



N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

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 2020** (n° 2272),

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 GRÉGOIRE ET M. XAVIER ROSEREN

Députés

SOMMAIRE

	Pages
DONNÉES CLÉS	7
I. AMÉLIORER L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL ET ÉCONOMIQUE DES ENTREPRISES : UNE EXIGENCE RENOUVELÉE	8
A. POUR UN MEILLEUR ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES DES TERRITOIRES, LE SOUTIEN DE L'ÉTAT SE RÉORGANISE...	8
1. Un programme 134 pléthorique, symbole du soutien protéiforme de l'État et de ses opérateurs aux entreprises	8
a. Des dépenses d'intervention principalement tournées vers le soutien aux activités industrielles et de service et au secteur touristique (action 23)	11
b. La disparition confirmée de la subvention à Bpifrance au titre de son activité de garantie des prêts bancaires	15
c. L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) : des nouvelles missions, des moyens supplémentaires	19
d. Le soutien au secteur des postes, des télécommunications et du numérique	20
2. Les réorganisations stratégiques des directions centrales du programme (DGE et DGCCRF)	22
a. La réorganisation exemplaire de la direction générale des entreprises (DGE)	22
b. Le budget de la DGCCRF : des évolutions stratégiques, une réforme ambitieuse .	24
3. Le soutien à l'internationalisation des entreprises évolue dans un environnement budgétaire contraint	29
4. Le programme 343 : un soutien au déploiement du très haut débit qui se concrétise	31
B. ... ET DOIT S'ÉVALUER LARGEMENT AU-DELÀ DE LA MISSION BUDGÉTAIRE	32
1. Le Pacte productif : un cadre global de soutien en cours d'élaboration	32
2. Les entreprises bénéficieront de nouveau, en 2020, d'une fiscalité moins lourde .	34
a. La baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, un engagement tenu	34
b. La poursuite de la réforme du financement des chambres de commerces et d'industrie (CCI)	34

3. Les nouvelles actions de politique industrielle et de soutien à l'innovation.....	35
a. Le Fonds pour l'innovation et l'industrie (F2I) doit sanctuariser le soutien à l'innovation	35
b. Les perspectives de déploiement des plateformes d'accélération pour l'industrie du futur.....	36
II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS.....	38
EXAMEN EN COMMISSION	39
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	41

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} 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, 71 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

LE SOUTIEN DE L'ÉTAT AUX ENTREPRISES : DES SIGNAUX POSITIFS, QUELQUES INQUIÉTUDES

– Le programme 134 porte une part très importante des crédits du budget de l'État affectés au soutien au développement et à l'activité des entreprises, de leur création à leur transmission. En ce sens, il est censé donner une image précise et fidèle des engagements pris par les pouvoirs publics en faveur de la plus petite à la plus grande entreprise, et mettre en perspective politiques publiques, dotations budgétaires et dépenses fiscales.

– Les rapporteurs spéciaux en charge du suivi de ce programme ont, à de multiples reprises depuis leur prise de fonction, fait état à la fois de leur satisfaction à voir traduites les priorités gouvernementales, et de difficultés récurrentes à en suivre leur déploiement concret. Car le programme 134, pour riche et dense qu'il est, demeure tout à la fois extrêmement fouillis, incomplet (une partie des crédits finançant le développement des entreprises étant localisés notamment dans le programme 192 *Enseignement supérieur et recherche*), partial. En ce sens, il ne rend justice que de façon incomplète à la vigueur et à la qualité du soutien public au développement des entreprises.

– Face à ce constat, les rapporteurs spéciaux ont souhaité impulser une dynamique d'adaptation, de modernisation et parfois de réorientation du programme 134. Pas dans les priorités qu'il traite, mais dans la façon dont il en rend compte. L'objectif étant à la fois la recherche d'un meilleur contrôle parlementaire, plus près des réalités, et une meilleure lisibilité, une compréhension plus immédiate des enjeux traités.

– Dans cette démarche, les rapporteurs spéciaux ne peuvent, cette année encore, que se féliciter et saluer l'action de certaines administrations et de certains opérateurs pour les avancées déterminantes observées. Ainsi non seulement de la transformation réussie de la direction générale des entreprises, mais plus globalement de la disponibilité et de la transparence dont font preuves ses équipes au quotidien dans leurs relations avec le Parlement. De la même façon, les rapporteurs saluent l'entrée en fonction très prochaine de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), qui devrait prendre efficacement le relais du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) mis en gestion extinctive, ou encore de l'EPARECA.

– Sur d'autres sujets néanmoins, les rapporteurs spéciaux tiennent à faire état de flous et de manques criants en ce qui concerne la présentation du programme 134 et des politiques qui y sont rattachées. Des lacunes qui parfois empêchent même les rapporteurs dans le travail de suivi et d'évaluation. Il en va ainsi par exemple des données souvent extrêmement parcellaires en matière de suivi des montants, du nombre de bénéficiaires, et de l'utilité des dépenses fiscales – lourdes et nombreuses – rattachées à ce programme. Les rapporteurs regrettent vivement les difficultés auxquelles ils font face et les silences qui trop souvent répondent à leurs questions quant à l'évaluation de ces dépenses fiscales.

– Certains blocages ou incompréhensions semblent même revenir d'année en année, ce que les rapporteurs, jamais découragés de formuler des préconisations, déplorent évidemment. C'est notamment le cas des remarques quant à l'illisibilité de la maquette du rapport, et aux insuffisances des indicateurs et objectifs assignés au programme. Sur ces questions, et parce qu'ils estiment qu'il n'apporte rien, année après année, d'insérer les mêmes commentaires dans leur document, les rapporteurs spéciaux renvoient le lecteur à leurs remarques de 2017 et 2018.

– Les rapporteurs sont également conduits à rendre compte des incertitudes qui entourent les évolutions dans lesquelles sont engagés d'autres acteurs. Ainsi de la transformation de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), qui, de pair avec une contractualisation difficile avec le mouvement consommériste et une répartition des tâches toujours délicate avec le ministère de l'agriculture sur certaines missions, ne laisse pas de retenir l'attention du Parlement. Ce travail de clarification, de modernisation des processus de fonctionnement ou de financement, est également toujours en cours au niveau des pôles de compétitivité, ou encore des centres techniques industriels, deux sujets que les rapporteurs spéciaux ont souhaité continuer à suivre de très près.

– Sur d'autres sujets très particuliers, les rapporteurs spéciaux tiennent également, et à nouveau, à tenir leur position. Il en va ainsi de la question de la ligne budgétaire finançant l'activité « Garantie » de Bpifrance. Face à sa suppression de nouveau proposée, les rapporteurs spéciaux font le choix, cette année encore, de défendre la prérogative de suivi et d'évaluation du Parlement, et de proposer le maintien d'une dotation budgétaire minimale. Acteur incontournable du financement et de l'accompagnement des entreprises, l'opérateur Bpifrance lui-même considère comme indispensable l'existence d'un lien entre la représentation nationale et ses équipes. C'est sur cette base que les rapporteurs spéciaux s'exprimeront dans le cadre de ce rapport et de l'examen du projet de loi de finances pour 2020.

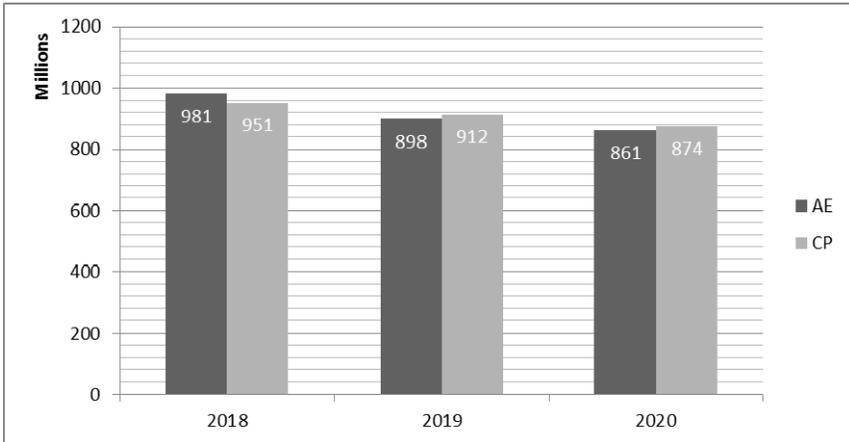
– Cette question est d'autant plus prégnante dans un contexte cette fois marqué par de fortes débudgétisations de l'action publique en faveur du développement des entreprises, avec la multiplication et la montée en puissance de dispositifs *ad hoc* comme le PIA et ou le Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII). Les rapporteurs spéciaux, bien conscients de l'importance pour l'État de piloter rigoureusement des montants financiers extrêmement importants, déplorent néanmoins le relatif éloignement du Parlement que cela représente. Voire même, à terme, le pilotage complexe, la vision parcellaire, fragmentée et donc incomplète, qui risque d'émerger.

– Les rapporteurs ne peuvent se résoudre à une telle perspective, alors que les mesures en faveur du développement des entreprises n'ont sans doute jamais été aussi nombreuses. Cela est visible non seulement à la lecture de ce rapport, mais bien plus globalement lorsqu'il est remis dans le contexte global de l'action de la majorité depuis l'été 2017 : avec les ordonnances travail, la mise en place, *via* le projet de loi de finances pour 2018, d'une nouvelle fiscalité du capital, avec la transformation de notre modèle de formation et d'apprentissage, avec encore récemment la mise en œuvre du PACTE... Au-delà des éléments budgétaires et fiscaux, la politique économique est foisonnante, cohérente, ambitieuse. Elle porte de premiers résultats. C'est la fierté des rapporteurs spéciaux que d'avoir l'occasion d'en rendre compte d'une partie.

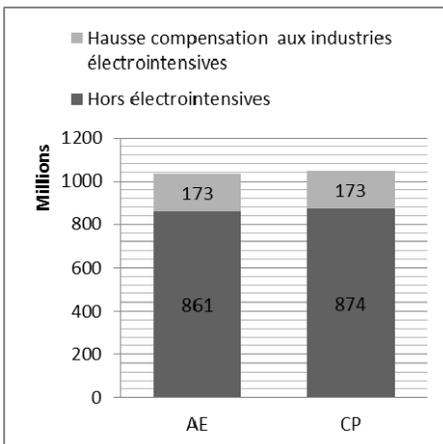
– De grandes orientations économiques continueront, sur les prochains mois à être déployées – *via* notamment le Pacte productif 2025. Les rapporteurs formulent le souhait que dans cette perspective, le cadre du programme 134 soit stabilisé, véritablement adapté aux transformations en cours, pour rendre compte de la meilleure façon possible des bouleversements ayant lieu au sein de l'économie de notre pays. Ils appellent l'ensemble de l'administration à prendre sa part dans cette démarche, et formulent notamment le souhait d'échanges plus poussés en cours d'année, hors périodes contraintes d'examen des textes budgétaires, entre le Parlement et les directions concernées.

DONNÉES CLÉS

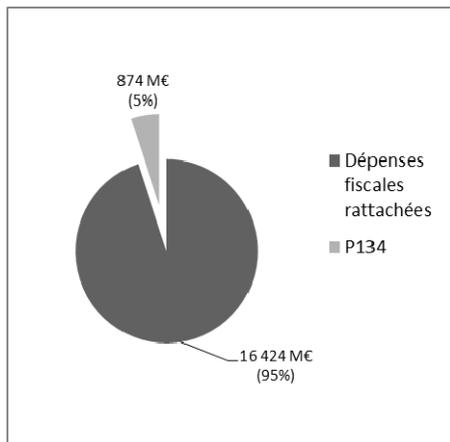
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME HORS DYNAMIQUE DE LA COMPENSATION AUX INDUSTRIES ÉLECTROINTENSIVES EN 2020



CONSTRUCTION DU PROGRAMME 134 EN 2020



COMPARAISON ENTRE LES CP DU P134 ET LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES



I. AMÉLIORER L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL ET ÉCONOMIQUE DES ENTREPRISES : UNE EXIGENCE RENOUVELÉE

Les rapporteurs spéciaux ont souhaité cette année revenir à l'essence même du programme 134, et en interroger le traitement par l'administration et les pouvoirs législatif et exécutif. En se posant les questions suivantes : l'examen d'un projet de loi de finances permet-il d'apprécier rigoureusement le soutien budgétaire et fiscal de la puissance publique au développement des entreprises ? Ouvre-t-il la voie à une évaluation chiffrée, structurée, des politiques publiques contribuant à cet objectif ? Donne-t-il lieu à des remises en question, ou, au contraire, à des satisfactions dont il faut faire état, pour redonner de la crédibilité à l'action publique et ainsi ramener de la confiance entre la classe politique et les citoyens ?

C'est bien à ces interrogations que devrait répondre, positivement et à chaque exercice, la préparation de ce rapport, son examen par le Parlement. Les rapporteurs s'étaient pourtant, ces deux dernières années, davantage interrogés sur des vides, des manques, que félicités de concrétisations, de réussites.

Souhaitant cette année encore insister sur les efforts importants à accomplir pour faire vivre la promesse d'un Parlement jouant pleinement son rôle de contrôle de l'action du Gouvernement, les rapporteurs spéciaux se sentent également un devoir, qu'ils accomplissent avec un sincère enthousiasme, d'appuyer les orientations de ce programme lorsqu'elles sont vertueuses et utiles au développement des entreprises.

Et c'est de nouveau cette année le cas sur de nombreuses thématiques.

A. POUR UN MEILLEUR ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES DES TERRITOIRES, LE SOUTIEN DE L'ÉTAT SE RÉORGANISE...

Le mouvement de rationalisation du soutien public aux entreprises se poursuit.

1. Un programme 134 pléthorique, symbole du soutien protéiforme de l'État et de ses opérateurs aux entreprises

Les rapporteurs spéciaux saluent un premier effort de lisibilité réalisé sur le programme. Ainsi, la maquette proposée en 2020 comporte 8 actions, quand celle proposée de 2019 en comptait encore 13. L'évolution des crédits du programme est déclinée par action dans le tableau ci-dessous.

Des actions concentrées, recentrées sur le pur accompagnement des entreprises par l'État et ses opérateurs, donnent à voir une image plus précise des priorités financées. Impulsé dès leur premier rapport spécial, le mouvement de

rationalisation du nombre d'actions, qui trouve ici une nouvelle concrétisation, est salué par les rapporteurs spéciaux.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS SUR LE PROGRAMME EN 2020

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2019	2020	Évolution	2019	2020	Évolution
04 Développement des postes, des télécommunications et du numérique	176	168	- 4,79 %	181	168	- 7,4 %
07 Développement international des entreprises et attractivité du territoire	150	144	- 4,1 %	150	144	- 4,09 %
08 Expertise, conseil et inspection	19	18	- 4,1 %	19	18	- 4,1 %
13 Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	21	21	+ 2 %	22	23	+ 1,88 %
15 Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	21	22	+ 1,5 %	23	23	+ 2,3 %
22 Contrats à impact social	0,07	0,03	- 57 %	0,02	0,03	+ 77 %
23 Industrie et services	279	435	+ 56 %	286	445	+ 55 %
24 Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur	232	226	- 2,7 %	231	227	- 1,7 %
Total	898	1 034	+ 15,1 %	912	1 047	+ 14,8 %

Source : PAP 2020.

Cette augmentation des crédits de 15 % en AE et CP est en réalité principalement portée par la dynamique de la compensation carbone versée aux entreprises électrointensives, dépense de guichet dont le montant dépend des cours du « quota carbone » européen. Le mécanisme consiste à budgétiser le niveau de la dépense en fonction du prix du marché en année N-2 : or, les prix ont fortement augmenté en 2018, passant de 8 euros par tonne en janvier à plus de 25 euros par tonne en fin d'année ⁽¹⁾.

Les rapporteurs spéciaux prennent note de cette évolution, signe de la puissance du soutien public à ces entreprises confrontées à des problématiques extrêmement spécifiques, sur des secteurs fortement concurrentiels. Ils s'interrogent néanmoins, en particulier dans ce contexte d'explosion du coût de la compensation dont il est question ici, sur les efforts conduits en matière d'articulation entre aide budgétaire et fiscale et la potentielle contractualisation avec ces secteurs, pour les amener potentiellement vers des modèles de production moins énergivores. Ils rappellent qu'un amendement a été adopté en première lecture de la première partie de ce projet de loi de finances, à leur initiative, afin de borner dans le temps ces dépenses fiscales, et en obtenir ainsi une évaluation rigoureuse. Ils rappellent que, loin de remettre en cause ces soutiens dont le

(1) Source : direction générale des entreprises.

caractère indispensable est bien connu, cette initiative vise bien plutôt à s'assurer de leur bon paramétrage.

En dehors de la dynamique liée à la compensation carbone, les crédits du programme diminuent de 4 % en AE et CP.

C'est notamment le résultat d'importantes mesures de transferts de crédits. Sont en effet à noter quelques transferts entrants :

– les plus significatifs sont ceux alloués à la **gouvernance des pôles de compétitivité**. Auparavant versés depuis les programmes 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* et 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture*, ils représentent un total de 3,5 millions d'euros en AE et CP ;

– à noter également d'autres transferts vers le programme 134 concernent des crédits de communication sur l'action *French Tech*⁽¹⁾, les crédits de masse salariale d'agents d'Atout France mis à disposition de la DGE (1,5 million d'euros) et des crédits prévus au titre de la modernisation de la distribution de la presse⁽²⁾, nouvelle mission de régulation confiée à l'ARCEP.

Néanmoins, ces transferts entrants et leurs montants ne compensent pas les transferts sortants, du programme 134 vers d'autres, qui expliquent in fine une partie de la baisse des crédits du programme. Ainsi, la mise en place de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires entraîne des transferts depuis le programme 134 vers le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* :

– le transfert des personnels (28 ETP) de l'Agence du numérique pour **1,98 million d'euros** ;

– le transfert de la subvention et des effectifs (43 ETP) de l'EPARECA pour **5,8 millions d'euros**.

D'importants transferts de personnel sont également prévus au titre de la **constitution des secrétariats généraux communs aux préfetures** (40 ETP sur le programme 134).

Ces mouvements sont à saluer, même si leur impact sur la lisibilité et la cohérence de l'ensemble du programme 134 ne pourront être estimés qu'après quelques années. Les rapporteurs spéciaux souhaitent par ailleurs souligner l'importance, au-delà de ces transferts, de maintenir un dialogue approfondi avec les gestionnaires des crédits des programmes vers lesquels ont été transférés

(1) Transférés depuis le programme 218 Conduite et pilotage des politiques économiques et financières.

(2) Transférés depuis le programme 308 Protection des droits et libertés.

certaines lignes budgétaires, afin de garantir la stabilité des politiques publiques concernées.

Les rapporteurs spéciaux soutiennent la démarche en cours, et incitent l'administration à continuer ses réflexions sur la rationalisation du programme, afin d'améliorer la lisibilité de la politique de l'État en faveur des entreprises.

a. Des dépenses d'intervention principalement tournées vers le soutien aux activités industrielles et de service et au secteur touristique (action 23)

L'action porte d'importantes dépenses d'intervention.

- En premier lieu, elle verse la **compensation carbone des sites électrointensifs exposés à la concurrence internationale**, qui atteindrait 280 millions d'euros en 2020, soit une forte augmentation par rapport à 2019 (+ 173 millions d'euros), pour les raisons évoquées *supra*.

- Par ailleurs, 16 millions d'euros sont prévus en crédits de paiement au titre du **soutien à la gouvernance des pôles de compétitivité**. Ces crédits ont été regroupés sur le programme 134 pour plus de lisibilité (voir *supra*). Ils sont en diminution par rapport à 2019, conformément à la trajectoire actée par le Gouvernement dans le cadre du lancement de la phase IV des pôles.

Cette phase IV traduit une logique de rationalisation dans la labellisation des pôles. Comme l'année précédente, les rapporteurs soutiennent cette initiative même s'ils estiment que cette phase aurait pu être plus ambitieuse, plus exigeante vis-à-vis des pôles.

Changement important, le soutien financier de l'État comporterait, à partir de 2020, une part « variable » attribuée en fonction des résultats des pôles aux appels à projets de R&D nationaux et européens.

Parallèlement, le transfert des crédits de soutien à la gouvernance des pôles de compétitivité aux régions a récemment été acté par le Premier ministre : si les modalités de ce transfert restent à déterminer, les critères de performance pourraient dès lors intégrer des aspects régionaux spécifiques. **Les rapporteurs spéciaux veilleront aux choix de ce ou ces critères régionaux afin d'éviter une rupture d'égalité entre les territoires.**

Par ailleurs, en ce qui concerne le financement des projets d'innovation portés par les pôles de compétitivité, les rapporteurs spéciaux regrettent fortement la mise en place tardive de l'enveloppe PSPC-Région visant à financer ces projets. En effet, annoncé pour l'année 2019, l'appel à projet devrait finalement n'être lancé qu'en 2020. Dès lors, les pôles de compétitivité n'ont pu bénéficier, pour 2019, de ce financement. **Un doute subsiste actuellement sur le sort des crédits non-utilisés sur l'année 2019. Les rapporteurs spéciaux formulent le souhait**

qu'ils soient reconduits au sein de l'enveloppe prévue pour 2020, afin de limiter les pertes déjà importantes pour les pôles de compétitivité.

• Certains centres techniques industriels (CTI) et comités professionnels du développement économique (CPDE) ⁽¹⁾ continuent de recevoir une dotation budgétaire depuis le programme 134, qui atteindrait 7,9 millions d'euros en 2020. À la suite des conclusions du rapport Cattelot et Grandjean ⁽²⁾, une mise en cohérence des financements autour d'une affectation de taxe devrait être recherchée, comme c'est le cas pour la majorité des CTI et CPDE. À l'horizon 2021, cette dotation devrait donc disparaître.

En ce qui concerne les CTI et CPDE financés par une taxe fiscale affectée, les rapporteurs spéciaux tiennent à saluer le respect de l'engagement pris par le gouvernement qui a maintenu, pour l'année 2020, le taux et le plafond de cette taxe.

Des avancées supplémentaires ont d'ailleurs été réalisées dans le cadre de la première partie du projet de loi de finances puisque cinq CTI ont vu leur taxe fiscale déplafonnée (*cf. supra*).

• Le **Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)**, mis en gestion « extinctive » depuis 2019, continue de recevoir des crédits de paiement, à hauteur de 2,8 millions d'euros, afin de financer les projets sélectionnés au cours des exercices précédents. Comme cela avait été annoncé, aucun des projets ouverts avant la mise en gestion extinctive du dispositif n'a été remis en cause.

L'extinction du FISAC s'inscrit de façon cohérente dans la politique du Gouvernement en faveur des territoires, avec la constitution de l'Agence nationale de cohésion des territoires. Une structure plus importante, plus cohérente, disposant de plus de leviers d'actions sera mieux à même de soutenir les centres-villes de toutes tailles, dans tous les territoires. **C'est en faveur de ce type de leviers que les rapporteurs spéciaux ont plaidé de façon globale depuis plus de deux ans.**

• *La mise en place de l'Agence nationale de la cohésion des territoires*

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), opérationnelle début 2020, rassemblera plusieurs actions de soutien au développement économique dans les territoires. Le programme 134 est d'ailleurs marqué par la constitution de l'Agence, qui se traduit par le transfert à la fois de la subvention (5,8 millions d'euros) et des effectifs (43 ETP) de l'EPARECA.

(1) Institut français du textile habillement (IFTH), Institut français de la mode (IFM), Centre technique de la teinture et du nettoyage (CTTN), Institut technologique Forêt-Cellulose-Bois-Construction-Ameublement (FCBA).

(2) Anne-Laure Cattelot et Bruno Grandjean, *Les plateformes d'accélération vers l'industrie du futur, Organisation, missions et financements des centres techniques industriels (CTI) et des comités de développement économique (CPDE)*, mai 2019.

La mise en place de l'ANCT est un signal fort en faveur du développement économique des territoires. À côté de l'action « Cœur de ville », destinée à 222 villes moyennes, l'Agence portera ainsi le **programme « petites villes de demain »**, dont l'objectif est d'accompagner environ 1 000 communes. Les premiers projets devraient être lancés à l'issue des élections municipales de 2020.

Les rapporteurs spéciaux se félicitent des premiers échos positifs venant de la mise en place de l'ANCT, fruit d'une concertation et d'une gestation longue mais nécessaire, et réitèrent leur volonté de rester particulièrement attentifs au tuilage le plus rigoureux des projets passant d'un financement via FISAC à un soutien via ANCT. Ils estiment indispensable de maintenir un lien solide entre les parlementaires des territoires principalement concernés par l'action de l'ANCT et la gouvernance de l'Agence.

La gouvernance de la future Agence doit être l'occasion de préciser la place qu'y occuperont les services de l'État en charge du développement économique. Or, il a été indiqué aux rapporteurs que la cotutelle de l'Agence avait été refusée à la direction générale des entreprises (DGE), ce qui pose la question de la capacité d'influence de la direction générale sur les choix stratégiques et la mise en œuvre des programmes de l'ANCT, dans ce qui est pourtant un des domaines-clés de sa compétence.

Les rapporteurs spéciaux tiennent justement à faire part de leur étonnement quant à cet arbitrage, la DGE occupant une place centrale – voire essentielle – dans le développement économique et numérique des entreprises sur les territoires.

Les rapporteurs spéciaux seront attentifs à ce que la gouvernance de l'Agence aménage une place adéquate aux services du ministère de l'Économie en charge des questions de développement économique dans les territoires.

• *En attendant de nouvelles orientations stratégiques, le soutien au secteur touristique national est maintenu*

Les crédits dédiés au soutien aux actions collectives en faveur du tourisme social sont également maintenus, pour les actions nouvelles à hauteur de 390 000 euros en AE et 210 000 euros en CP et pour l'apurement des engagements existants à hauteur de 4 millions d'euros en CP. **La dotation au titre du soutien au tourisme social est maintenue, ce que saluent les rapporteurs qui avaient plaidé dans ce sens l'an dernier, au moment d'une suppression proposée de cette dotation. Ils rappellent cette fois encore l'importance de cette politique publique de soutien à des publics modestes.**

Néanmoins, les **dépenses du budget général ne représentent pas la réalité du soutien de l'État au secteur touristique**. Les engagements les plus forts se traduisent en effet par le biais de quatre dépenses fiscales qui mobilisent des montants conséquents :

– le taux de TVA à 10 % applicable à la restauration, chiffré à 3 milliards d'euros pour 2020 ;

– le taux de TVA à 10 % applicable à la fourniture de logements dans les hôtels, chiffré à 780 millions d'euros ;

– le taux de TVA à 10 % applicable à la fourniture de logements dans les terrains de camping classés, estimé à 219 millions d'euros ;

– l'exonération de la contribution patronale et de la participation financière au comité d'entreprise et des organismes à caractère social au financement des chèques vacances, qui atteindrait 70 millions d'euros en 2020.

Le total de ces dépenses fiscales atteint un peu plus de quatre milliards d'euros. Il s'agit d'un soutien public massif au secteur touristique national, élément déterminant pour la compétitivité de la filière et l'attractivité touristique française. Dans la droite ligne de leur action en première partie du projet de loi de finances, les rapporteurs spéciaux insistent sur la nécessité absolue d'obtenir des évaluations rigoureuses de l'efficacité de ces dépenses fiscales d'un montant très important. Ils plaident en particulier pour une étude rapide de l'impact du taux de TVA réduit sur la fourniture de logements dans les hôtels et les campings, une politique qui selon eux n'a pas réussi à protéger ces secteurs face à l'émergence d'acteurs comme AirBnB. Les rapporteurs spéciaux en appellent au Gouvernement pour étudier des solutions alternatives au seul soutien fiscal.

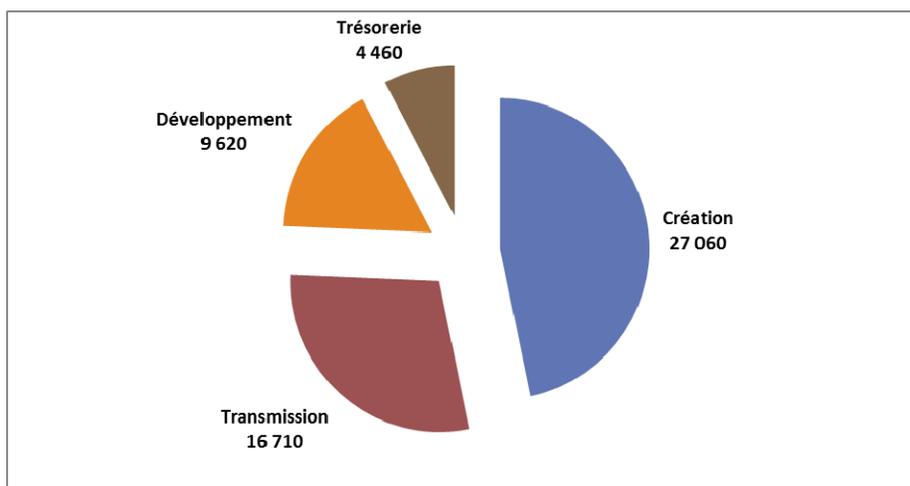
Les rapporteurs spéciaux seront également attentifs aux orientations issues de la prochaine réunion du comité interministériel du tourisme (CIT), prévu à la fin de l'année. Il sera l'occasion de dresser de nouvelles orientations pour la politique de soutien à la filière touristique. Bien que saluant régulièrement les initiatives prises au sein du CIT, les rapporteurs spéciaux regrettent le manque d'informations transmises sur cette politique publique concernant de nombreuses entreprises françaises. Ils formulent pour l'avenir le souhait de pouvoir entendre le ministre en charge de ces questions lors de l'examen des textes budgétaires, afin qu'il puisse rendre compte devant la représentation nationale des grandes orientations publiques impulsées pour favoriser un tourisme de qualité et durable dans notre pays. Et ce d'autant qu'en la matière, les rapporteurs sont bien conscients que les dotations budgétaires ne représentent que la surface d'un iceberg de politiques publiques ambitieuses.

b. La disparition confirmée de la subvention à Bpifrance au titre de son activité de garantie des prêts bancaires

Le budget 2020 propose, comme cela a été le cas en 2019, de supprimer la dotation versée par le programme 134 au titre de l'activité de garantie des prêts bancaires de Bpifrance. Cette subvention était versée, jusqu'en 2019, sur l'action 20 *Financement des entreprises*, qui était dotée de 40 millions d'euros en 2018.

L'activité de garantie de prêts bancaires est une des actions phare de Bpifrance. Il s'agit d'un dispositif favorisant l'accès au crédit des TPE, qui représentent près 90 % des 57 000 bénéficiaires annuels. Ce soutien est particulièrement axé sur les phases risquées de la vie de l'entreprise, au moment de sa création ou de sa transmission. La répartition des garanties accordées selon la finalité de l'emprunt est présentée dans le graphique ci-dessous.

NOMBRE DE GARANTIES ACCORDÉES SELON LE BESOIN DE L'ENTREPRISE



Source : Bpifrance.

L'outil de garantie a été fortement mobilisé au moment de la crise de 2008 par Oséo, ancêtre de Bpifrance. Ses effets contracycliques bénéfiques ont été soulignés par une étude récente, à laquelle notre collègue Jean-Noël Barrot a participé ⁽¹⁾.

Aujourd'hui, les conditions de financement des entreprises sont bien plus favorables. Ainsi, par exemple, la part des TPE françaises qui n'obtiennent pas la totalité du crédit d'investissement demandé est passée de 26 % à 15 % entre 2014 et 2018. La question de l'opportunité de maintenir une subvention publique à cette activité est donc posée.

(1) Jean-Noël Barrot, Thorsten Martin, Julien Sauvagnat et Boris Vallée, « Financement des entreprises et trajectoire des salariés : L'impact de la garantie d'Oséo pendant la crise de 2008. »

Au cours de l'examen du budget 2019, à l'initiative des rapporteurs spéciaux, un amendement avait été adopté pour réabonder cette ligne à hauteur de 10 000 euros, 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 des activités non profitables. Cette dotation symbolique n'a, semble-t-il, pas été versée à Bpifrance, en raison des règles de gel budgétaire. Ce gel est d'autant plus regrettable qu'il brouille le message que les rapporteurs spéciaux avaient souhaité faire passer en réabondant cette ligne, et laisse planer un doute néfaste sur la sincérité du respect des engagements pris par la représentation nationale.

Maintenir cette ligne de subvention permettait par ailleurs de conserver le lien avec la représentation nationale, en offrant une occasion annuelle de débattre de l'action de Bpifrance. Le nombre d'amendements déposés en commission des finances qui visent à rétablir cette ligne de subvention témoigne de l'intérêt des parlementaires pour cette activité.

La suppression de la subvention est, aussi, souvent justifiée par la capacité de Bpifrance à recycler une partie de ses fonds non-utilisés et de ses dividendes normalement versés à l'État afin de financer cette activité. La bonne utilisation des deniers publics commande, il est vrai, de ne pas abonder une activité qui peut être couverte par le marché privé, afin de ne pas créer d'effets d'aubaine.

Mais, du fait de la suppression de la subvention à l'activité de garantie, Bpifrance a été amené à diminuer le coût engendré par cette activité, en réduisant l'étendue des mécanismes de garantie et en mobilisant des fonds européens au titre du plan Junker. La disparition du soutien public entraîne également un renchérissement de la tarification, en particulier sur les segments création et renforcement de trésorerie. Cela rend la garantie moins intéressante pour les bénéficiaires.

Pour autant, il est nécessaire de souligner que, dotation budgétaire ou non, l'essentiel du coût total de l'activité, estimé à 234 millions d'euros en 2019, est couvert par les dividendes que Bpifrance verse normalement à l'État, à hauteur de 150 millions d'euros. Le reste du besoin de financement est couvert par des redéploiements internes.

Depuis la création de Bpifrance, les crédits du programme 134 ne couvrent que 5 % des dotations perçues, alors que le recyclage du dividende en représente 33 %. Cette dernière part a d'ailleurs considérablement augmenté et atteint 63 % en 2019.

Les évolutions des modalités de financement de l'activité de garantie sont retracées dans le tableau ci-dessous.

ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE L'ACTIVITÉ DE GARANTIE DE BPIFRANCE

(en millions d'euros)

Source	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul	en %
P134	0	25	21	23	13	40	0	122	5 %
Redéploiements	167	337	223	133	102	333	84	1 379	61 %
Redéploiements dividendes EPIC	0	0	133	194	282	0	150	759	33 %
Total	167	362	377	350	397	373	234	2 260	-

Source : Bpifrance.

La Cour des comptes avait critiqué ce « recyclage », qui entraîne un manque de lisibilité pour les parlementaires et les citoyens. Par ailleurs, il n'apparaît pas soutenable à moyen terme en cas de retournement conjoncturel qui réduirait les bénéfices dégagés, alors même que cette situation économique impliquerait de renforcer massivement l'activité de garantie en raison des difficultés de financement des TPE et PME.

Plus largement, l'attrition progressive des lignes de subvention à Bpifrance en soutien à son activité de garantie des prêts bancaires et de soutien à l'innovation, versée depuis le programme 192, interroge sur l'avenir de l'institution. Bpifrance pourrait en effet fonctionner selon un modèle autoporteur, à l'image de ce qui lui est demandé aujourd'hui pour son activité de garantie. Les rapporteurs spéciaux considèrent néanmoins qu'il importe de préserver le modèle de banque publique, qui implique des subventions budgétaires et, dès lors, le contrôle parlementaire.

Si tel est l'objectif du Gouvernement, l'examen en séance publique des crédits de la mission *Économie* sera l'occasion de l'exposer clairement. Aussi, les rapporteurs spéciaux porteront une initiative sur le sujet. Non pas pour défendre par principe l'action de Bpifrance, mais surtout pour insister par ce canal sur le nécessaire maintien d'un contrôle parlementaire puissant, appuyé, sur l'action d'un opérateur aussi incontournable dans l'économie française. **La perspective de voir un jour le modèle de Bpifrance devenir entièrement autoporté ne reçoit absolument pas l'assentiment des rapporteurs spéciaux, attachés à leur prérogative de suivi et d'évaluation.**

- *L'avenir de l'Agence France entrepreneurs*

Bpifrance a repris, à partir du 1^{er} janvier 2019, l'ensemble des missions de l'Agence France Entrepreneurs (AFE), notamment en matière 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, qui comprend en particulier 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 était réalisé jusqu'en 2019 par une dotation de l'État via l'AFE (1,8 million d'euros) dans le cadre du programme 134 et par la CDC (plus de 20 millions d'euros). Ce financement est désormais assuré par Bpifrance.

Les rapporteurs spéciaux avaient appelé l'attention, l'année dernière, sur la nécessité de sécuriser les financements de l'AFE, dont le transfert à Bpifrance s'est accompagné de la suppression de la subvention versée depuis le programme 134.

Ils constatent néanmoins que des actions très positives ont été menées à destination des entrepreneurs, qui ont été financés par des redéploiements internes.

La mise en place des « accélérateurs » de Bpifrance, qui fournissent aux dirigeants de TPE et PME à la fois des prestations de conseil, de formation et de mise en réseau des entrepreneurs au cours d'une période de formation entre un et deux ans, présentent des résultats très positifs.

Les résultats obtenus sur le programme en 2019 sont éloquentes :

- le chiffre d'affaires moyen des entreprises accélérées a augmenté de 25 % ;
- l'effectif moyen de ces entreprises a augmenté de 36 % ;
- 94 % des dirigeants ont formalisé leur stratégie ;
- 88 % des dirigeants ont développé de nouveaux marchés ;
- 53 % des entreprises exportent vers de nouveaux pays.

Par ailleurs, des accélérateurs spécifiques ont été déployés à destination des entrepreneurs des quartiers prioritaires de la ville (QPV). L'objectif est de former 2 000 porteurs de projets d'ici 2023 et de les assister aux différents stades de leurs projets (émergence, création et développement). Ces accélérateurs sont financés sur les crédits du Plan d'investissement dans les compétences (PIC).

Les entrepreneurs des QPV peuvent également rejoindre les programmes « Petites entreprises » de Bpifrance, pour les chiffres d'affaires compris entre 2 et 10 millions d'euros. L'accès à ces programmes est financé par la Banque des territoires, comme cela est le cas avec l'accélérateur déployé en Seine-Saint-Denis en juillet 2019. L'objectif est d'accompagner 1 000 entrepreneurs supplémentaires en QPV d'ici 2023.

À l’occasion du Printemps de l’évaluation, les rapporteurs avaient salué ces initiatives, qui vont dans le bon sens et contribuent à la diffusion de la culture industrielle dans tous les territoires, y compris les moins favorisés. Ils appellent à leur pérennisation sans remise en question aucune.

c. L’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) : des nouvelles missions, des moyens supplémentaires

Le programme 134 finance également le budget alloué à l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes. La subvention versée depuis le programme atteint 21 millions d’euros d’AE et 23 millions de CP, soit des hausses respectives de 2 % et de 1,9 %.

L’ARCEP joue un rôle stratégique dans de nombreux enjeux actuels liés aux développements des télécommunications. Elle est responsable du suivi des déploiements de la fibre optique et de la couverture fixe des territoires en très haut débit, mais également du maintien de la qualité sur le réseau cuivre, en attendant le déploiement de la fibre.

De nouvelles missions lui sont d’ailleurs régulièrement confiées.

Concernant l’activité d’attribution de fréquences, une feuille de route a été conclue entre le Gouvernement et l’ARCEP en matière de 5G, pour laquelle l’Autorité devra mener des attributions complexes.

● L’année 2019 correspond d’ailleurs à la mise en œuvre de la nouvelle mission de contrôle de l’Agence nationale de la sécurité des systèmes d’information (ANSSI). Dans le cadre de la politique nationale de cybersécurité, l’Agence s’est en effet vue confier le rôle d’exploiter des sondes sur les réseaux des opérateurs de communications électroniques et au sein des systèmes d’information des hébergeurs. L’ARCEP est chargé de contrôler l’exploitation de ces sondes par l’ANSSI.

Cette nouvelle mission oblige l’ARCEP à se doter de nouvelles compétences techniques ainsi que de processus de traitement et de décision internes adaptés à la sensibilité des informations récoltées.

● La **loi de modernisation de la presse**⁽¹⁾ lui confie également une nouvelle mission de régulation du secteur de distribution de la presse, afin de l’aider à surmonter les difficultés structurelles liées à la décroissance des volumes.

(1) Loi n° 2019-1063 du 18 octobre 2019 relative à la modernisation de la distribution de la presse.

Au titre de cette nouvelle mission, l’Autorité aura pour tâche ⁽¹⁾ :

– de délivrer l’agrément aux sociétés souhaitant assurer la distribution de la presse ;

– de fixer les règles de répartition du surcoût induit par la distribution des quotidiens entre tous les éditeurs recourant à la distribution groupée de leurs titres ;

– de fixer les règles relatives aux points de vente ainsi que leurs conditions de rémunération.

Afin d’exercer au mieux la nouvelle mission de régulation de la distribution de la presse, l’ARCEP sera dotée d’un pouvoir de sanction, permettant notamment le retrait de l’agrément, et d’un pouvoir d’information étendu, concernant notamment la gestion financière et comptable des sociétés agréées. En cas d’atteinte grave et immédiate à la continuité de la distribution de la presse d’information politique générale (IPG), l’ARCEP pourrait également prendre les mesures temporaires qui s’imposent, afin d’éviter toute déstabilisation d’une société de distribution ou pour en agréer une nouvelle en urgence.

Ces nouvelles missions impliquent une montée en compétence des effectifs, ainsi que des moyens matériels et humains supplémentaires. En particulier, 2 ETP ont été transférés au titre de la mission de contrôle de l’ANSSI et la création de cinq emplois est prévue en 2020 pour assurer la régulation de la distribution de la presse ⁽²⁾. 115 000 euros d’AE et de CP hors titre 2 sont également transférés sur le programme 134 au titre de cette nouvelle mission depuis le programme 308 *Protection des droits et libertés*.

d. Le soutien au secteur des postes, des télécommunications et du numérique

L’action 4 *Développement des postes, des télécommunications et du numérique* finance diverses dotations et subventions au secteur.

• L’Agence nationale des fréquences (ANFR) bénéficie ainsi d’une subvention pour charge de service public (SCSP) de 40 millions d’euros en 2020. Cette dotation augmente de 5 millions d’euros en AE et reste stable en CP par rapport à 2019.

Les missions de cette Agence sont de trois ordres : la planification du spectre hertzien et les négociations internationales, la gestion des fréquences et le contrôle, *via* la police du spectre et la surveillance du marché. En coordination avec le Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA), l’ANFR assure également la continuité de la réception des services de télévision.

(1) Voir le rapport n° 2142 de M. Laurent Garcia sur le projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse, enregistré à la Présidence de l’Assemblée nationale le 15 juillet 2019.

(2) Source : étude d’impact du projet de loi relatif à la modernisation de la presse.

La loi ELAN lui a également confié une nouvelle mission de gestion de l'heure légale ⁽¹⁾, pour laquelle 5 millions d'euros d'AE supplémentaires lui sont versés au titre du prochain exercice.

Enfin, en 2020, l'ANFR doit jouer un rôle essentiel pour le déploiement de la 5G en France, grâce à son action d'harmonisation des fréquences 5G au niveau européen et international et en préparant les déploiements au niveau national.

- L'autre ligne budgétaire conséquente de l'action correspond à la compensation par l'État des surcoûts de la mission de service public de transport postal de la presse, qui atteint 95,9 millions d'euros en 2020.

La commission des finances, avec avis favorable des rapporteurs spéciaux, a adopté l'amendement de Marie-Ange Magne, visant à créer un nouveau programme au sein de la mission qui rassemblerait ces crédits. À des fins de simplification et de lisibilité, cette dotation pourrait en effet être rassemblée sur l'action 2 *Aides à la presse* du programme 180 de la mission *Médias, livre et industries culturelles*.

La discussion de cet amendement en séance publique sera l'occasion d'interroger le Gouvernement, certes sur cet amendement particulier mais plus largement sur les évolutions possibles de la maquette d'un programme pléthorique. Les rapporteurs spéciaux ont en effet souhaité montrer, via cet avis favorable, qu'ils n'étaient en la matière pas en attente constante d'initiatives de l'administration, mais prenaient bien eux-mêmes les leurs. Ils soulignent cependant qu'après deux ans d'échanges avec les gestionnaires de crédit, deux ans d'encouragement à formuler des propositions d'évolution, ce choix fait en commission de forcer la décision n'est pas la solution idoine. Ils appellent de nouveau l'administration à approfondir les échanges avec la représentation nationale, dont les préconisations méritent à tout le moins d'être étudiées, et, dans le meilleur des cas, d'être suivies.

- Certaines actions en faveur du numérique sont également financées sur le programme, en particulier les marchés de prestations du pôle *French Tech* de l'Agence du numérique et l'initiative France Num pour la transformation numérique des TPE-PME.

Pour cette dernière initiative, 700 000 euros permettent de financer la plateforme francenum.gouv.fr, d'animer un réseau d'experts sur tout le territoire et de mener des actions de communication auprès des entreprises.

À l'occasion de l'édition 2019 du Printemps de l'évaluation, les rapporteurs spéciaux avaient salué la mise en œuvre de cette plateforme, qui permet d'offrir aux TPE-PME des informations très concrètes sur les enjeux de la numérisation et sur les soutiens publics existants.

(1) Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

Dans la continuité du plan de transformation numérique de l'industrie par le numérique, annoncé par le Premier ministre en septembre 2018, l'action du Gouvernement s'est en effet articulée autour de quatre actions : une offre d'accompagnement proposé par Bpifrance, la mise en place d'un suramortissement fiscal permettant de réduire le coût de l'investissement dans des équipements robotiques, des logiciels ou machines, la création de plateformes numériques au sein des 16 filières du Conseil national de l'industrie (CNI) ainsi que la réflexion, qui a bien avancé depuis, sur le déploiement des plateformes d'accélération vers l'industrie du futur.

La plateforme France Num doit ainsi jouer un rôle essentiel dans l'information des entreprises sur les leviers de numérisation de leurs processus de production.

2. Les réorganisations stratégiques des directions centrales du programme (DGE et DGCCRF)

Les grandes directions centrales du ministère de l'économie et des finances se réorganisent, afin d'améliorer le service rendu aux entreprises.

a. La réorganisation exemplaire de la direction générale des entreprises (DGE)

La diminution des effectifs de la direction générale des entreprises s'inscrit à la croisée de l'affirmation des régions comme acteurs du développement économique des territoires et des réformes de l'administration initiées par le programme Action publique 2022.

La baisse des effectifs est portée pour l'essentiel par la direction générale des entreprises, dans le cadre de la réforme de ses services déconcentrés et la réorganisation de ses services d'administration centrale (- 152 ETP). Plus précisément, 120 effectifs seront supprimés au niveau déconcentré, au titre de la poursuite de la réforme des pôles « 3 E » et 15 autres en raison de la diminution des fonctions support dans les DIRECCTE. En administration centrale, 10 ETP seront supprimés.

Le réseau déconcentré de la direction générale connaît les évolutions les plus significatives. En effet, la répartition des rôles entre l'État et les régions a été clarifiée, et les missions des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ont été recentrées sur trois enjeux clés : l'accompagnement des entreprises en difficulté, le développement des filières stratégiques et le soutien à l'innovation. Cette réorganisation s'accompagne d'une réduction d'effectifs très significative d'environ 300 agents.

En 2020, 120 postes seront supprimés, comme en 2019, dans le cadre de la réforme des pôles « 3 E », en plus de la suppression de 15 effectifs alloués à certaines fonctions support. **Cela représente un effort presque sans équivalent dans le budget de l'État, dans la mesure où deux tiers des effectifs seraient supprimés en l'espace de trois ans.**

Au niveau central, une réorganisation profonde des services a été opérée, visant également à supprimer les doublons et à favoriser le travail en « mode projet » des équipes. Trois nouvelles orientations se sont concrétisées :

– du point de vue stratégique, 20 % des missions de la DGE ont été supprimées, la direction se recentrant sur les champs stratégiques de l'industrie, du numérique et de l'innovation ;

– afin d'augmenter la réactivité, la structure hiérarchique a été simplifiée et l'échelon administratif des bureaux supprimé ;

– pour une meilleure agilité, le travail en « mode projet » a été généralisé après une expérimentation concluante, avec la création de nouvelles fonctions de directeur et de chef de projet. Cela permet d'organiser les équipes de manière plus libre, en formant des équipes adaptées aux projets menés.

Les rapporteurs spéciaux ont été très attentifs au déploiement de cette réforme difficile et qui apparaît aujourd'hui comme exemplaire. Ils tiennent à saluer l'ensemble des équipes de la DGE, au niveau central et déconcentré, pour leur implication. La réforme de l'organisation de la DGE s'inscrit pleinement dans les objectifs de la réforme Action publique 2022, afin d'améliorer le service rendu aux entreprises et aux citoyens.

• *Le rôle réaffirmé des commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises (CRP)*

Le Gouvernement a récemment réaffirmé le rôle des commissaires au redressement productif, devenu « commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises » (CRP) ⁽¹⁾. Au nombre de 22, les CRP ont vocation à être les interlocuteurs privilégiés des entreprises en difficulté ou en restructuration de moins de 400 salariés.

Leur action bénéficie du soutien de la DGE, qui pilote le réseau des CRP, du Comité interministériel pour la restructuration industrielle (CIRI) ⁽²⁾, et depuis le 13 décembre 2017, du Délégué interministériel aux restructurations des entreprises (DIRE) qui coordonne la politique de l'État en la matière. Depuis leur mise en place, les CRP ont contribué à accompagner plus de 4 028 entreprises en difficulté représentant 270 000 emplois ⁽³⁾.

L'action des CRP s'inscrit dans une priorité du Gouvernement, qui consiste à identifier en amont les difficultés des entreprises afin de mieux les accompagner.

(1) Circulaire du 20 juin 2018 relative à l'évolution du dispositif d'accompagnement des entreprises en difficulté.

(2) Le CIRI a vocation à aider les entreprises de plus de 400 salariés qui en font la demande. Son action est relayée, pour les entreprises de moins de 400 salariés, par les comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI), placés sous l'autorité des préfets (source : DGT).

(3) Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Ainsi, le **projet « Signaux faibles » a été engagé** et développé sous la forme d'une « start-up d'État », avec une échéance prévue fin 2019⁽¹⁾. Ce dispositif associe la DGE, la Banque de France, la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), appuyés par des outils d'intelligence artificielle destinés à repérer les « signaux faibles » liés aux premières difficultés des entreprises.

En lien constant avec les équipes responsables de ce projet, les rapporteurs spéciaux se félicitent des échos très positifs qui leur sont remontés, à la fois par les entrepreneurs et par l'administration sur le terrain. Ils saluent à nouveau le caractère extrêmement novateur de cette démarche, qu'ils espèrent voir à l'avenir dupliquée dans de nombreux services. **Les rapporteurs spéciaux restent attentifs au déploiement de ce projet, qui constitue une innovation réelle pour améliorer l'accompagnement que l'État offre aux entreprises en difficulté.**

b. Le budget de la DGCCRF : des évolutions stratégiques, une réforme ambitieuse

L'action de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) recouvre trois axes principaux :

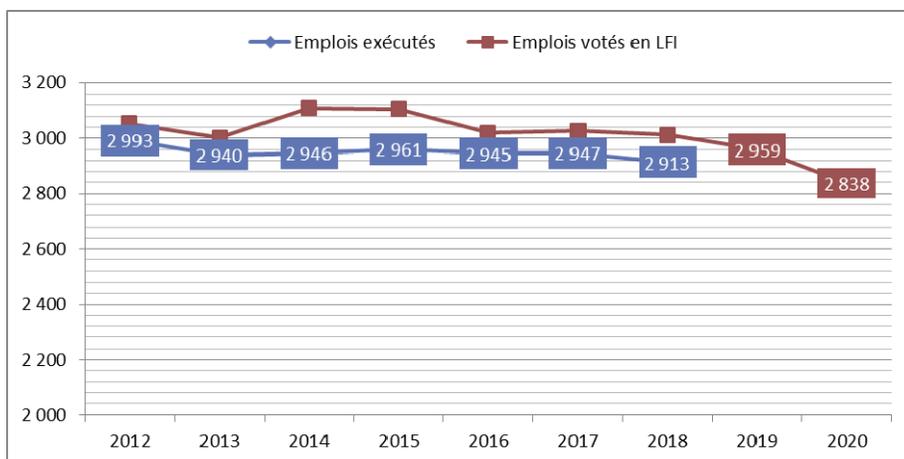
- le **respect des règles de concurrence** ;
- le **respect des règles relatives à l'information des consommateurs et à la loyauté des pratiques commerciales** vis-à-vis de ces derniers ;
- le **respect des règles de sécurité relatives à des produits alimentaires ou non alimentaires**, ou à des prestations de service nécessitant des précautions particulières.

L'évolution des emplois de la DGCCRF est présentée dans le tableau ci-dessous.

(1) Une page dédiée a été mis en ligne, indiquant que l'application est encore « en accélération » : <https://beta.gouv.fr/startups/signaux-faibles.html>

ÉVOLUTION DES EMPLOIS DE LA DGCCRF

(en ETPT réalisés jusqu'en 2018 et en plafond d'emploi en 2019)



N.B. : le chiffre pour 2020 est corrigé des mesures de transferts d'ETPT vers d'autres programmes.

Source : RAP 2012 à 2018 et PAP 2019 et 2020.

• *Une action déterminante de régulation des marchés et de protection du consommateur*

La direction s'inscrit dans une réflexion stratégique qui doit lui permettre d'aborder de nouveaux enjeux sur la période 2020-2025, que ce soit le recentrage sur son cœur de métier, l'investissement dans les nouveaux modèles économiques et les risques émergents, la rénovation de la relation avec les consommateurs et les entreprises et une réflexion sur le renforcement de l'impact de son action.

L'ensemble de ces enjeux témoigne de la place stratégique de la DGCCRF, dans un contexte de réformes importantes qui solliciteront ses équipes.

L'action de régulation des marchés est au centre de réformes récentes, que ce soit en matière de relations agricoles⁽¹⁾ ou de retards de paiement entre entreprises⁽²⁾.

Ce rôle renforcé s'inscrit dans un plan de transformation visant à recentrer la direction générale sur son cœur de métier, à savoir l'enquête et la lutte contre les fraudes. Comme le soulignaient les rapporteurs spéciaux à l'occasion de l'examen au Parlement de la loi de finances pour 2019, l'objectif est de réorienter les contrôles vers des dossiers à plus gros enjeux, afin de limiter les opérations de faible envergure et chronophages. Cette orientation serait appuyée par un mouvement de numérisation permettant de libérer du temps de travail, consacré dès lors aux opérations plus complexes.

(1) Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

(2) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises.

• La question de la **répartition des rôles en matière d'alerte sanitaire** entre DGCCRF et direction générale de l'agriculture et de l'alimentation (DGAL) n'est pas réglée. Le rapport de la commission d'enquête relative à l'affaire dite « Lactalis »⁽¹⁾ pointait en effet le caractère complexe de la répartition des alertes sanitaires entre les deux directions générales.

Cette clarification fait actuellement l'objet d'une mission inter-inspections, qui devrait rendre ses conclusions prochainement.

Les rapporteurs spéciaux seront attentifs aux évolutions sur le sujet, afin de **parvenir à une meilleure répartition des responsabilités de chacun, au bénéfice de la protection des consommateurs**. Il s'agira en particulier de tirer parti des compétences et des expériences des deux administrations, que ce soit par la mise en place de formations croisées ou le développement des échanges et des mobilités de fonctionnaires au sein des deux administrations.

• Le budget alloué à la DGCCRF prend également en charge une **dotation versée au mouvement dit « consommériste »**, c'est-à-dire le réseau d'association de défense des droits des consommateurs. Cette dotation baisserait de nouveau fortement en 2020, de l'ordre de 13 %.

La baisse de cette dotation depuis plusieurs exercices est vue, par l'administration, comme un moyen de pousser au regroupement des associations de protection des droits des consommateurs. Leur paysage se révèle en effet assez éclaté puisque 15 associations bénéficient actuellement d'une dotation sur le programme. À l'heure actuelle, trois associations se sont engagées dans un processus de rapprochement.

En parallèle, l'objectif serait de concentrer les dotations sur les associations avec l'ancrage local le plus fort, par le biais d'une « reconnaissance spécifique », qui permet de limiter l'impact de la baisse de la dotation budgétaire. **Dans un contexte de diminution de la dotation, l'administration a donc choisi de différencier l'effort demandé aux associations selon leur implantation locale.**

L'avenir de l'**Institut national de la consommation** (INC) est également posé. Cet établissement public soutient les acteurs du mouvement consommériste, en plus d'intervenir sur le marché concurrentiel de la presse spécialisée par le biais du magazine *60 millions de consommateurs*. L'Institut a également produit 120 programmes courts dits « *ConsoMag* » retransmis sur les chaînes du groupe France Télévision.

(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.

L'Institut reçoit également la subvention versée aux centres techniques régionaux de la consommation (CTRC), qui ont une mission d'assistance technique et juridique aux associations locales de défense des consommateurs.

Le budget de l'Institut, ses effectifs et les différentes subventions reçues sont retracés dans le tableau ci-dessous.

BUDGET ET EFFECTIFS DE L'INC

(budget en millions d'euros)

Année	2014	2015	2016	2017	2018
Effectif (ETP) au 31/12	64,6	65,99	61,1	63,7	69,6
Budget (total des charges)	14,3	15,0	17,7	18,6	19,7
dont subvention INC	3,2	3,0	3,0	2,7	2,6
dont subvention CTRC	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Dans un contexte de diminution de sa dotation budgétaire et de l'apparition de nouvelles solutions d'information des consommateurs, notamment en matière alimentaire, le périmètre des missions de service public qui lui sont confiées doit être revu.

Les rapporteurs spéciaux souhaitent qu'une revue des missions de l'INC, et globalement de l'ensemble des associations du mouvement consommériste partiellement financées par des dotations publiques, soit effectuée, dans la perspective d'élaborer une stratégie claire pour le futur de ces structures, qui aurait déjà dû se concrétiser dans un contrat d'objectifs et de performances, afin que les moyens qui leur sont accordés soient revus en conséquence. Cette réflexion sur une éventuelle contractualisation est en cours depuis plus de deux ans, et les rapporteurs spéciaux déplorent régulièrement les maigres avancées dont font état l'ensemble des parties-prenantes. Ils en appellent aux administrations et directions en charge de ce projet à en préciser les contours pour aider les acteurs à sortir de l'incertitude.

- *Des contraintes budgétaires fortes qui traduisent une réorganisation stratégique*

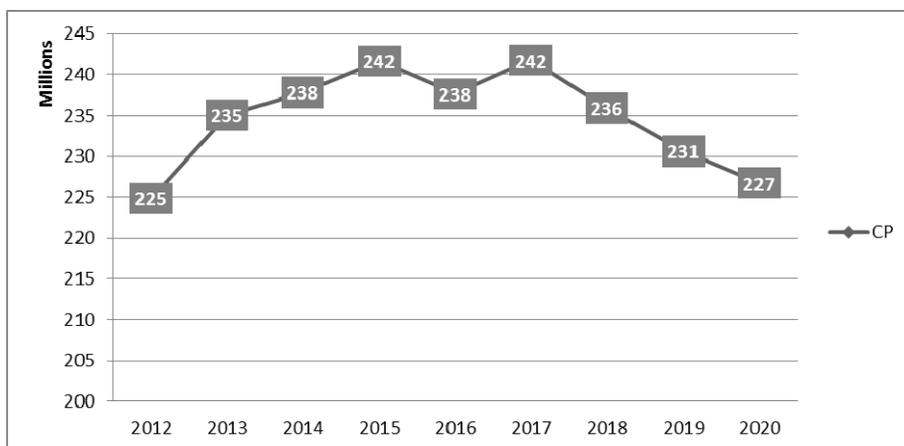
Néanmoins, les contraintes budgétaires pesant sur la DGCCRF restent fortes.

Le budget demandé en 2020 pour la direction générale est en baisse, tant en autorisations d'engagements (− 2,66 %) qu'en crédits de paiement (− 1,70 %). Il est nécessaire de préciser que le programme 134 ne porte pas l'ensemble des crédits de la DGCCRF, puisque les dotations aux services déconcentrés sont retracées dans d'autres programmes budgétaires relevant d'autres missions ⁽¹⁾.

(1) Programme 155 Conception, gestion et évolution des politiques de l'emploi et du travail pour les crédits des DIRECCTE et Programme 333 Moyens mutualisés des administrations déconcentrées pour les directions départementales.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA DGCCRF

(en millions d'euros)



Source : RAP 2012 à 2018, PAP 2020.

Les effectifs devraient baisser de 10 ETP, soit un effort significativement inférieur à l'objectif initial, fixé en loi de programmation, de -45 ETP. Par ailleurs, la DGCCRF est également marquée par le transfert de 42 emplois support vers le ministre de l'intérieur, au titre de la constitution des secrétariats généraux de préfecture.

Les rapporteurs spéciaux insistent sur le fait que la transformation de la DGCCRF est appelée à affecter sa structure de personnel, dans la mesure où elle nécessite de recruter des profils qualifiés (catégorie A), donc mieux rémunérés, mais également d'organiser une montée en compétence des profils de catégorie B.

• *L'action de régulation de la DGCCRF se poursuit par celle de l'Autorité de la concurrence*

L'action 15 du programme 134 porte les crédits alloués à l'Autorité de la concurrence, à hauteur de 22 millions en autorisations d'engagement et 23 millions en crédits de paiement, soit une hausse respective de +1,5 % et +2,31 %. Hors compensation aux industries électrointensives, il s'agit d'une des rares actions du programme qui voit ses crédits augmenter en 2020.

La répartition des rôles entre DGCCRF et Autorité de la concurrence

Lorsque des indices de pratiques anticoncurrentielles sont jugés suffisamment sérieux par les services de la DGCCRF, ils font l'objet d'une transmission à l'Autorité de la concurrence⁽¹⁾, qui dispose d'un mois pour prendre la direction de l'enquête. À défaut, la DGCCRF réalise elle-même l'enquête.

En 2018, 57 rapports d'enquêtes ont été transmis par les services à l'Autorité, dont 36 concluaient à l'existence de pratiques anticoncurrentielles. Le délai moyen des enquêtes terminées en 2018 était de 13 mois.

Au sein de ces 36 rapports, 7 ont été pris en charge par l'Autorité de la concurrence et les 29 autres ont été traités par la DGCCRF.

Un nouveau protocole de coopération a été signé le 14 juin 2019 entre l'ADLC et la DGCCRF qui prévoit des engagements mutuels chiffrés destinés à réduire significativement les délais de traitement des affaires, mais également des orientations prioritaires de coopération, telle la lutte contre les comportements collusifs dans la commande publique, et la conception conjointe d'outils pédagogiques permettant de diffuser la culture de la concurrence auprès des acteurs du monde économique, notamment les PME et les TPE.

3. Le soutien à l'internationalisation des entreprises évolue dans un environnement budgétaire contraint

Les crédits alloués au développement international des entreprises et à l'attractivité du territoire sont consolidés. La baisse d'environ 7 millions d'euros observée sur l'action 15 *Développement international des entreprises et attractivité du territoire* s'explique essentiellement par la disparition du crédit finançant l'organisation d'événements prévus dans le cadre de la présidence française du G7 (6,1 millions d'euros).

- Ces crédits financent en particulier une part de l'activité de l'Agence française pour les investissements internationaux, dite *Business France*, chargée à la fois de favoriser le développement international des entreprises implantées en France et de promouvoir l'attractivité du territoire national et les investissements étrangers.

La réforme de l'internationalisation de l'économie française, annoncée par le Gouvernement début 2018 cherche à rationaliser et à simplifier les dispositifs d'accompagnement des entreprises à l'international et la prospection des investissements étrangers. Cette réforme est pilotée par *Business France*, via un contrat d'objectif et de moyen avec l'État sur la période 2018-2022.

La subvention pour charge de service publique (SCSP) versée depuis le programme 134 atteint 90,1 millions d'euros, contre 92,8 millions en 2019, soit une baisse de l'ordre de 3 %.

(1) En vertu des dispositions de l'article L. 450-5 du code de commerce.

Business France reçoit également deux dotations depuis les programmes 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* (4,8 millions d'euros) et 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* (3,7 millions d'euros). La baisse de 968 000 euros de la dotation sur le programme 112 est compensée par la hausse importante sur le programme 149, d'environ 2,2 millions d'euros.

Les moyens budgétaires alloués à Business France vont donc augmenter en 2020. Le total de la subvention reçue depuis le budget général atteindra en effet 98,6 millions d'euros.

Business France connaîtrait néanmoins une baisse de son plafond d'emploi de 20 ETPT, similaire à celle prévue en 2019.

- Le programme porte également la rémunération de l'activité d'assurance export de Bpifrance, à hauteur de 51,3 millions d'euros en 2020. Cette dotation connaît une baisse de l'ordre de 0,7 million d'euros par rapport au montant voté en 2019.

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 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.

L'action de ces deux opérateurs est détaillée plus précisément dans le rapport spécial relatif au commerce extérieur.

• Enfin, une dotation de 2,4 millions d’euros est prévue au titre de la participation du ministère de l’économie et des finances à l’Exposition universelle de Dubaï qui aura lieu d’octobre 2020 à avril 2021. Cette participation correspond à la tranche 2020 d’un engagement de 6 millions d’euros versés entre 2018 et 2021.

4. Le programme 343 : un soutien au déploiement du très haut débit qui se concrétise

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* cherche à atteindre ce second objectif en mobilisant un total de financements de l’ordre 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 investir entre 6 et 7 milliards d’euros afin de couvrir 2 600 communes représentant environ 55 % des logements et des locaux à usage professionnel. En d’autres termes, ils sont chargés de réaliser les investissements dans les zones les plus densément peuplées, où l’activité est rentable.

Sur le reste du territoire, le plan est 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).

Au titre de ce plan, l’État s’est engagé à hauteur de 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 (900 millions d’euros) et des crédits versés par l’État au titre des RIP (2,4 milliards d’euros).

Le programme 343 est le canal qui permet de verser cette dernière somme. Comme les rapporteurs spéciaux le soulignaient l’année dernière, l’année 2019 a été marquée par les premiers décaissements au titre du Plan, à hauteur de 163 millions d’euros.

Le projet de budget pour 2020 prévoit de porter cette part à 440 millions d'euros.

En octobre, le Ministre auprès de la Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement, et la Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'économie et des finances, ont annoncé la réouverture du guichet France Très Haut Débit. Cette réouverture aura des effets particulièrement positifs pour les 25 départements ayant le plus besoin d'un accompagnement de l'État dans le financement des RIP.

Cette année, le guichet sera doté d'une enveloppe de 140 millions d'euros qui constitue un reliquat issu de l'enveloppe de 3,3 milliards d'euros initialement prévue pour le plan THD.

Les rapporteurs spéciaux tiennent cependant à faire part de leurs inquiétudes sur le montant de cette enveloppe. Bien que les financements par des opérateurs privés aient sensiblement augmenté et que les projets soient menés sur plusieurs années, le développement du THD par les collectivités territoriales nécessite des crédits plus importants.

Les rapporteurs spéciaux ont bien pris note du fait que le Ministre fera prochainement une annonce qui permettra d'avoir une visibilité sur les financements à venir pour cette action et seront dès lors particulièrement attentifs lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021.

B. ... ET DOIT S'ÉVALUER LARGEMENT AU-DELÀ DE LA MISSION BUDGÉTAIRE

La mission *Économie* ne suffit pas à rendre compte de l'effort public en faveur des entreprises.

1. Le Pacte productif : un cadre global de soutien en cours d'élaboration

Le 25 avril 2019, le Président de la République a annoncé l'élaboration d'un « pacte productif » pour la Nation, qui doit permettre d'atteindre le plein emploi en 2025.

Le 15 octobre, après six mois de consultation des fédérations professionnelles, des organisations syndicales, des entreprises et des chambres consulaires, un cadre a été établi par le ministre de l'économie et des finances, qui comprend cinq orientations :

- atteindre une économie zéro carbone en 2020 ;
- anticiper les besoins de compétences et former pour 2025 ;
- devenir une économie de rupture technologique ;

- être compétitifs et produire en France ;
- engager un nouvel acte de décentralisation en matière économique.

Les rapporteurs spéciaux saluent cet effort de formalisation d'une stratégie économique globale et à moyen long terme pour le secteur industriel, exercice auquel ils s'étaient prêtés à l'occasion de l'édition 2019 du Printemps de l'évaluation, en distinguant les quatre axes suivants pour une politique industrielle cohérente : développer les compétences nécessaires à notre industrie, numériser et robotiser les processus de production, mobiliser les territoires autour des enjeux industriels et soutenir durablement l'innovation.

À cette occasion, les rapporteurs avaient également attiré l'attention sur la nécessité de faire aboutir la réflexion sur l'allègement des impôts de production pour les entreprises industrielles, afin de restaurer leur compétitivité et de leur redonner un élan sur la scène internationale.

Comptant pour près de 77 milliards d'euros, ces impôts sont deux fois plus élevés, en pourcentage du PIB, en France (3,2 %) par rapport au reste de la zone euro (1,6 %). Ils sont 7 fois plus élevés qu'en Allemagne. Ils sont également particulièrement nombreux, puisque 13 impôts représentent 80 % du rendement fiscal, contre deux au Royaume-Uni et cinq en Allemagne. **Les rapporteurs spéciaux ont bien pris note et se félicitent des prises de position récentes du Ministre de l'économie, laissant entendre qu'un travail sur la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), potentiellement liée et soumise à des comportements vertueux des entreprises (investissements en R&D, efforts pour décarbonner la production...), était en cours. Ils y restent particulièrement attentifs.**

Beaucoup des réflexions qui avaient déjà été menées en la matière ont trouvé une première traduction législative dans la loi PACTE. La poursuite des travaux, comme l'a indiqué le ministre de l'économie, pourrait conduire à l'élaboration d'une loi « Pacte 2 » et à des dispositions fiscales spécifiques dans le projet de loi de finances pour 2021.

2. Les entreprises bénéficieront de nouveau, en 2020, d'une fiscalité moins lourde

De nouveaux allègements de fiscalité bénéficieront aux entreprises en 2020.

a. La baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, un engagement tenu

La loi de finances pour 2018 a prévu la diminution progressive du taux normal de l'impôt sur les sociétés, qui doit passer de 33 1/3 % à 25 % à compter de 2022.

La loi de finances pour 2020 prévoit des ajustements de cette trajectoire, afin de financer les mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages, sans que l'objectif 2022 ne soit modifié.

Ainsi, conformément à la trajectoire, le taux d'IS sera abaissé, en 2020, à 28 %. L'ajustement proposé porte ce taux à 31 % pour les plus grandes entreprises, qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 250 millions d'euros. Ce taux ne sera néanmoins applicable qu'à la fraction de bénéfices imposable supérieure à 500 000 euros. Le taux sera abaissé à 27,5 % en 2021, pour l'ensemble du bénéfice cette fois.

Pour les entreprises sous ce seuil, et en particulier les PME et les ETI, la baisse prévue en 2019 est bien conservée. En 2021, le taux applicable continuera de baisser, et atteindra 26,5 %.

Cette trajectoire de baisse du taux de l'impôt sur les sociétés devrait représenter un soutien total cumulé sur la période 2019-2022 de près de 10 milliards d'euros. Pour l'exercice 2020 seulement, le gain sera de l'ordre de 2,5 milliards d'euros.

Cela représente un effort considérable à destination des entreprises. En parallèle des programmes de soutien *via* le budget de l'État, la baisse de l'IS payé par les entreprises témoigne de la volonté continue d'alléger leur fiscalité.

b. La poursuite de la réforme du financement des chambres de commerces et d'industrie (CCI)

La réforme du financement des chambres de commerce et d'industrie (CCI) se poursuit. Ces dernières reçoivent en effet un financement public par le biais de la taxe pour frais de chambre (TFC), composée d'une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TACFE) et d'une taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TACVAE). Ces deux taxes sont respectivement plafonnées à 349 millions et à 226 millions d'euros, soit un total de 575 millions d'euros, qui constitue environ le tiers des ressources des CCI.

Ces ressources fiscales ont été significativement réduites ces dernières années, puisqu'elles ont baissé de 638 millions d'euros entre 2013 et 2019, et devraient diminuer de nouveau en 2020. En effet, conformément aux dispositions de la loi de finances pour 2019, le plafond de la TACFE affectée aux CCI baisserait de 100 millions d'euros en 2020 par rapport à 2019, et de 200 millions d'euros par rapport à 2018. En parallèle, le projet de loi de finances prévoit l'affectation de ces deux taxes à CCI France, tête du réseau des CCI, qui aura la charge de redistribuer leur produit au réseau.

Cette réforme s'inscrit dans les suites de l'adoption de la loi PACTE, qui encourage notamment les CCI à développer leur offre de service à destination des entreprises. Aujourd'hui, la vente de prestations représente un peu moins d'un milliard d'euros.

Les réformes des CCI permettront à la fois de réduire la charge fiscale pesant sur les entreprises et de renforcer les activités des chambres en matière de prestations fournies aux entreprises. Les rapporteurs spéciaux saluent cette double dynamique vertueuse.

3. Les nouvelles actions de politique industrielle et de soutien à l'innovation

Le soutien à l'innovation industrielle et à la diffusion du progrès technologique dans les filières se concrétise.

a. Le Fonds pour l'innovation et l'industrie (F2I) doit sanctuariser le soutien à l'innovation

Le Fonds pour l'innovation et l'industrie sera opérationnel en 2020, et permettra d'augmenter le soutien à l'innovation de 250 millions d'euros chaque année. Ces crédits sont répartis entre :

– 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.

L'objectif de ce fonds est de sécuriser 250 millions d'euros annuellement au soutien à l'innovation. Si ce soutien emprunte des circuits extrabudgétaires, ce qui est facteur de complexité et d'une illisibilité relative, les rapporteurs spéciaux notent que cela permet de ne pas soumettre cette somme à la mise en réserve budgétaire ou aux redéploiements en cours de gestion, comme on a pu le constater ces dernières années sur les aides à l'innovation versées à Bpifrance depuis le programme 192 de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Par ailleurs, cette décision souligne une **réorientation importante de politique industrielle dans le soutien à l'innovation**. Alors que les aides à l'innovation de Bpifrance ne sont pas limitées à certains secteurs, les sommes issues du F2I sont clairement fléchées vers des secteurs prioritaires, à forte intensité technologique. Cela permet d'axer le soutien public sur les innovations de rupture, à même de placer la France à la frontière mondiale de la technologie et qui ont, en cas de développements commerciaux réussis, les plus fortes valeurs ajoutées.

Les rapporteurs spéciaux saluent cette nouvelle orientation de notre politique de soutien à l'innovation. Dans un contexte budgétaire contraint, ils se félicitent de voir que le Gouvernement a souhaité soutenir en priorité les secteurs dans lesquels notre pays a les moyens de constituer des champions mondiaux.

b. Les perspectives de déploiement des plateformes d'accélération pour l'industrie du futur

À l'occasion de l'édition 2019 du Printemps de l'évaluation, les rapporteurs spéciaux avaient attiré l'attention sur l'importance des centres techniques industriels (CTI) et comités professionnels de développement économiques (CPDE) dans la diffusion de l'innovation aux industriels aux différentes filières.

Ces remarques faisaient suite aux conclusions de la mission d'Anne-Laure Cattelot et de Bruno Grandjean portant notamment sur le déploiement des « plateformes d'accélération vers l'industrie du futur ». Les rapporteurs spéciaux avaient en particulier recommandé de dé plafonner les taxes affectées aux CTI-CPDE, en échange de la conclusion de contrats d'objectifs et de performances ambitieux, dans la ligne des conclusions de la mission précitée.

À l'initiative du Gouvernement, de notre collègue Anne-Laure Cattelot et de vos rapporteurs spéciaux, les premiers dé plafonnements ont été adoptés à l'occasion de l'examen en séance de la première partie du projet de loi de finances pour 2020 :

– adoption de l'amendement n° I-1992 de vos rapporteurs spéciaux qui permet de dé plafonner des taxes affectées au Centre d'étude et de recherche de l'industrie du béton (CERIB) et au Centre technique de matériaux naturels de construction (CTMNC) ;

– adoption de l’amendement n° I-2481 de notre collègue Anne-Laure Cattelot déplaçant la taxe affectée au Centre technique des industries de la fonderie (CTIF) ;

– adoption de l’amendement n° I-3107 du Gouvernement déplaçant la taxe affectée au Centre technique des industries mécaniques et du décolletage (CETIM) et au Centre technique industriel de la construction mécanique (CTICM).

Ces déplaçonnements ont ainsi été adoptés pour les CTI et les CPDE les plus avancés dans la rédaction de leur COP. Ces avancées envoient dès lors un signal très fort de soutien envers ceux ayant travaillé sur leur performance. Elles leur permettront également de prendre toute leur place dans le financement des plateformes d’accélération du futur, comme le CETIM l’envisage.

Parallèlement, elles encouragent également les autres CTI et CPDE à travailler activement à la définition de leur COP pour pouvoir en bénéficier.

Les rapporteurs spéciaux appuient fortement les déplaçonnements qui permettent à ces acteurs privés de bénéficier de financements complémentaires pour mener leurs actions au service des TPE et PME sur les territoires, sans ajouter de charge sur les entreprises.

Dans le cadre de la navette parlementaire sur le projet de loi de finances pour 2020, ils seront attentifs au travail qui sera mené sur les COP restant à définir afin de déposer de soutenir des démarches similaires pour les CTI et les CPDE restants.

II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS

Le présent rapport spécial analyse également les crédits du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*. Les crédits indiqués dans les bleus au titre des quatre programmes qu'il rassemble sont de nature évaluative.

Il retrace en particulier les prêts du Fonds pour le développement économique et social (FDES) pas son programme 862 *Prêts pour le développement économique et social*.

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.

Cette intervention doit être conforme aux règles de concurrence européennes ; en particulier, l'État ne peut consentir des conditions de prêt plus favorable que celle des autres créanciers privés.

Au titre de 2020, les besoins sont estimés à 75 millions d'euros, contre 50 millions en 2019.

Le compte de concours financiers comporte deux autres programmes placés sous la responsabilité de la directrice générale du Trésor :

– le programme *Prêts et avances pour le logement des agents de l'État*, qui prévoit un niveau très faible de crédits (50 000 euros) ;

– le programme *Prêt et avances pour le développement du commerce avec l'Iran*, dont l'objectif est de fournir les crédits nécessaires à l'amorçage d'un outil de financement souverain des échanges commerciaux avec l'Iran.

En dernier lieu, le compte retrace les crédits du programme 869 *Prêts à la société concessionnaire de la liaison expresse entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle* qui présente les coûts d'investissement estimés pour un scénario de mise en service de la ligne fin 2023. Ces coûts n'ont pas été actualisés à la suite de la décision de décaler cette date à fin 2025.

Le total de l'emprunt retracé sur le programme atteindrait 1,7 milliard d'euros au maximum.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 23 octobre 2019, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Économie et du compte spécial Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés.

Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

Suivant les recommandations des rapporteurs, la commission a adopté les crédits de la mission, après avoir adopté un amendement de Marie-Ange Magne (CF 356) visant à isoler les crédits versés à La Poste au titre des aides à la de presse au sein d'un nouveau programme budgétaire.

Elle a également adopté les crédits du compte spécial Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920017.pdf>

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Ministère de l'économie et des finances – Direction générale des entreprises (DGE)

- M. Thomas Courbe, directeur général
- Mme Mélanie Przyrowski, conseillère parlementaire
- M. Rémi Bochard, chef de bureau des affaires budgétaires et financières

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

- Mme Virginie Beaumeunier, directrice générale
- M. André Schwob, chef du service du soutien au réseau
- Mme Coralie Oudot, sous-directrice des ressources humaines, des affaires financières, de la qualité et de la performance

Association française des pôles de compétitivité (AFPC)

- M. Jean-Luc Beylat, président
- Mme Zélia Genissel, conseil

Réseau des Centres Techniques Industriels (CTI)

- M. Stéphane Le Guirriec, président
- M. Daniel Richet, vice-président
- Mme Marie-Sabine Gavois, déléguée générale

Secrétariat général des ministères économiques et financiers

- Mme Armelle Degeneve, cheffe du service des achats, des finances et de l'immobilier
- M. Rémi Sappia, adjoint au chef du bureau des affaires budgétaires et comptables Direction générale des entreprises (DGE)
- M. Rémi Bochard, chef du bureau des affaires budgétaires, Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

– M. Arnaud Goddat, chef du bureau des affaires financières, secrétariat général des ministères économiques et financiers (SG)

– M. Jean-Louis Bernard, chef du bureau de la synthèse budgétaire, de l'économie et des engagements financiers

– Mme Barbara Siguret, adjointe à la sous-directrice de la gestion financière et des achats

– Mme Isabelle Peroz, sous-directrice de la gestion financière et des achats

*** Banque publique d'investissement (Bpifrance)**

– M. Arnaud Caudoux, directeur général adjoint

– Mme Anne-Sophie de Faucigny, directrice des relations institutionnelles et médias

– M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet, responsable des relations institutionnelles

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