. La gestion extinctive du FISAC doit être l'occasion de la mise en œuvre d'un autre dispositif de soutien, plus efficace**

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une mise en gestion extinctive du FISAC par la fin de l'abondement en autorisation d'engagements, tout en prévoyant 6,1 millions d'euros en CP afin de remplir les engagements passés au titre de ce fonds.

Les rapporteurs spéciaux partagent le constat du Gouvernement d'un manque d'efficacité de ce dispositif. Le FISAC est en effet doté de 14 millions d'euros et mobilise 9 ETP pour l'instruction des dossiers. Les dépenses ainsi mobilisées sont disproportionnées par rapport aux bénéfices constatés sur les territoires. Le FISAC s'est dès lors révélé être un dispositif coûteux, peu efficace et ne remplissant que partiellement son objectif de promotion d'une offre de proximité répondant à l'évolution des attentes des consommateurs.

**Cependant, les rapporteurs spéciaux, à l'instar du rapporteur général, sont attachés au maintien d'une mission de soutien au commerce de proximité et à l'artisanat sur les territoires. Les auditions menées dans le cadre du rapport, notamment celle de l'Assemblée Permanente des Chambres des Métiers et de l'Artisanat, les ont confortés dans ce point de vue.**

En conséquence, les rapporteurs spéciaux ont sollicité du Gouvernement l'assurance de mise en œuvre d'un dispositif de soutien à ces activités, venant en substitution du FISAC.

**L'annonce de la création de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) avant le début de l'année 2019 a été de nature à rassurer les rapporteurs spéciaux. Cette agence aura en effet pour mission le soutien aux commerces de proximité et à l'artisanat sur les territoires, et prendrait ainsi le relais du FISAC.**

**L'ensemble des députés et les rapporteurs spéciaux seront particulièrement attentifs à la création de cette agence et aux moyens qui lui seront alloués pour mener à bien ces objectifs.**

L'action du FISAC est complétée, dans les quartiers en difficulté, par celle de l'Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA). 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. En 2019, la subvention versée à l'EPARECA devrait atteindre 5,98 millions d'euros.

Pour la Cour des comptes, l'EPARECA est un établissement « original » qui agit comme professionnel de l'immobilier commercial mais avec une mission de service public dans les quartiers de la politique de la ville. Il n'intervient en effet qu'à défaut de l'initiative privée, dans une logique transitoire qui vise le retour au droit commun avec une reconfiguration économiquement viable, donc raisonnablement profitable.

Les rapporteurs spéciaux saluent les réussites de cet outil original de revitalisation économique de certains quartiers. Ils s'interrogent néanmoins sur sa budgétisation, qui semble plus opportune au sein du programme 147 *Politique de la ville*.

### **3. Le financement des CTI pourrait être revu afin de les conforter dans l'écosystème français d'innovation**

Les centres techniques industriels (CTI) sont des établissements qui ont pour objet la promotion du progrès des techniques et sa diffusion, spécialement auprès des petites et moyennes industries (PMI), l'amélioration du rendement et de la compétitivité et la garantie de la qualité. Ils développent 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.

L'action des CTI est complétée par celle des comités professionnels de développement économique (CPDE), 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.

Les CTI et organismes assimilés sont aujourd'hui financés essentiellement par des taxes affectées, à hauteur de 139,4 millions d'euros dans le PLF pour 2019, mais certains continuent d'être financés par dotation budgétaire <sup>(1)</sup>. Celle-ci atteint ainsi 8,95 millions d'euros en 2019.

Le PLF 2019 prévoit une baisse de 10 millions d'euros du plafond des taxes fiscales affectées aux CTI et aux CPDE, qui passerait ainsi de 149 millions d'euros en 2018 à 139 millions d'euros en 2019. De même, le PLF2019 prévoit une baisse de 1 million d'euros en ce qui concerne les dotations budgétaires.

---

(1) Institut français du textile habillement, Institut français de la mode, Centre technique de la teinture et du nettoyage, Institut technologique Forêt-cellulose-bois-construction-ameublement.

Les rapporteurs spéciaux souhaitent faire part de leur regret quant au fait que ces baisses de financements interviennent alors même qu'une mission portant sur les CTI a été confiée à la députée Anne-Laure Cattelot et au Président de l'Alliance de l'industrie du futur, Bruno Grandjean. Il aurait été en effet souhaitable d'attendre les conclusions de ce rapport avant d'acter une telle diminution.

À cet égard, dans la lignée d'un rapport de l'Institut Montaigne <sup>(1)</sup>, il est envisagé de constituer des centres d'accélération de l'industrie du futur à destination des ETI et des PME. Les CTI pourraient constituer l'élément de base d'un tel outil de soutien à l'innovation en matière industrielle.

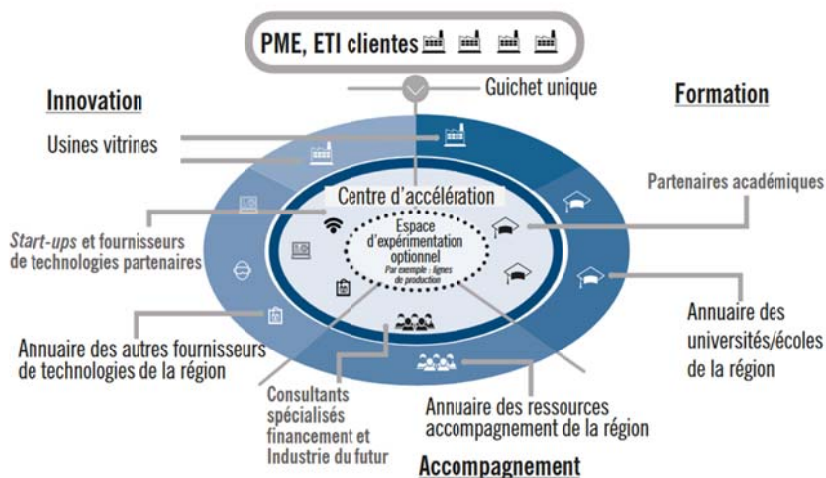
### L'accélérateur imaginé par l'Institut Montaigne

Le centre d'accélération de l'industrie du futur doit rapprocher l'ensemble de l'écosystème innovant (grands groupes, starts-ups, centres de recherche) en un lieu physique unique.

Ces centres doivent permettre de progresser en matière de structuration de l'offre technologique et du développement de produits et offres de pointe. Il y serait également proposé une offre de formation pour dirigeants d'entreprises, chefs de projets, étudiants et apprentis ou stagiaires. Les centres d'accélération permettraient enfin de faire émerger une offre de conseil et d'accompagnement.

Le rapport préconise de créer une vingtaine de centres d'accélération, afin d'accompagner une majorité des 1 800 ETI industrielles et une partie des 50 000 PME de l'industrie et de la construction.

### Ecosystème du centre d'accélération de l'industrie du futur



Source : Institut Montaigne

(1) Institut Montaigne, « Industrie du futur, prêts, partez ! », septembre 2018

Lors de l'examen des plafonds de la taxe affectée aux CTI et CPDE en commission des finances, les commissaires ont émis le souhait d'auditionner les acteurs concernés afin de poursuivre une réflexion commune sur leur financement.

**Les rapporteurs spéciaux soutiennent pleinement cette initiative. Elle permettra notamment d'évaluer l'opportunité d'un éventuel passage à un financement par contribution volontaire obligatoire (CVO). Cette option pouvant présenter des inconvénients, notamment au regard de la sortie de l'assiette de la totalité des importations, une étude approfondie se révèle en effet nécessaire.**

#### IMPACT FINANCIER DES MESURES DU PLF 2019

(en milliers d'euros)

|            | LFI 2018 | PLF 2019* | PLF 2019 avec baisse de taux |
|------------|----------|-----------|------------------------------|
| Rendement  | 161 343  | 163 143   | 150 843                      |
| Plafond    | 149 409  | 139 410   | 139 410                      |
| Écrêtement | 12 383   | 23 739    | 11 430                       |

Source : direction du Budget

#### **Le passage de la taxe affectée à la contribution volontaire obligatoire**

Plusieurs caractéristiques du passage du financement par taxe fiscale affectée (TFA) à la contribution volontaire obligatoire indiqueraient une diminution du rendement.

La contribution volontaire obligatoire (CVO) est une créance privée, dont la création serait initiée par les fédérations professionnelles les plus représentatives d'un centre technique industriel (CTI) et d'un comité professionnel de développement économique (CPDE), qui décident que leurs entreprises adhérentes devront s'acquitter de cette contribution volontaire. Dans le secteur agricole, l'État peut la rendre obligatoire par arrêté sous de strictes conditions de représentativité.

Or, l'assiette de la contribution est plus restreinte que celle de la TFA, notamment car elle ne concerne pas les importateurs, ce qui engendre une perte de recettes pour les secteurs bénéficiaires. En tout état de cause, une cotisation volontaire dont le produit financerait des prestations à l'industrie nationale ne pourrait être « étendue » par arrêté à des importateurs, à qui elles ne bénéficient pas.

De plus, en cas de refus de paiement, la nature « non fiscale » de la CVO fait obstacle à la mise en œuvre de procédures fiscales de recouvrement par la puissance publique, contrairement à la TFA, ce qui a pour conséquence d'affaiblir l'efficacité de son recouvrement.

Ainsi, le rendement de la CVO serait inférieur à celui de la TFA.

Un amendement du rapporteur spécial a par ailleurs enrichi le projet de loi de finances, prévoyant désormais une baisse du taux de la taxe fiscale affectée aux CTI et aux CPDE. Ces dispositions, travaillées en lien avec les acteurs concernés, permet une baisse de la fiscalité pesant sur les entreprises des filières industrielles couvertes par les CTI et CPDE sans fragiliser l'objectif poursuivi.

Les rapporteurs spéciaux seront dès lors particulièrement attentifs à la réflexion stratégique qui sera menée en la matière. Les CTI sont des acteurs importants de la diffusion du progrès technique, sur lesquels la politique industrielle gagnerait à s'appuyer plus fortement. Cette réforme serait d'ailleurs l'occasion de préciser leurs modalités de financement.

## **B. PLUSIEURS RÉFLEXIONS POURRAIENT ÊTRE MENÉES AFIN DE RATIONALISER LE SOUTIEN AUX ENTREPRISES**

### **1. L'étude des effets de la TVA à taux réduit dans la restauration doit être affinée**

La question de l'efficacité de la TVA à taux réduit dans la restauration a été posée de nombreuses fois, tant pas la Cour des comptes que dans une étude demandée par l'Assemblée nationale à Alain Trannoy <sup>(1)</sup> afin de préparer l'examen du PLF pour 2019.

#### **Les préconisations de l'étude demandée par l'Assemblée nationale concernant les taux réduits de TVA, notamment dans la restauration**

Alain Trannoy indique que le taux réduit de TVA recherche en réalité deux objectifs de politique économique distincts. Or, pour ces deux objectifs, il ne s'agit pas de l'instrument le plus efficace.

**Pour aider le secteur exposé à restaurer sa compétitivité**, il faut réduire les impôts de production, encourager l'investissement, en particulier dans la technologie et valoriser la recherche et le développement.

**Pour encourager le secteur protégé à créer de l'emploi**, la mesure la plus efficace est la baisse du coût du travail aux environs du SMIC.

La faiblesse d'utilisation de la TVA comme outil de politique économique vient du fait que les taux réduits bénéficient surtout au secteur protégé sans rendement maximal sur l'emploi.

**L'auteur note qu'il serait opportun d'attendre que la situation de l'emploi s'améliore franchement pour procéder à un ajustement général de la structure des taux, qui serait alors l'occasion d'une simplification de cette structure.**

---

(1) Directeur d'étude à l'École des hautes études en sciences sociales, membre de l'École d'économie d'Aix-Marseille et de l'Institut d'économie publique (IDEP)

Le coût de cette dépense fiscale atteint 2,68 milliards d'euros en 2018.

**Les rapporteurs spéciaux souscrivent à l'idée d'une simplification générale des taux de TVA et appellent à développer l'évaluation des effets d'une baisse de taux comme outil de politique économique. Ils seront attentifs à ce que de tels travaux soient poursuivis.**

## **2. Une rationalisation de la fiscalité des télécoms à poursuivre**

Les rapporteurs spéciaux se sont par ailleurs intéressés à l'environnement fiscal des entreprises de télécommunication. En effet, la fiscalité de l'activité des opérateurs apparaît déséquilibrée par rapport à celle d'autres acteurs de l'économie numérique. L'étude annuelle « Économie des télécoms » sur 2017, réalisée à la demande de la Fédération française des télécoms<sup>(1)</sup>, souligne qu'alors que les opérateurs représentent 53 % des revenus des différents acteurs de l'écosystème numérique, ils mobilisent 76 % des emplois directs, 87 % des investissements et 79 % des impôts et taxes.

Parmi la fiscalité pesant sur les opérateurs télécoms, seuls 51 % correspondent aux versements au titre de l'impôt sur les sociétés (IS), et 49 % proviennent d'une fiscalité spécifique. Cette dernière proportion est en hausse, puisque la part de la fiscalité spécifique n'atteignait que 38 % en 2012. En valeur, cette hausse est de 3 % sur la période.

Il convient néanmoins de noter que cette évolution est due à l'allègement de l'impôt sur les sociétés, qui a baissé de 34 % entre 2012 et 2016 et a permis de diminuer la fiscalité pesant sur les opérateurs télécoms de 20 %.

**La question de la fiscalité des opérateurs télécoms doit donc être posée si l'on veut affermir l'attractivité de la France dans le secteur stratégique des communications numériques. Les rapporteurs spéciaux suivront avec attention le sujet à l'occasion des prochains exercices budgétaires.**

---

(1) Cabinet Arthur D. Little, Étude « Économie des télécoms – mise à jour des indicateurs économiques », décembre 2017.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa deuxième réunion du jeudi 25 octobre 2018, la commission a examiné 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.*

**M. Xavier Roseren, rapporteur spécial** (*Développement des entreprises et régulations et compte spécial Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*). Il me revient de vous présenter, avec Olivia Gregoire, les crédits des programmes 134 et 343 de la mission *Économie* ainsi que le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*.

Avant d'aborder les crédits demandés pour 2019, notons que le programme 134, *Développement des entreprises*, est pléthorique, voire foisonnant. Il regroupe en effet les crédits de trois directions générales – la direction générale des entreprises (DGE), la direction générale du Trésor (DGT) et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) –, de deux autorités administratives indépendantes – l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et l'Autorité de la concurrence –, et des subventions à Bpifrance et de trois opérateurs subventionnés. Le programme prend également en charge des dépenses aussi diverses que la compensation de La Poste au titre de sa mission de transport de presse et le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). Y sont par ailleurs rattachées soixante-quatorze dépenses fiscales, dont le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Les sujets d'intérêt sont donc nombreux et rendent peu lisible la cohérence d'ensemble du programme. C'est pourquoi nous avons effectué, avec Mme Gregoire, un travail de rationalisation de cette maquette afin de la rendre plus lisible, et nous souhaiterions qu'il soit opérationnel dès le prochain projet de loi de finances.

Venons-en aux crédits demandés. Ils sont en baisse de 13 % en autorisations d'engagement et de 8 % en crédits de paiement sur le programme 134. Ces baisses s'expliquent par la suppression de plusieurs lignes de crédits qui soulève certains problèmes. Tout d'abord, près de 40 millions d'euros alloués à Bpifrance au titre de la subvention à l'activité de garantie et aux prêts aux entreprises ont été supprimés. Le Gouvernement a en effet considéré que, dans un contexte économique plus porteur, une telle subvention ne se justifiait pas. Bien que nous partagions cette analyse, nous sommes opposés à la suppression pure et simple de cette ligne budgétaire. Son maintien permettrait, en effet, au Gouvernement d'agir rapidement en cas de changement conjoncturel, en abondant cette action de crédits supplémentaires, et d'assurer ainsi un soutien aux entreprises. Nous vous proposerons donc un amendement visant à réintégrer la ligne mais à hauteur de seulement 1 million d'euros.

Ensuite, les documents budgétaires indiquent que le FISAC est placé en gestion extinctive. Nous reconnaissons le manque d'efficacité du dispositif au regard des coûts induits par sa gestion, qui mobilise plus de neuf équivalents temps plein (ETP). Cependant, nous sommes attachés au maintien d'une action de soutien au commerce et à l'artisanat local, car ces entreprises participent au maillage de nos territoires, notamment ruraux. Nous serons donc particulièrement attentifs à la création de l'Agence nationale de cohésion des territoires, qui devrait reprendre ces missions.

En troisième lieu, il convient de noter que la subvention de 4 millions d'euros accordée à l'Agence France Entrepreneur a également disparu, du fait de l'absorption de cette dernière par le réseau de Bpifrance.

Je conclurai en évoquant deux sujets d'importance que couvre également le programme 134. Tout d'abord, les centres techniques industriels, qui mènent des actions en matière de développement industriel et de diffusion du progrès technique, sont actuellement essentiellement financés par des taxes affectées. Le projet de loi de finances pour 2019 prévoyait une baisse de 10 millions d'euros du plafond de ces taxes, sans baisse de taux. Afin de réduire les charges productives pesant sur les entreprises concernées, j'ai déposé un amendement visant à baisser le taux de ces taxes fiscales. Je remercie, à ce propos, le Gouvernement et mes collègues pour l'adoption de cette disposition. Je tiens cependant à réitérer mon regret que cette baisse de 10 millions ait été décidée avant que notre collègue Anne-Laure Cattelot, chargée d'une mission sur le sujet, ait remis ses conclusions. En tant que rapporteurs spéciaux, nous serons particulièrement attentifs aux travaux et aux évolutions à venir.

Enfin, les pôles de compétitivité bénéficient d'une dotation du programme 134. L'entrée dans la phase 4 du projet s'accompagne de la volonté de rationaliser le dispositif et de réduire le nombre de ces pôles grâce à un certain nombre de dé-labellisations liées à des résultats insuffisants et, surtout, au regroupement de pôles existants. Je tiens à saluer le travail d'ores et déjà accompli par les acteurs concernés, notamment dans ma région, où la fusion des pôles Mont-Blanc Industries et ViaMeca est prévue. Le développement de l'évaluation et une plus grande sélectivité des projets vont dans le bon sens, et nous appuyons cette volonté de rationalisation.

En conclusion, je vous propose de voter les crédits des programmes 134 et 343, ainsi que les crédits du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*.

[...]

**Mme Christine Hennion, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques (Communications électroniques et économie numérique).** J'ai présenté mon rapport hier en commission des affaires économiques. Devant votre commission, je vais me contenter d'exposer le sujet sur lequel je continue à travailler avec le Gouvernement : le plan « France très haut débit », lancé en 2013 et qui doit permettre de couvrir 80 % du territoire en fibre. Son montant est de 3,3 milliards d'euros et les autorisations d'engagement seront épuisées à la fin de l'année. Se pose donc la question de continuer à travailler avec les régions pour couvrir la totalité du territoire en très haut débit. L'idée est de garder le guichet ouvert, le temps d'évaluer les montants à engager pour éviter l'arrêt des travaux en cours et une situation de *stop and go* qui serait préjudiciable au projet. Mme la ministre m'a assuré hier que nous allions discuter de l'enveloppe restante et des compléments éventuels qui pourraient faire l'objet d'un amendement en séance.

**M. le président Éric Woerth.** Avec 175 millions d'euros de crédits de paiement, le plan est un peu en extinction, non ?

**Mme la rapporteure pour avis.** Les autorisations d'engagement étant terminées, on entre dans une phase de paiements car nous sommes sur du très long terme. Les nouvelles autorisations d'engagement éventuelles permettraient d'aller au-delà de 2022.

**M. le président Éric Woerth.** De quel montant seraient-elles ? 175 millions d'euros par an ?



**Mme la rapporteure pour avis.** Tout le monde s'accorde à dire qu'il va manquer 700 millions d'euros. Cette somme est à vérifier et il faut prévoir le cadencement pour ne pas devoir remettre le sujet sur la table chaque année.

**M. Patrick Hetzel.** J'aimerais intervenir sur le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* pour déplorer la disparition du FISAC, qui a joué un rôle important. Le Gouvernement a fait des annonces sur le dispositif « Action cœur de ville », le présentant comme une manière de relancer la France des territoires. D'un côté, on exprime une volonté de relance à travers des actions tout à fait pertinentes autour de « cœur de ville », et, de l'autre, on supprime le FISAC. Je n'y comprends rien. Certains critiquaient le mode d'organisation du FISAC mais personne ne remettait en cause les projets financés. Rappelons que ces fonds finançaient à la fois des dépenses de fonctionnement pour permettre l'animation des territoires et des dépenses d'investissement.

Je ne comprends pas non plus la disparition de l'action 21 *Développement du tourisme* de ce même programme 134, alors que le tourisme joue un rôle décisif dans la balance du commerce extérieur. On nous explique qu'une partie des moyens est transférée au Quai d'Orsay. En quoi est-il légitime que le tourisme soit géré exclusivement par le Quai d'Orsay ? C'est assez étonnant.

Ce sont des points sur lesquels nous sommes quelque peu dubitatifs.

**Mme Émilie Bonnard.** J'aimerais faire une remarque sur la suppression de l'action 20 *Financement des entreprises* du programme 134, qui permettait à Bpifrance de garantir des prêts bancaires. En 2017, cet outil de garantie a permis de financer les entreprises, notamment des très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME) à hauteur de 1,3 milliard d'euros. Bpifrance utilisait ce moyen depuis 2013 pour garantir les prêts à hauteur de 40 % à 70 % et inciter les banques à financer les TPE et PME, notamment dans les phases les plus risquées – création, innovation, développement international – et à être mobilisées sur des secteurs comme le tourisme qui peinent à lever des prêts bancaires.

Les banques avaient parfaitement identifié cet instrument qui fonctionnait bien. L'économie ralentit et, au vu des derniers chiffres, le chômage augmente. Je doute de l'efficacité d'une mesure qui consiste à supprimer un moyen de garantie bancaire. Pour les années à venir, je crois que nous avons besoin de stabiliser des outils qui fonctionnent bien et non pas de les supprimer. C'est la raison pour laquelle je proposerai un amendement de rétablissement de cette action.

**M. Marc Le Fur.** Je voudrais saluer l'ensemble des collègues pour leur rapport, en particulier sur ce qui touche à la politique d'exportation et aux moyens qui lui sont alloués. Ce sont de très bons rapports dont il faudrait peut-être nuancer l'éloge qu'ils font des agents de Bercy comparés à ceux du Quai d'Orsay.

Il me reste néanmoins une ou deux sources d'inquiétude. On assiste à une montée en puissance du protectionnisme dans les grands blocs de ce monde, l'Europe restant encore très ouverte. Comment doit-elle réagir ? Quelle doit être la position de la France à cet égard ? On trouve aussi dans nos circonscriptions des relais à notre inquiétude concernant certains accords bilatéraux européens : l'accord économique et commercial global (*Comprehensive economic and trade agreement – CETA*) signé avec le Canada, et celui qui est en cours de négociation avec le Mercosur. Quelle est l'opinion de notre rapporteur spécial sur ces questions ?

**Mme Marie-Ange Magne.** Vous avez souligné que le déficit de notre balance commerciale avait dépassé 60 milliards d'euros en 2017. Vous avez aussi rappelé que le Premier ministre avait lancé, en février dernier, la stratégie du Gouvernement en matière de

commerce extérieur. Selon vous, l'esprit de la réforme va dans le bon sens. La baisse des crédits de l'action me semble à relativiser. Si la rémunération de Bpifrance Assurance Export diminue, c'est en raison du transfert de la gestion des garanties à l'export à la COFACE. Et si la subvention un Business France chute, c'est parce que cet opérateur s'est pleinement engagé dans la réforme qui prévoit une rationalisation du dispositif de soutien aux exportateurs, avec la suppression des doublons à l'étranger et l'instauration d'un guichet unique en région par le rapprochement entre Business France et les chambres de commerce et d'industrie.

**M. Romain Grau.** Tout d'abord, je voulais vous faire part d'une réflexion. Le rapporteur spécial s'inquiète de la baisse des crédits relatifs au commerce extérieur. Ma foi en un libéralisme de bon aloi m'incite à penser que c'est la compétitivité qui conditionne le commerce extérieur et qu'il faudrait laisser faire les entreprises. Or lorsqu'on examine de façon précise l'action publique, on tend à injecter sans cesse des fonds publics. Cette baisse des crédits va-t-elle vraiment provoquer une perte de compétitivité ou est-ce que l'action elle-même corrigeait le commerce extérieur ?

Ensuite, j'aimerais poser une question. Dispose-t-on d'une analyse comparative des structures de soutien au commerce extérieur qui existent en France et dans d'autres pays européens comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni ? Une telle analyse nous permettrait d'évaluer l'efficacité des efforts consentis par les uns et les autres. Nous pourrions savoir si cette action, même avec une baisse de crédits, est toujours pertinente.

**Mme Olivia Gregoire, rapporteure spéciale (Développement des entreprises et réglementations et compte spécial Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés).** Je vais répondre aux questions portant sur le FISAC et sur la suppression de l'action 21 *Développement du tourisme*.

Le FISAC apporte des aides en matière d'appels à projet. Dès l'an dernier, des signaux assez clairs avaient été donnés sur « l'extinction du dispositif », une formule que je n'aime guère, si et seulement si un tuilage était proposé pour 2019. Autrement dit, les projets devant être financés devront l'être en 2019. En outre, le Gouvernement devait prendre des engagements tangibles concernant le transfert des prérogatives et des budgets du FISAC à la future Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) à compter de 2020. L'an passé comme cette année, nous avons été attentifs à ce sujet. Notre avis sur les amendements relatifs au FISAC témoignera de cette attention. Xavier Roseren est élu d'un territoire de montagne et je suis une élue de Paris, mais je tiens à dire que nous sommes tous les deux extrêmement attachés à l'artisanat. Qu'un dispositif s'éteigne, pourquoi pas ? Cependant, nous souhaitons des engagements forts en matière de soutien à l'artisanat.

J'en viens à la suppression de l'action 21. Je répète avec force ce qu'a déjà indiqué Xavier Roseren : nous appelons à une refonte totale de la maquette du programme 134. Nous sommes ambitieux mais aussi têtus. Nous pensons en effet que ce programme est trop hétérogène, que ses actions sont trop disparates, et qu'il est possible de l'améliorer à l'aune de la loi « PACTE », qui a modifié la donne pour certains opérateurs et en matière d'aide aux entreprises. La suppression de l'action 21 témoigne de cette volonté de cohérence et elle présage des modifications à venir de la maquette budgétaire. Quoi qu'il en soit, le tourisme est sorti de notre périmètre pour être intégré au sein de la mission, où il est « sanctuarisé ». Ce n'est pas tout à fait la même chose, et j'ai bien conscience de ne pas satisfaire pleinement votre préoccupation, madame Bonnivard.

**M. Nicolas Forissier, rapporteur spécial.** Faut-il des aides publiques au commerce extérieur ? Même si je suis un libéral, je pense que c'est nécessaire. Il y a des domaines – comme le développement à l'international mais aussi l'innovation et la recherche – où il faut un accompagnement public, notamment pour les PME et TPE. Les grands groupes n'en ont

pas besoin : ils sont internationaux par nature. Quand une entreprise décide d'exporter sur un marché, elle doit engager des recherches d'investissement et des efforts financiers considérables pendant deux ou trois ans. Au passage, j'indique que je me suis beaucoup mêlé de la création du volontariat international en entreprise, un dispositif qui fonctionne très bien.

Nous ne sommes pas très bons en matière de dispositif public d'appui à l'export. Vous avez raison, monsieur Grau, de poser la question des comparaisons européennes précises. Dans le cadre de mes fonctions de rapporteur spécial, je souhaite y travailler au cours de l'année à venir et j'en ai informé les professionnels, qui devraient nous fournir des informations. Quand les entreprises françaises vont exposer dans des salons, elles doivent payer, et il leur en coûtera de plus en plus cher si Business France est obligé d'augmenter ses ressources propres pour compenser la baisse des subventions. Or nos entrepreneurs sont à côté de collègues italiens ou allemands qui, eux, ne payent quasiment rien, outrepassant la règle des 50 % de l'Union européenne, par le biais d'aides provenant des collectivités locales, des filières et autres. Nous devons regarder la réalité.

Pour une entreprise, c'est difficile d'exporter : cela demande du temps et ce n'est pas dans la culture française. On a toujours été sur un marché riche et, quand on avait un problème, on faisait plutôt des livraisons. J'exagère à peine. Tout cela pour dire qu'il faut un dispositif public à la fois bien organisé et pourvu de crédits budgétaires. Quand je vois que le principal outil de soutien aux PME, l'assurance prospection, ne pourra plus être utilisé à partir de la fin mars 2019, faute d'argent, je tire la sonnette d'alarme. D'autres que moi disent qu'il manque 55 millions d'euros, y compris au sein du groupe La République en Marche. Cette impasse budgétaire doit être corrigée.

Il faut construire un vrai projet. Le Premier ministre et le Gouvernement ont impulsé une nouvelle stratégie, la Team France Export. J'en suis heureux et j'espère que le projet ira à son terme parce que je pense qu'il va dans le bon sens. Cependant, il faut avoir les crédits budgétaires correspondants. Comme la subvention publique ne couvre même pas sa masse salariale, Business France est obligé de facturer tout le reste aux entreprises, ce qui nous met en situation de mauvaise concurrence. Nous devons donc être vigilants et avoir des comparaisons internationales – un benchmark – qui nous permette de taper juste et de faire au moins les mêmes efforts d'accompagnement public que nos principaux concurrents.

En réponse à Marc Le Fur, je dirais que nous devons avoir une vision conquérante. Les entreprises françaises se développeront comme l'ont fait leurs concurrentes allemandes : en allant à l'international. Il y a un écart de 300 milliards d'euros entre les balances commerciales française et allemande, en ce qui concerne les échanges de biens. Pour améliorer nos performances, il faut mettre en œuvre la réforme dont je viens de parler et faire évoluer la culture. La réforme comporte d'ailleurs des mesures sur l'apprentissage de l'anglais, par exemple.

Il faut afficher l'exportation et l'internationalisation de nos entreprises comme une priorité nationale. À cet égard, je déplore pour la deuxième année consécutive qu'il n'y ait pas de ministre en titre, quelles que soient les qualités de Jean-Baptiste Lemoyne et des autres. Quand vous allez sur un marché extérieur, accompagner une délégation de chefs d'entreprise et visiter un salon, vous représentez l'image de la France. Si vous n'êtes pas le ministre du commerce extérieur mais le secrétaire d'État, vous pesez moins que les ministres des pays concurrents. C'est aussi simple que cela. Il y a encore beaucoup à faire en termes d'affirmation politique, au-delà des mesures techniques.

S'agissant des accords internationaux, je suis beaucoup plus optimiste que certains collègues, y compris de ma famille politique. La France doit être ouverte, conquérante. Elle ne doit pas rester sur la défensive. Après un an d'existence, le CETA se révèle extrêmement

profitable à nos entreprises, notamment dans le domaine agroalimentaire : les fromages sont à 92 % de leurs quotas alors que la viande bovine canadienne est à 2 % des siens. Il faudra être prudent sur la viande avec le Mercosur, mais je crois que l'on ne peut pas rester sur la défensive.

**M. Xavier Roseren, rapporteur spécial.** Je voudrais répondre à Mme Bonnivard au sujet de la suppression de l'action 20, qui permettait à Bpifrance de garantir des prêts bancaires. Nous connaissons l'importance du travail réalisé par Bpifrance dont nous avons auditionné les responsables à plusieurs reprises. Compte tenu de ses résultats, Bpifrance n'aura aucun problème à continuer, au moins en 2019, à financer les fonds de garantie. Par le biais de notre amendement, nous allons demander à garder cette ligne pour le cas où la conjoncture se détériorerait. Dans la conjoncture actuelle, il ne nous semble pas nécessaire de garder les 41 millions d'euros. Nous proposons de conserver 1 million d'euros, voire un peu moins, qui pourraient être mobilisés en cas de besoin.

*La commission en vient à l'examen des amendements.*

### *Article 39 et état B* **Crédit du budget général**

*La commission examine l'amendement II-CF423 du rapporteur général.*

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Je vais être relativement bref puisque tout le monde a parlé de la situation particulière et singulière du FISAC. Cet amendement met l'accent sur une action utile pour les centres-bourgs, notamment de moins de 10 000 habitants, qui ne trouvent pas de réponse dans le dispositif « Action cœur de ville » lancé par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Comme l'a indiqué la rapporteure spéciale, ce dispositif est en phase d'extinction alors que ces crédits finançaient aussi bien de l'ingénierie que des investissements.

Par le biais de cet amendement, nous souhaitons avant tout avoir une réponse claire du Gouvernement, en séance, sur le devenir de ces crédits. Nous voulons savoir s'ils seront ou non affectés à la future ANCT et dans quelles conditions ils pourront être mobilisés. À l'heure actuelle, le bleu budgétaire ne permet pas de le savoir.

J'ajoute un petit codicille. L'an dernier, nous avons voté une rallonge de ces crédits pour permettre la conversion des anciennes stations-service dans les zones rurales. Cette mesure n'a absolument pas été appliquée par Bercy qui s'est arrangé pour ne rien dépenser pour cela. Au ministère de l'économie et des finances, on dit maintenant que ces crédits étaient inutiles. Forcément !

Nous devons obtenir des réponses claires sur le sujet, d'autant que la France n'est pas un pays totalement décentralisé et que les régions – qui sont souvent des féodalités un peu comparables à Paris – ne se substituent pas à l'État en la matière.

**Mme Olivia Gregoire, rapporteure spéciale.** C'est toujours une tâche délicate que de répondre à M. le rapporteur général sur le FISAC...

Il est donc prévu que le FISAC s'éteigne, et que l'on se contente d'allouer les crédits de paiement afin de respecter les engagements pris par le passé au titre de ce dispositif. Xavier Roseren et moi-même sommes extrêmement attachés au maintien d'une politique de soutien franche et tangible au commerce et à l'artisanat local car ces entreprises permettent un véritable maillage de nos territoires, notamment ruraux.

Nous attendons donc l'assurance du maintien d'un soutien à ces secteurs économiques en 2019, par le biais de l'ANCT. À ce stade, le FISAC ne nous semble pas être nécessairement l'outil le plus pertinent, au vu du montant très faible des crédits – et donc de l'impact réel pour les acteurs – et des coûts de gestion induits pour sa répartition, à savoir neuf ETP. Il semble que le bilan coûts/avantages ne soit pas nécessairement efficient. C'est pourquoi nous allons émettre un avis de sagesse en vue d'une discussion en séance publique.

**M. Marc Le Fur.** La proposition notre rapporteur général me semble pertinente. S'il n'était pas idéal, le FISAC avait le mérite d'exister et on ne sait pas ce qui va le remplacer. Or ce fonds – ou un équivalent – est plus nécessaire que jamais en raison de l'effondrement du commerce constaté dans nos anciens chefs-lieux de cantons. Cet effondrement s'explique par la montée du commerce en ligne et aussi par la baisse du pouvoir d'achat de nos compatriotes, qu'on le veuille ou non, en particulier dans ces secteurs ruraux. L'effondrement du commerce de centre-ville s'explique aussi par l'exacerbation de la concurrence entre grandes surfaces, confrontées qu'elles sont aux deux premiers phénomènes évoqués.

Il faut trouver, d'une manière ou d'une autre, un moyen d'aider ces entreprises. Il reste le dispositif « Action cœur de ville », mais c'est la taille un peu au-dessus. Au-dessous, on n'a plus rien. Il faut manifester notre soutien, ne serait-ce que pour le moral de ceux qui ont le mérite d'investir dans le commerce de centre-ville. Le faire explicitement sous l'autorité de notre rapporteur général me semble un assez bon signe.

**M. Alexandre Holroyd, rapporteur spécial.** J'interviens en tant que rapporteur spécial du programme 305 *Stratégie économique et fiscale* sur lequel les crédits sont imputés. J'ai un petit problème avec cet amendement. Le programme 305 est le fruit d'une contractualisation pluriannuelle entre la Banque de France et l'État français, et il a vocation à baisser. Cette année, la baisse est respectée de façon admirable sur l'ensemble des crédits. Or je remarque que de nombreux amendements s'imputent sur ce programme 305. J'aimerais donc suggérer au rapporteur général de retirer son amendement et de le redéposer en séance, puisque ces crédits ne pourraient pas être imputés sans remettre en cause l'équilibre financier du programme de surendettement. Cela aurait des conséquences assez graves sur tout le programme de restructuration de la Banque de France, engagé depuis quatre ans.

**M. le rapporteur général.** Cher collègue Holroyd, lorsque l'on dépose un amendement de crédits, on est obligé de le gager sur un programme, quel qu'il soit, au sein de la mission. Nous voulons que la ministre nous réponde que les crédits du FISAC sont affectés à l'ANCT ou qu'elle gage l'amendement, auquel cas la question ne se pose plus. La seule façon d'aboutir est d'adopter l'amendement, en sachant très bien que l'idée n'est pas de prendre les crédits sur le programme indiqué.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle passe à l'amendement II-CF543 de la commission des affaires économiques.*

**M. Jean-Baptiste Moreau.** Cet amendement a été adopté hier en commission des affaires économiques avec un avis favorable du rapporteur pour avis, Vincent Rolland.

La loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « EGALIM », a donné des missions de contrôle supplémentaires à FranceAgriMer et à la DGCCRF. J'ai déposé un amendement pour renforcer les moyens de FranceAgriMer ; celui-ci vise à accroître ceux de la DGCCRF, en lui accordant vingt ETP supplémentaires.

De nombreuses lois – la loi de modernisation de l'économie, la loi sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique, dite « Sapin 2 », la loi d'avenir pour l'agriculture – ont prévu des dispositifs qui ne sont pas appliqués car non contrôlés par la DGCCRF. Cette dernière n'a plus les moyens d'assurer tous les contrôles, ce qui est à l'origine d'un grand nombre de dérives. C'est ainsi que la grande distribution se croit omnipotente car elle est peu contrôlée et insuffisamment sanctionnée lorsqu'elle recrée des marges arrières, par exemple, alors que cette pratique est désormais interdite. Il faut absolument renforcer les moyens de la DGCCRF.

**M. Xavier Roseren, rapporteur spécial.** Je ferai une réponse en trois points.

Premier point : la loi EGALIM confie effectivement ces contrôles à des agents désignés dans les conditions du Conseil d'État. Dès lors, il est juridiquement problématique et peu opportun d'augmenter les crédits en personnels de la DGCCRF tant que ces dispositions réglementaires ne sont pas adoptées. Le Conseil d'État a explicitement indiqué qu'il n'appartenait pas au pouvoir législatif d'édicter cette liste.

Deuxième point : mardi dernier, la commission des finances a adopté un amendement visant à augmenter les effectifs de FranceAgriMer de vingt ETP, ce qui traduit notre volonté de rendre effectifs ces contrôles nécessaires.

Troisième point : la DGCCRF est en pleine réorganisation de ses services pour éviter les doublons et assurer une meilleure efficacité de son action. Je ne pense pas ce soit le bon moment pour lui ajouter vingt ETP.

Nous vous demandons de retirer votre amendement ou nous lui donnerons un avis défavorable.

**M. Jean-Baptiste Moreau.** Non, je ne le retire pas. Les effectifs de la DGCCRF chutent depuis des années. On est dans une incurie totale à ce niveau-là.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements II-CF401 et II-CF404 de Mme Émilie Bonnavard et l'amendement II-CF488 de Mme Olivia Gregoire et Xavier Roseren, rapporteurs spéciaux.*

**Mme Émilie Bonnavard.** Mon amendement II-CF401 vise à remettre en place le fonds de garantie de l'action 20. Les rapporteurs ont répondu en partie à ma question. Je souhaite néanmoins maintenir cet amendement parce que les échanges que j'ai eus avec Bpifrance nuancent un peu leurs propos.

L'amendement II-CF404 concerne le tourisme. Depuis de nombreuses années, nous rencontrons une grosse difficulté dans nos stations : le phénomène « des lits froids et des volets clos ». Il s'agit d'hébergements touristiques qui sortent du secteur marchand, que les gens ne louent plus dans des résidences vieillissantes, alors que l'hébergement dans les stations de montagne ou du littoral doit être pensé comme un véritable outil économique.

L'idée est de créer un fonds de garantie à hauteur de 10 millions d'euros pour répondre à un besoin d'investissements dans des résidences de tourisme de nouvelle génération pour la création de lits durablement chauds. C'est nécessaire parce que les prêts accordés à un investisseur unique – ou à deux ou trois investisseurs – sont d'une durée maximale de quinze ans, pour des raisons de respect des règles prudentielles. Or cette durée de prêt ne permet pas de dégager une rentabilité minimum et les projets ne se réalisent pas. On n'arrive pas à trouver suffisamment de fonds propres pour les monter.

Un domaine skiable et ses commerçants pourraient ainsi décider d'investir dans une résidence de tourisme qu'ils gèreraient directement et auraient tout intérêt à louer durablement. Cela permettrait de sortir du système des résidences de tourisme multi-investisseurs appartenant à des propriétaires privés, à l'origine de la situation actuelle. M. Roseren connaît bien le problème. Nos stations sont pourtant de véritables outils économiques. Cette absence de lits équivaut à supprimer des machines dans une usine ! Nous proposons d'expérimenter ce dispositif de garantie afin de faciliter les prêts sur vingt ans et de rentabiliser *a minima* ces opérations pour ceux qui souhaitent investir. Nous pourrions limiter le dispositif aux treize stations identifiées dans le cadre du CIT. Les régions pourraient co-doter ces outils de garanties.

**Mme Olivia Gregoire, rapporteure spéciale.** L'amendement II-CF488 vise à rétablir une ligne de crédit au sein du programme 134, afin de financer l'activité de garantie des prêts aux entreprises de Bpifrance. Cette activité est l'une des principales missions de Bpifrance : elle garantit les banques commerciales pour certains prêts qu'elles accordent aux TPE-PME en France. En moyenne, sur les dernières années, Bpifrance a produit environ 5 milliards d'euros de garanties par an sur fonds nationaux. Les régions et le programme d'investissements d'avenir (PIA) ont abondé ce montant.

Nous sommes parfaitement conscients que l'absence de dotations budgétaires ne signifie pas la suppression de ce dispositif. Conformément à l'esprit de l'amendement II-CF401 de Mme Bonnavard, il nous semble important de continuer à financer cette action de garantie sur les fonds propres de Bpifrance. Supprimer la ligne ferait symboliquement peser un risque inconsidéré sur l'activité. L'activité de Bpifrance est actuellement très solide. Elle lui permet sans difficulté de pratiquer son activité de garantie. Mais rien ne nous assure de la stabilité du cycle que nous connaissons. Un retournement est probable, voire proche.

Si l'absence de dotations budgétaires ne fait peser aucun risque, ni dans l'immédiat, ni en 2019, ni même probablement en 2020, le maintien de cette ligne à un niveau minimal a une vertu pédagogique importante. Elle souligne l'attention particulière que les parlementaires de tous les bords portent au sujet. Notre amendement maintient donc la ligne, tout en l'abondant symboliquement.

Nous sommes défavorables à l'amendement II-CF401, par souci de ne pas creuser le déficit – comme nous y invite le président de notre commission ! J'espère, madame Bonnavard, que nous nous retrouverons sur l'amendement II-CF488.

**M. Xavier Roseren, rapporteur spécial.** En tant que député de la Haute-Savoie et originaire du pays du Mont-Blanc, je connais très bien la problématique des résidences de tourisme de montagne, de ces parcs de logements qui ont besoin d'être rénovés. Votre idée est intéressante, madame Bonnavard, mais difficile à mettre en œuvre à ce stade. Elle mériterait une analyse plus poussée.

Le CIT a acté une mission d'ingénierie, portée par Atout France, afin d'accompagner les collectivités dans la recherche d'une solution efficace visant à la rénovation du parc. Il me semble prématuré de créer un nouvel outil, au risque de se retrouver avec un mille-feuille inefficace de dispositifs.

Mme Gregoire et moi-même plaçons avec force pour une rationalisation et une meilleure cohérence du programme 134. Nous estimons que les crédits relatifs au tourisme ne doivent pas être inscrits dans ce programme.

Pour l'ensemble de ces raisons, mon avis sera défavorable sur l'amendement II-CF404.

**Mme Émilie Bonnard.** Je maintiens mes amendements, même si j'apprécie l'attention portée par Mme Gregoire au maintien de cette ligne.

*La commission rejette successivement les amendements II-CF401 et II-CF404.*

*Puis elle adopte l'amendement II-CF488.*

*Elle en vient à l'amendement II-CF402 de Mme Émilie Bonnard.*

**Mme Émilie Bonnard.** Cette série d'amendements est relative aux actions du programme 134 concernant le tourisme. J'ai bien entendu vos explications, madame la rapporteure spéciale. Toutefois, ces actions n'ont pas été reportées sur le budget de l'action extérieure de l'État. Cela signifie qu'elles sont supprimées ! Or elles concernaient l'aide au départ en vacances des plus modestes, l'animation du dispositif Qualité Tourisme – structuration des offres touristiques en France et label « Qualité tourisme » –, l'animation et la mise en place du label « Tourisme et handicap », mais également le dispositif DATAtourisme – outil en open data qui permet aux entreprises du secteur d'accéder à toutes les informations et bases de données que les collectivités locales font remonter. Je comprends votre point de vue : il reste que ces crédits et actions de structuration touristique de notre pays n'existent plus et que cela me gêne.

À l'inverse de la position que vous soutenez, je souhaiterais au contraire que le tourisme monte en puissance au sein de la direction générale des entreprises (DGE). Je l'ai dit hier lors de la présentation de mon rapport spécial sur le tourisme : l'action des pouvoirs publics vis-à-vis du tourisme doit être plus équilibrée et non exclusivement centrée sur l'action extérieure. Le tourisme, c'est également une politique d'aménagement ! Faut-il rappeler que la filière touristique représente 8 % de notre produit intérieur brut (PIB) ? Je regrette que la DGE et le ministère de l'économie n'intègrent pas cette filière économique centrale.

En outre, même si ces actions sortent du programme, la DGE disposera toujours de compétences régaliennes sur le tourisme puisqu'elle est en charge du classement des hébergements de tourisme.

L'aide au départ pour les plus modestes, visée par l'amendement II-CF402, représente 140 000 euros. C'est une somme modeste !

**M. Xavier Roseren, rapporteur spécial.** Ce débat a déjà eu lieu dans le cadre du budget 2018. Sur le fond, nous partageons évidemment votre objectif d'aider les familles à partir en vacances. Ces crédits concernent surtout deux associations : Vacances et Familles, à hauteur de 100 000 euros, et Vacances Ouvertes, à hauteur de 40 000 euros. L'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV) soutient également ces associations : en leur versant d'une part une dotation sous forme de chèques-vacances et, d'autre part, une aide structurelle dédiée au déploiement du programme ANCV.

L'association Vacances Ouvertes perçoit 1,4 million d'euros de dotation en chèques-vacances et 251 000 euros d'aides structurelles. L'association Vacances et Familles perçoit 555 000 euros de dotation en chèques-vacances et 64 500 euros en aides structurelles.

Je le répète, nous souhaitons rationaliser le périmètre du programme. Nous estimons que le tourisme n'a pas vocation à y figurer.

Pour autant, le sujet étant important, nous en remettrons à la sagesse de nos collègues.

*La commission adopte l'amendement.*



*Suivant l'avis des rapporteurs spéciaux, elle rejette ensuite l'amendement II-CF400 de Mme Émilie Bonnard.*

*Elle passe aux amendements II-CF394 et II-CF395 de Mme Émilie Bonnard.*

**M. Xavier Roseren, rapporteur spécial.** Notre avis sera défavorable pour les raisons précédemment évoquées. En tant que vice-président de l'Union départementale des offices de tourisme, je ne peux qu'être favorable au label « Qualité Tourisme ». Mais cette thématique est hors budget ; nous ne pouvons donc la conserver.

**M. le président Éric Woerth.** La retrouve-t-on ailleurs ?

**Mme Émilie Bonnard.** Désormais, elle n'est nulle part ! Si vous m'assurez que ces crédits et actions sont à présent du ressort du ministère des affaires étrangères, je signe ! Pourquoi ne pas utiliser l'année qui vient pour organiser la transition, afin que la reprise par le ministère des affaires étrangères ne pose pas de problème en octobre prochain. Je comprends votre volonté de cohérence, notamment concernant Atout France, mais rien n'est prévu pour 2019 !

Qualité Tourisme et Tourisme et Handicap sont de petites actions. Donnons-nous un an pour les transférer !

**M. le président Éric Woerth.** Ces crédits ont-ils été transférés ailleurs, madame la rapporteure spéciale ?

**Mme Olivia Gregoire, rapporteure spéciale.** D'après mes informations, ils n'ont pas été transférés ailleurs. Par conséquent, je vous propose de venir avec Xavier Roseren et moi-même, au ministère des affaires étrangères. Nous interrogerons également le cabinet du ministre de l'économie et des finances sur ce sujet. Pour l'heure, je n'ai pas de réponse à vous communiquer et cela me gêne.

**Mme Émilie Bonnard.** Je compte sur vous.

**M. le rapporteur général.** Notre collègue Émilie Bonnard a entièrement raison : la DGE n'est pas suffisamment attentive à ce secteur. Déjà, durant la campagne présidentielle, des débats avaient eu lieu sur la nécessité – ou non – de nommer un ministre du tourisme. Cela ne me semble pas être le problème principal : l'important est que les actions relatives au tourisme soient coordonnées entre les différents départements ministériels.

Comme pour les crédits alloués aux collectivités territoriales, où le « jaune » nous permet de mieux cerner la structure des concours aux collectivités territoriales, en matière de tourisme, il nous faudrait au moins bénéficier d'une vision globale. Sur le plan des exportations et du commerce extérieur, le tourisme génère des revenus bien supérieurs à l'agriculture. L'intérêt qu'on lui porte semble néanmoins inversement proportionnel à son importance ! C'est pourtant le seul secteur qui a traversé la crise sans difficulté et qui a aidé à la surmonter. Le tourisme n'est pas une anecdote : c'est une économie sur l'ensemble de notre territoire, jusqu'au plus profond des territoires ruraux.

**Mme Bénédicte Peyrol.** Nous en avons débattu hier soir puisque Mme Bonnard a soulevé cette problématique en tant que rapporteure spéciale. Nous sommes revenus sur l'hypothèse d'un « jaune budgétaire », proposé l'an dernier par le ministre Jean-Baptiste Lemoyne. Nous devons réfléchir à la meilleure solution pour disposer d'une vision plus globale de ce secteur. Je soutiens également la proposition des rapporteurs spéciaux.

**M. le président Éric Woerth.** Cela sera-t-il suffisant ? Sur la base des travaux de la rapporteure spéciale, nous pourrions créer une mission « flash ». Le problème est clairement identifié et nous souhaitons tous continuer à soutenir le tourisme, qui est un secteur

économique à part entière. Il conviendrait de mieux identifier les politiques publiques, d'ailleurs souvent liées à celles des collectivités locales, mais également dépendantes de dispositifs fiscaux non négligeables, qui ont évolué au cours des dernières années. Nous pourrions faire une synthèse, puis des propositions au Gouvernement, tant sur le plan de la maquette que concernant les modalités de mise en œuvre.

*Les amendements sont retirés.*

*La commission examine l'amendement II-CF390 de Mme Marie-Ange Magne.*

**Mme Marie-Ange Magne.** Cet amendement vise à appeler l'attention du Gouvernement sur la nécessité de rapatrier les aides au transport postal de la presse du programme 134 de la mission *Économie* au programme 180 de la mission *Médias, livre et industries culturelles*.

La création d'un nouveau programme destiné aux aides au transport postal de la presse au sein de la mission *Économie* a pour but d'isoler les crédits alloués à ces aides à la presse pour en effectuer un meilleur suivi. Ce nouveau programme a également pour objectif d'éveiller l'attention sur le manque de cohérence de la structure de la mission et d'inciter à une modification de la maquette du prochain budget. Seul un rapatriement au sein du programme 180 permettrait de renforcer la lisibilité de l'effort public en matière d'aides à la presse et de préciser le partage des compétences entre le ministère de la culture et le ministère de l'économie et des finances.

**M. le président Éric Woerth.** On ne peut pas vous donner tort...

**M. Xavier Roseren, rapporteur spécial.** Cet amendement vise à créer un programme destiné aux aides au transport postal de la presse au sein de la mission *Économie* afin d'en isoler les crédits. Si nous voulons rester cohérents en termes de maquette, cette ligne ne doit pas s'y trouver. Nous souhaitons que ces crédits soient transférés à la mission *Médias, livre et industries culturelles*. Je vous propose de retirer votre amendement et de le déposer sur la mission *Médias, livre et industries culturelles*.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine l'amendement II-CF341 de Mme Sabine Rubin.*

**Mme Danièle Obono.** Cet amendement vise à créer un nouveau programme et à transférer 10 millions d'euros venant du soutien aux entreprises électro-intensives affectées par le prix du carbone de l'action 23 du programme 134, vers un nouveau programme intitulé *Économie sociale et solidaire* qui incorpore l'action 22 du programme 134.

Le montant des dépenses pour les entreprises électro-intensives affectées par le prix du carbone est un non-sens face à l'enjeu climatique actuel et à la nécessité d'une transition écologique. Une fois de plus, il met en lumière la contradiction entre libre-échange – qui implique compétitivité – et transition écologique – qui implique solidarité.

En outre, ce transfert permettrait de venir en soutien de l'économie sociale et solidaire et de favoriser le recours aux contrats à impact social (CIS), récipiendaires budgétaires du nouveau programme. Ces contrats permettent de mener des programmes innovants de prévention sociale pour apporter des réponses nouvelles aux défis sociaux contemporains, tels que l'exclusion, les addictions ou bien encore la dépendance.

Grâce à ce mécanisme, un acteur social – une association par exemple – peut faire financer un programme de prévention par un investisseur privé, qui sera lui-même remboursé par la puissance publique uniquement en cas de succès. Un contrat peut porter par exemple

sur un programme d'accompagnement de mères célibataires en difficulté ou de réduction du taux de récidive de détenus à leur sortie de prison.

Par ce mécanisme, l'État rémunère des investisseurs privés en fonction de l'impact social du projet qu'ils ont financé. Le CIS, qui a pour objet de « financer l'innovation sociale à travers des projets expérimentaux répondant à des problèmes sociaux mal couverts », devrait être encouragé. Il s'agit d'ajouter un nouveau levier pour financer ce risque, peu pris en charge par la palette d'outils existants. Ce mécanisme permettra de favoriser ces mesures de progrès qui donnent plus de moyens aux acteurs sociaux pour agir et qui apportent plus de solidarité au sein de la société.

Pour l'État, le principal avantage est de faire porter le risque à un investisseur privé. Pour les investisseurs, les CIS viennent enrichir l'éventail d'outils existants.

**Mme Olivia Gregoire, rapporteure spéciale.** Cet amendement vise à favoriser le recours au CIS, outil intéressant qui permet le financement privé d'un projet social innovant, remboursé par la puissance publique en cas de succès. L'action 22 du programme 134 prévoit déjà un abondement à hauteur de 70 000 euros en autorisations d'engagement et 20 000 euros en crédits de paiement. Au total, 1,6 million d'euros en autorisations d'engagement ont été consacrés au CIS. Au regard de ces montants, il ne nous paraît pas opportun d'abonder plus fortement ce mécanisme comme vous le proposez, à hauteur de 10 millions d'euros en 2019.

Le montage de tels projets peut être complexe et, en l'absence de volonté du ministre de se saisir de cet outil, on risque d'aboutir à une large sous-consommation des crédits. Notre avis sera donc défavorable, même si le dispositif est intéressant.

**Mme Sarah El Haïry.** L'économie sociale et solidaire est un secteur complexe car il est transversal. Même si son mécanisme n'est pas adapté, cet amendement permet d'alerter sur l'importance de ces structures – sociétés publiques locales, coopératives, sociétés coopératives d'intérêt collectif –, qui accompagnent les collectivités dans les territoires.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte les crédits de la mission Économie, non modifiés.*

#### *Article 41 et état D*

### **Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers**

*Suivant l'avis des rapporteurs spéciaux, la commission adopte les crédits du compte spécial Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés, non modifiés.*

[...]

*La commission procède ensuite à l'examen de l'article 85, rattaché.*

Article 85

***Autorisation d'abandon de créances correspondant à des prêts du Fonds de développement économique et social (FDES)***

Le présent article vise à faciliter la décision d'abandon de créances de l'État dans le cadre du soutien aux entreprises en difficulté.

**A. LE DROIT EN VIGUEUR**

Le Fonds pour le développement économique et social (FDES) a été créé par l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 qui a clôturé les comptes de prêts et comptes d'avances existants et créé les comptes de concours financiers.

Le programme 862 *Prêts pour le développement économique et social* du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* permet de financer des prêts de l'État à des entreprises en difficulté.

Ces prêts prennent la forme de participations de l'État au financement d'entreprises en restructuration qui ont des difficultés à accéder au marché du crédit. L'intervention de l'État permet d'assurer un effet de mobilisation des concours financiers privés.

Le programme est doté de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement dans le PLF 2019.

Le montant des prêts accordés par le FDES varie selon les années : le dispositif octroie à la fois des prêts de faibles montants (132 000 euros à la Nantaise des eaux en 2017) et des prêts de plus grande ampleur (48,5 millions à Arc International en 2015 et 70 millions au bénéfice de Financière La Fayette Turenne en 2016).

**CRÉDITS VOTÉS EN LFI ET EXÉCUTÉS**

|         | 2014  | 2015   | 2016  | 2017  | 2018 | 2019 |
|---------|-------|--------|-------|-------|------|------|
| LFI     | 310   | 200    | 150   | 100   | 100  | 50   |
| Exécuté | 114,5 | 111,12 | 71,00 | 0,132 | NA   | NA   |

Source : évaluation préalable des articles du projet de loi de finances pour 2019.

## **B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

L'article 85 du projet de loi de finances pour 2019 propose d'autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder des remises totales ou partielles de créances de prêts contractés auprès du Fonds de développement économique et social (FDES), dans la limite de 10 millions d'euros. Aujourd'hui, ces remises doivent être votées en loi de finances.

Il s'agit de permettre le traitement rapide d'abandons de créances de montants modérés. Ces abandons de créances seraient effectués dans des conditions similaires aux créanciers privés en vue d'accompagner une restructuration ou une reprise d'entreprise, et ce dans des délais contraints par ces procédures devant le tribunal de commerce. Le recours à une disposition de loi de finances spécifique afin d'accorder un abandon de créance peut en effet se révéler peu compatible avec de telles contraintes.

À l'instar des abandons de dettes fiscales et sociales prévues par l'article L. 626-6 du code de commerce, ces remises s'effectueraient dans des conditions similaires à celles qui sont octroyées dans des conditions normales de marché par un opérateur économique privé.

Enfin, par analogie avec les dispositions précitées, ce dispositif ne pourra bénéficier qu'aux entreprises en difficulté faisant l'objet d'une procédure préventive (conciliation) ou collective (sauvegarde, redressement, liquidation judiciaire).

## **C. LA POSITION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

Actuellement, en vertu de l'article 24 de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (LOLF), seule une disposition de loi de finances peut autoriser le ministre à procéder à un abandon de créances. Ces abandons de créance engendrent en effet, à terme, une perte de recettes pour l'État.

Néanmoins, il est accepté que le législateur financier délègue au Gouvernement le pouvoir de décider d'annulations de dette, selon les conditions qu'il détermine et en fixant en particulier le plafond et les bénéficiaires. Cette situation se retrouve notamment dans les décisions de relèvement de plafonds de remises de dettes au profit des pays pauvres très endettés (voir l'article 139 de la loi n° 2016-1279 du 29 décembre 2016 de finances rectificatives pour 2016).

Dans ce cas, le Parlement doit être informé sur les opérations décidées par le ministre, à l'occasion notamment de l'examen de la loi de règlement ou du prochain projet de budget, ainsi que le souligne la décision n° 76-73 DC du 28 décembre 1976 relative à la loi de finances pour 1977 du Conseil constitutionnel.

**Extrait de la décision du Conseil constitutionnel n° 76-73 DC du 28 décembre 1976  
relative à la loi de finances pour 1977**

[...] « S'il incombe au Gouvernement de donner au Parlement des indications substantielles sur l'orientation générale et la politique qu'il entend suivre en ce qui concerne l'utilisation de ce fonds, la nature même des opérations dont cette dotation a pour objet de permettre la réalisation et le fait qu'elles ne peuvent pas, ou ne peuvent pas avec une précision suffisante, être connues et décrites individuellement au moment du vote des crédits par le Parlement ont pour conséquence que ce vote a pour sens et pour portée d'habiliter le Gouvernement à procéder, dans les limites des crédits fixés, aux opérations que comporte la gestion d'un tel fonds, *à condition toutefois que lesdites opérations fassent l'objet de comptes rendus complets de nature à permettre au Parlement d'exercer son contrôle au moment où il vote les crédits de l'année suivante ou lors de l'examen de la loi de règlement* » [...]

Ces précisions faites, et sous réserve que le Parlement soit effectivement informé des abandons de créances décidés par le ministre dans les rapports annuels de performances communiqués à l'occasion de l'examen de la loi de règlement, les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter l'article 85 sans modification.

\*

\* \*

*Suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, la commission **adopte** l'article 85, **sans modification**.*

**ANNEXE :**  
**PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

**Ministère de l'Économie et des finances – Secrétariat général des ministères économiques et financiers** – Mme Isabelle Braun-Lemaire, secrétaire générale, haute fonctionnaire de défense et de sécurité

**Ministère de l'Économie et des Finances – Sous-direction de la gestion financière et de la maîtrise des risques (SAFI2)** – M. Ronan Boillot, sous-directeur et Mme Barbara Siguret, adjointe au sous-directeur

**Ministère de l'Économie et des Finances – Service du soutien au réseau** – M. André Schwob, chef du service du soutien au réseau à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

**Ministère de l'Économie et des Finances – Secrétariat général** – Mme Astrid Milsan, Secrétaire générale, déléguée aux ressources humaines

**Ministère de l'Économie et des Finances – Service de la compétitivité, de l'innovation et du développement des entreprises (SCIDE)** – M. Thierry Lange, adjoint au chef du service

**Direction générale des entreprises** – M. Christophe Strobel, adjoint au chef du bureau de l'innovation et de la propriété industrielle à la direction générale des entreprises

**\* Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA)** – Mme Jacques Garau, directrice générale, et Mme Valérie Chaumanet, directrice des relations institutionnelles

**\* BpiFrance** – M. Arnaud Caudoux, directeur général adjoint en charge des finances, des risques, des systèmes d'information et du métier Garantie, M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet, responsable des relations institutionnelles

**Direction générale des entreprises** – M. Thomas Courbe, directeur général des entreprises, M. Patrick Large, sous-directeur des affaires financières et des moyens au Secrétariat général de la DGE, M. Rémi Bochard, chef du bureau des affaires budgétaires et financières

\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique