



N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

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

I. LE PROGRAMME 134 : UN PROGRAMME COMPOSITE MAIS DONT L'EXÉCUTION EST MAÎTRISÉE, HORS OPÉRATIONS EXCEPTIONNELLES	5
A. UNE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE ET UNE ÉVALUATION DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES FISCALES TOUJOURS COMPLEXES...	5
a. L'architecture budgétaire	5
b. L'évaluation des dépenses fiscales	6
B. DES CRÉDITS D'INTERVENTION EN BAISSÉ PAR RAPPORT À 2016...	7
a. Une exécution budgétaire conforme aux prévisions, hors recapitalisation d'Areva	7
b. Un maintien du FISAC à un faible niveau malgré le passage à une logique d'appels à projet	8
c. Un dépassement des crédits sur l'action 3 en faveur des entreprises industrielles dû au coût de la compensation carbone pour les entreprises électro-intensives...	8
d. Le soutien aux associations de consommateurs en baisse	9
e. La dotation pour les fonds de garantie versée à Bpifrance.....	10
f. L'aide à l'export des entreprises	10
C. UN SCHÉMA D'EMPLOIS PLEINEMENT RESPECTÉ	12
II. LE PROGRAMME 343 « PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT »	13
III. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LE COMPTE SPÉCIAL PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS	13
IV. THÉMATIQUES DE CONTRÔLE	14
1. La dispersion et l'illisibilité des aides à l'innovation	14
2. Le cas spécifique des pôles de compétitivité	14
3. Le passage progressif des CTI à une fiscalité propre	16
TRAVAUX DE LA COMMISSION	17
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	19

La mission *Économie* est composée de quatre programmes auxquels sont rattachés deux comptes de concours financiers. Seul le programme 134 *Développement des entreprises* et le compte de concours financier *Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés* sont traités dans ce commentaire.

I. LE PROGRAMME 134 : UN PROGRAMME COMPOSITE MAIS DONT L'EXÉCUTION EST MAÎTRISÉE, HORS OPÉRATIONS EXCEPTIONNELLES

Le programme 134 *Développement des entreprises* est un programme multidirectionnel et hétéroclite, placé sous la responsabilité du secrétaire général des ministères économiques et financiers.

Le soutien aux entreprises est porté principalement par Bpifrance et par le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). L'appui aux entreprises sur les territoires mobilise les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Le renforcement de la présence des entreprises françaises à l'étranger est soutenu par BPIFrance export et par Business France.

Le programme 134 vise également à renforcer le cadre institutionnel de la concurrence et de la régulation économique. Il porte à ce titre les dépenses relatives à plusieurs autorités de régulation, au premier rang desquelles la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Un nombre important de dépenses fiscales, en particulier le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), lui sont rattachées.

Sur le programme 134, il ne semble pas y avoir de réelles difficultés de soutenabilité, mais plutôt un enjeu d'efficacité de l'intervention de l'État compte tenu de la baisse récurrente des crédits d'intervention ces dernières années et de l'éparpillement des subventions et des politiques publiques qui en résulte.

A. UNE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE ET UNE ÉVALUATION DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES FISCALES TOUJOURS COMPLEXES

a. L'architecture budgétaire

Le programme 134 comporte 13 actions. L'éclatement des gestionnaires de crédits et le positionnement du responsable de programme, rattaché au secrétariat général du ministère, rendent son pilotage particulièrement complexe.

Les 13 actions sont de nature diverse mais on constate toujours, en 2017, la présence de crédits consacrés au tourisme (8,2 millions d'euros consommés) et aux aides au transport de presse sur le programme 134 (121 millions d'euros consommés en 2017).

En effet, en contrepartie de sa mission de service public de transport et de distribution de la presse, La Poste reçoit une compensation de l'État imputée sur le programme 134. Encadrée depuis 2009 par les accords Schwartz, cette dépense a été renégociée à la baisse en 2016 jusqu'en 2020.

Les Rapporteurs spéciaux soulignent que cette subvention devrait relever du programme 180 *Presse* compte tenu de sa finalité très orientée vers la presse, ce qui permettrait d'avoir une vision globale des aides à la presse pour apprécier leur efficacité et les adapter en conséquence. Les Rapporteurs spéciaux appuient ainsi la suppression envisagée des actions *Tourisme* et *Transport de presse* pour le prochain PLF, ce qui renforcera la lisibilité des actions du programme.

b. L'évaluation des dépenses fiscales

La mission *Économie* comporte 67 dépenses fiscales (1 de plus qu'en 2016) ayant une incidence budgétaire en 2017, pour un montant estimé de 24,6 milliards d'euros (20,7 milliards en 2016), dont 16,45 milliards d'euros pour le seul crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE) contre 12,9 milliards d'euros en 2016. Cette hausse est en partie liée au report du bénéfice du CICE sur l'imposition sur les sociétés en n+4, qui avait été permis à son lancement en 2013.

Comme l'a déjà noté la Cour des comptes à de nombreuses reprises, l'estimation des dépenses fiscales reste très fragile et leur suivi est insuffisant (*a fortiori* en comparaison avec l'effort de pilotage consenti pour les ressources budgétaires), ce qui est particulièrement regrettable dans le cas de la mission *Économie*, pour laquelle les dépenses fiscales représentent l'essentiel des moyens financiers d'intervention au profit des politiques publiques (et près d'un quart de la totalité des dépenses fiscales sur le budget de l'État).

Ainsi que le recommande la Cour des comptes, il pourrait s'avérer utile de compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) par des éléments de justification au premier euro pour les mesures fiscales les plus significatives, en lien avec les objectifs du programme auquel elles se rattachent.

Cela concerne en particulier la dépense fiscale relative au taux de 10 % applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques, dont le coût est supérieur de 219 millions d'euros à la prévision pour 2017, ce qui représente 2,6 milliards d'euros, pour une efficacité contestable.

Les Rapporteurs spéciaux souhaitent donc étendre le comité de suivi du CICE aux principales dépenses fiscales, dont le coût est supérieur à 1 milliard d'euros. En outre, dans une logique de rationalisation, les rapporteurs souhaitent

que soit conduit un bilan des dépenses fiscales sur le modèle de celui qui avait été mené en 2013 afin de parvenir à des mutualisations de dépenses fiscales si nécessaire ou à des suppressions.

Les Rapporteurs spéciaux remarquent également que près d'une vingtaine de dépenses fiscales représentent moins d'un million d'euros ou ne sont même pas chiffrées. Il s'agit par exemple de l'enregistrement « gratuit » des constitutions et dissolutions de sociétés de bains-douches et des organismes de jardins familiaux ou du crédit d'impôt pour adhésion à un groupement de prévention agréé. Un certain nombre de ces mesures fiscales pourrait avantageusement être supprimé.

Cet examen s'inscrirait dans la continuité de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) qui a inscrit, dans son article 17, le principe d'un pilotage des dépenses fiscales destiné à contenir leur montant total en examinant chaque année la part des dépenses fiscales de l'État dans ses recettes fiscales. Cet article borne en outre dans le temps les dépenses fiscales en prévoyant que tout nouveau texte instituant une dépense fiscale devra prévoir un délai limité d'application de quatre ans pour les dispositions ainsi créées.

B. DES CRÉDITS D'INTERVENTION EN BAISSÉ PAR RAPPORT À 2016

a. Une exécution budgétaire conforme aux prévisions, hors recapitalisation d'Areva

La loi de finances initiale (LFI) pour 2017 a doté le programme 134 de 1 milliard d'euros en AE et en CP, soit une augmentation notable par rapport à 2016 (851 millions d'euros en AE et 837 millions d'euros en CP). Finalement, les ouvertures de crédits sur l'année se sont élevées à 2,52 milliards d'euros en AE et 2,59 milliards d'euros en CP.

Cette différence significative est due à des ouvertures de 1,53 milliard d'euros en AE et de 1,59 milliard d'euros en CP. Ces ouvertures ont bénéficié à l'action 20 *Financement des entreprises* afin d'effectuer un versement depuis le programme 134 vers le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* pour permettre la souscription de l'État à l'augmentation de capital réalisée par la société New Areva Holding SA.

Il s'agit ainsi de la première étape devant permettre à l'État d'injecter au total 4,5 milliards d'euros dans l'entreprise pour assurer sa viabilité.

L'exécution se situe à 2,50 milliards d'euros en AE et 2,57 milliards d'euros en CP. En 2016, la consommation finale s'est établie à 940 millions d'euros, soit presque 10 % au-delà des crédits prévus en LFI pour 2016.

On notera également que 107 millions d'euros en AE et 162 millions d'euros en CP ont été gelés en cours d'année (réserve initiale et surgel). La majeure partie des crédits ont été dégelés pour couvrir les besoins de financement

du programme mais le décret d'avance de fin d'année a acté une annulation de 31 millions d'euros en AE et de 17 millions d'euros en CP.

b. Un maintien du FISAC à un faible niveau malgré le passage à une logique d'appels à projet

Le FISAC a été préservé en 2017, mais revu à la baisse par rapport à 2016, avec une dotation de 14,5 millions d'euros en 2017. La baisse des crédits de l'action 2 (- 29,5 % en CP, dont - 26 % en CP pour le FISAC) s'explique ainsi principalement par la réforme de celui-ci en 2014, qui est passé d'une logique de guichet à une logique d'appel à projet (la dotation en CP s'étalant sur l'ensemble du triennal), ainsi que par la suppression de l'aide au départ des commerçants et artisans.

Les Rapporteurs spéciaux s'étonnent néanmoins de l'indécision qui caractérise le devenir du FISAC.

Avec un faible niveau de crédits, et malgré la mise en place d'une logique d'appels à projets, il semble que le maintien de ce dispositif au niveau national ne soit pas forcément pertinent. Les coûts de gestion du dispositif sont élevés pour un taux de sélection des projets faible. Les Rapporteurs spéciaux insistent sur la nécessité de résoudre cette question récurrente, qui avait déjà été soulignée par le rapport spécial du député Jean-Louis Gagnaire pour le PLF 2017 confirmant déjà « *ses réserves quant à la volonté de conserver ce dispositif à une échelle nationale, ce qui mobilise fortement les services de l'État, pour une efficacité limitée par sa faible dotation* ».

Les Rapporteurs spéciaux s'interrogent ainsi sur la pertinence de ce dispositif et de son remplacement par de nouvelles formes d'aides aux commerçants et artisans, notamment en zone rurale.

c. Un dépassement des crédits sur l'action 3 en faveur des entreprises industrielles dû au coût de la compensation carbone pour les entreprises électro-intensives

L'action 3 *Action en faveur des entreprises industrielles* avait été dotée de 265 millions d'euros en AE et de 268 millions d'euros en CP (respectivement 152 et 157 millions d'euros en 2016).

L'exécution finale se situe à 307 millions d'euros en AE et 380 millions d'euros en CP, bien au-delà des prévisions. Il s'agit de la seule différence notable entre prévision et exécution sur le programme 134, hors refinancement d'Areva.

Cette surexécution est due aux crédits débloqués dans le cadre de la compensation carbone visant à financer les entreprises éligibles au dispositif de compensation du coût de la taxe carbone, prévu par l'article L. 122-8 du code de l'énergie.

La consommation concerne à la fois les dépenses liées à l'exercice 2016 (à hauteur de 29,1 millions d'euros en AE et 93,6 millions d'euros en CP), et celles de 2017 (135,2 millions d'euros en AE et en CP). Deux années de dépenses ont donc été exécutées en 2017.

L'écart entre la LFI et l'exécution 2017 s'explique donc principalement par le report de dépenses 2016 du fait de la signature tardive de la convention avec l'ASP (Agence de services et de paiement) en fin de gestion 2016, ainsi que par la hausse des dépenses au titre de l'exercice 2017, liée à l'élargissement de l'assiette (37 MWh contre 30,7 MWh) suite à la modification du contrat d'approvisionnement en électricité de trois industriels et à la prise en compte de 17 nouveaux sites bénéficiaires. Les Rapporteurs spéciaux regrettent que peu d'éléments d'évaluation en termes d'emploi et d'impacts sur l'environnement soient disponibles concernant cette dépense budgétaire.

On notera enfin que les crédits de l'action 3 ont permis de verser une dotation de fonctionnement (2 millions d'euros en AE et en CP) et une dotation d'intervention (10 millions d'euros en AE et en CP) au profit de l'Agence France entrepreneur (AFE). L'Agence pour la création d'entreprises (APCE), transformée en 2016 en Agence France Entrepreneur (AFE), assure désormais la coordination des financements nationaux (État et Caisse des dépôts et consignations) aux réseaux d'accompagnement et a pris toute sa place dans l'écosystème entrepreneurial, tant auprès des acteurs publics que privés. Le « guichet entreprises », portail unique des formalités en ligne des entreprises désormais piloté par la DGE, a amélioré en 2017 le niveau de service rendu aux déclarants et aux organismes destinataires des dossiers en mettant en œuvre de nouvelles procédures de mise en production plus rapides, plus sécurisées et mieux maîtrisées.

d. Le soutien aux associations de consommateurs en baisse

Les aides aux mouvements consuméristes (3,3 millions d'euros) et à l'Institut national de la consommation (4,4 millions d'euros) ont fortement baissé en 2017 par rapport à 2016 (9 millions d'euros).

Si l'État a réorganisé les structures associatives et institutionnelles en conférant une « reconnaissance spécifique » aux plus représentatives, le dispositif général mériterait d'être soutenu afin de garantir une expertise indépendante aux citoyens.

Les Rapporteurs spéciaux souhaitent rappeler qu'ils ont fait voter en ce sens un amendement au projet de loi de finances pour 2018. Cet amendement avait pour objet de majorer les crédits destinés à la protection économique du consommateur et, en particulier, les dépenses d'intervention en faveur des associations de consommateurs. Ces crédits s'élevaient à 8,9 millions d'euros en 2017. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoyait initialement de les diminuer de 40 %, soit d'environ 3,5 millions d'euros, dans un objectif global de

maîtrise des dépenses publiques. Alors que les quinze associations nationales agréées avaient déjà connu des baisses de subventions en 2016 et 2017, le Parlement a finalement décidé d'augmenter de 1,9 million d'euros les crédits d'intervention prévus pour 2018.

e. La dotation pour les fonds de garantie versée à Bpifrance

La dotation à BPIFrance (24,8 millions d'euros en LFI pour 2017) n'a donné lieu à une consommation que de 12 millions d'euros en raison de l'annulation de 12 millions d'euros sur l'action 20 du programme 134.

Les Rapporteurs spéciaux alertent sur le risque de besoins de financement de l'activité de garanties qui était jusque-là assumé par un recyclage des dividendes de Bpifrance participations peu conforme au droit budgétaire. Ainsi, si au cours de l'année 2017, Bpifrance a accordé 4 milliards d'euros de garanties dans le cadre de financements à des TPE-PME, ce qui a permis l'octroi par les banques de plus de 8 milliards d'euros de prêts à ces TPE-PME, cette activité pourrait être menacée à court terme.

La baisse continue de la dotation à la BPI depuis plusieurs années (la dotation était auparavant de l'ordre de 200 à 300 millions d'euros par an) fait en effet peser une menace sur la pérennité du dispositif. À ce titre, ce sont environ 100 à 150 millions d'euros supplémentaires par an qui seraient nécessaires pour maintenir le niveau des prêts garantis par la BPI pour les PME. En raison du fort effet de levier des crédits budgétaires alloués à la garantie, une insuffisance de financement entraînerait une réduction drastique du volume de prêts pouvant être garanti, à un moment où le crédit bancaire aux TPE/PME demeure encore fragile.

BPIFrance a en outre perçu une subvention de 46 millions d'euros en 2017 au titre de son activité d'assurance export et de prestations pour le compte de l'État.

f. L'aide à l'export des entreprises

La subvention versée à Business France couvre les frais relatifs à la conduite de la mission de service public qui lui est confiée par l'État, à savoir contribuer à la mise en œuvre des politiques publiques visant à promouvoir l'internationalisation de l'économie française autour des trois piliers définis dans le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2015-2017 : export (développement international des entreprises implantées en France), attractivité et promotion de l'image de la France à l'international.

En 2017, ce sont 97 millions d'euros qui ont été perçus par l'opérateur au titre de la subvention pour charges de service public (SCSP).

L'enveloppe correspondante a ainsi diminué de 3,5 % par rapport à 2016 (97,76 millions d'euros en 2017 contre 101,35 millions d'euros en 2016), après une baisse de 7 % en 2016. Les Rapporteurs spéciaux soulignent qu'en trois ans,

le budget de Business France a chuté de 10 % en lois de finances et de 13 % en exécution. Pourtant les résultats sont demeurés supérieurs aux prévisions.

Pour l'export, le COP 2015-2017 se concentrait particulièrement sur un volume d'activité élevé (9 400 entreprises servies en moyenne par an sur 3 ans), l'accompagnement dans la durée (1 000 PME et ETI de croissance avec un plan d'actions engagées en 2017) et le développement des VIE (cible fixée à 10 000 postes en 2017). Business France a dépassé ces objectifs : fin 2017, l'agence a servi 11 039 entreprises, accompagné 1 571 PME et ETI dans la durée, et 10 112 VIE étaient en poste.

Pour ce qui concerne l'attractivité et les investissements internationaux, l'agence s'était engagée notamment à accroître le nombre de projets d'investissements aboutis (500 en 2017 contre 400 fin 2014). Ces projets devaient générer ou maintenir 15 500 emplois à l'horizon 2017, tout en recherchant une approche qualitative avec une concentration des efforts sur les projets à forte valeur ajoutée (innovation, production, logistique, QG, etc.). L'agence a accompagné 676 projets aboutis en 2017, représentant 19 947 emplois créés ou maintenus.

Or, le prix des prestations délivrées par Business France, lequel a fortement augmenté au cours des dernières années, peut parfois constituer un obstacle pour certaines entreprises. Cette évolution des prix pouvant être liée à une réduction des crédits attribués à Business France, alors que les missions qui lui sont confiées sont de plus en plus larges, il convient de s'assurer de conserver un financement suffisant pour que le prix des prestations demeure abordable pour toutes les entreprises qui le voudraient.

En outre, il est certain que la montée en puissance de la mission de la BPI et l'évolution des missions des CCI dans le champ de l'export entraînent une modification de la répartition des tâches entre les opérateurs. Celle-ci doit cependant s'accompagner d'une réflexion en profondeur sur l'articulation des dispositifs.

L'enjeu est majeur : la croissance économique mondiale s'accompagne d'une reprise des flux commerciaux en 2017 de l'ordre de + 4,8 %. Alors que l'Union européenne enregistre une baisse importante des flux d'investissements directs à l'étranger entrants de 27 %, la France enregistre une progression de l'ordre de 77 % pour atteindre 50 milliards de dollars. Cette dynamique positive doit être confortée. Les Rapporteurs spéciaux déplorent à cet égard que le rapport qu'ils avaient demandé sur le sujet n'ait toujours pas été communiqué.

C. UN SCHÉMA D'EMPLOIS PLEINEMENT RESPECTÉ

En LFI 2017, le plafond autorisé d'emplois s'élevait à 5 074 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Au terme de la gestion, la consommation moyenne annuelle du plafond d'emplois s'établit à 4 929 ETPT après retraitements, dont 10 % de catégorie A+, 59 % de catégorie A, 26 % de catégorie B et 5 % de catégorie C.

Le programme comprend 4929 ETPT :

– 8 % correspondent aux effectifs de l'action 02 *Commerce, artisanat et services* ;

– 22 % correspondent aux effectifs de l'action 03 *Actions en faveur des entreprises industrielles* ;

– 3 % correspondent aux effectifs de l'action 08 *Expertise, conseil et inspection* ;

– 3 % correspondent aux effectifs de l'action 13 *Régulations des communications électroniques et des postes* ;

– 4 % correspondent aux effectifs de l'action 15 *Mise en œuvre du droit de la concurrence* ;

– 17 % correspondent aux effectifs de l'action 16 *Régulation concurrentielle des marchés* ;

– 30 % correspondent aux effectifs de l'action 17 *Protection économique du consommateur* ;

– 12 % correspondent aux effectifs de l'action 18 *Sécurité du consommateur*.

Les Rapporteurs spéciaux s'inquiètent de la diminution significative des effectifs de la DGCCRF. Ils s'inquiètent de cette baisse qui pose la question de l'attractivité de cette direction pourtant cruciale, dont les missions se sont nettement renforcées au cours des dernières années.

En raison de la diminution des effectifs et d'une consommation inférieure au plafond d'emplois, les dépenses de personnel se sont légèrement réduites de 400 à 395 millions d'euros entre 2016 et 2017 (408 millions d'euros inscrits en LFI 2017).

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

L'État s'est engagé à contribuer à cet effort financier à hauteur de 3,3 milliards d'euros en soutien aux collectivités territoriales.

À ce jour, les engagements cumulés de l'État pour soutenir les projets des collectivités locales atteignent 3,1 milliards d'euros : 900 millions d'euros au titre du Fonds national pour la société numérique (FSN - PIA 1) et 2,2 milliards d'euros sur le programme 343. Ces dotations ont permis aux collectivités de s'assurer de l'engagement de cofinancement de l'État pour 84 dossiers (93 départements). 33 projets ont déjà perçu 238 millions d'euros de subventions du FSN.

La LFI 2017 a prévu 470 millions d'euros en AE et 8,1 millions d'euros en CP. L'exécution se situe à 394 millions d'euros en AE et 8,1 millions d'euros en CP. Elle est conforme aux prévisions et au calendrier de déploiement du plan.

III. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LE COMPTE SPÉCIAL *PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS*

Les crédits du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* relèvent de trois programmes hétérogènes, placés sous la responsabilité du directeur général des finances publiques. Il s'agit des programmes :

– 861 *Prêts et avances pour le logement des agents de l'État* qui retrace trois dispositifs d'avances à des fonctionnaires pour des logements à l'étranger ;

– 862 *Prêts pour le développement économique et social* qui sont consentis à des entreprises en difficulté via le Fonds de développement économique et social (FDES). Les Rapporteurs spéciaux considèrent qu'étant donné le caractère imprévisible et très sensible à la conjoncture des financements accordés par ce programme, il serait utile de pouvoir reporter l'intégralité des crédits non consommés d'une année sur l'autre, dans la limite des 3 % de report ;

– 863 *Prêts à la filière automobile* visant à soutenir les constructeurs automobiles en complément des dispositifs de bonus/malus écologique et de prime à la casse.

La LFI 2017 avait doté ce compte de 100 millions d'euros en AE et en CP. En 2015, les crédits consommés représentaient 114 millions d'euros.

En 2017, la consommation des crédits représente 132 000 euros, soit un unique prêt à une société d'ingénierie en difficulté par le FDES dans le cadre du programme 862.

Les prêts accordés ne sont pas nécessairement tirés en totalité, et sont tirés le cas échéant progressivement. S'il est ainsi nécessaire de faire preuve de prudence dans le choix des aides requises, une utilisation plus volontariste des crédits du Fonds demeure une possibilité.

IV. THÉMATIQUES DE CONTRÔLE

1. La dispersion et l'illisibilité des aides à l'innovation

Les différentes aides à l'innovation sont portées par les programmes 134 et 192, ce dernier étant rattaché budgétairement à la mission *Recherche*. Les aides à l'investissement prennent la forme d'aides directes ou d'aides fiscales.

Les aides directes à l'innovation sont principalement portées par la BPI, via des dispositifs de subventions, prêts et avances remboursables (exemple de la bourse French Tech de 30 000 euros), à destination des PME et des jeunes entreprises.

Environ 3 600 entreprises en bénéficient chaque année, pour un total d'aides d'environ 140 millions d'euros par an depuis 2015 (contre 200 millions en 2012) – la dotation à la BPI de 110 millions d'euros pour 2017 (en baisse) ayant été compensée par des redéploiements de crédits en interne.

Plusieurs aides fiscales soutiennent le financement de l'innovation, pour un coût total d'environ 6 milliards d'euros : le crédit d'impôt recherche – CIR (5,7 milliards d'euros), le crédit d'impôt innovation – CII (environ 200 millions d'euros) et le dispositif Jeune entreprise innovante – JEI (environ 200 millions d'euros). Ces dispositifs fiscaux sont portés par le programme 192.

Les aides à l'innovation sont complétées par le PIA, qui assure le financement de projets particulièrement innovants. Le soutien à l'innovation est également assuré par le Fonds unique interministériel (voir *infra*).

Par ailleurs, un nouveau fonds servant à financer les innovations de rupture (budgété à 10 milliards d'euros à partir de 2018, répartis sur plusieurs années) permettra de renforcer le financement par la BPI de projets ciblés.

2. Le cas spécifique des pôles de compétitivité

Concernant le financement des pôles de compétitivité, les crédits du programme 134 financent leurs dépenses de fonctionnement (13 millions d'euros), le financement de leurs projets étant porté par les crédits du programme 192 à travers le dispositif du Fonds unique interministériel (FUI).

Ce dernier a bénéficié de crédits à hauteur de 80,5 millions d'euros en AE pour la cinquième année de la phase 3 de la politique des pôles de compétitivité. En revanche, on constate une baisse de 40 % en CP de la dotation destinée au FUI,

qui passe de 125,5 millions d'euros à 75 millions d'euros, alors qu'il est estimé que ce Fonds ne fonctionnerait à plein qu'avec un plancher de 100 millions d'euros.

Le déblocage de la réserve de précaution a cependant conduit à majorer les crédits disponibles à hauteur de 92 millions d'euros, seuil encore inférieur au plancher évoqué ci-dessus.

Le financement des pôles de compétitivité illustre cependant bien la complexité budgétaire des aides aux entreprises, dispersées entre plusieurs dispositifs, programmes et missions. Ainsi l'aide à la gouvernance des pôles de compétitivité est financée sur le programme 134 de la mission *Économie* tandis que les appels à projets sont financés par le programme 192 de la mission *Recherche*. Et le tout est soutenu par une action spécifique du programme d'investissements d'avenir (PIA) dénommée « projets structurants des pôles de compétitivité » via une enveloppe de 562,7 millions d'euros (PIA 1 et 2) à laquelle s'ajoutent 500 millions d'euros du PIA 3. Enfin, les pôles contribuent également à l'émergence de projets bénéficiant de financements européens, à travers Horizon 2020 et le programme pour la compétitivité des entreprises et les PME (COSME), doté d'un budget de 2,3 milliards d'euros pour la période 2014-2020.

Le moins que l'on puisse dire est que cette fragmentation ne facilite pas l'évaluation et le pilotage des crédits, au moins au niveau du Parlement. Il serait souhaitable de procéder à des regroupements lorsque diverses actions de divers programmes concourent à financer essentiellement les mêmes dispositifs.

Se pose enfin la question du devenir de ce Fonds et des aides à l'innovation financées dans le cadre de la mission *Économie* avec la création du Fonds pour l'innovation de rupture annoncé par le Président de la République, abondé par cessions de participations de l'État.

Une complète substitution de ce fonds au programme budgétaire mériterait d'être préalablement évaluée au regard du risque de débudgétisation. Il est en tout état de cause nécessaire d'être vigilant quant aux risques de doublons qui pourraient apparaître entre les projets financés par ce fonds et ceux financés par les crédits budgétaires du programme 192.

Les Rapporteurs spéciaux seront particulièrement vigilants au développement de la phase 4 qui démarre en 2019.

3. Le passage progressif des CTI à une fiscalité propre

Regroupées dans l'action 3 du programme 134, les subventions attribuées aux centres techniques industriels (CTI) et aux organismes assimilés s'élevaient à 15,1 millions d'euros en AE et en CP en LFI pour 2017. L'exécution 2017 s'élève à 13,09 millions d'euros contre 15,92 millions d'euros en 2016 soit une baisse de 18 %.

La grande majorité des CTI sont financés par taxe fiscale affectée (TFA). Ceux financés par dotation budgétaire voient la part de leur dotation diminuer régulièrement depuis 2012, passant de 19 % à 15 % en 2014, puis à 14 % en 2016.

Deux CTI financés précédemment par dotation budgétaire bénéficient depuis la LFI 2016 d'une TFA : l'ITERG (Institut des corps gras) et le CTIF (Centre technique des industries de la fonderie). Ces deux CTI ont continué toutefois à percevoir une dotation budgétaire en 2016 et 2017 à titre de financement complémentaire pendant la période transitoire.

Les Rapporteurs spéciaux soutiennent le passage des CTI à une fiscalité propre mais celle-ci demeure incomplète et devrait faire l'objet d'une évaluation quant à ses implications sur la dynamique des ressources allouées aux centres. Ceux-ci ont par ailleurs besoin d'une visibilité plus importante de leurs ressources à moyen terme.

Les Rapporteurs spéciaux notent toutefois une certaine hésitation quant au passage du financement budgétaire à l'affectation d'une taxe, qui présente le risque d'être préjudiciable pour la pérennité du budget des CTI. Par ailleurs, ils soulignent qu'une évaluation plus précise concernant ce passage serait utile pour poursuivre dans cette voie.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 9 heures, le jeudi 7 juin 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances et Mme Delphine Gény-Stephann, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances.

Le compte rendu de cette réunion est disponible [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Secrétariat général des ministères économiques et financiers

Mme Isabelle Braun-Lemaire, secrétaire générale

M. Bertrand Bey, chef du bureau synthèse budgétaire, économie et engagement financiers

Direction générale du Trésor

Mme Astrid Milsan, secrétaire générale

M. Xavier Loth-Guichard, chef du bureau des affaires budgétaires et comptables

Direction générale des entreprises

M. Patrick Lelarge, sous-directeur en charges des affaires financières et des moyens

M. Matthieu Landon, chef du bureau de l'innovation

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

Mme Coralie Oudot, sous-directrice des ressources humaines, des affaires financières, de la qualité et de la performance