

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

– Commission d'évaluation des politiques publiques :

Missions Économie ; Engagements financiers de l'État ; Investissements d'avenir ; Comptes spéciaux : Accords monétaires internationaux ; prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ; Participation de la France a désendettement de la Grèce ; Participations financières de l'État ; Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics : auditions de M. Bruno LE MAIRE, ministre de l'économie et des finances et de Mme Delphine GÉNY-STEPHANN, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances..... 2

– Présences en réunion 36

Jeudi

7 juin 2018

Séance de 9 heures

Compte rendu n° 110

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Présidence

**de M. Laurent Saint-Martin,
Vice-Président**



La commission entend, dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, 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 sur les Missions Économie ; Engagements financiers de l'État ; Investissements d'avenir ; Comptes spéciaux Accords monétaires internationaux ; Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ; Participation de la France au désendettement de la Grèce ; Participations financières de l'État ; Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.

M. Laurent Saint-Martin, président. Monsieur le ministre de l'économie et des finances, madame la secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, nous sommes réunis afin de vous entendre dans le cadre de la commission d'évaluation des politiques publiques.

Nous commençons par le rapport spécial consacré au programme 134 *Développement des entreprises et régulations*.

Mme Olivia Gregoire, rapporteure spéciale. Ce qui frappe peut-être le plus quand on aborde le programme 134, c'est le foisonnement des acteurs qu'il coordonne et des actions qu'il regroupe. Cette grande variété de dispositifs fait que nous ne pourrions pas tous les passer en revue. Il y en a tant qu'on en vient à se demander combien il faudrait de députés, de collaborateurs, d'administrateurs et de temps pour que l'Assemblée puisse réellement les évaluer chaque année, en estimer l'impact, en connaître l'efficience.

C'est l'architecture de ce programme, et non son exécution budgétaire, proche des prévisions, qui appelle le plus de commentaires. Celle-ci laisse perplexe : pluralité de directions rendant le processus décisionnel relativement flou, incertitude sur les actions à mener, comme en attestent les débats récurrents sur la place de l'action *Tourisme* ou de l'aide aux transports de presse. Nous appelons à une simplification, quitte à recentrer le programme sur certaines thématiques ou à distinguer plus strictement actions directes et actions des autorités de régulation.

Le coût croissant des dépenses fiscales nous semble également préoccupant. La mission *Économie* comporte 67 dépenses fiscales, une de plus qu'en 2016, pour un montant estimé de 24,6 milliards d'euros. Certaines sont parfaitement documentées, comme le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Mais, pour beaucoup, l'estimation et le suivi restent insuffisants, comme l'a noté la Cour des comptes à de nombreuses reprises. C'est d'autant plus regrettable que les dépenses fiscales représentent dans la mission *Économie* l'essentiel des moyens financiers d'intervention et qu'elles constituent un quart des dépenses fiscales totales de l'État.

Comment expliquer, par exemple, le surcoût de 219 millions par rapport à la prévision pour 2017 de la dépense fiscale relative au taux de 10 % applicable aux ventes à consommer sur place ? Comment juger de la pertinence de la vingtaine de dépenses fiscales représentant moins d'un million d'euros ou n'étant même pas chiffrées ? Nous touchons ici aux limites de l'évaluation.

En conséquence, nous appelons de nos vœux une grande revue des dépenses fiscales afin d'identifier les plus efficaces et d'engager le débat sur la rationalisation des moins pertinentes. Nous pensons qu'un paysage plus lisible représenterait une simplification du quotidien des entreprises, objectif poursuivi par cette majorité depuis son installation.

Pourriez-vous nous indiquer les pistes de réflexion à l'étude en la matière ? Vous semblerait-il souhaitable de compléter les documents budgétaires par des éléments de justification au premier euro pour les mesures fiscales les plus significatives, et ce en lien avec des objectifs et des indicateurs repensés, accompagnés de potentielles clauses de revoyure ? Cela viendrait efficacement compléter l'effort engagé dès l'automne dernier, avec l'adoption, dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques, de meilleurs instruments de pilotage des dépenses fiscales bornant notamment dans le temps les nouvelles dépenses fiscales créées.

Nous retrouvons cette légère incertitude au niveau des dépenses budgétaires, jusqu'à identifier parfois un enjeu en termes de soutenabilité de l'intervention de l'État.

Il en va ainsi pour Bpifrance. Nous notons que la moitié des crédits prévus pour la financer a été annulée en cours de gestion, sans impact sur l'activité, grâce au recyclage de ressources internes. À court terme, il est évident que cette capacité de recyclage s'épuisera. Pour continuer à garantir le même volume de prêts aux PME – environ 8 milliards en 2017 –, il faut débloquer de nouveaux crédits budgétaires, de l'ordre de 100 à 150 millions par an.

Alors que nous approchons de la préparation du projet de loi de finances pour 2019, pourriez-vous nous indiquer les éventuelles solutions envisagées pour continuer à abonder budgétairement ce fonds de garantie ? Le cas échéant, pouvez-vous nous présenter de potentielles pistes de réflexion sur l'avenir de Bpifrance, le recentrage de son activité sur certains secteurs, en particulier la correction de failles sectorielles ?

La question des crédits du Fonds de développement économique et social (FDES), qui a pour mission d'accorder des prêts à des entreprises en difficulté, est également à nos yeux un sujet central de ce programme. En 2017, la consommation des crédits a représenté 132 000 euros sur une dotation initiale de 100 millions, soit un unique prêt à une entreprise en difficulté. Nous souhaitons souligner, qu'au-delà d'une utilisation potentiellement plus résolue de ces crédits, le maintien d'une dotation annuelle à son niveau actuel reste une nécessité. Le caractère imprévisible des défaillances d'entreprise et les premiers retours sur l'utilisation de ce fonds sur l'année 2018 nous conduisent à exprimer notre attachement à cette dotation.

Que penseriez-vous de l'idée de donner un caractère systématique des reports d'autorisations d'engagement sur cette ligne particulière afin de pallier au mieux le caractère aléatoire de son action ?

Je terminerai par le cas, toujours susceptible de susciter des discussions nourries, de Business France. En trois ans, son budget a chuté de 10 % en lois de finances et de 13 % en exécution. Les effectifs baissent et la demande augmente. L'internationalisation de nos entreprises est pourtant l'une des priorités de cette majorité. Un certain nombre d'entre elles se plaignent d'une hausse des prix des prestations de Business France, qui pourrait être liée à une réduction de ses crédits.

Quelle lecture faites-vous de cette situation ? Dans le cadre d'une montée en puissance de la mission de la BPI et d'une évolution des missions des chambres de commerce et d'industrie (CCI), quels risques identifiez-vous à la fois en termes de doublons et de concurrence avec des acteurs privés ? Quelles réponses préconisez-vous ? Pourriez-vous clarifier le chemin déjà parcouru pour réarticuler les dispositifs de soutien à l'export et nous indiquer les pistes actuellement à l'étude, notamment celles issues des recommandations du rapport Lecourtier ?

M. Xavier Roseren, rapporteur spécial. Je souhaite aborder deux autres points relevant du programme 134.

Il s'agit, en premier lieu, du caractère foisonnant et parfois illisible des aides publiques à l'innovation. Celles-ci sont en effet dispersées entre plusieurs dispositifs, programmes et missions, sans compter le programme d'investissements d'avenir (PIA). Nous savons qu'un rapport est en cours de finalisation à ce sujet. Nous espérons qu'il suggérera des pistes pour rationaliser ce champ de l'action publique. Peut-être avez-vous déjà des éléments de prospective à nous soumettre ?

Prenons l'exemple des pôles de compétitivité pour illustrer cette complexité. On constate que 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*. Le tout est soutenu par une action spécifique du PIA dénommée « projets structurants des pôles de compétitivité » via une enveloppe de 562,7 millions pour les PIA 1 et 2 et de 500 millions au titre du PIA 3. S'y ajoutent les financements européens. Ces différentes aides n'ont pas le même horizon, ni les mêmes responsables administratifs et ne font l'objet d'aucune évaluation commune.

Le moins que l'on puisse dire est que cette fragmentation ne facilite pas l'évaluation et le pilotage des crédits. Elle entraîne également des risques de débudgétisation.

Sur ce sujet crucial, pourriez-vous nous faire part du constat que dresse le Gouvernement et des projets qu'il forme pour rendre plus lisibles nos efforts en faveur de l'innovation des entreprises ? Pouvez-vous d'ores et déjà nous faire part de pistes envisagées dans le rapport qui devrait, selon nos informations, être rendu à la fin du mois au Premier ministre ?

Autre sujet de préoccupation récurrent de la mission *Économie* : les aides aux entreprises et le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC).

Chaque année lors de l'examen des lois de finances, un débat a lieu sur le niveau de dotations allouées à ce fonds et l'année 2018 n'y a pas échappé. En 2017, il a été préservé à un niveau de 14,5 millions malgré une baisse des crédits. Compte tenu de ce faible niveau de crédits, et malgré l'instauration d'une logique d'appels à projets, il semblerait que le maintien de ce dispositif au niveau national ne soit pas forcément pertinent.

Monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, pouvez-vous nous préciser le coût de gestion de ce fonds ainsi que le nombre de dossiers en attente à la fin de l'année 2017 ? Au regard de ces éléments et du montant de l'enveloppe, pensez-vous que ce dispositif soit efficient et qu'il réponde à ses objectifs ? Enfin, quel avenir le Gouvernement réserve-t-il au FISAC ? Une régionalisation est-elle envisagée ?

Dans le domaine de la fiscalité, nous constatons le maintien, en 2017, de subventions attribuées aux centres techniques industriels (CTI) pour un total de 15,1 millions. Or, l'objectif affiché depuis plusieurs années est le basculement de l'ensemble des CTI vers une fiscalité propre. D'ores et déjà, la majorité des CTI sont financés par taxe fiscale affectée (TFA). Deux CTI financés précédemment par dotation budgétaire bénéficient depuis la loi de finances initiale de 2016 d'une TFA : l'Institut des corps gras (ITERG) et le Centre technique des industries de la fonderie (CTIF). Ce mouvement a d'ailleurs été poursuivi en 2018 avec le Centre technique du papier.

Quelle évaluation fait le Gouvernement de l'incidence sur leur dynamisme et sur leurs ressources du passage progressif des CTI à une fiscalité propre ? Pensez-vous qu'il soit nécessaire de maintenir un financement par dotation pour les petits CTI ?

Enfin, nous souhaiterions vous interroger sur le fait majeur de l'exécution budgétaire du programme : la recapitalisation d'AREVA à l'été 2017. 1,5 milliard d'euros a été inscrit par décret d'avance à l'action 20 *Financement des entreprises* du programme 134 au cours de l'été, ce qui a porté l'exécution totale des crédits sur ce programme à 2,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 2,57 milliards d'euros en crédits de paiement, soit deux fois et demie les crédits initialement prévus (1 milliard d'euros en AE et en CP).

Ici même, monsieur le ministre, vous aviez qualifié la gestion d'AREVA de « scandaleuse », dénonçant « la manière dont cette entreprise publique a été gérée et le coût que cela représente pour les finances publiques ». Presque un an après cette recapitalisation coûteuse, pourriez-vous nous indiquer si cette opération a été utile pour AREVA et quelles sont les perspectives de cette grande entreprise française ? D'autres développements financiers auront-ils un impact sur les crédits inscrits à la mission *Économie* ?

M. Vincent Rolland, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. Je suis particulièrement heureux de prendre part à ce printemps de l'évaluation qui offre au Parlement l'occasion de renforcer son rôle dans l'évaluation et le contrôle de l'exécution budgétaire.

J'ai souhaité consacrer mon intervention aux crédits du FISAC, qui s'inscrivent dans le programme 134 de la mission *Économie* sur lequel j'ai eu l'honneur de rendre un avis à l'automne dernier au nom de la commission des affaires économiques.

La vocation du FISAC est, je le rappelle, de répondre aux menaces qui pèsent sur les services artisanaux et commerciaux de proximité dans des zones rurales ou urbaines, du fait des évolutions économiques et sociales. Je déplorais dans mon rapport pour avis, puis en commission et en séance publique, les baisses des crédits alloués à ce fonds, qui n'ont cessé de diminuer depuis 2010.

Ces baisses successives s'expliquent en partie par la réforme du fonds opérée dans la loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises de 2014 qui a conduit au passage d'une logique de guichet à une logique d'appel à projets, dans la limite de l'enveloppe budgétaire initiale.

Le FISAC n'en est pas moins sous-doté au regard de l'importance des missions qui lui sont confiées. Dans le projet de loi de finances pour 2017, ses crédits s'élevaient à 16,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10 millions en crédits de paiement, soit une baisse respective de 8,9 % des et de 23,8 %.

Pire, la note d'analyse de l'exécution budgétaire publiée par la Cour des comptes souligne que seuls 9,8 millions en AE et 3,6 millions en CP ont été exécutés, soit une diminution de 83 %. Cette situation n'est évidemment pas satisfaisante.

Je tenais à rappeler comme je l'ai fait lors de la discussion de la loi de finances pour 2018 le rôle majeur joué par le FISAC. Il constitue un instrument au service d'une politique absolument indispensable et nous ne pouvons que regretter que ses moyens soient si insuffisants. Rappelons-nous que la loi de finances pour 2010 attribuait à ce fonds une

capacité de 78 millions en CP. La lutte contre la désertification des territoires et la dévitalisation des centres-villes dans laquelle nous sommes engagés mérite qu'on lui consacre des moyens à la hauteur de nos ambitions.

C'est pourquoi je tenais non seulement à souligner le décalage préoccupant entre les crédits votés en 2017 et leur exécution, mais aussi à appeler plus largement à une augmentation de ces crédits dans les prochaines lois de finances.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Je serai d'une brièveté exemplaire.

Olivia Grégoire a fait part des difficultés d'évaluer, en l'absence d'indicateurs, ce qui relève des dépenses fiscales. Les aides publiques à l'innovation en sont un parfait exemple puisque n'y sont associés ni objectifs, ni indicateurs de performance alors même qu'elles constituent un maillon essentiel de la politique publique en faveur des entreprises.

Envisagez-vous de développer des objectifs et des indicateurs spécifiques à l'innovation ? Souhaitez-vous accroître les outils de contrôle et de suivi de l'efficacité de la politique publique dans ce domaine bien particulier ?

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances. Je veux d'abord vous remercier pour cette séance de travail car j'estime que le rôle de contrôle du Parlement, absolument essentiel, mérite d'être développé. Cela a toujours fait partie de mes convictions profondes. Revoir les différents objectifs budgétaires et mesurer l'efficacité des politiques engagées, notamment une politique publique aussi essentielle que l'innovation, va dans le bon sens et rejoint mes préoccupations politiques.

Je suis très favorable à une simplification et à une rationalisation des aides à l'innovation, laquelle constitue pour l'économie française la clef du succès. Nous y consacrons beaucoup d'argent sans disposer d'évaluations suffisamment précises des résultats que nous obtenons. Je partage le souhait exprimé par le rapporteur général : il est essentiel de se doter d'outils d'évaluation plus précis pour mesurer l'efficacité des dépenses, et cela vaut aussi pour le crédit d'impôt recherche (CIR).

À la demande du Premier ministre, j'ai engagé une revue complète des aides aux entreprises. Je ne vous cache pas que je n'aime pas tellement l'expression « aides aux entreprises » car elle donne le sentiment qu'il s'agit d'argent qui leur est donné comme cela et que ce soutien n'est pas forcément légitime. Si l'on regarde de près ce que recouvre cette dénomination, la réalité apparaît bien différente. On y met le CICE alors qu'il s'agit non pas d'une aide aux entreprises mais d'un allègement de charges sous forme de crédit d'impôt qui sera transformé en allègement définitif. On y met la baisse de l'impôt sur les sociétés (IS) alors qu'il s'agit non pas d'une aide aux entreprises mais d'une politique fiscale. On y met enfin le taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Et j'incite vivement ceux qui invitent le Gouvernement à diminuer les aides aux entreprises à prendre conscience du fait que cela impliquerait de revenir sur les taux réduits. Vous êtes suffisamment connaisseurs pour savoir que le CICE et la baisse de l'IS représentent la moitié des 140 milliards d'aides aux entreprises et que le taux de TVA réduit représente une large part des 70 milliards restants. Il ne faut pas imaginer que l'on peut trouver un gisement caché d'aides illégitimes aux entreprises.

Après, que nous regardions, comme l'a proposé Olivia Grégoire, si ces aides, y compris le taux réduit de TVA, ont toute l'efficacité économique souhaitée, moi, j'y suis prêt.

Je vais même aller plus loin : j'aimerais que des parlementaires se saisissent de cette question et complètent la revue des aides aux entreprises qu'il m'a été demandé de faire. Il s'agirait de mettre en regard les dépenses consacrées à telle aide aux entreprises ou tel taux réduit de TVA et ce qu'elles produisent d'activité et d'emplois pour se demander si elles sont légitimes au regard de la bonne tenue des comptes publics. Je suis comptable du bon engagement des finances publiques, comptable du bon engagement de chaque euro du contribuable et cela me semblerait plus efficace que la justification au premier euro qui réclame, je le crains, beaucoup de recherches techniques pour un impact assez réduit sur les finances publiques.

J'en viens à Bpifrance. Nous avons demandé à l'établissement un nouveau plan quinquennal qui sera disponible à l'automne. Il répondra à vos préoccupations, madame la députée, sur l'efficacité de l'emploi des aides distribuées par cette banque. J'estime que BPI est un grand succès de politique publique : son action a permis de transformer des entreprises, d'apporter des garanties qui étaient indispensables, d'accélérer la transformation de certaines PME – je le dis d'autant volontiers que ce n'est pas notre majorité qui l'a créée. Nicolas Dufourcq, son président, s'est fixé pour objectif de faire passer 2 000 PME par l'accélérateur de la BPI, ce qui leur permet d'avoir accès à de nouvelles technologies et de se digitaliser. Nous lui avons demandé de doubler cet objectif, pour atteindre 4 000 entreprises d'ici à la fin du quinquennat.

Je souhaite qu'une évaluation soit faite de cet accélérateur et du fonds ETI 2020 car je considère que le développement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) est prioritaire pour notre économie. Je souhaite également que les garanties apportées par Bpifrance soient recentrées sur le soutien à la création et à l'innovation, toujours avec le même objectif d'avoir des PME qui grandissent et qui innovent davantage.

Pour ce qui est du programme 862, la consommation des crédits n'est par définition pas prévisible puisqu'il s'agit d'un programme de secours en urgence. Il est très important de lui conserver toute la réactivité nécessaire. J'estime que le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) effectue un travail remarquable. Son rapport d'activité montre que les aides qu'il apporte aux entreprises menacées de liquidation sont absolument indispensables.

Je considère, par ailleurs, que les prêts du FDES ont permis d'apporter des solutions dans des situations extraordinairement sensibles et d'éviter des difficultés sociales de grande ampleur comme cela a été le cas avec les 190 millions de prêt apportés à Presstalis.

S'agissent de Business France et des CCI, nous sommes en train de réorganiser le rôle respectif des uns et des autres dans l'aide aux exportations. Je rejoins, madame Grégoire, vos craintes sur les risques de doublon. Nous souhaitons un guichet unique de soutien à l'exportation. Par ailleurs, nous nous sommes lancés dans un travail de réorganisation en profondeur des CCI pour qu'elles soient plus efficaces. Nous réfléchissons à un financement qui ne reposerait plus sur une taxe affectée mais sur des prestations financées par les entreprises. La logique est très simple : soit ces prestations sont utiles aux entreprises et les CCI parviendront à se financer sur cette base ; soit elles ne le sont pas et en ce cas, il n'y a aucune raison que les CCI bénéficient d'une taxe affectée pour les financer.

J'aimerais revenir, monsieur Roseren, sur la fragmentation des aides à l'innovation, sujet à la fois complexe et urgent. Un panorama global des aides à l'innovation fait apparaître un mélange d'aides fiscales et d'aides directes. Parmi les aides fiscales, il y a le crédit d'impôt

recherche à hauteur de 6 milliards et d'autres aides comme l'aide aux jeunes entreprises innovantes dont le montant total s'élève à 185 millions. Parmi les aides directes, apportées sur fonds budgétaires, le programme d'investissement d'avenir représente 45 milliards d'euros auquel viennent s'ajouter les aides apportées par la BPI ou d'autres institutions.

Nous avons engagé un travail de simplification depuis plusieurs mois. Un rapport sera remis au Premier ministre le 20 juin. Il proposera notamment la création d'un Conseil de l'innovation dont j'assurerai la présidence avec Frédérique Vidal et qui aura vocation à garantir la cohérence et la lisibilité des dispositifs consacrés à l'innovation. Je ne vais pas préjuger des conclusions de ce rapport mais je souhaite que nous parvenions à une simplification drastique des aides à l'innovation car aujourd'hui personne ne s'y retrouve. Et comme le soulignait le rapporteur général, ce maquis inextricable ne garantit pas la meilleure utilisation possible des fonds publics.

Le FISAC représente vingt équivalents temps plein (ETP) en administration centrale et dans les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) pour un montant de l'ordre de 2 millions d'euros. En 2017, deux cents projets ont pu être financés de manière efficace et à la fin de l'année, il n'y avait aucune demande en attente ou non traitée. Nous n'envisageons pas de régionaliser ce fonds à partir du moment où il relève de politiques nationales comme le développement des centres-villes.

Le financement des centres techniques industriels repose pour 150 millions d'euros sur une fiscalité propre auxquels s'ajoutent 9,9 millions de dotations budgétaires destinées à l'Institut français du textile et de l'habillement. Les équilibres globaux des CTI sont satisfaisants et nous considérons qu'il n'y a pas lieu de les remettre en cause.

Pour AREVA, nous avons mobilisé de manière exceptionnelle les ressources de l'État en 2017 afin de finaliser la refondation de la filière nucléaire française engagée en 2015. Il s'agit d'un choix politique lourd qui dépasse les clivages traditionnels puisqu'il se situe dans le prolongement des actions engagées sous les deux majorités précédentes. La survie de la filière nucléaire française était en jeu et nous avons voulu préserver ce qui fait sa force, à savoir la maîtrise de l'intégralité du cycle, de la gestion du combustible, en passant par sa consommation, jusqu'au retraitement.

Nous avons procédé à deux augmentations de capital : l'une d'un montant de deux milliards pour AREVA SA et l'autre de 2,5 milliards pour Orano qui est le nouvel AREVA recentré sur le cycle du combustible. Cela a permis à AREVA SA de faire face à ses besoins de trésorerie pour le bon achèvement du projet de construction de la centrale OL3 en Finlande, centrale pour laquelle j'ai une affection particulière puisque je m'y suis rendu avec le Premier ministre de l'époque en 2005 : le chantier commençait, toutes les excavations nécessaires avaient été faites, et la centrale était censée être livrée deux ou trois ans après au maximum. Le retard exigeait des accélérations. Nous sommes maintenant tout près de l'étape de chargement du combustible, c'est-à-dire que nous touchons enfin au but, ce qui est une très bonne nouvelle pour la filière nucléaire française. Cette augmentation de capital a également permis à Orano de disposer de ressources financières pour assurer son développement au service de ses clients et honorer ses remboursements contractuels.

Quelles sont les perspectives désormais ?

La première perspective est la mise en service de la centrale OL3 que je viens d'évoquer. J'insiste sur ce point car il s'agit d'un aboutissement très significatif pour la filière nucléaire française. Ce projet a pris beaucoup plus de temps que prévu. Il a été menacé à plusieurs reprises. Il a fait l'objet de longues négociations entre Siemens et TVO, qui ont abouti à un accord en mars 2018. Cela a mis fin à plusieurs années d'arbitrage qui faisait courir des risques financiers considérables à l'entreprise.

Les perspectives ouvertes par les nouvelles ressources financières permettront à Orano de développer ses activités dans le cycle du combustible nucléaire et de gagner des parts de marché à l'international, en particulier en Asie.

Il n'est plus prévu d'autres engagements financiers de l'État, que ce soit au niveau d'AREVA SA ou au niveau d'Orano, notamment en raison de l'application du droit européen en matière d'aides d'État qui interdit toute nouvelle aide pendant dix ans au titre des lignes directrices relatives aux aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté.

Nous estimons, en outre, qu'avec les moyens que nous avons donnés aussi bien à AREVA SA qu'à Orano, les deux entreprises disposent désormais des ressources financières nécessaires pour finaliser le projet finlandais et assurer le développement d'Orano sur les marchés extérieurs.

Je continue par les aspects budgétaires de l'opération – vous me pardonnerez d'être exhaustif sur ce sujet mais l'enjeu économique et budgétaire est suffisamment important pour qu'on s'y arrête longuement. L'État a réalisé 3,2 milliards de cessions au cours du premier semestre 2017 mais les conditions de marché n'ont pas permis de disposer sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* d'un solde suffisant pour couvrir l'ensemble des dépenses consacrées à la refondation de la filière nucléaire avant la fin de l'été 2017, date à laquelle il était indispensable de réunir les ressources nécessaires. Nous avons donc décidé d'ouvrir des crédits sur le budget général à hauteur de 1,5 milliard *via* un décret d'avance que nous avons signé le 20 juillet 2017 afin d'effectuer un versement complémentaire sur le compte d'affectation spéciale d'un montant équivalent. Pourquoi avons-nous procédé de cette façon ? Parce que nous nous trouvions dans une situation d'urgence : il nous fallait procéder à l'augmentation de capital de New AREVA devenue Orano avant la fin du mois de juillet en raison des impératifs juridiques et comptables de la société. Nous devons séparer ses activités de celles d'AREVA SA dans le cadre de la restructuration du groupe.

M. Laurent Saint-Martin, président. Nous passons à la mission *Engagements financiers de l'État*.

Mme Dominique David, rapporteure spéciale. L'exercice 2017 fait figure d'exercice de rupture pour l'exécution de la mission *Engagements financiers de l'État*. En effet, les crédits de la mission sont en sur-exécution à hauteur de 210 millions en autorisations d'engagement et de 250 millions en crédits de paiement, là où les exercices antérieurs faisaient apparaître depuis 2013 une forte sous-exécution de la dépense, à hauteur de plus de deux milliards d'euros.

Cette évolution tient principalement aux résultats en matière de charge de la dette et de la trésorerie de l'État, qui sont supérieurs de 150 millions à la prévision de la loi de finances initiale et ressortent en augmentation de 250 millions par rapport à 2016. Cela est

principalement dû à une inflation plus forte qu'anticipé, entraînant un surcoût de 0,7 milliard du fait des titres indexés sur l'inflation.

Au total, le programme 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État* ne diminue plus comme cela était le cas depuis 2012. Cela marque une sortie d'un environnement économique et financier exceptionnel, avec des taux historiquement bas. D'une certaine manière, il s'agit donc d'un retour à la normale. Pour autant, l'endettement de l'État poursuit sa progression, s'établissant à 1 686 milliards à la fin 2017, en hausse de 65 milliards.

Pouvez-vous expliquer cette augmentation plus rapide de l'encours de dette de l'État en 2017 par rapport à 2015 et 2016, malgré une réduction du déficit public.

Pourriez-vous également nous expliquer les écarts entre les prévisions et l'exécution s'agissant des variations des dépôts des correspondants et des disponibilités ?

Nous constatons par ailleurs, comme les années précédentes, une attrition de la dépense du programme *Épargne*, du fait de la faible mobilisation des crédits budgétaires liés aux plans et contrats d'épargne logement. Quelles nouvelles orientations souhaitez-vous adopter vis-à-vis de ces contrats et de leur objectif premier de financement de projets immobiliers ? Cette épargne longue est par ailleurs mise en avant comme une ressource indispensable d'un point de vue prudentiel pour le financement de crédits longs, tels que les prêts immobiliers.

Mme Bénédicte Peyrol, rapporteure spéciale. Je vais pour ma part vous présenter notre thème d'évaluation qui a consisté à examiner la gestion des différentes dettes publiques.

En premier lieu, nous nous sommes intéressées à la gestion des dettes garanties par l'État, correspondant au programme 114 de notre mission.

À la fin de l'année 2017, l'encours total sur lequel portent les garanties de l'État s'élevait à 757 milliards, en augmentation de 19 milliards par rapport à la fin de l'année 2016. Si l'octroi de ces garanties vise à répondre à un objectif, légitime, d'amélioration des conditions de financement de tiers, notamment pour la mise en œuvre de politiques publiques, et si elles ont souvent un effet levier très efficace, il ne faut pas oublier qu'elles exposent l'État à un risque financier à plus ou moins long terme, et que leur suivi pourrait être amélioré. C'est ce que nous vous proposons de regarder ensemble ce matin.

Le Parlement vote l'autorisation de nouvelles garanties, comme nous l'avons fait en loi de finances pour 2018, s'agissant notamment de l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques, de l'Unédic pour les emprunts 2018, de la Caisse des dépôts et consignations au titre de l'engagement conclu avec la société Action logement services, et du dispositif Nouvel accompagnement à la création ou la reprise d'entreprise (Nacre) destiné aux chômeurs et aux allocataires des minima sociaux. Or, le Parlement ne dispose pas des éléments d'information exhaustifs sur ces garanties et sur leurs conditions d'évolution.

Le directeur général du Trésor assure le recensement des garanties octroyées par l'État, *via* la mise à jour du tableau d'inventaire des garanties recensées par l'État (TIGRE), qui répond à une réserve de la Cour des comptes et du certificateur de l'État, en 2012, sur les passifs non financiers, notamment ces engagements hors bilan. Afin de disposer d'une information un peu plus précise, le Parlement pourrait-il avoir accès chaque année à ce tableau ?

Par ailleurs, même si nous comprenons que le champ d'action des gestes du gestionnaire se limite à la définition des conditions de la garantie au moment de son octroi, un renforcement de l'information du Parlement concernant les modalités de sécurisation des risques nous semble essentiel. Rappelons que ces garanties sont irrévocablement acquises à leurs bénéficiaires et que la dépense budgétaire devient automatique, une fois la garantie appelée.

Nous voyons positivement, de ce point de vue, les évolutions permises par la loi de finances rectificative pour 2016, qui prévoit une information trimestrielle du Parlement et de ses commissions des finances sur les appels en garantie supérieurs à un million d'euros. Nous avons voté, en loi de programmation des finances publiques 2018-2022, la remise d'un rapport annuel au Parlement, normalement avant le 1^{er} juin, sur l'exécution des autorisations de garantie de l'État accordées en loi de finances et sur les garanties octroyées au cours de l'année précédente. Nous n'avons à ce jour pas reçu ce rapport, que nous attendons avec impatience.

Il apparaît indispensable de pouvoir davantage évaluer et apprécier le risque inhérent à chaque garantie, pour chaque opérateur. Ainsi, il pourrait être pertinent d'établir un classement, ou au moins une graduation du caractère risqué de chaque garantie. C'est notre deuxième recommandation.

Nous nous sommes également attachées à analyser la gestion des dettes publiques émises par d'autres organismes que l'État. Nous saluons le rapprochement opérationnel entre l'Agence France Trésor et la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) intervenu en octobre dernier, qui permet de renforcer les compétences en mutualisant les expertises, de réduire le risque opérationnel, lié à l'approche de l'extinction de la CADES en 2024, et de préserver la continuité de son activité en toutes circonstances. Ce rapprochement devrait permettre de constituer un pôle d'excellence dans l'émission de titres publics français et de renforcer la résilience dans sa politique d'émission de la dette.

De fait, il nous a semblé utile d'examiner la pertinence d'un rapprochement avec d'autres organismes, telle l'Unedic, que nous avons auditionnée. Pour l'année 2018, nous avons voté une garantie d'emprunt à son profit, dans la limite d'un plafond global de 4,5 milliards.

À la fin de l'année 2017, l'encours de l'Unedic s'établissait à 33,8 milliards, dont 28,8 milliards garantis par l'État. Cet encours de la dette de l'Unedic devrait atteindre 37,1 milliards à la fin 2018. Or, la taille de l'équipe en charge de la gestion de la dette de l'Unedic est relativement réduite. La gestion de la dette pourrait s'en trouver fragilisée, vu les montants considérés.

En conséquence, nous formulons les recommandations suivantes, qui pourraient s'articuler avec le programme Action publique 2022 : inviter l'État à poursuivre la mutualisation de ses compétences de gestion de dette, en identifiant, au cas par cas, de nouveaux organismes publics ou parapublics, dont la gestion de la dette pourrait être confiée à un nouveau pôle d'excellence.

Il nous semblerait également pertinent de renforcer la vision agrégée des différentes dettes publiques, mais aussi de définir des indicateurs de performances communs aux dettes des administrations publiques, afin de faciliter le travail de comparaison en termes de performance.

Monsieur le ministre, voici nos recommandations et nos propositions. Nous serions heureux d'entendre quelle vision vous en avez pour votre part.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Les rapporteuses spéciales proposent, de façon très opportune, une réflexion sur la rationalisation de la gestion des différentes dettes publiques.

En effet, nous pourrions réfléchir à transférer à l'Agence France Trésor (AFT) la gestion de différentes dettes pour le compte d'autres organismes, comme elle a commencé à le faire depuis octobre 2017 pour la dette sociale, auparavant gérée par la CADES.

Pensez-vous que le pôle d'excellence d'émission des titres publics français regroupé au sein de l'AFT pourrait prendre en charge la gestion de la dette d'autres organismes ?

D'autre part, le suivi des garanties octroyées par l'État est également délicat pour le Parlement. Je suis d'accord sur ce point avec les rapporteuses spéciales, même si je reconnais des progrès récents, notamment avec la loi de programmation des finances publiques, qui prévoit une mesure d'information régulière des commissions des finances.

Quelles nouvelles mesures d'information pourriez-vous envisager pour améliorer le suivi et le contrôle des garanties de l'État ? L'idée d'une échelle de risques de ces garanties est une piste intéressante de réflexion.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances. L'augmentation des 65 milliards de l'encours de dette négociable de l'État en 2017 peut effectivement paraître un peu contre-intuitive, à partir du moment où nous avons une réduction progressive des déficits. Mais cela est notamment lié aux variations résultant des primes à l'émission, qu'il est extraordinairement difficile d'évaluer *ex ante* de façon précise et rigoureuse.

Vous savez que ces primes à l'émission résultent de la différence entre le montant des coupons et les taux d'intérêt à long terme qui pourront être versés, qui peuvent justifier une compensation, pour un montant total de plusieurs milliards d'euros. Il est difficile d'en évaluer *ex ante* le montant exact, puisque la variation des taux a un impact direct sur le montant de ces primes à l'émission. L'écart d'augmentation de l'encours de dette négociable de l'État, de 65 milliards d'euros par rapport à 2015 et 2016, résulte principalement de ces primes à l'émission et de leur variation.

S'agissant des plans et des contrats épargne logement (PEL et CEL), je n'ai pas d'inquiétude particulière sur les encours globaux des PEL, qui ont augmenté au premier trimestre 2018, malgré une baisse du nombre d'ouvertures. Ces montants restent importants en raison du niveau élevé de rémunération des PEL déjà ouverts. Ce ne serait évidemment pas le cas pour les nouveaux PEL. Je n'ai pas d'inquiétude sur le risque de décollecte, ni, partant, sur les ressources longues que représentent les encours des PEL pour les banques et pour l'économie française.

L'encours global des PEL, pour mémoire, est de l'ordre de 160 milliards, les montants étant beaucoup plus faibles pour les CEL – 29,2 milliards. L'attractivité de ces produits d'épargne logement pour l'achat de son logement a toutefois été profondément réduite par la baisse des taux d'intérêt et par la capacité des ménages à emprunter à des taux plus attractifs que ceux qui étaient offerts par les PEL.

Cela nous a amenés à supprimer la prime d'épargne logement dans le dernier projet de loi de finances, en estimant que rien n'en justifiait le maintien pour des produits qui servent désormais, quasiment exclusivement, à de l'épargne et non plus au financement de nouveaux logements. Pour faire simple, les ménages financent leur logement autrement et voient dans le PEL avant tout un produit d'épargne. Pour s'en convaincre, il suffit de regarder le taux de clôture de PEL donnant lieu à un prêt d'épargne logement : 0,7 % entre 2014 et 2016 et 0,4 % en 2017.

Vous m'avez également interrogé sur Tigre et sur la possibilité d'avoir accès aux informations trimestrielles sur les appels en garantie supérieurs à un million d'euros. Si je suis favorable à toutes les opérations de transparence, je ne vous cache pas que je suis assez réservé sur celle-ci car ce tableau comporte, l'intégralité des garanties accordées à l'ensemble des acteurs. Les rendre publiques pourrait amener chacun des bénéficiaires à se demander pourquoi il est traité différemment de son voisin. C'est un sujet sensible au regard du secret des affaires, mais aussi d'un point de vue politique, des garanties étant aussi accordées à des États.

S'agissant du classement et de l'échelle de risque des appels en garantie, une analyse du risque est systématiquement effectuée par les administrations responsables de la politique publique à laquelle les garanties concourent. Je suis tout à fait prêt à ce que nous regardions ensemble avec le Parlement comment l'on peut évaluer de manière encore plus précise cette échelle.

En ce qui concerne la dette agrégée dont a parlé le rapporteur général, je vous propose que le Trésor et les parlementaires qui le souhaitent constituent un groupe de travail pour imaginer ces indicateurs de performance communs de l'ensemble des dettes publiques ou, plus probablement, d'une partie d'entre elles, puisque chacune obéit à des situations très différentes.

S'agissant de la gestion de la dette de l'Unedic, je vous réponds simplement que cela dépend de l'Unedic. Nous avons certes opéré en octobre 2017 un rapprochement opérationnel entre l'Agence France Trésor (AFT) et la CADES. Mais la CADES était un établissement public, qui était sous l'autorité de l'État alors que l'Unedic, je le rappelle, est une association loi 1901 à la gouvernance de laquelle l'État n'est pas partie.

Si l'Unedic estime que sa dette peut être mieux gérée dans le cadre de l'AFT, je ne suis pas du tout fermé à cette idée. Mais c'est à elle d'en faire la demande : outre qu'elle prendrait assez mal que, d'autorité, l'État envisage de gérer sa dette dans cadre de l'Agence France Trésor, cela devrait probablement passer par une disposition législative.

M. Laurent Saint-Martin, président. Nous en venons aux missions *Participations financières de l'État ; Participation de la France au désendettement de la Grèce ; Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.*

Mme Valérie Rabault, rapporteure spéciale. Le champ de mon rapport spécial porte sur deux comptes d'affectation spéciale et un compte de concours financiers.

Le compte relatif aux participations financières de l'État est, de loin, celui dont l'enjeu financier est le plus important.

À l'occasion de l'examen du projet de la loi de finances, j'avais eu l'occasion de le dire : nous votons n'importe quoi sur ce compte d'affectation spéciale, qui porte quand même sur cinq milliards d'euros en recettes comme en dépenses ! Monsieur le ministre, vous nous aviez répondu que, pour éviter de donner aux marchés des informations sur nos intentions, vous étiez contraint de ne pas en donner au Parlement. Je comprends qu'un certain doigté et une certaine discrétion soient souhaitables en ce domaine. Néanmoins, ne pensez-vous pas nécessaire de réformer cette procédure budgétaire, pour que nous n'ayons pas à vous donner chaque année un chèque en blanc pour de tels montants ? Lorsqu'il y a des besoins de recapitalisation, cela est en effet imputé sur le budget général et les incidences budgétaires et financières sont donc importantes.

S'agissant des recettes, le solde annuel au titre de l'exercice 2017 est déficitaire de 751 millions à raison de recettes de 7,911 milliards et de dépenses de 8,6 milliards. Le projet de loi de règlement arrête en conséquence le solde reporté du compte à 2,9 milliards au 31 décembre 2017, ce qui montre que, sans recettes supplémentaires, des autorisations de dépenses sont possibles sur ce compte à hauteur d'un tel montant. Pour quelles raisons n'est-il pas envisagé d'utiliser ce solde reporté pour alimenter, par exemple, le fonds pour l'innovation ?

Par ailleurs, le rapport annuel de performances (RAP) que vous nous avez remis, contient des indicateurs appelant plusieurs commentaires. Plusieurs d'entre eux ne sont pas renseignés pour 2017, telle la rentabilité opérationnelle des capitaux employés, qui ne l'est ni en prévision, ni en prévision actualisée, ni en exécution. Il en va de même pour la maîtrise et le suivi de l'endettement. À la page 22, un indicateur extrêmement intéressant vise à comparer le prix des cessions que vous avez faites – au nombre de quatre en 2017, dont trois sous votre autorité – avec le prix de l'action de l'entreprise concernée, au cours des six mois précédents et suivants.

Pardonnez ma franchise, mais l'année 2017 affiche le plus mauvais bilan : l'écart entre le prix de cession et la cotation des actions vendues s'établit à -12,1 %, alors qu'on était à + 6,35 % en 2015 et -3,9 % en 2016. Vous avez vendu ENGIE, PSA et Renault : pouvez-vous nous expliquer le décalage entre votre prix de vente et le prix moyen de l'action ?

J'en viens aux dépenses. L'exercice 2017 a été marqué par la restructuration de la filière nucléaire française : recapitalisation d'Areva SA à hauteur de 2 milliards ; recapitalisation de la nouvelle société New Areva Holding, devenue ORANO en 2018, pour 2,5 milliards, l'activité d'ORANO devant être recentrée sur son cœur de métier du cycle de combustible nucléaire y compris les activités minières ; rachat de titres d'Areva SA détenus par les minoritaires dans le cadre d'une offre publique de retrait pour 290 millions.

Je rappelle que les dépenses budgétaires d'acquisitions de titres ne sont pas des dépenses publiques au sens de la comptabilité nationale. Les interprétations de l'INSEE et d'Eurostat divergent néanmoins sur le traitement de la recapitalisation d'ORANO. L'INSEE a comptabilisé ces 2,5 milliards comme une prise de participation. Monsieur le ministre, pouvez-vous nous indiquer où en sont les discussions entre l'INSEE et Eurostat sur ce point ?

S'agissant du portage des titres, la Cour des comptes a recommandé de faire évoluer le statut de l'Agence des participations de l'État (APE). Aujourd'hui, les dividendes des sociétés qu'elle gère tombent directement dans les caisses de l'État, sauf lorsqu'il s'agit de holdings.

À mon initiative, l'Assemblée nationale avait adopté un amendement – devenu l'article 178 de la loi de finances pour 2018 – demandant au Gouvernement la remise d'un rapport à ce sujet, pour le 30 juin. La date sera-t-elle tenue ? Le document donnerait des renseignements sur les produits de cession et sur l'impact qu'aurait une perception directe par l'APE.

Il y a quelques jours, la Cour a recommandé de « remplacer à terme les indicateurs actuels par les trois indicateurs suivants : évolution de la valeur économique des entreprises, plus-values et moins-values de cession, dividendes ». Il me semblerait intéressant que les résultats de cette recommandation soient inclus dans le rapport que vous nous remettrez le 30 juin.

Enfin, Monsieur le ministre, lors du débat sur les privatisations, nous avons parlé de la dotation, censée être de 10 milliards, du fonds pour l'innovation de rupture. Pouvez-vous nous confirmer que cette somme sera investie dans des obligations assimilables du Trésor (OAT), c'est-à-dire qu'en fait, elle servira à désendetter l'État ? Vous n'aviez pas souhaité répondre à cette question pendant le débat sur la privatisation.

Mon dernier point concernera le compte d'affectation *Participation de la France au désendettement de la Grèce*. La consommation des crédits en 2017 a été nulle, comme en 2015 et en 2016, parce que les rétrocessions à la Grèce ont été suspendues en l'absence de conclusion de la cinquième revue du second programme d'assistance financière depuis juillet 2014. Même si la reprise des versements n'est pas envisagée à ce stade, suite à un communiqué de l'Eurogroupe du 27 juin 2015, il semblerait que le programme de restitutions des intérêts à la Grèce pourrait être réactivé à la fin de l'année 2018.

En tout état de cause, sur ces trois années, ce sont plus de 900 millions qui n'ont pas été reversés aux Grecs. Trouvez-vous normal que la France ait amélioré chaque année de 300 millions son solde budgétaire sur le dos des Grecs ? Que vous inspire ce constat ? Ferez-vous partie des ministres européens qui plaideront pour qu'on cesse de suspendre le reversement des intérêts et pour qu'on rembourse à la Grèce ce qui devait lui être remboursé ?

M. Joël Giraud, rapporteur général. L'exécution 2017 du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* a été marquée par la restructuration de la filière nucléaire, dont le coût budgétaire s'est élevé à plus de 8 milliards, entre Areva et EDF. Le coût en comptabilité nationale se limite toutefois à la fraction de l'investissement à laquelle n'aurait pas procédé un investisseur forcément avisé.

À ce propos, la comptabilisation des opérations de recapitalisation d'Areva a donné lieu à une divergence d'appréciation entre l'INSEE et Eurostat, ce qui explique que le déficit public soit mesuré à 2,6 % du PIB selon l'INSEE, mais à 2,7 % selon Eurostat. Pouvez-vous nous dire quelle a été la fraction des opérations de recapitalisation qui a été comptabilisée dans le déficit public ? Pouvez-vous nous expliquer en quoi consiste précisément la divergence entre l'INSEE et Eurostat, et quelles en sont les éventuelles conséquences sur la tenue de nos engagements européens en 2017 en matière de maîtrise des finances publiques ?

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances. Je souris en pensant à la remarque de Valérie Rabault : non, je ne peux imaginer que vous votiez n'importe quoi !

S'agissant des participations financières de l'État, il est difficile de prévoir à l'avance, soit les recettes, soit les besoins de recapitalisation. Si des propositions de réformes

de procédure budgétaire permettent d'aller vers davantage de rigueur, je pense que vous me connaissez suffisamment pour savoir que j'y serai ouvert et favorable.

S'agissant des prix de cession, et des éléments que vous avez indiqués sur les cessions que nous avons effectuées, permettez-moi de rappeler que ce n'est pas nous qui avons engagé la cession de PSA, qui avait été décidée avant que je prenne mes fonctions de ministre de l'économie et des finances. Les deux cessions dont je suis directement comptable sont celles d'ENGIE et de Renault.

S'agissant de Renault, nous avons pris l'engagement de céder à nouveau les participations de l'État, qui avait été reprises précédemment, à partir du moment où l'opération était neutre pour l'État. Dès que le cours de Renault nous a permis de faire cette opération neutre pour les finances publiques, dénuée d'objectif de plus-value, nous l'avons effectuée.

Pour ENGIE, le résultat négatif que vous indiquez tient au fait que, en janvier 2017, alors que je n'étais pas encore ministre des finances, les cessions de participations de l'État dans ENGIE ont été effectuées à un cours de dix euros. En revanche, lorsque j'ai moi-même effectué des cessions en septembre 2017, quelques mois plus tard, je l'ai fait à un cours de 14 euros : si le résultat est négatif, cela ne résulte donc pas de la cession que j'ai effectuée moi-même.

S'agissant de la restructuration de la filière nucléaire, il y a effectivement une différence d'évaluation entre notre organisme de statistiques, l'INSEE, et l'organisme européen Eurostat, sur les 2,5 milliards en jeu. Cela me permet de répondre au passage à la remarque du rapporteur général.

Notre évaluation – c'est la jurisprudence de l'INSEE – est que ce montant ne peut pas être considéré comme une dépense budgétaire qui grèverait le déficit public. Nous l'avons notifiée telle quelle, en suivant l'avis officiel de l'INSEE. Eurostat a une évaluation différente. L'institut européen estime que l'ensemble de l'opération peut être considéré comme une dépense publique ayant un impact sur le déficit public à hauteur de 4,8 milliards. Cette évaluation intègre intègre l'ensemble de l'opération liée à la restructuration de la filière nucléaire française et non pas seulement les 2,5 milliards.

Nous avons ainsi une vraie divergence, que j'assume totalement. Je considère que l'analyse de l'INSEE est la bonne. Si jamais les discussions devaient aboutir dans un sens favorable à la position d'Eurostat, le déficit public devrait être relevé, non de l'intégralité des 4,8 milliards, mais bien des 2 5 milliards que vous avez indiqués, étant donné que le déficit est ressorti à 2,6 % du produit national brut. Le retour sous les 3 % ne serait en tout cas pas remis en cause. Il n'empêche que j'ai du mal à comprendre les arguments d'Eurostat. Nous continuerons donc à défendre la position qui nous a été donnée par l'INSEE sur le calcul de cette recapitalisation. Pour nous, elle ne doit pas toucher le déficit public et ne peut pas être considérée comme une dépense budgétaire.

Je vous confirme, madame Rabault, que le rapport sera bien remis le 30 juin et que vous aurez ainsi toutes les indications que vous souhaitez.

Le fonds pour l'innovation de rupture sera un investissement en obligations assimilables du Trésor (OAT), financé à hauteur de 10 milliards par le produit de cessions d'actifs. Aujourd'hui, il est financé par des participations d'EDF, mais elles ont un défaut :

leur rendement n'est pas stable. Or, nous devons garantir aux Français que ce fonds produira un revenu annuel de 200, 250 ou 300 millions, permettant de financer des projets d'innovation. Sur dix ans, cela représente des montants importants de l'ordre de 2,5 à 3 milliards, qui nous permettront de garder notre place dans le financement de l'innovation de rupture. C'est un enjeu stratégique, et c'est la stabilité de la ressource qui fait son caractère stratégique à mes yeux. Nous aurons l'occasion d'en reparler dans les semaines et les mois à venir.

S'agissant de la Grèce, vous avez raison de souligner que la France et l'Allemagne sont les deux États qui ont pris l'engagement de reverser au Mécanisme européen de stabilité les excédents qu'ils pouvaient toucher, et de rétrocéder à la Grèce les intérêts excédentaires. Il faut bien distinguer cette décision prise par la France et par l'Allemagne des bénéfices que la Banque centrale européenne a pu toucher sur les intérêts de la dette grecque. Une discussion est en cours dans le cadre de la BCE et de l'Eurogroupe sur les titres du deuxième programme monétaire, portant sur la possibilité d'un remboursement à la Grèce des bénéfices de la BCE. Mais les remboursements se feront via la BCE, par la Grèce et pas par le MES.

M. Laurent Saint-Martin, président. Merci, monsieur le ministre, d'avoir pris soin de répondre avec exhaustivité à chacun des rapporteurs spéciaux. Vous devez nous laisser, nous poursuivons avec Mme Delphine Gény-Stephann, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, et le rapport sur la mission *Commerce extérieur et diplomatie économique*.

M. Nicolas Forissier, rapporteur spécial. Je regrette que le ministre Bruno Le Maire ne puisse pas entendre mes remarques sur le commerce extérieur, mais nous aurons l'occasion d'en reparler.

Mon rapport spécial porte sur le commerce extérieur et l'internationalisation de nos entreprises. Je m'exprime dans le cadre de la mission *Économie*, mais les crédits qui concourent à cette politique sont loin de se limiter au programme 134. Ils sont répartis dans douze programmes différents, ce qui illustre que la France manque clairement d'une politique coordonnée en matière de commerce extérieur.

Depuis 2014, la compétence en la matière relève principalement du ministère chargé des affaires étrangères, qui n'est pas représenté ce matin, mais les décrets d'attribution de plusieurs autres ministres, dont le ministre de l'économie et le ministre de l'agriculture, continuent de préciser qu'ils participent à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière de commerce extérieur.

Dans les faits, ni le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, ni le ministre de l'économie ne peuvent pleinement se consacrer à ces questions. Traditionnellement, le ministre de l'agriculture est davantage pris par Bruxelles que consacré à l'ouverture de nouveaux marchés. Le secrétaire d'État auprès du ministre des affaires étrangères, M. Jean-Baptiste Lemoyne, s'investit pleinement sur ce sujet mais n'en est pas spécifiquement en charge et manque donc de visibilité. La politique en matière de commerce extérieur souffre d'un déficit de pilotage clair et de l'absence d'un chef de file identifié. C'est la première fois depuis 1995 qu'il n'existe pas de ministre en titre du commerce extérieur. Pour autant, nous sommes tous d'accord pour considérer cette politique comme une priorité nationale. Le déficit du commerce extérieur français est le plus mauvais indicateur de l'économie française. Un défi nous est donc posé, et nous devrions incarner cette politique plus fortement au niveau le plus élevé de l'État.

Cette question se pose d'autant plus que la part de la France dans le marché mondial a été divisée par deux, pour atteindre aujourd'hui 3,7 %. Notre déficit commercial est deux fois plus élevé qu'en 2005. Le solde des biens de la France s'est encore creusé en 2017, pour atteindre un déficit de 65,6 milliards. Le solde global est en déficit de 62,3 milliards, tandis que l'Allemagne connaît un excédent de 240 milliards. L'écart du solde commercial entre l'Allemagne et la France est donc de plus de 300 milliards.

Il y a eu dernièrement des annonces positives, et elles apparaissent lorsque l'on analyse la fin de l'exécution des crédits pour 2017. Le Premier ministre lui-même a annoncé le 23 février dernier une réforme du dispositif public d'appui à l'export.

Cette réforme est ambitieuse et je la soutiens. Cependant, il semble contradictoire de vouloir mener une réforme d'ampleur tout en continuant à diminuer les crédits affectés au commerce extérieur. Cette tendance n'est pas récente, j'ai été rapporteur du budget du commerce extérieur il y a des années et c'était déjà le cas. Il y a là un problème de logique, madame la secrétaire d'État et je voudrais que vous nous apportiez des réponses : la rationalisation de la dépense doit découler d'une réforme réussie et ne pas en être le préalable.

En exécution 2017, les crédits affectés à Business France sont en baisse, une nouvelle fois. La subvention du ministère de l'économie s'établit à 92 millions d'euros, soit 4,2 millions de moins que l'an dernier, alors que la loi de finances initiale prévoyait une dotation de 98 millions. En trois ans, les moyens budgétaires alloués à Business France ont chuté de près de 13 % en exécution. Cette subvention ne peut même plus couvrir ses charges de masse salariale, ce qui veut dire que Business France est obligé d'augmenter ses facturations, en nombre et en tarif, ce qui n'est pas favorable aux entreprises que cet opérateur est censé accompagner. On alourdit donc le coût à la charge des entreprises, notamment les salons d'exports, alors même que nous sommes déjà peu compétitifs comparés à certains de nos concurrents.

Il faut donner un signe fort. Le Gouvernement va-t-il sanctuariser les crédits affectés au commerce extérieur, en particulier le budget de Business France, sachant que son contrat d'objectifs et de performance doit être renégocié en 2018 ? Pouvez-vous me confirmer cette sanctuarisation ?

Enfin, la Cour des comptes a relevé qu'un indicateur de performances sur Business France était extrêmement imprécis. Sans entrer dans le détail, nous n'avons pas de certitudes qu'il soit très efficient. Le Gouvernement est-il décidé à revoir cet indicateur ?

Autre point notable de l'exécution 2017 pour le commerce extérieur : le transfert du système de garanties publiques de la COFACE à Bpifrance Assurance Export. Je souligne, en lien avec les propos du Premier président de la Cour des comptes, que ce transfert a permis une amélioration très conjoncturelle du solde budgétaire avec la reprise du solde de la COFACE de 4,1 milliards parmi les recettes non fiscales de l'État. Évidemment, cela ne se reproduira pas tous les ans.

Seuls les coûts de gestion de ces garanties sont inscrits au programme 134. Ils s'élèvent à 60 millions en 2017, coûts de déploiement informatique compris. Les dépenses et recettes des garanties publiques sont désormais inscrites dans un nouveau compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur*. Elles sont d'ailleurs en net recul par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

Je suis cependant favorable à ce transfert qui permet une simplification de l'accès au financement pour les entreprises. J'ai cependant quelques inquiétudes à propos de l'assurance prospection dont je rappelle toutefois qu'elle est l'un des outils offerts par BPI France, et certainement l'un des plus appréciés, des plus efficaces et des plus pragmatiques, même s'il semblerait que la nouvelle formule soit moins utilisée.

Alors que le développement de cette activité devrait être valorisé et encouragé, il semble qu'au contraire, l'État demande à Bpifrance Assurance Export de maintenir le coût du dispositif à 28,5 millions en 2019 et 26,5 millions en 2020, ce qui reviendrait à freiner dès maintenant la distribution de ce produit efficace pour l'internationalisation des entreprises françaises.

J'avais interrogé le ministre sur ce point en commission élargie à l'automne mais sans obtenir de réponse, pouvez-vous me donner quelques éléments à ce propos ?

Un dernier point a attiré mon attention : la création d'un fonds à l'internationalisation des PME, prévu à l'action 7 du programme 423 de la mission *Investissements d'avenir*. Les documents budgétaires m'apprennent qu'il est doté de 200 millions en AE et 100 millions d'euros en CP pour 2018, sous forme de participation financière. Sa gestion doit être assurée par Bpifrance. Ce fonds a été lancé en 2017, il n'est pas encore opérationnel, pourriez-vous nous apporter des précisions ?

J'en viens à mon thème d'évaluation, qui pourrait constituer une note d'espoir dans un contexte commercial mauvais pour la France : l'exportation de nos produits agricoles et agroalimentaires, qui constituent le troisième excédent commercial de la France derrière les produits chimiques, parfums et cosmétiques et le matériel de transport, notamment l'aéronautique.

Il s'agit de secteurs où le solde français est encore en excédent. Mais alors que la France représentait 7,7 % des parts de marché mondial en 2000, elle n'en détient plus que 4,5 % en 2016. Nous étions les deuxièmes exportateurs de produits agroalimentaires en 2004 et 2005, j'ai de bonnes raisons de m'en souvenir, nous sommes aujourd'hui les sixièmes.

Lors de ses vœux au monde agricole, le Président de la République a annoncé comme objectif la souveraineté alimentaire de la France. Je pense que nous devons aller beaucoup plus loin, l'objectif ne devrait-il pas consister à être l'un des acteurs majeurs, face au défi alimentaire mondial qui va se présenter à nous ? La population mondiale va augmenter de 3 milliards d'habitants d'ici 2050, et la demande va évoluer qualitativement, puisque les classes moyennes des pays émergents veulent manger comme nous. Les échanges mondiaux de produits agricoles et agroalimentaires croissent de 8 % par an. La France ne doit-elle pas jouer un rôle majeur ? Le Gouvernement est-il conscient de la nécessité de préparer un plan beaucoup plus ambitieux que celui actuellement mis en œuvre, notamment sur les exportations agricoles et agroalimentaires et l'internationalisation de nos PME dans ce domaine ?

Nous avons besoin de réponses fortes du Gouvernement : le solde du commerce extérieur agricole et agroalimentaire est encore positif, mais il se dégrade nettement et nous avons perdu des parts de marché. Pour autant, des défis majeurs se présentent, et la France a la compétence et les talents pour tirer son épingle du jeu en contribuant à un défi mondial. La réforme de Business France doit être particulièrement adaptée à ce secteur, quelles sont les intentions du Gouvernement en ce domaine ?

Dernier point d'inquiétude, le Gouvernement a décidé de rattacher le réseau international du Trésor au ministère des Affaires étrangères, sous prétexte de simplification. J'ai peur que cela ne se traduise par une captation de postes budgétaires et un affaiblissement international de la direction du Trésor, qui est extrêmement importante pour les négociations multilatérales et bilatérales, mais aussi pour l'accompagnement des entreprises. Ce qui importe aujourd'hui, c'est de pouvoir compter sur des experts sur la scène mondiale, la diplomatie est souvent moins nécessaire que l'expertise d'un certain nombre de réseaux, et je suis très inquiet, comme d'autres.

Pouvez-vous nous assurer que cette réforme interne, résultat d'une très longue guerre entre le Quai d'Orsay et Bercy, ne va pas affaiblir un réseau essentiel aux négociations du ministre et aux entreprises pour la conquête des marchés extérieurs ?

M. Joël Giraud, rapporteur général. Madame la secrétaire d'État, permettez-moi de revenir sur un sujet évoqué par le rapporteur spécial, à savoir la modification profonde du schéma des garanties publiques à l'export, avec le passage d'une gestion par la COFACE pour le compte de l'État à une garantie directe par l'État, gérée par Bpifrance Assurance Export.

Au-delà du fait que certains vont devoir trouver un nouvel adjectif pour qualifier les objets que l'on disait « cofacés », pourriez-vous revenir sur ce changement des garanties publiques à l'export ? Quels ont été les bénéfices de ce nouveau mode de gestion ?

Du point de vue des documents budgétaires, les informations sont désormais réparties entre plusieurs programmes budgétaires de différentes missions : *Économie, Engagements financiers de l'État* et le compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur*. Cela ne facilite pas un suivi consolidé de cette politique. Envisagez-vous de simplifier la présentation budgétaire dans un souci de lisibilité, utile aux missions de nos commissions d'évaluation ?

Mme Delphine Gény-Stephann, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances. La première question du rapporteur spécial, que je remercie pour son analyse très précise, ne me concerne pas vraiment et je vais donc l'évacuer rapidement, c'est celle de la création d'un ministère du commerce extérieur. Je ne suis pas compétente en la matière, la structure du Gouvernement relève de la décision du Président de la République et du Premier ministre. Je peux néanmoins vous assurer que le ministère de l'économie et des finances joue pleinement son rôle et est mobilisé sur ces sujets, comme l'a montré à de multiples reprises Bruno Le Maire au cours des dernières semaines. Dans les domaines de la politique commerciale internationale, il s'est exprimé avec force, et toujours en étroite coordination avec le ministère des affaires étrangères. Je crois que la réactivité de la France sur ces sujets a montré à quel point, en travaillant de manière transversale, on réussit à être totalement efficace et à faire porter sa voix.

S'agissant des inquiétudes sur les moyens de Business France, des réflexions globales ont été engagées, et des parlementaires y ont d'ailleurs contribué dans le cadre de la préparation de la loi Pacte (plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises). Un groupe de travail dédié à l'accompagnement à l'international des entreprises a recueilli beaucoup de propositions et de bonnes idées. Mené en particulier par le sénateur Richard Yung, il a permis de définir une approche qui correspond très bien au projet de Christophe Lecourtier.

Nous sommes très vigilants quant à la capacité de Business France de mener ses actions de façon efficace, mais aussi de dégager des économies, car les opérateurs de l'État doivent être exemplaires de ce point de vue. Business France a assuré qu'il souhaite continuer à être exemplaire, et inscrit clairement sa stratégie dans une logique d'exemplarité et de complémentarité avec les autres acteurs compétents. Il faut trouver une bonne articulation entre tous les acteurs présents, en région et à l'international.

Vous avez mentionné le fait que la trajectoire budgétaire de Business France l'amène à recourir de plus en plus à la facturation de ses prestations. C'est en effet une ligne d'action, une orientation qui est soutenue par le Gouvernement parce qu'une partie de ses prestations et de ses interventions relèvent du champ concurrentiel et doivent nécessairement être facturées.

Pour la visibilité et la stabilité de Business France, nous travaillons avec ses équipes à une contractualisation pluriannuelle, de telle sorte que la stratégie de Business France puisse s'inscrire clairement dans un cadre assuré pour plusieurs années, afin de lui permettre de déployer sa stratégie de façon sereine. Nous allons revoir les indicateurs de performance de Business France et de son action dans le cadre de cette contractualisation.

Monsieur le rapporteur général, monsieur le rapporteur spécial, vous avez tous deux exprimé un intérêt pour la réforme de la COFACE et son transfert vers Bpifrance Assurance Export. Rappelons les objectifs de ce transfert. En premier lieu, il va améliorer l'accessibilité des services d'assurance export aux PME et ETI grâce au réseau territorial de Bpifrance. Le manque d'accessibilité de la COFACE pour ces entreprises était l'un des points faibles de notre dispositif d'assurance export

Le deuxième objectif est de s'inscrire dans la réorganisation plus globale de l'écosystème de soutien à l'export, afin d'assurer une excellente articulation entre le financement et le dispositif d'accompagnement à l'internationalisation, en particulier pour les PME et les ETI.

Enfin, le troisième objectif est d'améliorer l'efficacité de la politique de soutien à l'export. La fusion avec le groupe Bpifrance permettra à terme d'économiser jusqu'à 20 % des coûts de gestion des garanties, grâce à la mise en œuvre de la mutualisation.

Nous attendons donc de ce rapprochement des résultats extrêmement concrets et positifs pour l'efficacité du dispositif, en particulier sur l'assurance prospection.

Le rapporteur s'est inquiété de l'évolution des crédits dédiés à l'assurance prospection, dispositif qui répond à un réel besoin. Nous avons constaté qu'il y avait une érosion de son utilisation dans certains cas, et la nouvelle formule cherche à y répondre. Il est un peu trop tôt pour tirer un bilan, puisqu'elle vient juste d'entrer en vigueur, et nous allons lancer une première évaluation de cette rénovation du dispositif en septembre.

S'agissant de la dotation budgétaire, il faut préciser que 15 millions sont basculés depuis le crédit d'impôt prospection, qui a été supprimé par la loi de finances 2018, ce qui tend donc à relativiser votre inquiétude.

Quant à l'avancement de la création du fonds à l'internationalisation des PME, la documentation juridique de constitution est en cours de finalisation, et nous nous attendons donc à ce que la souscription par la Caisse des dépôts et consignations, qui opère le programme d'investissements d'avenir, intervienne dans les toutes prochaines semaines. Donc

ce fonds, qui a vocation à accompagner les prises de position stratégiques des PME et ETI françaises à l'étranger, devrait être mis en place très rapidement : 200 millions d'euros du PIA 3 seront mobilisés, sous forme de fonds propres ou quasi-fonds propres, dans des projets structurants pour l'économie nationale.

Dernier point, s'agissant des exportations agricoles et agroalimentaires, vous avez raison de souligner l'érosion de nos parts de marché. Les causes sont multiples et liées à la structuration de notre secteur agricole et agroalimentaire ou à des sujets de compétitivité auxquels le Gouvernement s'attaque quand il travaille sur la fiscalité. Et, vous le savez, il s'agit d'un sujet que le Gouvernement a pris à bras-le-corps, et qui a été placé au cœur des états généraux de l'alimentation, avec le maintien de nos outils de production agricole en France et la répartition de la valeur au sein de la filière et au bénéfice des producteurs.

Lors de ces états généraux de l'alimentation, nous avons aussi travaillé à l'évolution de nos productions, pour mieux s'adapter aux besoins, y compris aux besoins des filières très présentes à l'exportation. Le Président de la République leur a demandé d'élaborer des plans de filières, et ces plans ont été remis à Stéphane Travert fin décembre. Des objectifs de développement sont prévus pour chacune des filières, sur chacun des marchés, dont l'export, qui est donc bien une composante pleine et entière de cette approche des états généraux de l'alimentation.

L'État continuera d'accompagner les filières pour le développement des marchés à l'exportation, nous avons eu l'occasion à plusieurs reprises au cours des derniers mois de mener des actions très concrètes et d'obtenir des avancées. C'est le cas avec l'ouverture de la viande bovine en Chine, par exemple, ou la réouverture du marché du foie gras au Japon. Il s'agit donc bien, en effet, de porter les intérêts des filières agricoles et agroalimentaires françaises dans tous les déplacements internationaux, dans nos discussions européennes et dans la coordination avec les instances européennes sur les bonnes bases de négociation dans le cas de la discussion des accords multilatéraux et bilatéraux.

M. Laurent Saint-Martin, président. Nous en venons aux programmes *Statistiques et études économiques, Stratégie économique et fiscale ; Accords monétaires internationaux.*

M. Alexandre Holroyd, rapporteur spécial. Lors du débat budgétaire, nous avons émis des réserves sur le périmètre de cette mission, qui ne paraît pas toujours très cohérent. En conséquence, notre présentation ne sera pas très bien agencée parce que je vais parler un peu du programme 220, puis M. Philippe Chassaing présentera le programme 305 consacré aux prestations de la Banque de France, et je reprendrai la parole pour rejoindre mon collègue Nicolas Forissier sur le réseau international de la DG Trésor, qui tombe dans le programme 305, avec les prestations de la Banque de France.

Le programme 220 couvre toutes les activités de l'INSEE. En 2017, 453 millions ont été consommés sur le programme, soit presque la totalité des crédits prévus en loi de finances. En hausse d'environ 2,3 % par rapport à 2016, les dépenses servent essentiellement à rémunérer les personnels de l'INSEE, soit 5 380 équivalents temps plein, en diminution de 54 ETP par rapport à 2016.

Si les crédits progressent, c'est essentiellement en raison de la gratuité des données publiques à compter du 1^{er} janvier 2017, de l'augmentation de la dotation forfaitaire de recensement versée aux communes, et des dépenses engagées pour le déménagement de la direction générale de Malakoff à Montrouge.

Concernant le pilotage de la performance, la Cour des comptes, considère que le programme 220 a des objectifs très clairs, qui ont été très bien suivis. Les objectifs sont tous atteints en 2017. Alors que ces objectifs et ces indicateurs suscitaient la satisfaction de l'administration et du Parlement, l'administration annonce leur profond remaniement à partir de 2018. Aussi ma seule véritable question porte sur les raisons de l'évolution de ce pilotage, qui pourrait réduire la lisibilité pluriannuelle de la performance du programme 220.

M. Philippe Chassaing, rapporteur spécial. Mon intervention va porter essentiellement sur le programme 305 qui concerne les moyens de la direction générale du Trésor et la direction de la législation fiscale. Il regroupe essentiellement deux types de dépenses : la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France pour le compte de l'État, et les crédits de personnel de la DGT et de la DLF.

La Banque de France réalise certaines prestations pour le compte de l'État, en particulier le secrétariat des commissions de surendettement, qui représentent une grande partie du coût de ces prestations. Afin d'en compenser le coût, la Banque de France reçoit une rémunération de la part de l'État qui s'établit à 249 millions en 2017. Or, l'exécution 2017 prolonge une tendance de baisse de la compensation accordée par l'État à la Banque de France, observée depuis 2013, et qui a abouti à une sous-compensation du coût supporté par la Banque de France. Cette sous-compensation a conduit en retour la Banque de France à appliquer depuis 2014 une retenue sur les dividendes versés à l'État l'année suivante. L'État a lui-même accepté cette minoration par un courrier daté d'octobre 2016. Or cet accord, contrevenant aux principes budgétaires d'universalité et de non-contraction des recettes et des dépenses, constitue un contournement de la norme de dépense.

Avez-vous prévu de mettre fin à une telle situation afin d'assurer le respect des principes essentiels du droit budgétaire ?

L'activité des commissions de surendettement est importante, avec près de 180 000 dossiers traités en 2017. Ce nombre connaît néanmoins une baisse tendancielle depuis 2014. L'importance des coûts représentés par le secrétariat des commissions de surendettement se traduit dans les indicateurs de performance du programme 305, puisque l'objectif numéro quatre, décliné en trois indicateurs, vise à assurer un traitement efficace du surendettement. Les trois indicateurs prévus sont la capacité de la Banque de France à traiter dans les meilleurs délais un dossier de surendettement ; la proportion des mesures permettant un apurement total et définitif de la situation de surendettement ; et l'efficacité du traitement des dossiers de surendettement.

Or, la performance du traitement des dossiers de surendettement par la Banque de France est contrastée. Si le nombre de dossiers traités par agent augmente, le délai de traitement et le coût par dossier augmente également. L'administration explique ces écarts par le stockage de 20 000 dossiers pour tenir compte des lois « Sapin 2 » et « modernisation de la justice » de fin 2016. Néanmoins, madame la ministre, au regard de l'évolution du coût du traitement d'un dossier de surendettement, qui progresse de près de 20 % en trois ans, possédez-vous des éléments permettant d'expliquer une telle évolution ?

Par ailleurs, afin de mieux appréhender la nécessaire évolution du réseau de la Banque de France, nous avons proposé de développer de nouveaux indicateurs de performance à l'occasion du PLF 2018. En particulier, un indicateur mesurant le nombre de dossiers traités par site apporterait une meilleure visibilité de la productivité de chaque centre. De même l'indicateur relatif au coût complet du traitement de dossier de surendettement

gagnerait à être décomposé selon la nature et les coûts, distinguant par exemple les charges de personnel, le coût informatique et le coût immobilier.

Vous avez mené une réflexion en ce sens, madame la ministre, afin d'améliorer le pilotage des dépenses du programme pour la performance. Par ailleurs, il convient de noter que le traitement du surendettement induit des coûts autres que ceux couverts par les commissions de surendettement, en particulier quand les décisions des commissions aboutissent à l'effacement de créances publiques. Ces coûts complets pour les comptes publics ne font pas l'objet d'une évaluation d'ensemble. La Cour des comptes a seulement pu relever que le montant total des dettes fiscales dans les dossiers définitivement traités atteignait 232 millions en 2016, sans préciser la part des montants annulés. Disposez-vous d'une évaluation du coût que représentent les effacements de créances publiques dans le cadre des commissions de surendettement ?

La Banque de France a par ailleurs annoncé un plan ambitieux d'évolution de son réseau afin d'en réduire le coût. La fermeture de l'ensemble des succursales infradépartementales autorise ainsi une cible d'effectifs d'environ 3 700 ETP en 2020 pour l'ensemble du réseau de la Banque de France, contre 6 000 en 2013. Les effectifs mobilisés par le secrétariat des commissions de surendettement en 2017 sont ainsi en baisse de 14 % par rapport à 2016, et atteignent 1 073 ETP. De plus, l'ouverture de centres de traitement partagé conduit à une cible de 900 ETP d'ici 2020. Les effectifs devraient donc continuer à diminuer et s'établir autour de 750 en 2020, soit une économie de l'ordre de 25 millions d'euros sur le coût de la prestation.

Quels éléments, pouvez-vous nous fournir sur l'état d'avancement de la modernisation du réseau des implantations de la Banque de France ? Des actions ont-elles été menées afin d'améliorer l'efficacité de gestion du secrétariat des commissions de surendettement ?

Plus largement cette question nous a amenés à nous intéresser à la politique de prévention du surendettement. À cet égard, la proposition de créer un fichier positif recensant tous les crédits à la consommation accordés aux particuliers revient régulièrement. Au regard du droit à la protection de la vie privée, le Conseil constitutionnel avait censuré le dispositif de registre national des crédits aux particuliers prévu dans la loi de 2014 relative à la consommation, dite « loi Hamon ».

Néanmoins, d'autres propositions existent. En particulier, la Cour des comptes propose la constitution d'un fichier d'alerte sur la détention de multiples crédits à la consommation, afin de mieux prévenir le surendettement lié au crédit à la consommation. Ce fichier serait centré sur les seuls crédits à la consommation, il serait interrogé à l'occasion de toute souscription d'un crédit à la consommation. Il permettrait d'alerter le créancier au-delà du quatrième crédit à la consommation, afin d'éviter que les emprunteurs fragiles ne souscrivent le crédit de trop.

M. Alexandre Holroyd. Mon collègue Forissier a évoqué l'évolution du réseau international de la direction générale du trésor, question qui s'inscrit plus globalement dans celle des réseaux de l'État à l'étranger.

Les effectifs de ce réseau ont été réduits de 26 %. Tous les ministères doivent contribuer à la réduction des dépenses publiques, mais où faut-il procéder à des coupes ? Il faudrait une coordination très claire. Au mois d'avril dernier, une réunion conjointe, la

première depuis un certain nombre de mois, portait précisément sur cette question. Pouvez-vous nous éclairer quant à ses conclusions ? Qu'en est-il notamment des efforts spécifiques du réseau du trésor ? Qu'en est-il, plus généralement, de la réflexion sur la coexistence et la taille des différents réseaux ? Il faut vraiment articuler ces efforts avec une vision de ce que doit être la diplomatie française, en prenant en compte le fait que nous vivons dans un monde où l'expertise économique est particulièrement essentielle dans nos ambassades. Une telle réflexion doit précéder d'éventuels changements – il faut procéder dans cet ordre, pas dans l'ordre inverse.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Je reviens à la modernisation engagée par la Banque de France, que suivent de très près nos deux rapporteurs spéciaux, notamment du point de vue des missions qu'elle remplit en matière de surendettement des particuliers.

La modernisation du réseau à l'horizon 2020, la simplification et l'accélération du traitement du surendettement, la dématérialisation des dossiers de surendettement... tout cela a valu à la Banque de France un *satisfecit* de la Cour des comptes, puisque les coûts s'en sont trouvés réduits. Le rapport annuel de performances présente un objectif avec trois indicateurs qui permettent d'évaluer précisément les résultats de la Banque de France en la matière. Le suivi et le contrôle de l'efficacité des procédures sont complets, et les résultats devraient s'améliorer à partir de 2018 avec une simplification des procédures et la suppression de l'homologation judiciaire.

Comment appréciez-vous vous-même, en particulier du point de vue du traitement des dossiers de surendettement des particuliers, la démarche de modernisation de la Banque de France ? Ce fut longtemps un serpent de mer de l'amélioration des politiques publiques.

Mme Delphine Gény-Stephann, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances. Je commencerai par l'INSEE, ses crédits en 2017 et ses perspectives. C'est vrai pour toutes les entités publiques : nous avons un problème de visibilité à moyen terme mais aussi de responsabilité. L'ensemble des acteurs publics doivent être rigoureux dans leur gestion. Nous allons donc engager avec l'INSEE, comme avec d'autres entités, une démarche de contractualisation pour parvenir à cette vision à moyen terme, mais aussi pour discuter de façon approfondie de l'impact des nouveaux outils numériques sur l'organisation et les coûts de l'INSEE, de nouvelles formes d'intervention et d'une évolution de ses missions. Tout cela fera l'objet d'un examen raisonné et approfondi.

Les crédits budgétaires de la Banque de France ne correspondent plus aux besoins réels en matière d'accompagnement du surendettement – ce fut évoqué à de multiples reprises dans le passé. C'est bien pour cela que l'État et la Banque de France ont échangé et remis un certain nombre de choses à plat. L'objectif est bien que les crédits budgétaires répondent aux besoins. Le système de compensation par prélèvement sur dividendes n'a donc pas vocation à être pérennisé ; nous devons plutôt œuvrer à l'inscription dans le budget des crédits nécessaires – nous y travaillons.

Quant aux indicateurs, si le coût du traitement par dossier a augmenté en 2017, c'est parce que des mesures de stockage ont été prises à la fin de l'année 2017 en prévision des mesures de simplification du début 2018. Il s'agissait de ne pas soumettre aux modes de traitement anciens des dossiers qui pouvaient bénéficier des procédures simplifiées. En a donc résulté un affaissement conjoncturel du nombre de dossiers traités dans les derniers mois de 2017, ce qui a pesé sur les indicateurs de coûts. Bien évidemment, la situation se renversera

en 2018, mais nous sommes ouverts à une discussion avec vous en vue de retenir des indicateurs plus précis et plus pertinents pour le suivi de cette activité de la Banque de France.

L'importante démarche de modernisation de la Banque de France également évoquée par le rapporteur général vise à offrir un meilleur service aux bénéficiaires, tout en maîtrisant son coût. Engagée depuis 2013, avec une transformation importante du réseau, cette réorganisation repose sur une spécialisation accrue des implantations avec une séparation du *back-office* et du *front-office* et la concentration du traitement des dossiers de surendettement dans trente-cinq centres de traitement partagé, alors que le nombre d'implantations dédiées était de 117 à la fin de l'année 2014. La réorganisation du traitement des dossiers est donc assez massive. Dans le même temps, l'accueil des usagers et le dépôt des dossiers se font toujours au niveau départemental, pour que soit conservée une proximité avec la population touchée par le surendettement. Les systèmes informatiques sont modernisés et la procédure de traitement vise à se dématérialiser complètement.

Les récentes réformes législatives de simplification de la procédure s'appuient donc sur une réorganisation profonde des services et de l'action de la Banque de France, de telle sorte que l'accélération et la déjudiciarisation des procédures puissent porter leur plein effet. C'est à l'horizon 2020 que nous souhaitons voir cette réforme aboutir, avec une diminution substantielle des effectifs, une augmentation de la productivité et une procédure plus rapide et plus homogène sur le territoire. J'en profite pour me féliciter de la diminution structurelle du nombre de dossiers de surendettement à traiter : cela montre l'efficacité des démarches préventives.

Proposée par la Cour des comptes, l'instauration d'un « fichier positif » était prévue par la loi consommation, mais le Conseil constitutionnel l'a censurée, jugeant qu'il s'agissait d'une atteinte disproportionnée à la vie privée. Nous avons cherché quelles modalités différentes pourraient être envisagées, mais nous n'avons pas trouvé de solution qui permette de définir un dispositif de prévention efficace et donne une information pertinente pour apprécier le risque de surendettement sans contrevenir à la décision du Conseil constitutionnel et aux exigences de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL). Finalement, à vouloir un dispositif qui concilie prévention du surendettement et respect de la vie privée, nous risquons surtout d'aboutir à un outil inefficace, coûteux et complexe à mettre en œuvre. Nous ne privilégions donc pas cette piste.

Quant au réseau international de la direction du Trésor, un arbitrage a été rendu en vue d'une réduction des masses salariales des réseaux de l'État à l'étranger, tous ministères et services confondus, avec la volonté de dégager ainsi des marges de manœuvre budgétaires. L'efficacité, l'influence et l'expertise du réseau du Trésor seront préservées. Chaque ministre reste maître des questions qui ressortissent de sa compétence. La spécificité et la technicité des questions financières seront pleinement prises en compte, ainsi que l'intérêt de disposer de spécialistes dans nos ambassades.

M. Laurent Saint-Martin, président. Nous en venons à la mission *Investissements d'avenir*.

Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteure spéciale. Depuis le projet de loi de finances pour 2018, le champ de mon rapport spécial, qui comprenait les crédits de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* et le budget annexe *Publications officielles et informations administratives*, s'est élargi à la mission *Investissements d'avenir*.

Jeudi dernier, en commission d'évaluation des politiques publiques, le ministre chargé des relations avec le Parlement, s'exprimant au nom du Premier ministre, a refusé de me répondre sur les investissements d'avenir, au motif que ceux-ci sont pilotés non par le Premier ministre mais par le ministre de l'économie. N'ayant pas eu l'occasion alors de lui répondre, puisque la formule de ces auditions ne le permet pas, je me permets de le faire maintenant.

J'ai avec moi le projet annuel de performances de la mission *Investissements d'avenir* qui était annexé au projet de loi de finances pour l'année 2018. Il a le bon goût d'indiquer pour chaque programme, en page de garde, le ministre concerné. Et que lisons-nous donc au titre du programme 421, en page 51 ? « Ministre concerné : Édouard Philippe, Premier ministre » ! Je ne vois nulle mention de Bruno Le Maire.

J'en viens au fond. C'est la première fois que la mission *Investissements d'avenir* est examinée dans le cadre de la discussion du projet de loi de règlement car elle a été créée en loi de finances initiale pour 2017. C'est le support du troisième PIA, les deux premiers n'ayant pas fait l'objet d'une mission pérenne, ce qui avait conduit la Cour des comptes à formuler de nombreuses critiques. L'existence d'une mission est donc un progrès pour le suivi de ces crédits par la représentation nationale et lève un premier voile de suspicion.

Cependant, il semble qu'en matière d'investissements d'avenir rien ne puisse être fait normalement. Ainsi en loi de finances initiale pour l'année 2017, ce ne sont que des autorisations d'engagements qui ont été ouvertes pour le PIA 3, plus exactement 10 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, soit la totalité des autorisations du PIA 3. Cette astuce de budgétisation a permis au gouvernement précédent d'annoncer un plan d'investissement de 10 milliards sans avoir en supporter un seul euro de charge.

Cette autorisation a permis au Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) et aux quatre opérateurs de définir les actions qui devront être menées *via* des conventions avec l'État. Les dates de signature des différentes conventions mettent en évidence le fait que le changement de gouvernement a été suivi de près de six mois de doutes quant à la pérennité de ce PIA 3 : rien n'a été fait entre mai et octobre.

Le rapport préalable au débat d'orientation sur les finances publiques indiquait : « Les mesures décidées au cours de la précédente mandature sans financement identifié font actuellement l'objet d'une évaluation au regard de leur pertinence par rapport aux nouvelles priorités du Gouvernement et pourraient déboucher sur leur arrêt ou leur réorientation ». Ce long suspense sur le maintien ou non du PIA 3 a pris fin avec la remise du rapport de M. Jean Pisani-Ferry quelques jours avant la discussion du projet de loi de finances initiale : les 10 milliards alloués au PIA 3 s'inscrivent désormais dans un Grand plan d'investissement qui les dépasse, mais, au sein de celui-ci, le PIA continue d'obéir à des modalités de gestion qui dérogent au droit budgétaire. Ainsi, les crédits du budget général sont d'abord versés dans leur intégralité à des opérateurs, puis le financement effectif des projets sélectionnés par des comités de pilotage intervient postérieurement, et en dehors du cadre budgétaire.

D'après la présentation trimestrielle au Parlement prévue par l'article 8 de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, sur les 44,4 milliards engagés dans les trois PIA depuis 2010, seuls 19,6 milliards ont été décaissés à ce jour. Et la programmation relative au PIA 3 qui nous a été transmise en loi de finances pour 2018 renvoie à 2021 et plus tard la plupart des dépenses ayant un impact sur le solde maastrichtien ! Pourriez-vous fournir lors de l'examen du prochain projet de loi de finances un échéancier plus précis de l'inscription des crédits de

paiement au-delà de 2021 ? Et le décaissement réel des crédits par les opérateurs ne pourrait-il pas faire l'objet d'un suivi dans les documents budgétaires, notamment les projets et rapports annuels de performances à destination du Parlement ? Cette information me semble nécessaire.

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission, la Cour des comptes relève des erreurs d'imputation de plus d'un milliard d'euros au cours de l'exercice 2017. Il s'agit certes d'autorisations d'engagement, mais le montant me semble considérable. La mise en œuvre des modalités habituelles de contrôle de la dépense, *via* le visa préalable obligatoire du contrôleur budgétaire et financier ministériel, rencontre quelques difficultés. Quels sont les contrôles mis en place par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, liée par une convention de délégation de gestion avec le SGPI ? Je vous prie de ne pas me répondre qu'il faudrait poser la question aux services du Premier ministre, car, vous l'avez bien compris, je suis déjà ballottée de l'un à l'autre !

Enfin, la Cour des comptes souligne dans son rapport sur le budget de l'État en 2017 que le risque de débudgétisation s'étend désormais aux recettes des PIA. Rappelons en effet que les PIA ont vocation à s'accompagner de retours sur investissement, bien qu'aucune donnée chiffrée n'ait été fournie sur le PIA 3. Selon la Cour, les modalités de suivi de ces retours sont lacunaires – c'est le moins que l'on puisse dire –, ce qui fait peser un risque sur leur comptabilisation mais aussi sur leur encaissement. Il semble n'y avoir eu aucune coordination entre les différents intervenants du PIA pour le traitement de retours financiers. Pourriez-vous chiffrer les retours sur investissements prévus pour le PIA 3 et actualiser les chiffrages de retours des deux précédents PIA ? Pouvez-vous enfin nous rassurer quant à l'organisation du circuit de traitement de ces retours financiers ?

M. Laurent Saint-Martin. Chère collègue, Olivia Grégoire et moi-même sommes deux membres du futur comité de surveillance du grand plan d'investissement qui va donc récupérer les crédits du PIA 3. Le 21 juin, nous serons à Metz pour lancer ce nouveau secrétariat général du grand plan d'investissement avec ce comité de surveillance, en présence du Premier ministre. L'une de nos principales préoccupations sera de rendre régulièrement compte à la représentation nationale de l'utilisation de ces 57 milliards. Je m'y engage auprès de vous.

Mme Marie-Christine Dalloz. Très bien !

M. Joël Giraud, rapporteur général. Compte tenu de cette déclaration, je considère, monsieur le président, que le grand plan d'investissement sera « sous contrôle ». Je l'espère, du moins, puisque vous en avez pris l'engagement !

Mme la rapporteure spéciale l'a dit : 10 milliards d'autorisations d'engagement ont été ouverts en loi de finances initiale pour 2017 au titre de la mission *Investissements d'avenir* et du PIA 3. Les crédits de paiement seront ouverts progressivement à compter de 2018 – à hauteur de 1,08 milliard d'euros cette année – et le PIA 3 est donc désormais dans le Grand plan d'investissement de 57 milliards d'euros.

Je salue sincèrement cet effort d'investissement, essentiel pour la croissance et l'emploi. Cependant, nous avons constaté par le passé que l'effort d'investissement de l'État ne progressait pas avec les PIA, ces derniers se substituant en fait à des dépenses d'investissement précédemment prévues. Au-delà de la procédure de contrôle, comment

pourrez-vous garantir que le PIA 3 et le Grand plan d'investissement s'ajouteront à des dépenses d'investissement déjà programmées ou les compléteront ?

Par ailleurs, si j'en crois sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, la Cour des comptes conteste la pertinence des indicateurs de performance de la mission et préconise une « refonte de la maquette dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2019, afin de la recentrer sur des indicateurs d'impact mesurables et mieux documentés ».

Je crois donc vraiment indispensable d'adopter des indicateurs de performance pertinents pour évaluer précisément l'impact de cet effort significatif d'investissement. Envisagez-vous vraiment d'adapter les indicateurs de la mission pour permettre un suivi et un contrôle efficaces du Parlement ?

Mme Delphine Gény-Stephann, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances. Madame la rapporteure spéciale, je confirme que le dispositif des PIA est un outil à la disposition du Gouvernement, pas seulement du ministère de l'économie et des finances, pour porter ses investissements. Il fait bien l'objet d'un pilotage interministériel et sa gouvernance est adaptée à l'objectif d'investissement de long terme et aux sujets transversaux concernés.

Les règles de comptabilisation et de budgétisation ont été revues et commentées par la Cour des comptes, qui critique la complexité du suivi extrabudgétaire, qui demeure. Des deux premiers PIA au PIA 3, nous avons cependant fait évoluer le dispositif de budgétisation. Pour les deux premiers, les crédits étaient inscrits dans des programmes rattachés à des missions préexistantes, qui ont disparu au terme des exercices considérés. Pour le PIA 3, les 10 milliards d'AE ouverts en loi de finances initiale pour 2017 seront progressivement couverts par des crédits de paiement votés annuellement depuis la loi de finances initiale pour 2018. Ce changement des modalités de budgétisation vise essentiellement à rapprocher les crédits de paiement inscrits en loi de finances des besoins réels de décaissement des opérateurs vers les bénéficiaires des PIA. Il ne remet pas en cause les principes du PIA : les crédits votés sont versés sur les comptes au trésor des opérateurs – la Caisse des dépôts et consignations, Bpifrance, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et l'Agence nationale de la recherche (ANR) –, puis versés aux bénéficiaires sélectionnés, *via* des appels à projets, selon des procédures spécifiques et exigeantes conduites dans une démarche interministérielle.

La création de la mission *Investissements d'avenir*, vous l'avez souligné, a accru la lisibilité et le contrôle par le Parlement du déploiement du PIA et, désormais, le Parlement se prononce chaque année sur les crédits du PIA 3. Je pense qu'on peut saluer cette évolution et le souci de transparence et de lisibilité qu'elle traduit. Par ailleurs, le Parlement dispose toujours du « jaune » budgétaire relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir annexé chaque année au PLF.

Le rapporteur général nous a interpellés sur le fait que ces investissements pourraient venir en substitution de crédits budgétaires préexistants. Ce n'est pas du tout l'esprit des programmes que nous souhaitons mettre en place. Ils doivent au contraire s'ajouter aux crédits habituels des ministères, ils financent des objets particuliers sélectionnés selon des procédures très sélectives décrites dans des conventions spécifiques passées par l'État et les opérateurs. Nous combattons donc fermement toute banalisation de l'utilisation des crédits du PIA. L'objectif est bien d'investir différemment, d'investir mieux, en s'inspirant de méthodes éprouvées et en appliquant en effet une gouvernance adaptée à cet objectif.

La France se caractérise par un niveau important d'investissements publics par rapport à ses voisins européens. Elle est le premier investisseur de l'Union européenne en volume. Si la part de l'investissement dans les dépenses publiques en termes de pourcentage ne progresse pas, c'est en raison de comportements de dépenses extrêmement dynamiques qui « écrasent » la progression des dépenses d'investissement.

Nous continuons à travailler sur l'évolution des indicateurs de performance, notamment pour que les données soient plus fiables et mieux documentées. Ces travaux sont menés par les équipes de gestion du PIA et la direction du budget. Les indicateurs évolueront dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2019. Ils se concentreront davantage sur la mesure de la performance. Seront privilégiés des indicateurs d'impact comme les publications scientifiques, les résultats industriels en matière de valorisation de la recherche ou la progression du marché du capital-risque.

Les informations sur la méthodologie et les commentaires seront étoffées dans le cadre de cette évolution, conformément au souhait de la Cour des comptes. Nous entendons pleinement les remarques formulées et allons y donner suite.

Vous avez mentionné, madame la rapporteure spéciale, des erreurs dans l'inscription des crédits des deux premiers PIA. Des souplesses dans la gestion des PIA permettent bien des redéploiements entre actions, lorsqu'il est décidé de mettre un terme à des actions moins efficaces, mais nous allons regarder avec attention si des erreurs d'imputation ou de comptabilisation ont été commises et donner suite aux remarques de la Cour des comptes.

Enfin, la recherche de retours sur investissement est en effet systématique. Ces retours prennent des formes diverses qui répondent aux spécificités des actions et des secteurs. Il peut ainsi s'agir de retombées socio-économiques dans le domaine de l'enseignement supérieur et la recherche, de la valorisation de la propriété intellectuelle ou de retours financiers lorsque les PIA financent des actions plus en aval. Les projets soutenus étant des projets pluriannuels de long terme, la programmation de ces retours a quelque chose d'un peu spéculatif, en particulier au début des décaissements. Nous affinons donc au fur et à mesure. Selon la dernière estimation réalisée par le SGPI, fondée sur des hypothèses raisonnables de sinistralité et de performance des fonds d'investissement, ce sont près de 11,5 milliards de retours qui sont attendus au titre des trois PIA au cours des vingt prochaines années.

M. Laurent Saint-Martin. Nous en venons aux orateurs des groupes.

Mme Amélie de Montchalin. Ma question, au nom du groupe La République en Marche, reprend une partie des éléments présentés par notre collègue Forissier sur le commerce extérieur et le soutien à l'exportation de nos PME.

Bpifrance est devenue un point d'entrée unique dans les nombreux dispositifs. Ayons conscience de ce maquis dans lequel les PME doivent se retrouver : assurance protection, assurance prospection premier pas, avance prospection, fonds d'études et d'aide au secteur privé, prêt développement export, garantie des préfinancements, avances remboursables, fonds d'investissement Bpifrance CapitalDéveloppement, assurance crédit export, crédit export, assurance change.

Bref, les dispositifs sont vraiment très nombreux, mais 2017 a été marquée par une nouveauté puisque les garanties publiques anciennement gérées par la Coface pour le compte

de l'État ont été transférées à Bpifrance Assurance Export comme acteur unique. À cette occasion, un intense effort de modernisation des produits est en cours pour essayer de les rendre plus simples et plus attractifs. L'action 7 du programme *Développement des entreprises et régulations* comprend désormais la rémunération de Bpifrance Assurance Export au titre de ses prestations réalisées pour le compte de l'État. Les crédits en loi de finances initiale étaient de 73 millions, mais l'exécution ne s'élève qu'à 60 millions. Peut-être cette différence entre prévision et exécution doit-elle être mise en rapport avec l'idée formulée dans le projet de performances : il y était indiqué que transférer l'activité de Coface à une filiale du groupe Bpifrance pouvait permettre une économie de l'ordre de 20 % sur les coûts de gestion de l'opérateur.

Aujourd'hui, nous savons que cette politique est essentielle puisque le poids en valeur des PME dans les exportations intra-européennes est au plus bas, la France ne représentant que 21 % du commerce intérieur de l'Union européenne. Dans le cadre de l'examen du dernier PLF, nous avons demandé un rapport pour évaluer les possibilités de rationalisation et d'évolution des dispositifs de soutien direct et indirect à l'export et au développement des entreprises françaises à l'étranger. Nous l'attendons donc pour le 1^{er} octobre prochain, et nous le lirons, j'en suis sûr, avec attention. Ma question est donc très simple : voyez-vous dans ces efforts budgétaires une évolution vers plus d'efficacité et de simplicité des dispositifs pour les entreprises ? Et est-ce que 2017 témoigne du fait que nous sommes en bonne voie pour atteindre l'objectif d'aides à l'export plus efficaces et moins coûteuses en gestion ?

M. Arnaud Viala. Au nom du groupe Les Républicains, je voudrais vous interroger sur deux points concernant les TPE-PME, sur lesquels je n'ai pas trouvé de réponse dans le rapport annuel de performances. Je pense comprendre pourquoi, mais ces questions sont d'une importance capitale pour ces entreprises qui maillent notre territoire.

Avez-vous évalué les conséquences de la modification du périmètre de compétence des collectivités territoriales s'agissant de l'accompagnement du développement économique et du soutien direct aux entreprises ? L'année 2017 a été une année de transition : les conseils départementaux et leurs agences de développement économique intervenaient auparavant directement auprès des acteurs locaux ; ils ne sont désormais plus en mesure de le faire. Les compétences ont été en partie transférées aux nouvelles grandes régions et, en partie aussi, confiées à des intercommunalités qui, dans les zones les plus rurales – par essence également économiquement les plus fragiles – n'ont souvent ni la pratique ni les moyens d'intervenir directement. Il serait temps d'évaluer les impacts de ces modifications sur la vitalité économique des territoires.

Ma deuxième question concerne le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, qui doit être appliqué au 1^{er} janvier 2019. Le bilan pour 2017 pourra donc difficilement être effectué, mais ce projet ayant été différé par votre Gouvernement, la phase préparatoire a probablement permis d'évaluer à la fois la baisse de dépenses publiques induite pour les services de l'État chargés du recouvrement de l'impôt et le transfert corrélatif de charges sur les TPE-PME. C'est pour elles un sujet majeur d'inquiétude et d'incompréhension, cette décision étant en complète opposition avec vos efforts pour valoriser et accompagner l'investissement...

Mme Sophie Auconie. J'interviens au nom du groupe UDI, Agir et Indépendants. Lors de la conférence nationale des territoires, le 17 juillet 2017, le Président Macron s'était engagé sur l'objectif d'une couverture du territoire en haut débit d'ici 2020 et en très haut

débit d'ici 2022, en mobilisant toutes les solutions technologiques en complément de la fibre optique – notamment le réseau en cuivre, le satellite, les boucles locales radio, la 4G.

Avec 407,5 millions, le programme 343 *Plan France très haut débit* est mieux pourvu que les années précédentes, ce qui témoigne de l'accélération du déploiement de la fibre en France. Le déploiement de ces réseaux représente plus de 20 milliards d'investissements d'ici fin 2022.

Avec le soutien de l'État dans le cadre du présent programme et du programme d'investissement d'avenir, les opérateurs de télécommunications et les collectivités locales combinent leurs efforts pour atteindre l'objectif national de couverture intégrale du territoire en haut et très haut débit.

Pouvez-vous nous indiquer quelle part de la population française n'avait pas encore accès au très haut débit fin 2017, malgré le Plan France très haut débit ? Sur les 20 milliards d'investissement, combien ont été engagés au 31 décembre 2017 ? L'objectif initial de déploiement pour 2017 a-t-il été atteint ou revu, sachant que l'objectif pour 2017 était d'apporter le très haut débit à la moitié de la population ?

L'augmentation du budget du programme 343 s'explique également par l'insertion d'un nouveau programme de couverture mobile des communes et territoires enclavés. Le nouvel outil France Mobile devrait assurer la couverture de 1 300 nouveaux sites d'ici à 2020. Sur ces 1 300, combien de sites ont été couverts en 2017 ?

Êtes-vous optimiste concernant la trajectoire du Plan France très haut débit ? À quelle date pensez-vous que ce plan atteindra son objectif – 100 % du territoire couvert ?

M. Mohamed Laqhila. La question du groupe Mouvement démocrate et apparentés porte sur les dépenses de personnel, qui représentent une part majoritaire des dépenses exécutées de la mission *Économie*. Leur maîtrise constitue donc un enjeu essentiel pour assurer la soutenabilité de cette mission et sa participation à l'effort de réduction des dépenses publiques.

Par ailleurs, la répartition inégale des dépenses au sein de la mission demeure inchangée par rapport aux années passées. Le poids des dépenses de personnel reste important – près de 50 % en 2017, contre 54,9 % en loi de finances 2016. La baisse constatée est due à l'augmentation des dépenses d'intervention, en particulier la prise en charge de la compensation carbone.

Cette augmentation des dépenses de personnel, a fortiori en période de réduction d'effectifs, rigidifie les dépenses de la mission et contraint les marges de manœuvre des gestionnaires. Cette tendance, si elle se prolongeait, risque de faire des autres postes de dépenses des variables d'ajustement, destinées à assurer la couverture de la mission.

Quelles mesures entendez-vous prendre pour limiter et maîtriser le risque de rigidification de ces dépenses ?

M. Jean-Louis Bricout. Au nom du groupe Nouvelle Gauche, je concentrerai mon propos sur la mission *Économie*, en complétant la question de ma collègue Sophie Auconie. Le programme 343 *Plan France très haut débit* (PFTHD) comprend les subventions de l'État aux collectivités territoriales pour le développement des réseaux d'initiative publique (RIP). Ces réseaux couvrent les zones peu denses du territoire français en infrastructures de

communications électroniques de très haut débit. L'objectif du plan est de couvrir l'intégralité du territoire français d'ici 2022.

C'est évidemment un enjeu essentiel dans nos territoires ruraux pour le maintien et le développement de nos services publics de proximité, mais aussi l'implantation de nouvelles entreprises et de nouveaux habitants.

C'est d'ailleurs ce plan qui avait été lancé dès le printemps 2013 et c'est sa montée en puissance qui mobilise principalement les grands équilibres de cette mission.

Dans le détail, en 2017, le programme 343 a été doté en loi de finances initiale de 409,5 millions en AE et ne comportait aucun CP. Pour rappel, les crédits du programme 343 sont versés à la Caisse des dépôts et consignations, qui en assure la gestion. La Cour des comptes critique ces modalités de gestion car cela conduit « à faire échapper ces crédits à la discipline et aux contraintes qui résultent notamment des règles fixées par le décret relatif à la gestion budgétaire et à la comptabilité publique, auxquelles la CDC n'est pas soumise ». Quelle est la position du Gouvernement ?

Par ailleurs, en 2017, les AE du programme 343 disponibles ont été consommées à seulement 84 %, contre 93 % en 2016. Alors que l'objectif est de couvrir l'intégralité du territoire français en très haut débit d'ici 2022, comment expliquer cette sous-consommation ?

Mme Christine Pires Beaune. Mon intervention porte sur la mise en œuvre de la mission *Investissements d'avenir*. Certaines actions de cette mission, notamment une partie de celles qui relèvent du programme 423 sont mises en œuvre par des opérateurs qui ont recours à des véhicules de financement dont le cadrage budgétaire et la mesure des performances apparaissent perfectibles. Hier, en commission des finances, la Cour des comptes a porté à notre attention la question des fonds sans personnalité juridique auxquels on a recouru de manière répétée pour mettre en œuvre les PIA.

Le nombre de ces fonds a doublé. Or, ce sont des boîtes noires budgétaires, qui reçoivent des subventions, mais peuvent aussi percevoir des recettes propres. Ces structures contreviennent donc au principe d'universalité budgétaire. De plus, l'allocation de ces fonds est décidée selon des procédures *ad hoc*, le financement effectif des projets étant souvent délivré en décalage avec la subvention inscrite au budget de l'État, en contravention avec les principes de spécialité et d'annualité des finances publiques.

Enfin, la Cour des comptes relève que les indicateurs de performance du programme 423 – qui fait justement intervenir plusieurs fonds sans personnalité juridique – sont peu matures. Les indicateurs de la mission dans son ensemble sont peu opérants, voire souvent vides.

Comment allez-vous renforcer le pilotage budgétaire et la mesure de la performance du PIA, en particulier des missions faisant intervenir ces fonds sans personnalité juridique ? À plus long terme, comment limiter les risques de débudgétisation que font courir ces politiques publiques tant en dépenses qu'en recettes ? Comment assurerez-vous, en particulier, l'inscription fidèle des retours sur investissement des fonds au budget de l'État ?

Plus largement, le recours à ces véhicules impose une réflexion sur la doctrine de gestion publique que nous souhaitons adopter et sur l'emprise réelle des normes et règles fondamentales des finances publiques.

Voulons-nous financer des opérateurs de l'État ou des structures gérées par des opérateurs chargés d'une mission publique dans une logique de spécialisation et d'agilité institutionnelle ? Ou bien voulons-nous au contraire préserver la pleine efficacité des principes fondamentaux des finances publiques ? La question est ouverte.

Mme Delphine Gény-Stephann, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances. Concernant la question du groupe La République en Marche sur le dispositif d'accompagnement à l'export – en particulier pour les TPE-PME – et sa rationalisation, une réforme globale a été engagée avec la création d'un point d'entrée unique. Cela doit améliorer et grandement faciliter l'accès des PME et des TPE à ces dispositifs d'accompagnement et d'aides financières à l'exportation. S'agissant spécifiquement des nouveaux produits financiers qui résultent de cet effort de modernisation, de clarification et de réponses aux besoins exprimés par les acteurs, le décret est en préparation pour que ces nouveaux produits puissent être très rapidement mis en place par BPI France.

S'agissant du déploiement du très haut débit, le Plan France très haut débit s'inscrit dans un double objectif : apporter le bon haut débit à tous les Français, soit au minimum 8 mégabits par seconde d'ici 2020 ; garantir le très haut débit à tous les Français, soit au minimum 30 m/s d'ici 2022.

Ces objectifs ambitieux supposent la mobilisation de plusieurs technologies, tant filaires qu'hertziennes. Néanmoins, le cœur du projet repose sur le déploiement de la fibre optique jusqu'au domicile, qui devrait couvrir au moins 85 % des locaux de l'ensemble du territoire, à l'échéance du plan. Au-delà de 2022, la généralisation de la fibre optique est envisagée sans faire l'objet d'un plan aussi formalisé.

Le plan gouvernemental France très haut débit, lancé en 2013 et dont les objectifs ont été réaffirmés par le Président de la République en juillet 2017, combine la mobilisation de l'investissement privé dans les zones les plus denses du territoire – 56 % des locaux – et l'initiative des collectivités locales à une échelle au moins départementale dans les zones plus rurales. Certains départements, comme l'Indre-et-Loire et son voisin du Loir-et-Cher, se sont regroupés pour concevoir des projets plus ambitieux – allant parfois jusqu'à 100 % de fibre optique – et maximiser ainsi les retombées de l'intervention publique.

Dans les zones relevant de l'initiative privée, nous sommes confiants : l'objectif d'une couverture intégrale en fibre optique d'ici 2020 sera atteint, bien qu'il reste encore environ 50 % du travail à accomplir sur le terrain. Il ne faut pas sous-estimer l'ampleur de l'enjeu opérationnel du déploiement physique : les entreprises de travaux publics doivent être mobilisées, mais également trouver les compétences nécessaires.

Il y a quelques semaines, j'ai saisi l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) pour avis concernant les lettres d'engagement adressées par SFR et Orange dans les zones d'appel à manifestation d'intérêt d'investissement (AMII) – les moins denses – correspondant globalement aux villes moyennes et à leurs agglomérations. Sous peine d'application du mécanisme de sanctions de l'ARCEP prévu aux articles L. 33-13 et L. 36-11 du code des communications électroniques, les deux opérateurs doivent pleinement s'engager à l'achèvement de la couverture de ces territoires d'ici fin 2020. Nous attendons donc l'avis de l'ARCEP, mais les lettres d'engagement remplissent l'objectif fixé dans les AMII, ce qui est extrêmement important.

Dans les zones relevant de l'initiative publique, la presque totalité des territoires a finalisé un projet de couverture en haut débit, en s'appuyant notamment sur l'accompagnement de l'Agence du numérique. Les territoires bénéficient à ce titre d'engagements financiers de l'État supérieurs à 3 milliards d'euros, leur propre contribution étant du même ordre de grandeur.

En l'état, les projets préparés par les collectivités s'inscrivent bien dans l'objectif gouvernemental de 2022. A fin 2017, 1,2 million des dix millions de locaux étaient raccordables à la fibre optique : un peu moins de neuf millions restaient donc à construire en cinq ans.

Vous m'avez également posé une question sur la couverture mobile. Je n'ai pas d'éléments précis pour y répondre car cela n'a pas fait l'objet d'une exécution budgétaire en 2017, mais je reviendrai vers vous.

Vous vous inquiétez des dépenses de personnels du ministère de l'économie et des finances et du risque de rigidification de la structure de nos dépenses. Dans le cadre du programme *Action publique 2022* et dans l'attente du rapport du comité action publique 2022 (CAP2022), nous sommes mobilisés pour établir une trajectoire réaliste et ambitieuse de maîtrise des dépenses de fonctionnement du ministère. La masse salariale a ainsi diminué de 1,3 % en 2017 par rapport à 2016. Cela s'explique par des facteurs conjoncturels : décalage de la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et non-saturation de certains concours.

Afin de maîtriser ces dépenses, nous nous plaçons dans une perspective d'évolution de nos missions à moyen terme et de réflexion sur l'efficacité de l'action du ministère.

Une dernière question concernait les indicateurs du PIA. Je l'ai déjà précisé à la rapporteure spéciale : une évaluation est en cours afin d'améliorer ces indicateurs dans la perspective du projet de loi de finances pour 2019. Par ailleurs, la mise en place d'un comité de surveillance du PIA devrait également permettre de renforcer la visibilité des actions et la traçabilité de leur impact.

M. Laurent Saint-Martin, président. Je vous remercie.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du jeudi 7 juin 2018 à 9 h 05

Présents. - M. Jean-Louis Bricout, M. Philippe Chassaing, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Dominique David, Mme Sarah El Haïry, M. Nicolas Forissier, Mme Olivia Gregoire, M. Stanislas Guerini, M. Alexandre Holroyd, M. Christophe Jerretie, M. Mohamed Laqhila, Mme Amélie de Montchalain, Mme Cendra Motin, M. Hervé Pellois, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, M. Xavier Roseren, M. Olivier Serva

Excusés. - M. Joël Giraud, M. Marc Le Fur, M. Éric Woerth

Assistaient également à la réunion. - M. Damien Adam, Mme Sophie Auconie, M. Vincent Rolland, M. Arnaud Viala