



N° 4527

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2021.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2022** (n° 4482)

TOME IX

## ÉCONOMIE

## DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS

PAR MME ANNE-LAURE BLIN

Député

---

---

Voir les numéros : **4482** et **4524** (Tome III, Annexe 19).



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>I. UNE HAUSSE DES RESSOURCES À RELATIVISER POUR LE SOUTIEN DES ENTREPRISES ET LA RÉGULATION AU SEIN DU PROGRAMME 134 .....</b>	<b>7</b>
<b>A. LE POIDS DÉCISIF DES CRÉDITS RATTACHÉS AU DÉVELOPPEMENT DES POSTES, DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DU NUMÉRIQUE .....</b>	<b>9</b>
1. Le financement des prestations assurées par la Poste nécessite une augmentation des crédits.....	10
2. Une évolution du périmètre de l'action participant de la réforme du transport postal de la presse.....	10
3. Une évolution limitée des postes de dépenses de fonctionnement et d'intervention .....	10
<b>B. L'IMPACT INCERTAIN DES FINANCEMENTS STRICTEMENT DÉVOLUS AU SOUTIEN DES ENTREPRISES .....</b>	<b>11</b>
1. Les dépenses fiscales : des dispositifs poursuivant des objectifs divers, un effort restant à évaluer.....	12
2. Une évolution contrastée des actions budgétaires .....	13
a. Action 07 « Développement international des entreprises et attractivité du territoire » : une baisse liée à l'évolution des financements de BPI France.....	13
b. Action 23 « Industrie et services »: une hausse des crédits interrompue par la réforme de la compensation des sites très électro-intensifs .....	14
<b>C. UNE REVALORISATION MESURÉE DES MOYENS AFFECTÉS AUX ORGANISMES DE RÉGULATION.....</b>	<b>16</b>
1. L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEPP).....	16
2. L'Autorité de la concurrence .....	18
3. La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).....	20

<b>II. LES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SOUTIEN APPORTÉ AUX ENTREPRISES</b> .....	23
<b>A. SOUS RÉSERVE D'INVENTAIRE, UN SOUTIEN FINANCIER PUBLIC RELATIVEMENT VOLUMINEUX ET DIVERSIFIÉ</b> .....	24
1. Une pluralité de dispositifs censés couvrir l'ensemble des besoins de financement des entreprises .....	24
a. Une offre étoffée des établissements publics de l'État .....	24
b. Des instruments et ressources développés à l'échelle locale .....	26
2. Des modalités d'intervention renouvelées à l'occasion de la crise sanitaire provoquée par l'épidémie de covid-19.....	27
a. Des soutiens financiers exceptionnels.....	28
i. Les interventions de l'État .....	28
ii. Les initiatives et concours des collectivités territoriales .....	31
b. Une adaptation de circonstance contribuant ayant contribué à la réactivité des administrations publiques ?.....	32
<b>B. UN SOUTIEN AUX ENTREPRISES PERFECTIBLES DANS SON ORGANISATION ET DANS SA GESTION ?</b> .....	33
1. Un partage des compétences a priori lisible en matière de développement économique .....	34
a. Une identification des acteurs en théorie assurée et admise.....	34
b. L'organisation d'écosystèmes locaux autour des collectivités et de leurs groupements .....	35
c. Un rôle des services de l'État à stabiliser dans le soutien aux entreprises ? .....	36
2. Un risque d'empilement des dispositifs ? .....	37
a. Une possible concurrence des outils de financement à ne pas écarter malgré la relative spécialisation des objectifs .....	37
b. Des actions nécessaires afin de centraliser et de faciliter l'information des entreprises .....	40
3. Les besoins de relais et de coordination à l'échelle locale .....	41
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	45
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	57

## INTRODUCTION

Le programme 134 « Développement des entreprises et Régulations » constitue le cadre budgétaire de gestion des ressources humaines et des moyens matériels et financiers consacrés aux politiques publiques ayant deux objets : d'une part, le développement de la compétitivité des entreprises et l'établissement d'un environnement économique propice à la croissance et à l'emploi ; d'autre part, la régulation et la sécurisation des marchés économiques, ainsi que la protection des consommateurs.

À cet effet, le périmètre du programme comprend trois types d'actions : en premier lieu, des actions dévolues au financement du soutien au développement des entreprises à l'échelle nationale et internationale (actions 07, 08 et 23) ; en second lieu, des actions destinées à porter les moyens destinés aux autorités administratives et aux services ministériels chargés de missions de régulation (action 13, 15, 24) ; en dernier lieu, une action spécifique pour le développement des postes, des télécommunications et du numérique (action 04).

En conclusion de l'avis budgétaire sur le projet de loi de finances initiale pour 2021, M. Rémi Delatte avait estimé que les moyens du programme 134 ne correspondaient pas aux objectifs qui lui étaient assignés. Il déplorait une maquette budgétaire insuffisante par son contenu, mais surtout mettait en lumière le caractère trompeur de la hausse des crédits demandés.

À bien des égards, la programmation budgétaire proposée à l'appui du projet de loi de finances initiale pour 2022 appelle malheureusement des observations guère différentes. La hausse affichée des autorisations d'engagement et des crédits de paiement tient, pour l'essentiel, au poids et à l'évolution de deux postes de dépenses : en premier lieu, la compensation des charges supportées par la Poste au titre du service postal universel et des missions d'aménagement du territoire ; en second lieu, la compensation des sites très électro-intensifs. Le programme 134 ne porte les ressources allouées au soutien de l'économie que de manière limitée, au regard par exemple des ressources inscrites sur la mission Plan de relance. Le projet annuel de performance pour 2022 ne prévoit d'ailleurs l'inscription d'aucun crédit à l'action 25 « Mesures exceptionnelles dans la crise sanitaire ».

Une telle budgétisation ne contribue ni à la lisibilité, ni sans doute à l'efficacité de l'action publique, en particulier dans le contexte exceptionnel créé par la crise sanitaire due à l'épidémie de covid-19. **C'est la raison pour laquelle votre Rapporteur émet un avis défavorable sur le programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie ».**

Alors que la France s'efforce de retrouver un niveau d'activité plus conforme au potentiel de son économie et doit relever le défi de la compétitivité, le soutien aux entreprises constitue un levier majeur pour l'action publique.

C'est la raison pour laquelle la seconde partie du présent avis porte sur les dispositifs d'accompagnement et de soutien apporté aux entreprises. Cette évaluation présente un caractère circonscrit, compte tenu de la difficulté à obtenir des informations suffisantes dans les délais impartis par l'examen du projet de loi de finances, ainsi que de l'étendue des dispositifs qui mériteraient sans doute d'être examinés. Une idée se dégage toutefois, notamment à la lumière des enseignements tirés de la présente crise sanitaire : l'efficacité des dispositifs d'accompagnement et de soutien apporté aux entreprises par les collectivités publiques ne dépend pas seulement du niveau des ressources mobilisées ; elle exige également une lisibilité et une accessibilité suffisantes de ces dispositifs.

## I. UNE HAUSSE DES RESSOURCES À RELATIVISER POUR LE SOUTIEN DES ENTREPRISES ET LA RÉGULATION AU SEIN DU PROGRAMME 134

Le projet de loi de finances pour 2022 (PLF) propose d'allouer au programme 134 près de **1 626,72 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **1 631,45 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Par rapport à la loi de finances initiales pour 2021, **les AE enregistrent une hausse de 31,78 % tandis que les CP progressent de 31,28 %**. Ce faisant, la programmation 2022 s'inscrit dans la continuité des trois derniers exercices, caractérisés par une croissance ininterrompue des financements inscrits au programme 134. Dans le cadre d'une maquette budgétaire quasi stabilisée depuis la loi de finances initiales pour 2019, la dotation du programme atteint un sommet en termes de crédits.

• **Son niveau procède avant tout de l'évolution des crédits pour dépenses d'intervention** : fixés à près de 1 030,47 millions d'euros en AE et 1 031,97 millions d'euros en CP, les crédits de titre VI devraient voir leur montant augmenter de, respectivement, 62,08 % et de 62,97 % par rapport à 2021 (du fait des financements accordés dans le cadre de l'action 04). En revanche, les crédits de fonctionnement accusent une baisse de 1,74 %, 208,94 millions d'euros devant être consacrés aux dépenses de titre III.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, la progression des crédits demandés ne présente pas un caractère global : **elle doit être nuancée au regard du poids déterminant des actions 04 « Développement des postes, des télécommunications et du numérique » (fait nouveau) et de l'action 23 « Industries et services »**. Du point de vue de votre Rapporteur, leur renforcement crée, dans une certaine mesure, un effet d'optique qui ne doit pas conduire à surestimer l'impact des dépenses du programme 134.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENTS DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS » ENTRE LES PLF 2020 ET 2022**

*(en millions d'euros)*

ACTIONS		LFI	2020	LFI	PLF	▲PLF
		2019		2021	2022	2022/LFI 2021
04- Développement des postes, des télécommunications et du numérique	AE	176,41	167,95	243,50	<b>701,26</b>	+ 187,99 %
	CP	181,39	167,95	243,50	<b>701,72</b>	+ 188,18 %
07- Développement international des entreprises et attractivité du territoire	AE	149,93	143,80	140,22	<b>135,66</b>	- 3,25 %
	CP	149,93	143,80	140,22	<b>135,66</b>	- 3,25 %
08- Expertise, conseil et inspection	AE	18,80	18,03	17,77	<b>16,65</b>	- 6,30 %
	CP	18,80	18,03	17,77	<b>16,65</b>	+ 2,07 %
13- Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	AE	20,64	21,06	21,52	<b>21,90</b>	+ 1,75 %
	CP	22,48	22,90	23,36	<b>23,94</b>	+ 11,22 %
15- Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	AE	21,44	21,76	22,55	<b>22,87</b>	+ 1,43 %
	CP	22,54	23,06	23,85	<b>24,17</b>	- 12,31 %
22- Contrats à impact social	AE	0,070	0,03	SO	<b>SO</b>	<b>SO</b>
	CP	0,019	0,04	SO	<b>SO</b>	<b>SO</b>
23- Industrie et services	AE	278,75	435,26	553,48	<b>487,54</b>	- 11,91 %
	CP	286,47	444,93	558,60	<b>489,81</b>	- 12,31 %
24- Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur	AE	232,19	226,02	235,38	<b>240,84</b>	+ 2,32 %
	CP	230,64	226,72	235,45	<b>239,50</b>	+ 1,72 %
25- Mesures exceptionnelles dans le cadre de la crise sanitaire	AE	SO	SO	SO	<b>0</b>	<b>SO</b>
	CP	SO	SO	SO	<b>0</b>	<b>SO</b>
TOTAL	AE	<b>898,23</b>	<b>1 033,90</b>	<b>1 234,41</b>	<b>1 626,72</b>	+ 31,78 %
	CP	<b>912,27</b>	<b>1 047,43</b>	<b>1 242,74</b>	<b>1 631,45</b>	+ 31,28 %

Source : projets annuels de performances pour 2020, 2021 et 2022.

• Pour leur part, les crédits pour dépenses de personnel (titre II) diminuent de **0,75 %**. Ce mouvement correspond à une réduction du plafond d'emplois du programme 134 : le PLF 2022 propose d'autoriser un effectif maximal de **4 448 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, contre 4 532 ETPT en LFI 2021 (- 84).



**EFFECTIFS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME 134  
« DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS » DEPUIS LA LFI 2019**

*(En équivalents temps plein travaillé)*

<b>ACTION</b>	<b>LFI 2019</b>	<b>LFI 2020</b>	<b>LFI 2021</b>	<b>PLF 2022</b>	<b>▲n/n-1</b>
04- Développement des postes, des télécommunications et du numérique	SO	0	0	0	0
07- Développement international des entreprises et attractivité du territoire	SO	0	0	0	0
08- Expertise, conseil et inspection	154	148	141	138	- 3
13- Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	171	176	183	185	+ 2
15- Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	197	199	193	196	+ 3
23- Industrie et services	1 321	1 249	1 184	1 117	- 67
24- Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur	2 959	2 768	2 815	2 812	- 3
25- Mesures exceptionnelles dans le cadre de la crise sanitaire	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>4 802</b>	<b>4 540</b>	<b>4 532</b>	<b>4 448</b>	<b>- 84</b>

*Source : rapports annuels de performances pour 2019 et 2020 ; projets annuels de performances pour 2021 et 2022*

**A. LE POIDS DÉCISIF DES CRÉDITS RATTACHÉS AU DÉVELOPPEMENT DES POSTES, DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DU NUMÉRIQUE**

**L’abondement des crédits de l’action 04 constitue, de loin, le facteur essentiel de la hausse des crédits au titre du programme 134.**

En effet, le PLF pour 2022 propose d’inscrire **701,26 millions d’euros en AE et 701,72 millions d’euros en CP** (contre 243,50 millions d’euros en AE et CP en loi de finances initiale pour 2021). Ces chiffres représentent des montants en hausse, respectivement, de 187,99 % en CP et de 188,18 % en AE par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. Ainsi que le montre le tableau ci-dessus <sup>(1)</sup>, la programmation budgétaire porte les ressources consacrées à l’action 04 à des niveaux inédits.

En réalité, ce mouvement résulte de l’augmentation des crédits d’intervention destinés à compenser la charge des prestations réalisées par la Poste. En dehors de ces mesures, la programmation budgétaire pour 2022 se caractérise par un ajustement mineur du périmètre et des dépenses de l’action 04.

---

*(1) Cf. tableau p. 7.*

## **1. Le financement des prestations assurées par la Poste nécessite une augmentation des crédits**

Le PLF 2022 propose de fixer les crédits du titre VI à un peu plus de **653,98 millions d'euros (en AE et CP)**, contre 195,37 millions d'euros en LFI pour 2021. Cette croissance spectaculaire dans la programmation des crédits (+ 234,74 %) s'explique **par deux mesures principales ayant pour objet le maintien d'activités d'intérêt général confiées au groupe La Poste** :

– en premier lieu, **l'inscription d'une dotation de 520 millions d'euros (en AE et en CP) au titre des missions accomplies dans le cadre du service universel postal** : d'après les documents budgétaires, cette ligne nouvelle vise à accompagner la mutation de cette mission et à garantir sa pérennité et son caractère abordable ; il s'agit de remédier à la dégradation de l'équilibre financier causée par une baisse brutale du volume des plis échangés, à la faveur de la crise sanitaire causée par l'épidémie de covid-19 ; le montant de la dotation sera modulé en fonction des résultats de l'évaluation de la qualité du service ;

– en second lieu, **une augmentation des crédits versés à La Poste en compensation de sa mission d'aménagement du territoire** (8 millions d'euros en AE et en CP) : la programmation 2022 intègre une augmentation de la subvention accordée par l'État depuis 2020, afin de remédier à l'insuffisance des ressources fiscales allouées au fonds postal national de péréquation territoriale (FPNPT).

## **2. Une évolution du périmètre de l'action participant de la réforme du transport postal de la presse**

En l'occurrence, le projet annuel de performance pour 2022 prévoit **une réduction des crédits inscrits au programme 134 au titre de l'aide au transport de presse : la ligne budgétaire passe de 87,8 millions d'euros à 16,1 millions d'euros (en AE et CP)**, en raison notamment d'un transfert au ministère de la culture de 62,3 millions d'euros au titre de l'aide à l'exemplaire posté<sup>(1)</sup>. D'après les documents budgétaires, ce mouvement de crédits participe de la mise en œuvre de la réforme préconisée par les rapports de E. Giannesini remis en avril et octobre 2020<sup>(2)</sup>.

## **3. Une évolution limitée des postes de dépenses de fonctionnement et d'intervention**

**La programmation budgétaire prévoit ainsi la stabilité :**

– **de la subvention pour charge de service public de l'Agence nationale des fréquences (ANFR)**, inchangée à 40 millions d'euros (en AE et CP) : d'après

---

(1) *Le transfert des crédits est opéré vers le programme 180 « Presse et médias » de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».*

(2) *Pour l'essentiel, ces rapports préconisent d'une part, la réduction du recours au postage pour l'envoi des quotidiens et des hebdomadaires par l'incitation à se tourner vers le portage à domicile, et, d'autre part, la stabilisation des tarifs postaux pour l'ensemble des titres de presse.*

le projet annuel de performances, la programmation 2022 doit donner à l'Agence les moyens de poursuivre l'exercice de ses missions, dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2021-2024. L'ANFR se trouve par ailleurs engagée dans la préparation de son organisation en vue des Jeux olympiques de Paris en 2024, ce dernier objectif devant donner lieu à une deuxième tranche d'acquisition d'équipements du contrôle des spectres, sur la base d'une dotation en fonds propres de l'État ;

– **des subventions versées aux organismes internationaux dans les secteurs des postes et des télécommunications**<sup>(1)</sup> et du financement de la cotisation française au Partenariat mondial pour l'intelligence artificielle (9 millions d'euros en AE et CP) ;

– **de la contribution au développement du réseau de soutien à l'écosystème French Tech et au financement de projets portés par les *start-ups* (5,3 millions d'euros)** : les crédits du programme 134 assurent, du reste, la pérennisation du financement des treize capitales de la *French Tech*<sup>(2)</sup> et des communautés *French Tech* d'outre-mer, poste de dépenses relevant jusqu'alors du programme d'investissement d'avenir.

## **B. L'IMPACT INCERTAIN DES FINANCEMENTS STRICTEMENT DÉVOLUS AU SOUTIEN DES ENTREPRISES**

En conclusion du dernier avis budgétaire établi pour la commission des Affaires économiques, notre collègue Rémi Dellate avait estimé que le programme 134 avait été peu à peu vidé de sa substance. Il mettait notamment en exergue une baisse des moyens budgétaires consacrés, au sein du programme 134, au développement de la compétitivité des entreprises<sup>(3)</sup>.

À bien des égards, **la question de la portée exacte du programme reste posée, tant du point de vue de son périmètre que de l'évolution des ressources qu'il apporte de manière effective à la réalisation de cet objectif**. Dans le cadre de la programmation budgétaire pour 2022, cette incertitude concerne les dépenses fiscales, mais également la dynamique des crédits demandés pour des actions censées participer très directement à l'établissement d'un environnement stable, propice à la croissance et au développement des entreprises.

---

(1) Il s'agit de l'Union internationale des télécommunications (UIT), de l'Union postale universelle (UPU), de la Conférence européenne des postes et télécommunications (CEPT), du Bureau européen des communications (ECO) et de l'Institut européen des normes de télécommunication (ETSI).

(2) Il s'agit d'Aix-Marseille, Bordeaux, Brest, Strasbourg, Paris, Grenoble-Valence-Anncy, Lille, Nantes, Montpellier, Lyon-Saint-Étienne, Rennes-Saint-Malo, Cannes-Grasse et Toulouse.

(3) Rapport n° 3400 tomes X – Avis de M. Rémi Delatte sur le projet de loi de finances pour 2021 (n° 3360), p. 10.

## **1. Les dépenses fiscales : des dispositifs poursuivant des objectifs divers, un effort restant à évaluer**

Le projet annuel de performances pour 2022 recense **65 dispositifs supportés** par le programme 134. D'après son évaluation, **le montant des dépenses fiscales devrait atteindre 20,005 milliards d'euros contre 17,232 milliards d'euros en 2021** et 16,322 milliards d'euros en 2020.

Ainsi, les ressources consacrées à ces mesures de soutien atteignent un niveau relativement élevé en comparaison des précédents exercices. L'écart sensible par rapport à l'enveloppe globale des dépenses fiscales prévues en 2019 (soit 28,070 milliards d'euros) s'explique par la transformation du crédit impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse pérenne de charges sociales.

L'augmentation du montant des dépenses fiscales anticipées par la programmation budgétaire pour 2022 tient principalement aux deux nouvelles dépenses fiscales créées dans le cadre du soutien à l'économie face à la crise sanitaire :

– **l'exonération des aides exceptionnelles versées par le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) et les instances de gouvernance des régimes de retraites complémentaires, des professionnels libéraux et des avocats** <sup>(1)</sup>, ainsi que l'exonération d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés et de toutes les contributions et cotisations sociales d'origine légale ou conventionnelle (dépense fiscale n° 220106), créée par l'article 26 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, pour un coût estimé à 40 millions d'euros en 2022 ;

– **l'exonération des aides versées par le fonds de solidarité institué par l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020, d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés et de toutes les contributions et cotisations sociales d'origine légale ou conventionnelle (dépense fiscale n° 220107)**, pour un coût estimé à 2,60 milliards d'euros en 2022.

Avec un coût estimé à 6,423 milliards d'euros, le crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE) demeure la principale dépense fiscale, suivie par le taux de TVA à 10 % pour la restauration commerciale (3,424 milliards d'euros).

**Le chiffre global avancé pour les dépenses fiscales demeure cependant affecté d'une relative imprécision.** Suivant un constat réitéré, le coût d'un certain nombre de dispositifs ne fait l'objet d'aucune estimation.

En outre, il ressort des réponses au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur que l'augmentation consécutive du montant des dépenses fiscales entre

---

(1) En application de l'article 10 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

la LFI 2021 et le PLF pour 2022 tient à la réintégration des dépenses n° 220106 et n° 220107 qui auraient dû figurer dans les prévisions 2021.

Certes, une telle évaluation se heurte à des difficultés méthodologiques puisqu'elle suppose de posséder des données permettant la reconstitution de l'impôt dû en l'absence des dépenses fiscales considérées. De surcroît, l'impact des dépenses fiscales peut varier en fonction de l'éventuel changement des comportements fiscaux des contribuables qu'elles induisent, ainsi que des possibles effets conjugués de ces dispositifs. Ainsi, les montants effectivement engagés au titre des crédits d'impôts peuvent être inférieurs ou supérieurs à la prévision selon la propension des entreprises et des contribuables à y recourir et suivant l'importance de dépenses qui y donnent droit.

En réalité, l'absence de toutes données estimatives ne contribue pas à la lisibilité de l'usage des moyens affectés aux politiques portées par le programme 134.

## 2. Une évolution contrastée des actions budgétaires

### *a. Action 07 « Développement international des entreprises et attractivité du territoire » : une baisse liée à l'évolution des financements de BPI France*

En pratique, l'action 07 supporte les dépenses en rapport avec le financement des activités de Business France, la rémunération de BPI France Assurance export, ainsi que la participation du ministère de l'économie, des finances et de la relance aux événements contribuant au développement de l'économie française à l'international et à l'attractivité de la France.

Le projet annuel de performances prévoit **une dotation de 135,66 millions d'euros (en AE et CP), en baisse de 3,25 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. Le repli observé apparaît encore plus sensible au regard des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2019 (soit 149,93 millions d'euros en AE et CP). Il ressort des documents budgétaires que le montant des crédits demandés découle notamment :

– de la **révision de la subvention pour charges de service public à Business France (- 2,5 millions d'euros)**, conformément au contrat d'objectifs et de moyens (COM) établi pour la période 2018-2022 et dans le cadre de la réforme engagée sur le soutien à l'exportation ; on notera du reste que le projet annuel de performances ne fait plus état des crédits inscrits en 2021 au titre du volet export du Plan de relance <sup>(1)</sup> ;

---

(1) Le projet de loi de finances initiale pour 2021 proposait l'inscription de 13,6 millions d'euros en AE et 6,8 millions d'euros en CP au titre du dispositif BPI assurance export. Le financement de cette ligne reposait sur les crédits demandés à l'action 07 du programme « Compétitivité » de la mission « Plan de relance ».

– de **l'évolution de la rémunération de BPI France Assurance Export** au titre de la gestion des garanties publiques à l'export et du financement de ses projets informatiques (- 1,55 million d'euros) ;

– de **la baisse des dépenses prévues au titre du financement d'évènements internationaux en 2022** (- 0,5 million d'euros en AE et en CP).

***b. Action 23 « Industrie et services »: une hausse des crédits interrompue par la réforme de la compensation des sites très électro-intensifs***

L'action 23 finance des dispositifs et mesures visant à améliorer la compétitivité de l'industrie française par des interventions sur son environnement économique, réglementaire et financier. Elle comporte également des lignes budgétaires destinées à favoriser un accompagnement des entreprises sur des priorités stratégiques telles que l'innovation, les stratégies immatérielles, l'accès aux technologies de l'information et de la communication et leur usage, ou encore le développement international.

D'après le projet annuel de performances pour 2022, les crédits consacrés à l'action devraient s'élever à un peu plus de **487,54 millions d'euros en AE** (contre 553,48 millions d'euros en 2021) **et 489,81 millions d'euros en CP** (contre 558,60 millions d'euros). Par rapport aux montants inscrits en loi de finances initiale pour 2021, ces chiffres correspondent **un recul de 11,91 % des AE et de 12,31 % des CP**.

• **La baisse sensible des crédits demandés au titre de la compensation des sites très électro-intensifs constitue le facteur essentiel de la réduction du poids budgétaire de l'action 23 et atténue également la progression des financements alloués au programme 134.**

Il convient ici de rappeler que le dispositif de compensation carbone s'adresse aux entreprises électro-intensives exposées à un risque significatif de délocalisation, en conséquence des coûts du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité. En pratique, il consiste à compenser en partie le coût du carbone inclus dans le prix de l'électricité.

La programmation budgétaire pour 2022 prévoit de consacrer au dispositif la somme **de 344,21 millions d'euros (en AE et CP), soit une enveloppe en baisse de 14,57 % (- 58,69 millions d'euros)** en comparaison des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2021 (402,9 millions d'euros sur le titre VI). Le montant des crédits demandés figure parmi les plus élevés des trois derniers exercices. On remarquera toutefois qu'il apparaît inférieur à la prévision d'exécution pour 2021 qui, au 31 août dernier, tablait sur une dépense de 391,2 millions d'euros (en AE et CP).

D'après les réponses au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur, **la cible fixée tient compte d'une évolution des paramètres de calcul de la**

**compensation, alors que de nouvelles lignes directrices européennes<sup>(1)</sup> devraient s'appliquer à partir de 2022.** La trajectoire définie repose notamment sur les hypothèses suivantes :

- le maintien du taux d'aide à 75 % ;
- une baisse sensible du facteur d'émission de CO<sub>2</sub> par kilowatt/heure d'électricité (soit 0,59 tCO<sub>2</sub>/MWh pour la compensation versée en 2022, 2023 et 2024, contre 0,76 tCO<sub>2</sub>/MWh précédemment) ;
- le resserrement du périmètre des secteurs éligibles à la compensation carbone et la stabilité de la consommation d'électricité des nouveaux entrants ;
- un plafonnement du coût des émissions indirectes supportées par les entreprises des secteurs éligibles à la compensation carbone (à 1,5 % de leur valeur ajoutée à partir de la compensation versée en 2022).

● Participe également au recul des dépenses d'intervention budgétées en 2022 **la diminution des crédits consacrés aux actions de soutien à la gouvernance des pôles de compétitivité** : le projet annuel de performance comporte une ligne de 9 millions d'euros (en AE et CP), contre respectivement 11,5 millions d'euros et 12,7 millions d'euros dans la programmation 2021. D'après les documents budgétaires, la baisse ainsi programmée constitue la manifestation concrète du transfert progressif aux régions de la gouvernance et du financement des 54 pôles établis en France, à la suite des discussions engagées en 2019 et qui se traduisent par la signature de conventions avec chacune des collectivités : le montant prévu correspond au dernier versement aux régions de la part des crédits de gouvernance assumée par l'État, conformément à la trajectoire fixée par un cahier des charges dans le cadre des conventions conclues depuis 2020.

**En dehors de cet ajustement, la programmation pour 2022 se caractérise, pour l'essentiel, par la stabilité des contributions aux organismes internationaux** (2,9 millions d'euros). Un constat similaire prévaut en ce qui concerne les financements accordés à **l'ensemble des organismes contribuant à la réalisation des objectifs de l'action 23**, à savoir :

- les centres techniques industriels et organismes assimilés (6,78 millions d'euros en AE et CP) ;
- l'Association française de normalisation [AFNOR] (6,43 millions d'euros en AE et CP) ;

---

(1) Les lignes directrices encadrent le soutien que les États membres peuvent apporter à la protection de l'environnement et l'énergie. Elles procèdent de la communication de la Commission européenne 2014/C 200/01 du 28 juin 2014 relative aux lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020, prorogée par la communication de la Commission européenne 2020/C 224/02 du 8 juillet 2020.

– le Comité français d'accréditation [COFRAC] (0,18 million d'euros en AE et CP).

● **Le troisième facteur de diminution des ressources de l'action 23 réside dans la baisse de 5,11 % des crédits pour dépenses de personnel** : la programmation budgétaire pour 2022 fixe leur montant à un peu plus de 110,57 millions d'euros (en AE et CP), contre 116,52 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2021.

L'évolution des crédits demandés sur le titre II traduit, au plan budgétaire, la réduction du nombre des équivalents temps plein travaillé (ETPT) rattachés à l'action 23 : **en conséquence de la diminution du plafond d'emplois programmé en 2022**, ces derniers passent de 1 184 ETPT à 1 117 ETPT (- 67).

● En revanche, la programmation pour 2022 **présente une augmentation des crédits de fonctionnement de la direction générale des entreprises (DGE)** : elle prévoit une dotation de près de 6,734 millions d'euros en AE (+ 18,86 %) et de 7,145 millions d'euros en CP (+ 19,43 %). D'après les documents budgétaires, cette progression de l'ordre de 1,5 million d'euros porte sur la ligne « autres dépenses de fonctionnement » qui vise à financer :

- l'exposition du Fabriqué en France 2022 (0,3 million d'euros) ;
- le service « Place des entreprises » (0,5 million d'euros) ;
- les *startups* d'État et les plateformes de la DGE (0,7 million d'euros).

Outre leur caractère marginal en dépenses, les postes « Études et statistiques », « Soutien aux filières industrielles et de service-services à la personne » et « Surveillance des marchés » enregistrent des baisses non significatives des crédits demandés.

## **C. UNE REVALORISATION MESURÉE DES MOYENS AFFECTÉS AUX ORGANISMES DE RÉGULATION**

La programmation pour 2022 se présente comme un exercice de continuité, dans la mesure où l'évolution des crédits et des emplois ne marque pas de véritable inflexion. Pour l'essentiel, elle tend à reconduire les moyens accordés dans le cadre des précédentes lois de finances.

### **1. L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEPP)**

Adossée à l'action 13, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEPP) se présente comme l'autorité administrative indépendante chargée aujourd'hui d'assurer, pour



le compte de l'État, la régulation des secteurs des communications électroniques et des postes, ainsi que de la distribution de la presse.

La programmation budgétaire pour 2022 prévoit de consacrer à l'Autorité un peu plus de **21,90 millions d'euros en AE et environ 23,94 millions d'euros en CP** (contre, respectivement, 21, 52 millions d'euros et 23,36 millions d'euros en 2021). La progression des crédits demandés (+ 1,75 % en AE et + 2,47 % en CP) répond à deux motifs essentiels.

- En premier lieu, les prévisions intègrent **une progression des dépenses de fonctionnement** (5,329 millions d'euros en AE et 7,417 millions d'euros en CP), en conséquence notamment :

- **de l'augmentation de l'échéance de loyer** liée à la réduction d'un mois de franchise pour la période 2022-2024 et à l'indexation du loyer sur l'Indice des loyers des activités tertiaires ;

- **de la conduite de plusieurs projets relatifs aux systèmes d'information afin de développer la régulation fondée sur la modernisation de l'exploitation des données** (par le biais de sites et outils de cartographie de l'état des réseaux fixe et mobile tels que « *monreseau-mobile.arcep.fr* », d'observatoires enrichis et publiés par l'ARCEP).

En revanche, la programmation prévoit un ajustement à la baisse des crédits consacrés à l'organisation du débat public et à la participation à des événements sur le terrain – ce qui peut paraître cohérent au vu des contraintes liées à la crise sanitaire provoquée par la covid-19.

- En second lieu, les crédits demandés au titre de l'action 13 progressent à raison du **relèvement du plafond d'emplois de l'ARCEP de 4 équivalents temps plein travaillé**. La mesure porte les effectifs maximaux que l'autorité peut employer à **185 ETPT en 2022**.

Le relèvement du plafond d'emplois ne paraît pas injustifié dès lors que l'élargissement progressif des missions de l'ARCEP a été réalisé à périmètre quasi constant, par des redéploiements internes. Or, les éléments recueillis auprès de l'autorité portent à conclure à l'absence de réelles marges de manœuvre face à l'accroissement probable de son activité.

Par ailleurs, compte tenu de la technicité croissante de ses missions, il paraît nécessaire de lui donner les moyens de poursuivre la diversification des profils recrutés au sein d'autres administrations publiques, que ce soit au sein d'autorités indépendantes (CRE, CNIL, CSA, ART<sup>(1)</sup>), de ministères (notamment, le ministère de l'économie, des finances et de la relance) ou de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Cette nécessité implique de s'interroger de

---

(1) Pour Commission de régulation de l'énergie (CRE), Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et Autorité de régulation des transports (ART).

manière régulière sur le niveau du plafond d’emplois et sur le niveau des crédits pour dépenses de personnel.

## ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L’ARCEP DEPUIS 2016

(en équivalent temps plein travaillé –ETPT)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Effectifs (Plafond d’autorisation d’emplois/ETPT)</b>	171	171	172	166 *	177 **	183 **	185

\*Autorisation de dépassement en cours de gestion

\*\*PEA incluant les emplois nouveaux pour contrôle ANSSI et régulation distribution de la presse.

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur sur le projet de loi de finances initiale pour 2022.

## 2. L’Autorité de la concurrence

Les moyens budgétaires de l’Autorité de la concurrence font l’objet de l’action 15 du programme 134. Elle se présente comme l’autorité administrative indépendante chargée de veiller au libre jeu de la concurrence et d’apporter son concours au fonctionnement concurrentiel des marchés aux échelons européen et international.

La programmation budgétaire pour 2022 prévoit d’allouer à l’action 15 près de **22,87 millions d’euros en AE et 24,17 millions d’euros en CP**. Par rapport aux montants inscrits dans la loi de finances initiale pour 2021 (soit, respectivement, près de 22,55 millions d’euros et 23,85 millions d’euros), ces chiffres correspondent à **une augmentation de 1,43 % en AE et de 1,35 % en CP**.

- **Cette progression contenue des crédits demandés a pour déterminant essentiel la croissance modérée des crédits pour dépenses de personnel**, fixés à près de 18,77 millions d’euros en AE et CP, contre près de 18,45 millions d’euros en LFI 2021 (+1,75 %).

Elle correspond au **relèvement à hauteur de trois équivalents temps plein travaillé (ETPT)** au plafond d’emplois de l’action : en conséquence, l’effectif maximal autorisé pour l’Autorité de la concurrence s’établit à 196 ETPT, contre 193 dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2021. Ce faisant, le nombre de postes budgétaires devrait retrouver le niveau atteint dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2020.

- En dehors du relèvement du plafond d’emplois, **la programmation pour 2022 marque un recul global des dépenses en fonctionnement**, avec une dotation de 3,67 millions d’euros en AE (- 5,90 %) et de 4,97 millions d’euros en CP (- 4,42 %). En pratique, **le projet annuel de performances fait état d’une reconduction des différents postes, avec des revalorisations très limitées**. Il en va notamment ainsi sur le plan :

- des dépenses immobilières d’entretien et de prestations générales ;
- des dépenses d’expertise, de conseil, de communication et de documentation ;
- des dépenses d’informatique et de téléphonie.

• S’ils conservent un caractère très marginal, les crédits demandés au titre de l’investissement connaissent une évolution très dynamique (+ 115 % en AE et CP), en conséquence des travaux de rénovation de la salle des séances où l’Autorité délibère. D’après les documents budgétaires, les aménagements réalisés visent à adapter le lieu à l’activité juridictionnelle, ainsi qu’aux nouveaux usages (notamment en permettant la représentation des parties à distance).

• **Outre la poursuite des missions confiées par le législateur, la programmation pour 2022 recèle deux principaux enjeux :**

– **en premier lieu, permettre l’exercice des nouvelles compétences et responsabilités conférées par la directive (UE) 2019/1 du 11 décembre 2018 (dite « Directive ECN+ ») <sup>(1)</sup> :** même si elle comporte des obligations et procédures déjà en vigueur en droit national <sup>(2)</sup>, la directive tend à renouveler et à moderniser les conditions d’exercice des compétences de l’Autorité de la concurrence, notamment dans le contrôle des concentrations ;

– **en second lieu, donner à l’Autorité de la concurrence les moyens de poursuivre le développement de son unité numérique :** créée en 2019, l’unité doit assurer l’expertise de l’Autorité sur l’ensemble des questions soulevées par la révolution numérique, notamment l’analyse concurrentielle de l’économie numérique ; il lui revient également de développer de nouveaux outils internes destinés à améliorer l’efficacité du recueil de preuves (techniques de type « *web scraping* »), à détecter automatiquement des infractions et à accélérer les délais de traitement.

À plus longue échéance, **il s’agit d’anticiper les conséquences de l’adoption du futur « Digital Markets Act » (DMA).** En l’état du projet soumis au Parlement et au Conseil européen, le texte pourrait imposer aux grandes plateformes d’informer la Commission de l’ensemble des entreprises qu’elles acquièrent, sans considération de seuil. La mesure pourrait conduire les autorités nationales chargées de la concurrence à resserrer leurs contrôles et à porter leur

---

(1) *Transposée par l’ordonnance n° 2021-649 du 26 mai 2021 relative à la transposition de la directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur.*

(2) *Pour une analyse des implications de la transposition de la « directive ECN+ », cf. le rapport n° 4369 rapports d’information – Rapport d’information de Mme Pascale Boyer et M. Jérôme Nury déposé en application de l’article 145-7 alinéa 1 du règlement, par la commission des affaires économiques sur l’application de la loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne en matière économique et financière, juillet 2021, pp. 39-47.*

attention sur des opérations susceptibles d'affecter l'équilibre concurrentiel – ce qui nécessitera des ressources nouvelles.

### **3. La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)**

Les ressources de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) procèdent des crédits et emplois inscrits à l'action 24 « Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur ».

Pour l'exercice 2022, le montant des crédits demandés dans ce cadre s'élève à un peu plus de **240,84 millions d'euros en AE (+ 2,32 %)** et à **239,50 millions d'euros en CP (+ 1,72 %)**. La progression des AE et CP porte les crédits de l'action 24 à son plus haut niveau depuis la loi de finances initiale pour 2019.

• **Compte tenu du poids prépondérant de ce poste en termes de crédits, cette progression résulte presque exclusivement de l'augmentation des crédits pour dépenses de personnel**, fixés à un peu plus de 223,99 millions d'euros (en AE et CP). Par rapport aux montants inscrits dans la loi de finances initiale pour 2021, les crédits sur titre II enregistrent une augmentation de 1,70 %.

Ces chiffres reflètent **une relative stabilisation du plafond d'emplois en 2022** : la programmation prévoit de porter l'effectif maximal autorisé pour la DGCCRF à **2 812 équivalents temps pleins travaillé (ETPT)**. D'après les réponses au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur, l'évolution du plafond d'emplois poursuit deux objectifs dans la gestion des ressources humaines :

– d'une part, **unifier au sein de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)** la mission de contrôle des opérateurs de ventes volontaires et des négociants en métaux précieux et pierres précieuses ;

– d'autre part, **renforcer les effectifs consacrés à de nouvelles missions prioritaires de la DGCCRF**, en l'occurrence l'accompagnement de la transition écologique, la protection des petites et moyennes entreprises et des entreprises produisant en France, ou encore la régulation des plateformes de données.

• **Les crédits demandés pour les dépenses de fonctionnement connaissent une évolution contrastée entre des AE en hausse** (10,96 millions d'euros contre 9,85 millions d'euros) **et des CP en recul sensible** (9,62 millions d'euros, soit - 3%). Le projet annuel de performances présenté ne permet pas d'établir précisément les déterminants de cette évolution des crédits qui semble en rapport avec l'état d'avancement des grands projets informatiques de la DGCCRF, à savoir :

– la construction de l'environnement de travail numérique de l'enquêteur de demain (« Sesam ») ;

– le développement d’une application de signalement par les consommateurs des problèmes rencontrés dans leurs actes de consommation (« Signal conso ») ;

– la création d’un site public d’information des consommateurs sur les rappels de produits de consommation courante (« Rappel conso ») ;

– la mise en place d’un service de traitement des appels téléphoniques reçus par la DGCCRF (« RéponseConso ») au sein d’un service de centralisation des appels des consommateurs.

● Les éléments recueillis par votre Rapporteur ne permettent pas d’établir l’existence de besoins de financement insatisfaits. Il conviendra d’apprécier la pertinence de la programmation des ressources allouées à la DGCCRF au regard des grandes priorités déterminées par la direction :

– **un recentrage du programme national d’enquête sur des secteurs prioritaires** : les pratiques des places de marché et des opérateurs vendant en ligne ; les enquêtes dans les secteurs relatifs à la transition écologique (véracité des allégations environnementales) et solidaire destinées à veiller à la bonne application des dispositions de la loi « Économie circulaire »<sup>(1)</sup> et de la loi « EGALIM »<sup>(2)</sup> ; les enquêtes dans les secteurs de la santé, du bien-être, de l’économie des seniors ;

– **le renforcement de l’action de lutte contre les pratiques commerciales trompeuses portant atteinte à la compétitivité des produits et des entreprises françaises** ;

– **la lutte contre les fraudes susceptibles d’affecter les consommateurs vulnérables** ;

– **la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles dans un contexte de relance de la commande publique** ;

– **la lutte contre le démarchage téléphonique non sollicité.**

---

(1) Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l’économie circulaire.

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



## **II. LES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SOUTIEN APPORTÉ AUX ENTREPRISES**

Au regard des évolutions de la maquette budgétaire et du caractère circonscrit des actions qu'il finance, l'analyse des orientations et des moyens du programme 134 de la Mission « Économie » ne permet pas aujourd'hui d'appréhender pleinement l'ensemble des enjeux du développement des entreprises. C'est la raison pour laquelle votre Rapporteur a choisi de consacrer la seconde partie du présent avis aux modalités d'accompagnement et de soutien mises en place à cette fin par les collectivités publiques.

Dans son esprit, cette démarche n'implique pas que les opérateurs économiques puissent se prévaloir d'un droit aux aides publiques ou que ces dernières constituent un fondement nécessaire de leur existence et de leur développement. La création de richesse doit d'abord reposer sur l'initiative et l'investissement privés, ce qui suppose de libérer les énergies en créant un cadre propice à l'activité des entreprises, des indépendants et des salariés. Dans cette optique, le soutien apporté par l'État et les collectivités territoriales aux entreprises ne peut revêtir qu'un caractère ponctuel et ne saurait être la condition de leur survie.

Le présent avis budgétaire ne prétend ni dresser un tableau exhaustif, ni parvenir à des conclusions définitives quant à l'impact particulier des mécanismes de soutien pouvant entrer le champ de l'aide aux entreprises. De fait, cette politique publique s'appuie sur des instruments très divers et fait intervenir de nombreux acteurs à l'échelon national et local. En outre, il n'existe pas de statistiques consolidées susceptibles de mesurer avec exactitude l'existence et l'ampleur de besoins de financement non satisfaits.

Aussi, votre Rapporteur n'a-t-elle pas été mesure d'établir un état des lieux des dispositifs généraux relevant de la conduite de la politique macroéconomique que constituent les régimes fiscaux applicables aux entreprises, les dépenses fiscales, les allègements de charges sur le coût du travail ou les aides à l'investissement. Son évaluation portera sur les instruments et les circuits de financement de l'aide publique aux entreprises, notamment à la lumière des enseignements qui peuvent être tirés de la crise sanitaire provoquée par la covid-19. En effet, à la faveur de circonstances exceptionnelles, l'État et les collectivités territoriales ont été conduits à prendre des mesures inédites qui, à des degrés divers, contribuent au renouvellement de l'intervention publique.

Aujourd'hui, beaucoup de questions demeurent posées quant à la pertinence des aides aux entreprises et à l'efficacité des procédures qui en déterminent l'accès. Toutefois, votre Rapporteur tient ici à avancer deux conclusions sans doute provisoires au terme de ses travaux : sous réserve d'un inventaire, il existe un soutien financier public aux entreprises relativement volumineux et diversifié ; des progrès peuvent sans doute être accomplis dans son organisation et sa gestion.

## A. SOUS RÉSERVE D'INVENTAIRE, UN SOUTIEN FINANCIER PUBLIC RELATIVEMENT VOLUMINEUX ET DIVERSIFIÉ

Dans la sphère publique, le soutien au développement des entreprises donne lieu aujourd'hui à l'intervention de multiples acteurs que constituent l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements. Cette intervention se traduit par un niveau relativement élevé des dépenses publiques consacrées au développement économique pris dans son acception la plus large.

Ainsi, d'après l'annexe au projet de loi de finances initiale pour 2021 consacrée à « l'effort financier de l'État en faveur des petites et moyennes entreprises » <sup>(1)</sup>, les crédits des actions du budget général bénéficiant à l'ensemble des entreprises pouvaient être estimés à la somme de 4 020,74 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 3 713,23 millions d'euros en crédits de paiement (CP). En ce qui concerne les régions, les statistiques consolidées pour l'exercice 2021 font état d'une dépense prévisionnelle de 3,2 milliards d'euros pour l'ensemble des collectivités sur le poste « action économique » <sup>(2)</sup>.

### 1. Une pluralité de dispositifs censés couvrir l'ensemble des besoins de financement des entreprises

Ainsi que l'a montré la crise sanitaire provoquée par la covid-19, l'État conserve une capacité d'impulsion essentielle au regard de l'importance et de la variété des ressources mobilisées. Pour leur part, les collectivités territoriales développent aujourd'hui des instruments qui tendent à diversifier les aides proposées aux opérateurs économiques à l'échelle territoriale.

#### a. Une offre étoffée des établissements publics de l'État

En dehors des dispositifs relevant de la conduite de la politique macro-économique, **l'action de l'État en faveur du financement des entreprises s'appuie largement sur les outils et solutions déployés par le groupe de la Caisse des dépôts et consignations.**

• Si l'on excepte les dépenses fiscales et les mesures récentes du plan de relance, **le budget général comporte en effet un nombre finalement restreint d'outils permettant une intervention directe.** De ce point de vue, le Fonds de développement économique et social (FDES) peut être considéré comme une exception notable. Objet du programme 862 <sup>(3)</sup>, le FDES assure le financement par l'État de prêts aux entreprises en difficulté ayant « *des perspectives réelles de*

---

(1) L'effort financier de l'État en faveur des petites et moyennes entreprises, annexe au projet de loi de finances initiale pour 2021, octobre 2020, p. 7.

(2) Régions de France, Les chiffres clés des régions, édition 2021, p.30. Au sens de l'étude produite par Régions de France, le poste « Action économique » regroupe les dépenses de fonctionnement et d'investissement pour les secteurs suivants : « Recherche et innovation », « Agriculture, pêche, agro-industrie », « Industrie artisanat, commerce et autres services » et « Tourisme ».

(3) Le programme 862 relève du compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».



*redressement de l'équilibre de leur exploitation, fondées sur des mesures économiques industrielles, financières ou sociales*». Les décisions d'octroi appartiennent au comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) ou aux comités départementaux d'examen des difficultés de financement des entreprises (CODEFI). D'après les réponses au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur, le montant des crédits disponibles s'élève à 1 269,3 millions d'euros en 2021 <sup>(1)</sup>.

● **Le soutien apporté aux entreprises en appui des politiques de l'État par la Caisse des dépôts et consignations se confond, pour l'essentiel, avec les outils et solutions de financement mis en œuvre par la Banque publique d'investissement (BPI France).** Suivant le partage des compétences établi à sa fondation, la Banque des territoires, autre activité du groupe CDC <sup>(2)</sup>, n'intervient que dans le montage des projets engagés par les acteurs locaux, c'est-à-dire avant tout les collectivités territoriales.

BPI France assume depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 <sup>(3)</sup> l'ensemble des activités de soutien aux entreprises et à l'entrepreneuriat exercées par le groupe de la Caisse des dépôts. Le champ d'action de la banque porte sur le financement des entreprises, le développement de l'innovation et l'appui aux projets d'entrepreneuriat dans les territoires. Les solutions et outils de financement utilisés sont diversifiés :

– **l'octroi de garantie bancaire** : avec 50 000 garanties accordées chaque année, la garantie représente l'une des principales activités de BPI France – d'après le plan à moyen terme adopté en septembre 2021, BPI France projette d'assurer la couverture des risques auprès des établissements de crédits à hauteur de 5,5 milliards d'euros, avec pour objectif de favoriser l'accès aux financements et à l'investissement ;

– **des prêts sans demande de garantie** sur l'entreprise ou sur le chef d'entreprise (pour un montant total de prêts octroyés de 1,5 milliard d'euros en 2022) ;

– **des prêts d'investissements et des prêts d'innovation** (840 millions d'euros de prêts envisagés pour l'exercice 2022) ;

– **des prêts d'honneur**, notamment destinés à appuyer des projets d'entrepreneuriat (avec un financement de 21 millions d'euros prévus en 2022 pour le prêt d'honneur Renfort et Création-Reprise).

---

(1) En conséquence de l'abondement réalisé par la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021, puisque la loi de finances initiale pour 2021 prévoyait une enveloppe de 75 millions d'euros (en AE et CP).

(2) Fruit d'une réorganisation des activités de la Caisse des dépôts et consignations opérée en mai 2018, la Banque des territoires se présente comme l'un des cinq métiers de la Caisse. Au sein du groupe, elle constitue le guichet unique des financements accordés aux acteurs territoriaux, rassemblant dans une même structure des expertises et compétences de conseil et de financement.

(3) À cette date, BPI France a également assuré la reprise des activités de l'Agence France entrepreneur, émanation de l'Agence nationale pour la création d'entreprise (ANCE), créée en 1979 puis devenue l'Agence pour la création d'entreprises (APCE) en 1996.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur, le montant des ressources procurées par BPI France au moyen de ces différents instruments s'élèverait à près de 430 millions d'euros. Le financement des interventions de la banque publique procéderait de trois types de ressources : en premier lieu, les crédits non consommés sur le programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance » (à hauteur de 234 millions d'euros) ; en second lieu, la mobilisation de dividendes au titre de 2019 (115 millions d'euros) ; en dernier lieu, des ressources propres à BPI France, des produits financiers et des recyclages (pour une somme estimée à 80 millions d'euros).

### **L'activité de garantie de BPI France**

Par le biais de ses garanties, BPI France propose une couverture des risques concentrée sur les crédits destinés aux très petites et moyennes entreprises (TPE-PME) ; les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises n'entrent pas dans le champ des dispositifs mis en œuvre. L'octroi d'une garantie donne lieu, pour l'établissement de crédit bénéficiaire, au paiement d'une commission qui constitue la contrepartie de la prise en charge d'une partie des risques afférents aux emprunts consentis aux entreprises.

Pour l'exercice du métier de la garantie, la BPI possède plusieurs fonds spécialisés au regard de la finalité de l'opération ou du stade de développement financé (« Création », « Transmission, développement », « International », « Innovation », « Renforcement de structure financière », « Court terme »). Pour chaque fonds, des quotités d'intervention correspondant à la part de risque prise par BPI France (de 30 % à 70 %) sont définies, de même que le coût associé et les modalités d'indemnisation.

Les procédures d'examen et d'octroi de la garantie diffèrent suivant le montant emprunté :

- pour les crédits de moins de 200 000 euros : l'établissement prêteur peut engager la garantie de BPI France sans étude préalable du dossier par BPI France, sous réserve du respect des critères d'éligibilité ;
- pour les crédits d'un montant supérieur (avec un plafond de 1,5 million d'euros), la demande de garantie fait l'objet d'une étude par le réseau de BPI France qui notifie ensuite l'accord de garantie.

Il convient par ailleurs de noter que BPI France ne prend pas de caution personnelle à plus de 50 % et ne prend pas de sûreté sur la résidence principale du dirigeant.

### ***b. Des instruments et ressources développés à l'échelle locale***

S'inscrivant dans le cadre des développements de la décentralisation, le soutien apporté aux entreprises par les collectivités territoriales et leurs groupements peut revêtir des formes très diverses. Suivant les compétences attribuées par la loi dans le champ du développement économique <sup>(1)</sup>, leurs interventions peuvent se matérialiser par :

---

(1) Voir le cadre posé notamment par les articles L. 1511-1 à L. 1511-9 du code général des collectivités territoriales.

– **des aides directes aux entreprises** : elles peuvent prendre la forme de prestations de services, d'aides financières publiques (par exemple, pour de l'aide aux investissements), de bonifications d'intérêts, de prêts et d'avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché. Elles peuvent également consister en une prise de participation au capital d'une entreprise ou d'un établissement de crédit ;

– **des garanties d'emprunt** (le cas échéant, avec la création de fonds spécialisés dans leur objet ou leur champ d'intervention) ;

– **des aides à l'immobilier d'entreprises** par le biais de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location/vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché.

Suivant les dispositions du code général des collectivités territoriales, le soutien aux entreprises peut également donner lieu à **des aides répondant à des finalités particulières**. Il s'agit par exemple de la contribution à l'aménagement du territoire et à l'efficacité des services publics <sup>(1)</sup> ou de l'aide au maintien d'un service ou d'un commerce en milieu rural <sup>(2)</sup>.

Les éléments recueillis par votre Rapporteur donnent à penser qu'il n'existe pas aujourd'hui de données qualifiées offrant une vision consolidée de l'ensemble des aides procurées par les collectivités territoriales aux entreprises. Cette situation s'explique assurément par leur multiplicité. En revanche, il semble que leur nature varie suivant les collectivités ou les établissements de coopération intercommunale. Il ressort ainsi de l'analyse développée par Villes de France que l'intervention des communautés d'agglomération repose d'ordinaire sur l'octroi de prêts, de garanties et d'aides directes.

## **2. Des modalités d'intervention renouvelées à l'occasion de la crise sanitaire provoquée par l'épidémie de covid-19**

Face aux risques d'effondrement que comportait la suspension de l'activité économique dans le contexte créé par l'épidémie de covid-19, l'État et les collectivités territoriales ont mis en place, à compter de mars 2020, des mesures idoines. Dicté par l'urgence de la situation, cet effort se caractérise, dans le champ du soutien aux entreprises, par des aides importantes par leur volume financier et par leurs modalités.

---

(1) Article L. 1511-8 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 2251-3 du code général des collectivités territoriales.

### ***a. Des soutiens financiers exceptionnels***

Selon le bilan réalisé par la Cour des comptes <sup>(1)</sup>, le montant des dépenses consacrées aux dispositifs de soutien aux entreprises représentait 0,86 % du produit intérieur brut à la fin du mois de mars 2021 – ce qui place la France dans la moyenne haute des États étudiés par la Cour. En soi, ce chiffre traduit l’ampleur des ressources mobilisées par l’ensemble des collectivités publiques.

#### **i. Les interventions de l’État**

Dans l’organisation d’un soutien massif et rapide aux entreprises, l’État s’est appuyé sur des dispositifs divers dont certains présentaient une portée relativement circonscrite. Entrent notamment dans cette catégorie :

– **les avances remboursables et les prêts à taux bonifié** : systématisé en juin 2020, ce dispositif visait à répondre aux difficultés de financement des entreprises n’ayant pu obtenir un prêt garanti par l’État suffisant afin de couvrir leur besoin de financement ;

– **les prêts exceptionnels pour les petites entreprises (PEPE)** ou « prêts participatifs exceptionnels » : ces financements sont accordés sur décision du comité interministériel de restructuration industrielle <sup>(2)</sup> ; d’après les réponses au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur, 465 prêts ont été accordés pour un encours global de 17 millions d’euros.

Au-delà, les interventions de l’État ont donné lieu à la mise en place de nouveaux instruments, facteurs d’engagements nouveaux et plus ou moins durables pour la puissance publique.

#### **● Le fonds de solidarité**

Créé par l’ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 <sup>(3)</sup>, le fonds de solidarité a permis à l’État de verser deux types d’aide directe aux entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques de la crise sanitaire : à titre principal, un revenu de remplacement renouvelable chaque mois, égal à la perte de chiffre d’affaires de l’entreprise et dans la limite de 1 500 euros par mois ;

---

(1) *Cour des comptes, Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation - Communication à la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire de l’Assemblée nationale, septembre 2021, pp. 105 à 112.*

(2) *Le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) a pour mission d’aider les entreprises en difficulté à élaborer et mettre en œuvre des solutions permettant d’assurer leur pérennité et leur développement, à l’issue d’une phase de redressement. L’intervention du CIRI s’articule en trois temps : en premier lieu, l’établissement d’un diagnostic (sur la situation financière de l’entreprise et son positionnement de marché) ; en second lieu, l’élaboration d’un plan d’affaires en vue d’assurer la pérennité de l’entreprises ; en dernier lieu, une action de médiation auprès des partenaires financiers pour élaborer le financement du plan d’affaires.*

(3) *Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d’un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l’épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.*

à titre complémentaire et pour les entreprises les plus en difficulté, une aide versée une seule fois et d'un montant maximal de 5 000 euros, puis de 10 000 euros.

Initialement destiné aux plus petites entreprises et aux travailleurs indépendants faisant l'objet d'une fermeture administrative ou subissant une baisse importante d'activité, le fonds de solidarité a été recentré sur les entreprises les plus affectées par la crise entre juillet et septembre 2020. D'après la Cour des comptes, 1,8 million d'entreprises employant des salariés et les travailleurs indépendants ont pu en bénéficier, pour un coût budgétaire estimé à 11,8 milliards d'euros en 2020.

Sur décision du Gouvernement, le fonds de solidarité a été supprimé à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2021. D'après les réponses au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur, le total des aides servies par le fonds a représenté près de 35 milliards d'euros.

### ● La prise en charge de l'activité partielle

Dispositif préexistant à la crise sanitaire <sup>(1)</sup>, la prise en charge de l'activité partielle des salariés a été élargie par un décret en date du 25 mars 2020 <sup>(2)</sup>, à l'occasion du premier confinement décidé par les pouvoirs publics. Dans ce nouveau cadre, l'allocation versée par l'État aux entreprises subissant une baisse d'activité ou objet d'une fermeture administrative est désormais proportionnelle aux revenus des salariés placés en activité partielle, dans la limite d'un plafond de 4,5 SMIC <sup>(3)</sup>.

D'après le rapport de la Cour des comptes, le dispositif concernait 6,9 millions de salariés en mars 2020 et a atteint un pic en avril 2020 (8,4 millions de salariés). Le coût de la mesure pour l'exercice 2020 est estimé à près de 26,2 milliards d'euros, dont 22 milliards d'euros pour la période courant de mars à octobre 2020 <sup>(4)</sup>. Au regard de l'amélioration de la situation sanitaire, le Gouvernement a organisé une sortie progressive et différenciée du dispositif d'ici à la fin du mois d'octobre 2021 <sup>(5)</sup>.

---

(1) Article L. 5122-1 du code du travail.

(2) Décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle.

(3) L'indemnité versée aux salariés par l'entreprise (soit 70 % du salaire brut antérieur, soit 84 % du salaire net) demeure inchangée.

(4) D'après le chiffrage de la Cour des comptes, l'État a supporté les deux tiers du coût de la mesure, soit 17,5 milliards d'euros.

(5) Cf. décret n° 2021-671 du 28 mai 2021 modifiant le décret n° 2020-1316 du 30 octobre 2020 relatif à l'activité partielle et au dispositif d'activité partielle spécifique en cas de réduction d'activité durable et décret n° 2021-674 du 28 mai 2021 relatif à l'activité partielle et au dispositif spécifique d'activité partielle en cas de réduction d'activité durable. Les deux décrets prévoient une diminution par étapes des taux d'indemnités versées aux salariés et des taux d'allocations versées aux employeurs, avec une modulation selon la situation des secteurs économiques concernés.

### • Les prêts garantis par l'État (PGE)

La loi de finances rectificative du 23 mars 2020 <sup>(1)</sup> autorise l'État à accorder sa garantie aux prêts souscrits auprès des établissements bancaires et de crédit par toute entreprise non financière immatriculée en France afin de soutenir sa trésorerie. Lancé en mars 2020, le dispositif court jusqu'au 31 décembre 2021. La garantie de l'État s'exerce en principal, intérêts et accessoires, dans la limite d'un encours total de 300 milliards d'euros. Le montant du prêt garanti par l'État (PGE) peut représenter jusqu'à trois mois de chiffre d'affaires de 2019, ou deux années de masse salariale pour les entreprises innovantes ou créées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019. L'entreprise peut choisir d'amortir le prêt sur une durée maximale de cinq ans <sup>(2)</sup>.

D'après le rapport précité de la Cour des comptes <sup>(3)</sup>, au 1<sup>er</sup> janvier 2021, le montant des PGE s'élevait à 131,2 milliards d'euros (sur 133,6 milliards d'euros de prêts demandés), dont 13,6 milliards d'euros accordés aux grandes entreprises. Les refus représentaient 2,8 % des demandes éligibles. Dans les réponses au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur, le Gouvernement estime que le montant des appels en garantie ne devrait pas dépasser 240 millions d'euros en 2021, soit une dépense bien inférieure à l'enveloppe prévue à cet effet par la loi de finances (1,2 milliard d'euros).

### • La prise en charge des coûts fixes des entreprises

Créé en mars 2021 <sup>(4)</sup>, le dispositif de prise en charge des coûts fixes des entreprises assure une aide complémentaire bimestrielle destinée à compenser les coûts fixes non couverts par les contributions aux bénéfices. Il s'adresse aux entreprises créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 31 janvier 2021, qui ont subi une perte de chiffre d'affaires et remplissent certaines conditions relatives au chiffre d'affaires, au secteur et au lieu d'activité. La prise en charge couvre 90 % des pertes d'exploitation pour les entreprises de moins de 50 salariés et 70 % pour les entreprises de plus de 50 salariés.

En application d'un décret du 16 juillet 2021 <sup>(5)</sup>, le dispositif a été maintenu de mai à août 2021. À compter d'octobre 2021, il sera ouvert à toutes les entreprises des secteurs dont l'activité reste pénalisée par les restrictions sanitaires (secteurs S1

---

(1) Article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

(2) D'après les réponses au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur, 5,7 % des PGE ont été totalement remboursés ; 4 % sont en cours de remboursement ; 42 % sont passés en phase d'amortissement mais bénéficient d'une année de franchise complémentaire et 48 % le feront au cours des prochains mois. Près de 80 % des entreprises ont choisi la durée de remboursement la plus longue (soit cinq ans).

(3) Cour des comptes, Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation-communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, septembre 2021, pp. 100-103.

(4) Décret n° 2021-310 du 24 mars 2021 instituant une aide visant à compenser les coûts fixes non couverts des entreprises dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de covid-19.

(5) Décret n° 2021-943 du 16 juillet 2021 instituant une aide visant à compenser les coûts fixes non couverts des entreprises dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de covid-19 et qui ont été créées après le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

et S1 bis) et qui connaîtraient des pertes importantes de chiffre d'affaires, sans condition de taille.

ii. Les initiatives et concours des collectivités territoriales

Quoique disposant de ressources de moindre ampleur, **les collectivités territoriales ont également accru de manière très substantielle les budgets consacrés à l'action économique afin de remédier aux effets de la crise sanitaire sur leurs territoires**. Le constat vaut tout particulièrement pour les régions : d'après les données rendues publiques, celles-ci ont engagé près de 2,6 milliards d'euros de dépenses exceptionnelles en 2020, dont 774 millions d'euros sont plus particulièrement consacrés au soutien à l'industrie, l'artisanat, le commerce et les autres services, dont peuvent bénéficier les communes rurales. Si l'on ne dispose pas de données consolidées, il semble également que d'autres échelons territoriaux ont renforcé leurs interventions dans l'économie locale, à l'exemple des communes et des intercommunalités.

À l'instar de l'État, le soutien apporté aux entreprises a emprunté des formes très diverses. Outre des allègements fiscaux et des reports de paiement, on observe ainsi la mise en place des outils destinés à soutenir les investissements et maintenir les activités par le biais d'instruments classiques que constituent les **avances remboursables, les garanties d'emprunt ou les prêts participatifs**.

Il convient en outre de signaler des initiatives novatrices qui reposent sur de nouveaux instruments développés par les régions :

– **la création de fonds d'investissements** dans les PME ou ETI locales, en coopération avec des établissements bancaires, des industriels, des collectivités territoriales et des EPCI : ces structures visent à accorder des financements sous la forme d'avances remboursables. Ainsi, la région des Pays-de la Loire a créé un fonds territorial Résilience doté de 32 millions d'euros et destiné à soutenir les petites entreprises en difficulté <sup>(1)</sup>, en collaboration avec la Banque des territoires. Ailleurs, les structures créées peuvent avoir pour finalité la prise de participations au capital d'entreprises jugées stratégiques (comme dans le cas de la région Occitanie, engagée dans la création d'une agence régionale des investissements stratégiques) ;

– **la mise en place des « accords régionaux de relance »** : destinées à organiser une intervention économique concertée de l'État et des régions, ces conventions visent à formaliser un engagement conjoint d'un montant global de 30 milliards d'euros, afin de soutenir la reprise de la croissance <sup>(2)</sup>. Elles peuvent prévoir des financements relatifs à des enjeux très divers tels que la modernisation des infrastructures de transport et de mobilité, la transition écologique, la cohésion sociale et territoriale (numérique, santé, etc.), la compétitivité ou la lutte contre la précarité.

---

(1) La région a mis un terme à ce dispositif au 30 septembre 2021.

(2) L'État et les régions s'engagent à apporter 15 milliards d'euros chacun.

*b. Une adaptation de circonstance contribuant ayant contribué à la réactivité des administrations publiques ?*

S'il demande à être consolidé, l'ensemble des éléments recueillis par votre Rapporteur rend compte d'une certaine vitesse d'exécution et d'une capacité à accélérer les processus administratifs.

S'agissant de la mise en œuvre des mesures d'urgence, il apparaît que les délais contraints ont pu conduire les services déconcentrés de l'État à **une évolution des méthodes de travail et à des concertations entre services ministériels destinées à ajuster les conditions de mise en œuvre des dispositifs**. Par ailleurs, le bilan de la période comporte **l'établissement de nouveaux rapports de coopération avec des opérateurs jugés incontournables** au regard de leurs ingénieries et de leur force de frappe. Devant votre Rapporteur, les représentants de la direction générale des entreprises ont ainsi souligné l'importance de l'appui apporté par les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et la Banque publique d'investissement.

En ce qui concerne l'accompagnement des entreprises, **l'action de l'État s'est appuyée sur le réseau des commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises (CRP)**.

D'après le tableau dressé par les représentants de la direction générale des entreprises, les commissaires ont été équipés afin de pouvoir, dans le cadre d'une campagne de prises de contact téléphonique, identifier les entreprises et leur indiquer les aides auxquelles elles pouvaient prétendre. En outre, les CRP ont mobilisé **les cellules de veille** afin d'être en mesure de proposer un accompagnement personnalisé aux entreprises en difficulté.



Cela étant, rien ne permet aujourd'hui de conclure à une efficacité du dispositif sur l'ensemble du territoire. Certains représentants des associations d'élus locaux interrogés par votre Rapporteur estiment ainsi que l'implantation des CRP ne les met pas en mesure de se montrer proactifs et de prendre des initiatives.

### **Les commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises**

Ayant remplacé les commissaires au redressement productif, les commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises (CRP) ont pour mission d'examiner la situation des entreprises en difficulté ou en reconversion de moins de 400 salariés et de leur apporter l'aide de l'État.

Sous l'autorité des préfets de région, ils coordonnent l'ensemble des actions de l'État et de toutes les parties prenantes pour la recherche de solutions aux difficultés des entreprises. Ils peuvent recourir à l'ensemble des services de l'État (notamment les services de la DREETS <sup>(1)</sup>, les préfets et sous-préfets dans les départements, les DRFIP <sup>(2)</sup>, les directions régionales de la Banque de France, les directions régionales de l'Urssaf). Ils peuvent également s'appuyer sur les opérateurs publics (BPI France, Caisse des dépôts et consignations) et les collectivités territoriales, en fonction des dossiers évoqués. Les commissaires animent notamment une cellule de veille et d'alerte précoce à laquelle participent l'Urssaf et la DRFIP. Ils peuvent mobiliser un audit du comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI) en cas de nécessité.

À l'échelon national, les CRP peuvent également s'appuyer sur la délégation interministérielle aux restructurations d'entreprises, sur les cabinets du ministère en charge de l'économie, des finances et de la relance ainsi que du ministère en charge du travail, sur la direction générale des entreprises (DGE) et sur la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) pour bénéficier d'un soutien technique ou méthodologique pour le traitement des cas les plus difficiles.

En 2020, le réseau des CRP se composait de 70 personnes réparties sur l'ensemble de la métropole, en suivant la carte des régions. Au terme de l'exercice, le nombre des entreprises accompagnées s'élevait à 1 653, avec un flux d'entrées et de sorties en forte hausse : 446 entrées (contre 260 en 2019) et 339 sorties (contre 178 en 2019), et un taux de sortie favorable de près de 90 %. Les PME représentaient toujours la très grande majorité des entreprises accompagnées (70 % en 2020). On observe toutefois un renforcement du nombre d'ETI (260 contre 237 en 2019). Il en résulte une hausse du nombre moyen de salariés des entreprises suivies (167 contre 138 en 2019).

*Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur.*

## **B. UN SOUTIEN AUX ENTREPRISES PERFECTIBLES DANS SON ORGANISATION ET DANS SA GESTION ?**

En pratique, l'efficacité du soutien apporté par les collectivités publiques aux entreprises ne dépend pas seulement des ressources dégagées dans le cadre des politiques nationales et locales : comme précédemment observé, les outils et

---

(1) Pour directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS).

(2) Pour directions régionales des finances publiques.

solutions de financement ne manquent pas et les éléments recueillis par votre Rapporteur ne permettent pas de déceler l'existence de besoins de financement non satisfaits à une échelle globale. En revanche, des interrogations peuvent persister quant à la capacité des entreprises à connaître et à tirer parti des multiples dispositifs existants. Cet enjeu prend aujourd'hui un relief singulier alors que la sortie de la crise sanitaire fait l'objet de nombreuses annonces de la part du Gouvernement, dans le cadre ou en marge de plans d'urgence et de plans de relance qui se succèdent.

Dans cette optique, deux sujets méritent l'attention : d'une part, le partage des compétences en matière de développement économique ; d'autre part, la cohérence des dispositifs conçus aux fins de soutien des entreprises.

### **1. Un partage des compétences a priori lisible en matière de développement économique**

Sous réserve d'évaluation supplémentaire, les travaux de votre Rapporteur portent à conclure que les transferts de compétences opérés à la faveur des derniers développements de la décentralisation ne soulèvent pas de difficultés particulières sur le plan de l'utilisation des dispositifs conçus pour le soutien des entreprises. **La question demeure cependant posée des modalités d'intervention de l'État au regard de la nouvelle répartition des rôles avec les collectivités territoriales.**

#### *a. Une identification des acteurs en théorie assurée et admise*

La répartition actuelle des compétences dans le champ du développement économique procède des approfondissements apportés aux grands équilibres de la décentralisation par la loi du 7 août 2015 (dite « loi NOTRe »)<sup>(1)</sup>.

Au plan institutionnel, **celle-ci conforte les régions en tant que chefs de file dans le champ de l'action économique.** Ainsi, l'article L. 4251-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT) leur confère une compétence de principe dans la définition des orientations en matière de développement économique.

Sur ce fondement, il appartient aux collectivités régionales :

– d'établir **un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation** : aux termes de l'article L. 4251-13 du CGCT, ce document de planification définit « *les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional* » et « *organise, sur le territoire régional, la complémentarité des actions menées par la région en matière d'aides aux entreprises avec les actions menées par les collectivités territoriales et leurs groupements* ».

---

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

– **d’engager des actions en complément de celles de l’État, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région**, dans les domaines et les conditions fixés par la loi (art. L. 4221-1 du CGCT) : dans ce cadre, les régions peuvent établir des régimes d’aide directe et concevoir des instruments d’intervention tels que la participation au capital d’entreprises et d’établissements de crédits ou la mise en place de dispositifs de garantie ;

– **de conclure des conventions avec d’autres collectivités territoriales**, notamment en vue de leur participation aux aides directes et dispositifs de soutien mis en place par les régions.

En conséquence, **l’intervention des autres collectivités territoriales et de leurs groupements ne revête qu’un caractère subsidiaire**. Sous réserve des compétences propres aux régions, elle peut cependant donner lieu au versement d’aides aux entreprises du bloc communal qui répondent à des objectifs spécifiques. Il peut s’agir, par exemple, d’aides aux entreprises en difficulté (article L. 1511-2 du CGCT) ou aux organismes qui participent à la création ou à la reprise d’entreprise (article L. 1511-7 du CGCT).

On notera par ailleurs que **la loi ménage une capacité de participation financière dans le cadre de projets de développement économique**, à l’exemple du programme « Action cœur de ville ».

Si le renforcement du rôle des régions suscite des appréciations diverses, **certains signalements portent à conclure que la connaissance de la répartition exacte des compétences peut parfois varier en fonction de la taille des structures** : les petites et moyennes entreprises peuvent se trouver plus démunies en comparaison de grandes structures disposant de ressources humaines et matérielles plus conséquentes.

#### ***b. L’organisation d’écosystèmes locaux autour des collectivités et de leurs groupements***

Si votre Rapporteur n’a pu recueillir de signalements circonstanciés permettant de dresser un tableau des relations entre les régions et les entreprises, il semble que les régions s’emploient à devenir des interlocuteurs incontournables pour les entreprises et à prendre toute leur part dans le déploiement des dispositifs conçus par l’État, en particulier dans le cadre des plans de relance. Cette aspiration peut amener les services chargés du développement économique à jouer le rôle de guichets d’information pour les entreprises.

D’après le tableau dressé par les représentants de l’Assemblée des communautés de France (AdCF), un nombre croissant d’intercommunalités tendent à devenir des pivots de l’animation économique de proximité. Outre l’apport d’aides financières et de mesures tendant à construire un environnement propice au développement économique, les EPCI sont conduits à répondre aux questions des entreprises et à établir des réseaux au sein du tissu local. Ils peuvent même jouer le rôle de fédérateurs autour d’un projet territorial centré sur une filière, un site

d'activité ou un enjeu de développement économique (par exemple, les problèmes de recrutement pour certains secteurs d'activité économique ou le soutien à l'innovation).

*c. Un rôle des services de l'État à stabiliser dans le soutien aux entreprises ?*

Ce questionnement découle assez naturellement du constat **de la profonde évolution des moyens affectés aux services économiques de l'État en région (SER), ainsi que des incertitudes quant à l'étendue exacte de leur champ d'intervention.**

● **L'État achève actuellement la réforme dite des « pôles 3E ».** Lancée en 2019, cette réforme s'inscrit dans le cadre du programme « Action publique 2022 » et vise à tirer les conséquences de la répartition des compétences induites par la « loi NOTRe ». Elle repose sur le principe d'une réorganisation des services déconcentrés chargés du développement économique des pôles « entreprises, emploi, économie » (ou « Pôles 3 E »), qui relevaient des DIRECCTE <sup>(1)</sup>, avec la **création des « services économiques de l'État en région » (SeEr) dans un périmètre redéfini.**

Ainsi, **la réforme des pôles 3E s'est accompagnée d'un resserrement des effectifs** : d'après les réponses au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur, la réorganisation se solde par la suppression de 225 postes sur un total de 420 dans les services concernés <sup>(2)</sup>. L'intégralité des effectifs a été repositionnée à l'échelon régional, en cohérence avec l'architecture des compétences étayée par la « loi NOTRe ».

Sur le plan des compétences exercées, **une instruction interministérielle en date du 9 septembre 2020** <sup>(3)</sup> **comporte deux prescriptions essentielles** :

– en premier lieu, **le resserrement des missions des SeEr sur ces trois grandes priorités** que constituent l'appui aux filières stratégiques, l'animation de la politique d'innovation et de transformation numérique, la prévention des difficultés et le soutien aux restructurations d'entreprises ;

– en second lieu, **une articulation renforcée avec les conseils régionaux**, afin de parvenir à une vision partagée pour l'action économique des services déconcentrés de l'État et des conseils régionaux et de tracer les lignes de coopération.

---

(1) Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

(2) La réorganisation a donné lieu à la suppression et à la création de, respectivement, 359 et 225 postes.

(3) Instruction du ministre de l'économie, des finances et de la relance et de la ministre déléguée chargée de l'industrie aux préfets de région du 9 septembre 2020.

Les SeEr mènent leur action au sein des nouvelles directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS)<sup>(1)</sup>. D'après les réponses au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur, des synergies sont recherchées notamment pour l'appui aux mutations économiques et pour l'accompagnement des entreprises en difficulté.

- Comme indiqué dans l'analyse des crédits du programme 134, la programmation budgétaire pour 2022 comporte une certaine stabilisation du plafond d'emplois de la DGE après plusieurs exercices marqués par des réductions d'effectifs. En 2020 et 2021, les SeEr ont bénéficié d'un renforcement temporaire de leurs effectifs afin de faire face aux effets de la crise sanitaire (par le redéploiement de 9 ETP, puis de 50 ETP). D'après les réponses aux questionnaires budgétaires, ces emplois devraient être « résorbés » en 2022.

Or, la crise sanitaire a pu mettre en relief l'importance d'une certaine proximité dans l'exercice des compétences relatives au développement économique et au soutien des entreprises. **Si les SeEr se recentrent sur des fonctions de pilotage et n'assument plus la gestion des aides, votre Rapporteur appelle les pouvoirs publics à une grande vigilance quant aux moyens et aux missions qui leur seront confiés.** De son point de vue, la réforme des pôles 3E justifierait une évaluation à moyen terme.

## 2. Un risque d'empilement des dispositifs ?

Après l'identification des acteurs institutionnels compétents et la compréhension du déroulement des procédures, la connaissance des leviers de financement à leur disposition constitue le second enjeu pour les entreprises. Les débats qu'il suscite paraissent indissociables de l'organisation administrative de notre pays mais aussi de la multiplicité des objectifs poursuivis par l'État et les collectivités territoriales en matière de développement économique.

Les éléments recueillis par votre Rapporteur dans le cadre de ses travaux amènent à conclure que, face à la possibilité de redondance des soutiens aux entreprises, il importe de développer les démarches d'évaluation des outils de financement et de favoriser autant que nécessaire la centralisation de l'information.

### *a. Une possible concurrence des outils de financement à ne pas écarter malgré la relative spécialisation des objectifs*

- Dans le cadre de ses auditions, votre Rapporteur a pu recueillir sur ce point **des analyses assez pertinentes sur le caractère éventuellement redondant et les difficultés de gestion des dispositifs de soutien aux entreprises.**

---

(1) Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2021, les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) regroupent les services et assument les compétences des DIRECCTE et des directions régionales de la cohésion sociale (DRCS).

Dans sa contribution, l'association Villes de France met ainsi en exergue les difficultés que peut occasionner la juxtaposition des conventions et dispositifs d'aides. En effet, leur durée d'application ne suit pas toujours la durée des mandats locaux, régionaux ou nationaux, ce qui peut causer des problèmes de cohérence avec les politiques menées.

Selon la direction générale des entreprises, il n'y aurait pas de risque d'empilement des dispositifs, chaque mesure vise à répondre à un besoin spécifique. De son point de vue, l'État étudierait les aides existantes de manière à s'assurer qu'un nouvel outil poursuivrait bien des finalités différentes. Les critères d'éligibilité permettraient d'ailleurs de garantir la spécificité des actions de soutien aux entreprises, les conditions d'obtention permettant en général de déterminer si le bénéficiaire d'une aide peut être ou non cumulatif. En dernier lieu, la généralisation des appels à projet contribuerait à une sélectivité des aides. Cette position rejoint en partie celle défendue par les représentants de la Banque des territoires, qui estiment que la multiplicité des dispositifs permet d'appréhender pleinement les thématiques, les territoires et les secteurs d'activité dans leur singularité.

- En tout état de cause, la propension des entreprises à recourir à des dispositifs de financement dépend des moyens qu'elles peuvent consacrer à une fonction de veille sur l'actualité législative et réglementaire. Dans une certaine mesure, la mise en place du Grand plan d'investissement (2018-2022) puis du plan de relance décidé en septembre 2020 et, aujourd'hui, du plan d'investissement France 2030 ne contribue pas nécessairement à la lisibilité de l'action de l'État, dès lors qu'ils poursuivent des objectifs économiques similaires.

Dans cette optique, **la création de programmes de développement économique fondés sur le principe d'une géographie prioritaire ne simplifie pas, par ailleurs, la perception des aides effectivement disponibles.** Certes, les programmes tels que « Petites villes de demain », « Action cœur de ville » ou les opérations de revitalisation de territoire (ORT) présentent l'intérêt majeur de dégager des moyens afin de traiter spécifiquement des problématiques économiques propres à des territoires, de surcroît en associant des porteurs de projets locaux et les collectivités. Néanmoins, la question demeure posée de leur coexistence avec la mise en œuvre d'outils de portée plus générale.

### **Des opérations de revitalisation territoriale lancées depuis 2018**

#### **– Les opérations de revitalisation de territoire (ORT)**

Fondées sur les dispositions de la loi du 23 novembre 2018 dite « loi ELAN »<sup>(1)</sup>, les opérations de revitalisation de territoire (ORT) procèdent de conventions destinées à accélérer la mise en œuvre d'un projet de territoire dans les domaines urbain, économique et social. À la fin du mois d'avril 2021, 250 ORT avaient été signées, dont un quart environ concerne plusieurs communes. Au total, le dispositif s'étend sur 400 communes. L'analyse de 60 conventions étudiées (selon un échantillonnage non-aléatoire par quotas) montre que 82 % des ORT portent sur des projets de restructuration des locaux commerciaux vacants ou dégradés et 75 % comprennent des actions de dynamisation d'un centre-ville (par le biais d'animations commerciales ou des formations).

#### **– « Action cœur de ville (ACV) »**

« Action cœur de ville (ACV) » désigne un programme national mis en place en mars 2018, et qui vise à redynamiser les centres des villes moyennes comptant entre 20 000 et 100 000 habitants. Il met notamment l'accent sur des mesures destinées au commerce de proximité et à l'artisanat. 222 villes entrent dans son périmètre. Sa mise en œuvre repose sur des engagements d'un total de 2,1 milliards d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2021, répartis entre plusieurs partenaires financiers : l'État (à hauteur de 334 millions d'euros), la Banque des territoires (840 millions d'euros), Action Logement (550 millions d'euros) et l'Agence nationale de l'habitat [ANAH] (373 millions d'euros).

#### **– « Petites villes de demain » (PVD)**

Programme national lancé en octobre 2020, « Petites villes de demain » vise à donner aux élus des communes de moins de 20 000 habitants qui exercent des fonctions de centralité les moyens de concrétiser leurs projets de revitalisation, dont ceux s'inscrivant dans le champ du développement économique. Le programme comporte des mesures d'accompagnement au diagnostic et au maintien des commerces et de l'artisanat. Il dispose d'un budget prévisionnel d'investissement de 3 milliards d'euros sur la période 2021-2026. D'après les derniers chiffres communiqués environ 1 600 communes devraient pouvoir en bénéficier.

*Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur.*

● Du point de vue de votre Rapporteur, la multiplicité des dispositifs rend indispensable un travail d'évaluation régulier. Cette exigence s'impose en premier lieu à l'État, au regard de l'importance des financements qu'il apporte.

Dans cette optique, il **apparaît indispensable de renforcer les moyens de l'évaluation parlementaire sur l'efficacité et le coût du soutien aux entreprises, dans le cadre des aides directement assurées par l'État, ainsi que dans celui des partenariats et programmes de développement locaux.**

Cette démarche pourrait consister à **compléter les objectifs figurant dans les projets annuels de performance (notamment celui du programme 134)** par des indicateurs relatifs à l'impact des aides, mais aussi aux conditions de leurs accès pour les entreprises. Il s'agirait également de **compléter le contenu du rapport**

---

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

**annexé au projet de loi de finances initiale et consacré à l'« Effort financier de l'État en faveur des petites et moyennes entreprises » (dit « Jaune budgétaire »).**

***b. Des actions nécessaires afin de centraliser et de faciliter l'information des entreprises***

Outre la simplification des procédures, voire des dispositifs de financement, l'accompagnement des chefs d'entreprises dans les démarches nécessaires à leur obtention constitue aujourd'hui un besoin identifié. Y répondre suppose à l'évidence de travailler sur deux axes.

**Le premier axe de travail porte sur l'organisation d'une communication efficace autour des aides aux entreprises existantes et des conditions nécessaires à leur obtention.**

D'après les éléments recueillis auprès de la direction générale des entreprises, les services ministériels travaillent au développement d'un portail des entreprises, avec pour aboutissement la création du site public *aides-entreprises.fr*. Cet outil vise à permettre le recensement en temps réel de toutes les aides existant en France, ainsi que l'identification, par entrepreneur, des aides auxquelles il peut prétendre en fonction de son projet et de sa localisation géographique. D'après les informations communiquées à votre Rapporteur, le site devrait être opérationnel en 2022. À l'évidence, il s'agit là d'un instrument d'information pertinent, dont l'efficacité suppose cependant une pleine association des collectivités territoriales.

**Le second axe de travail consiste à simplifier les formalités administratives qui conditionnent le bénéfice des aides aux entreprises et, au-delà, scandent les grandes phases de la vie des entreprises.**

Dans cette perspective, les services de la DGE s'emploient depuis plusieurs années à mettre en place des services en ligne susceptibles de permettre aux entrepreneurs d'accomplir à distance un certain nombre de démarches.

Ainsi, le portail « Guichet entreprises », créé en 2015 et renouvelé en 2018, permet notamment d'accomplir à distance les formalités nécessaires à la création, aux modifications de situation et à la cessation d'activité d'une entreprise. D'après les documents budgétaires, le service a collecté les dossiers de 15,9 % des entreprises créées en France, ce qui représente 123 018 dossiers.

Au cours de leur audition, les représentants de la DGE ont indiqué qu'une nouvelle plateforme avait été lancée en juillet 2021 et devrait être étendue à l'ensemble des entreprises au début de l'année 2022. Elle aurait vocation à remplacer les sept réseaux de centres de formalités des entreprises.

Les réponses au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur font également état de la mise en place, sur une plateforme en ligne unique, d'un registre général dématérialisé ayant pour objet la centralisation des informations des entreprises.



**Sous réserve d'une évaluation de ces outils et de leur accessibilité pour les entrepreneurs, votre Rapporteur ne peut qu'appeler le Gouvernement à concrétiser ces projets. Toutefois, le développement des outils d'information et des démarches en ligne ne saurait dispenser les pouvoirs publics de poursuivre l'indispensable simplification de notre droit et de nos procédures.**

### **3. Les besoins de relais et de coordination à l'échelle locale**

La crise sanitaire provoquée par la covid-19 a montré l'intérêt, pour l'État, de disposer de relais locaux, tant pour la mise en œuvre efficace de mesures décidées dans l'urgence que pour l'information du public. À bien des égards, cet enseignement s'applique à l'organisation de l'aide aux entreprises. Votre Rapporteur en tire deux conclusions.

**• En premier lieu, il importe de tirer parti du rôle joué par les chambres de commerce et d'industrie (CCI), ainsi que par les chambres des métiers de l'artisanat (CMA), auprès des entreprises.**

Les réponses au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur rendent compte de la multiplicité des actions réalisées par les CCI et les CMA, à la demande de l'État <sup>(1)</sup>, dans l'accompagnement des entreprises dans le contexte exceptionnel créé par l'épidémie de covid-19. D'après cette source, cette implication s'est concrétisée par :

– la mise en place de premières cellules d'appui aux entreprises dès février 2020 ;

– l'organisation d'une prise de contact avec les entreprises identifiées comme présentant des fragilités, avec 820 000 contacts d'entreprises et 250 000 entreprises bénéficiant d'un accompagnement personnalisé (par exemple, dans la constitution des dossiers de demande d'aide) ;

– la participation à l'ensemble des cellules d'urgence et la transmission aux pouvoirs publics d'informations en temps réel sur la situation des entreprises, leurs besoins en aides directes et soutien à la trésorerie, ainsi que sur les évolutions et adaptations nécessaires des dispositifs nationaux.

De fait, il existe une certaine proximité entre, d'une part, les CCI et les CMA et, d'autre part, le tissu des entreprises même si des disparités peuvent exister à l'échelle du territoire national. Dès lors, **votre Rapporteur estime qu'il importe pour l'État de s'appuyer davantage sur ces réseaux afin d'améliorer l'accès des entreprises aux dispositifs de soutien qui leur sont destinés.** À cette fin, il pourrait être envisagé de préciser les missions des CCI et CMA dans le cadre des conventions d'objectifs et de moyens – dont plusieurs viendront prochainement à

---

(1) Dans une lettre de mission en date du 17 mars 2020, le ministre de l'économie, des finances et de la relance a demandé au réseau des CCI, tout comme à celui des CMA, d'être « l'interlocuteur de premier niveau des entreprises ressortissant de leur champ d'action ».

expiration – <sup>(1)</sup> en leur confiant expressément le soin d’informer et d’accompagner les entreprises au sujet des aides publiques.

• Dans un même souci de publicité donnée aux aides publiques en faveur des entreprises, **il apparaît également souhaitable de mener des campagnes d’information à propos des financements proposés par BPI France.**

La connaissance des solutions et outils de la banque semble aujourd’hui reposer sur l’activité et les contacts pris par les chargés d’affaires, ainsi que sur le « bouche-à-oreille » des clients, des partenaires bancaires, voire des élus. Elle tient également à la participation de ses représentants à des événements tels que French Fab tour ou BPI France Inno Génération. Abstraction faite d’un taux de satisfaction très élevé dans des études d’opinion, rien n’assure que les dispositifs portés par BPI France jouissent d’une visibilité considérable en dehors du cercle des clients et des partenaires souvent situés dans les grands pôles métropolitains excluant ainsi toutes les entreprises situées en dehors de ces lieux géographiques.

• **En second lieu, il convient d’enraciner l’action de l’État par un appui à des réseaux locaux et une meilleure coordination de ses services.**

De ce point de vue, l’initiative « Territoires d’industrie » semble pouvoir offrir un modèle en vue de la conclusion de partenariats susceptibles de renouveler la conduite des projets de développement économique.

Annoncée par le Premier ministre le 22 novembre 2018, l’initiative vise à financer des projets définis par les acteurs locaux et ayant pour objectif le rétablissement d’activités industrielles dans 148 territoires considérés comme disposant d’un potentiel particulier de réindustrialisation. Elle s’appuie sur des engagements d’un montant global de 2 milliards d’euros et associe sept opérateurs nationaux : la Banque des territoires, Business France, BPI France, l’ADEME, Action logement, l’APEC et Pôle emploi. Dans ce cadre, la Banque des territoires apporte des co-financement d’études et des crédits d’ingénierie, des investissements en fonds propres et quasi-fonds propres, des prêts (de court, moyen et long terme), ainsi que des services et garanties bancaires. À la fin du mois de septembre 2021, on dénombrait 1 800 projets à l’échelle des 148 territoires identifiés.

À l’évidence, la réussite de ce type de partenariat nouveau suppose la capacité de l’État à coordonner l’action de ses opérateurs, ce qui logiquement soulève la question d’un interlocuteur unique dans la conduite de projet de développement économique.

---

(1) La détermination des missions prioritaires du réseau des chambres de commerce et d’industrie – financées en tout ou partie par la taxe pour frais de chambre – procède des dispositions du contrat d’objectifs et de performance (COP), signé par l’État et CCI France le 15 avril 2019. Dans chaque région, des conventions d’objectifs et de moyens (COM), signées entre l’État, la CCI de région et CCI France, déclinent ces missions, depuis la fin de l’année 2019, en conformité avec le COP, mais en tenant compte des particularités locales.

Compte tenu des dispositions du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 <sup>(1)</sup>, ainsi que des réformes intervenues depuis 2015 dans l'organisation des services de l'État, ce rôle pourrait en principe incomber au préfet de région. Toutefois, la conduite de projets et la gestion d'aide aux entreprises appellent sans doute davantage de proximité. C'est la raison pour laquelle **votre Rapporteur estime qu'il conviendrait de confier aux sous-préfets la mission d'assurer une coordination des aides aux entreprises à l'échelle infradépartementale.**

Cette proposition ne paraît pas hors de propos au regard de l'évolution du rôle assigné à ces fonctionnaires.

Ainsi, aux termes de la troisième directive nationale d'orientation des préfetures et sous-préfetures pour la période 2016-2018, le ministère de l'intérieur avait réaffirmé le rôle que devaient continuer à jouer les sous-préfetures pour affirmer la présence de l'État. Outre le maintien de leur intervention aux premiers stades du contrôle de légalité, les sous-préfets devaient contribuer au développement d'une ingénierie territoriale en accompagnant les projets locaux. Plus récemment, le Gouvernement a créé en août 2020 des sous-préfets à la relance afin d'organiser la coordination des politiques publiques en vue de l'organisation de la sortie de la crise sanitaire au plan économique. Au premier trimestre 2021, le nombre de sous-préfets effectivement installés s'élevait à trente. En conséquence, le maillage du territoire n'était pas assuré, certains départements possédant un sous-préfet à la relance quand d'autres départements n'en disposaient qu'un seul.

---

(1) Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du mardi 19 octobre 2021, la commission des affaires économiques a poursuivi l'examen pour avis des crédits de la mission « Économie », sur le rapport de Mme Anne-Laure Blin.*

*(Entreprises). Mme Anne-Laure Blin, rapporteure pour avis (Entreprises).* Le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* doit être jugé compte tenu des difficultés inédites et redoutables que traversent les entreprises françaises dans le contexte créé par l'épidémie de la covid-19. À l'aune des finalités que lui assigne la maquette budgétaire, on aurait pu s'attendre à ce que ce programme apporte en la matière une contribution décisive. Or, je l'avoue, je ne vois rien de tel dans les crédits et emplois que nous propose le Gouvernement.

Malheureusement, le constat n'est pas nouveau ! En conclusion de son avis budgétaire sur le projet de loi de finances initiale pour 2021, notre collègue Rémi Delatte avait déjà mis en lumière une discordance entre les moyens et les objectifs affichés. Il déplorait non seulement une maquette budgétaire insuffisante par son contenu, mais aussi et surtout une hausse trompeuse des crédits.

Je ne peux que renouveler ce diagnostic, au vu des deux constats développés dans la première partie de mon avis budgétaire.

Le premier concerne le périmètre du programme. Certes, avec près de 1 631 millions d'euros en crédits de paiement, les ressources budgétaires allouées dans ce cadre enregistrent une hausse de 31,88 % par rapport à la loi de finances initiale de 2021. Mais le programme 134 ne contient en réalité qu'une partie restreinte des moyens relatifs au développement des entreprises. Ainsi, le seul programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance* dispose de 904 millions d'euros en autorisations d'engagement au titre du financement des entreprises, et 103 millions pour son action 03 *Plan de soutien à l'export*.

Le second constat porte sur la dynamique même des moyens du programme 134, qui ressort dans une large mesure d'un effet d'optique. De fait, la hausse très soutenue des crédits résulte, en réalité, de l'évolution du financement des compensations accordées à La Poste pour le service universel postal et ses missions d'aménagement du territoire. Le service universel donne ainsi lieu à l'inscription d'une dotation de 520 millions. En outre, la programmation budgétaire pour 2022 renforce la subvention accordée par l'État afin de remédier à l'insuffisance des ressources fiscales allouées au Fonds postal national de péréquation territoriale.

Pour le reste, l'impact des financements strictement dévolus au soutien des entreprises paraît incertain ou mérite d'être nuancé.

Il en va ainsi des dépenses fiscales. D'après le projet annuel de performances pour 2022, le programme 134 supporte soixante-cinq dispositifs. Leur montant prévisionnel s'élève à un peu plus de 20 milliards d'euros, contre 17 milliards en 2021. Je note que ce chiffrage – au demeurant non renseigné pour certains dispositifs – conserve une part d'imprécision.

S'agissant des actions budgétaires, chacun pourra convenir du caractère pour le moins contrasté de l'évolution des financements programmés.

J'attire ainsi votre attention sur la baisse très sensible des crédits demandés au titre de la compensation pour les sites très électro-intensifs. Dans le cadre de l'action 23 *Industrie et services*, il est prévu de lui allouer 344 millions d'euros. D'après les réponses du Gouvernement, cette budgétisation tiendrait compte d'une évolution des paramètres de calcul de compensation et s'inscrirait dans la perspective de l'entrée en vigueur de nouvelles lignes directrices européennes en 2022. La programmation budgétaire n'en aboutit pas moins à une réduction de 14 % de l'enveloppe consacrée à ce dispositif. Il conviendra d'en mesurer précisément les effets.

Par ailleurs, à l'échelle de l'ensemble du programme, l'analyse des documents budgétaires montre que la réduction du plafond d'emplois se poursuit : il est proposé d'autoriser un effectif maximal de 4 448 équivalents temps plein travaillés, contre 4 532 en loi de finances initiale pour 2021. Ce mouvement montre une stabilisation relative des emplois accordés à la direction générale des entreprises (DGE), alors que les précédents exercices se caractérisaient par des réductions d'effectifs assez sensibles.

Pour ce qui concerne les autorités administratives indépendantes et les services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), la programmation pour 2022 comporte quelques emplois supplémentaires, notamment au bénéfice de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.

Aussi, compte tenu des doutes qui pèsent sur son efficacité, je donnerai un avis défavorable à l'adoption des crédits et des emplois du programme 134.

Quant à la partie thématique de mon avis, j'ai choisi de la consacrer aux modalités d'accompagnement et de soutien auxquelles recourent les collectivités publiques.

Comme chacun le sait, cette politique s'appuie sur des instruments très divers et fait intervenir de nombreux acteurs aux échelons national et local. Mon évaluation porte sur les instruments et les circuits de financement de l'aide publique aux entreprises, notamment au regard des enseignements de la crise sanitaire. Beaucoup de questions demeurent quant à la pertinence des aides aux entreprises et à l'efficacité des procédures qui permettent d'y accéder. Sous réserve d'une évaluation plus précise, je souhaiterais avancer ici deux idées.

Premièrement, le soutien financier apporté aux entreprises par les collectivités publiques peut être considéré comme relativement important et diversifié. En pratique, il s'appuie sur une pluralité de dispositifs de nature à couvrir les besoins de financement des entreprises dans leur ensemble.

En 2021, les crédits des actions du budget général susceptible de bénéficier à l'ensemble des entreprises peuvent être évalués à 3,713 milliards d'euros en crédits de paiement.

En ce qui concerne les régions, les statistiques consolidées pour l'exercice en cours font état d'une dépense prévisionnelle de 3,2 milliards pour l'ensemble des collectivités.

S'agissant de l'État, les aides directes aux entreprises reposent sur les dépenses fiscales et sur quelques dispositifs circonscrits. Je pense ici au Fonds de développement économique et social, qui assure le financement de prêts aux entreprises en difficulté. En dehors des ressources procurées par le budget général, l'État s'appuie sur les outils et solutions de financement proposés par BPI France, voire, de manière plus indirecte, sur les outils de la Banque des territoires.

En ce qui concerne les collectivités territoriales, les dispositifs d'accompagnement et de soutien des entreprises peuvent également revêtir des formes relativement diverses. Les instruments utilisés varient ainsi suivant les collectivités, en conséquence de la répartition des compétences accentuée par la loi NOTRe, loi portant nouvelle organisation territoriale de la République de 2015. Leur multiplicité et l'importance des sommes parfois mobilisées témoignent d'un véritable engagement des régions, des intercommunalités et des communes. Il faut souligner l'apport substantiel des collectivités territoriales, qui ont pris des initiatives et fourni un concours utile à notre économie.

Ainsi, les régions ont engagé près de 2,6 milliards d'euros de dépenses exceptionnelles, dont 774 millions consacrés plus particulièrement au soutien à l'industrie, à l'artisanat, au commerce et aux autres services. Même si je n'ai pu disposer de chiffres consolidés, les auditions que j'ai réalisées et les témoignages du terrain – qui doivent correspondre à ceux que vous pouvez recueillir – montrent que d'autres échelons territoriaux, à l'exemple des intercommunalités, ont pu renforcer très sensiblement leurs interventions dans l'économie locale.

Il convient aussi de souligner les potentiels que recèlent les fonds d'investissement et les accords régionaux de relance. Sous réserve d'une évaluation, les fonds d'investissement semblent avoir contribué à la consolidation des fonds propres des entreprises grâce à des avances remboursables.

Si elle demande à être expertisée, l'émergence de nouvelles coopérations et d'adaptations de circonstance dans le contexte de la crise sanitaire mérite sans doute réflexion. Pour ce qui concerne l'État, la nécessité de créer des aides aux entreprises dans l'urgence a pu conduire – et c'est heureux ! – à un décloisonnement des services. Ont été notamment installées ou réactivées des cellules de veille censées

apporter aux entreprises un accompagnement personnalisé, sous l'autorité des commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises (CRP). Mais rien ne permet aujourd'hui de conclure à l'efficacité du dispositif sur l'ensemble du territoire, et pour cause : les CRP et leurs adjoints sont à peine soixante-dix en métropole ! On peut dès lors s'interroger sur la pertinence de leur implantation, ainsi que sur leur capacité à se montrer réellement proactifs.

La seconde idée que je souhaite partager avec vous est que l'organisation des aides aux entreprises peut être considérée comme perfectible, dans son organisation comme dans sa gestion. Au-delà du niveau des ressources mobilisées, l'efficacité des dispositifs d'accompagnement et de soutien exige qu'ils soient lisibles et accessibles.

La réalisation de ces objectifs n'implique pas nécessairement une remise en cause du partage des compétences en matière de développement économique. Les régions s'emploient à devenir des interlocuteurs incontournables pour les entreprises et à prendre toute leur part dans le déploiement des dispositifs. En outre, des écosystèmes émergent à l'échelle locale qui peuvent avoir pour pivot un nombre croissant d'intercommunalités.

De mon point de vue, le véritable questionnement doit porter sur la place de l'État dans l'organisation de l'aide économique à l'échelle locale. L'année 2022 devrait voir l'achèvement de la réforme dite des pôles 3E. Cette réforme vise la réorganisation des services déconcentrés chargés du développement économique, qui relevaient des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, les DIRECCTE, dans le cadre de la création des services économiques de l'État en région, les fameux SEER. Elle a abouti à une redéfinition du périmètre des missions et à un resserrement des effectifs – quelque 225 postes sur 420 sont supprimés. Je l'ai dit, la programmation budgétaire pour 2022 comporte une stabilisation du plafond d'emplois de la DGE. Néanmoins, même si les SEER se recentrent sur des fonctions de pilotage et n'assument pas la gestion des aides, je ne peux qu'appeler le Gouvernement à une grande vigilance quant aux moyens et missions qui leur seront confiés.

Au-delà des complexités de notre organisation administrative, l'empilement des dispositifs constitue le véritable écueil des politiques de soutien aux entreprises. Des élus locaux soulignent ainsi les difficultés que peut occasionner la juxtaposition des conventions et des dispositifs d'aide. En outre, la création de programmes de développement économique fondés sur le principe d'une géographie prioritaire ne simplifie pas nécessairement la perception des aides existantes.

C'est la raison pour laquelle je juge indispensable de renforcer les moyens dévolus à l'évaluation parlementaire de l'efficacité et du coût du soutien de l'État aux entreprises. Dans mon esprit, cette évaluation devrait porter sur les aides relevant des dispositifs expressément financés par le budget général, mais aussi sur celles accordées dans le cadre de partenariats et de programmes de développement locaux.



L'accompagnement des chefs d'entreprise constitue aujourd'hui un besoin clairement identifié. Organiser une communication efficace au sujet des aides existantes et des conditions nécessaires à leur obtention peut apporter une solution dans l'immédiat, mais, plus profondément, il convient de simplifier les formalités administratives incombant aux entreprises. À ce propos, les services ministériels m'ont confirmé qu'ils travaillaient toujours à la création et au développement de portails qui permettraient aux entrepreneurs de s'informer sur les démarches administratives ou de les accomplir en ligne, voire à la perspective d'un guichet unique par lequel on procéderait à distance à l'ensemble des formalités. Les guichets uniques, nous en entendons souvent parler, mais ils ne sont pas toujours mis en œuvre. Je ne peux donc qu'appeler le Gouvernement à concrétiser très rapidement ces projets. Mais il faut surtout faire œuvre de simplification pour accompagner les entreprises, au lieu de toujours les contraindre par de nouvelles normes.

En dernier lieu, je tiens à mettre l'accent sur l'importance des relais et de la coordination à l'échelle locale. La crise sanitaire a montré l'intérêt pour l'État de disposer de relais locaux, tant pour mettre efficacement en œuvre les mesures que pour informer le public. La puissance publique n'a pas besoin de se réinventer : au contraire, elle doit s'appuyer davantage sur les réseaux existants, notamment les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat. Il convient de tirer parti de leur proximité avec le terrain pour améliorer l'accès des entreprises aux dispositifs de soutien qui leur sont destinés. Une telle démarche pourrait justifier que l'État confie expressément aux réseaux, dans le cadre de leurs missions prioritaires, le soin d'informer leurs adhérents des aides aux entreprises.

Dans un même souci de publicité des politiques publiques, il conviendrait de mener des campagnes d'information à propos des outils et solutions de financement proposés par BPI France. Rien n'assure, en effet, que ces dispositifs jouissent d'une grande visibilité en dehors du cercle des clients et des partenaires souvent situés dans les grands pôles métropolitains – ce qui, en pratique, exclut les entreprises situées en zone rurale. C'est essentiel : le niveau d'information des entreprises dépend très souvent non seulement de leur taille mais aussi de leur situation géographique.

Enfin, nous devrions évaluer au plus vite l'apport des initiatives permettant de susciter des partenariats entre l'État, ses établissements, les opérateurs nationaux, les collectivités locales et les opérateurs économiques. Cela permettrait d'identifier un interlocuteur unique de l'État dans la conduite de projets de développement économique, alors qu'aujourd'hui, le sujet relève de plusieurs ministères concernés par les questions de ruralité, de tourisme ou d'agriculture.

**Mme Corinne Vignon (LaREM).** Depuis le début de la législature, notre majorité s'est engagée en faveur de la compétitivité des entreprises, notamment par le vote de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi PACTE), en 2019, et par le « quoi qu'il en coûte » annoncé par le Président de la République dès le début de la crise sanitaire – un mantra qui a permis le déploiement d'aides massives et le soutien aux entreprises.

Nous examinons aujourd'hui le dernier budget du quinquennat qui traduit une nouvelle fois les priorités du Gouvernement en matière d'aide aux entreprises. Ainsi, les crédits du programme 134 visent trois objectifs stratégiques.

Premièrement, ils servent à accompagner la numérisation des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI). En juin 2021, près de 64 000 entreprises ont bénéficié du chèque numérique et près de 17 000 d'un diagnostic numérique et d'un plan d'action individualisé. Notre but est de poursuivre cet accompagnement afin que, en 2022, 110 000 entreprises reçoivent le chèque numérique et 30 000 un diagnostic numérique. L'objectif est de conduire les TPE (très petites entreprises), PME et ETI vers les technologies de l'industrie du futur.

Deuxièmement, nous continuons de soutenir les entreprises à l'export. En 2022, 85 millions d'euros seront attribués à Business France dans le cadre de la mission *Économie* pour accompagner le développement international des entreprises, favoriser leurs exportations et gérer le volontariat international en entreprise. Le plan de relance prévoit par ailleurs d'investir 14,8 millions d'euros de crédits de paiement dans un plan de soutien à l'export, afin de mieux accompagner les PME et ETI à l'heure où l'activité reprend sur certains marchés internationaux.

Troisièmement, nous investissons pour le futur. Ainsi, la mission *Investissements d'avenir* prévoit 418 millions d'euros afin d'aider les entreprises à relever les grands défis économiques que constituent pour elles l'innovation, l'investissement, l'évolution des modèles d'affaires, la structuration des filières, l'internationalisation ou encore le renforcement de la qualification des salariés.

Enfin, le Président de la République a annoncé des investissements en faveur des entreprises dans le cadre du plan France 2030.

Parce que notre volonté est de soutenir efficacement le tissu économique de notre pays, le groupe La République en Marche votera les crédits de cette mission.

**M. Jérôme Nury (LR).** Je tiens d'abord à remercier Mme Anne-Laure Blin pour son travail d'analyse pertinent. Comme pour de nombreuses autres, il faut souligner l'opacité de la présentation de cette mission, avec son capharnaüm de tableaux où l'on peine à retrouver le chiffre des montants véritablement dévolus à la mission concernée. Le fait que, comme l'an dernier, des crédits liés au sujet qui nous occupe se trouvent relever de la mission *Plan de relance*, dans le cadre du programme *Compétitivité*, ajoute à la confusion. Nous le disons souvent, plus de clarté dans la présentation et plus de logique dans la répartition des chiffres et des missions faciliteraient le travail des parlementaires, donc l'exercice de leur pouvoir de contrôle et d'amendement.

Sur le fond, la mission *Économie* est censée avoir pour objectif de favoriser un environnement propice à une croissance durable et équilibrée de notre économie,

c'est-à-dire de favoriser l'emploi, la compétitivité et le développement des exportations tout en garantissant la sécurité des citoyens et des consommateurs.

À cet égard, deux sujets appellent mon attention. Le premier est le financement par l'État de 650 millions d'euros à verser à l'entreprise La Poste pour maintenir son activité d'intérêt général. Le Gouvernement justifie cette hausse de crédits par la baisse du volume de courrier et par la hausse du coût du service postal pour l'entreprise publique. Mais ce ferme soutien de la part de l'État devrait s'accompagner de la fixation de plusieurs objectifs aujourd'hui déficients. En premier lieu, il faut que les postiers et l'ensemble des personnels soient mieux considérés par l'entreprise, qui modifie missions, tournées et horaires sans se vraiment se soucier de leurs conditions de travail, ni de l'intérêt des usagers. Dans un contexte où le service postal est de plus en plus catastrophique, où les délais s'allongent – J+2 devient J+7 –, où du courrier est perdu ou arrive à seize ou dix-sept heures en milieu rural, La Poste devrait être davantage contrôlée et encadrée par l'État, actionnaire et prescripteur du service public.

Deuxième sujet : la disparition du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), qui se trouvait dans cette mission. C'est une véritable catastrophe pour nos commerçants, artisans et TPE ! L'État maintient la taxation des grandes surfaces mais n'en reverse pas le produit au commerce de proximité, comme c'était le système à l'origine. Alors que ce secteur aurait besoin de se moderniser, d'adapter ses offres pour lutter activement face à un *e-commerce* agressif, alors que les artisans et commerçants ont souffert de la crise sanitaire et qu'ils doivent aujourd'hui se relancer, l'État est totalement absent. L'outil FISAC ayant été supprimé par la majorité, les collectivités locales, départements, régions, intercommunalités se retrouvent seules pour accompagner les commerçants et artisans à travers les dispositifs collectifs que sont les opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce – ORAC –, et les opérations collectives de modernisation – OCM.

Ce programme *Développement des entreprises* n'est donc pas satisfaisant, car il oublie des secteurs entiers de notre économie locale, notamment rurale, et ignore les artisans, les commerçants et les TPE. C'est pourquoi nous ne pouvons pas l'approuver.

**Mme Marguerite Deprez-Audebert (MoDem).** Je tiens d'abord à vous remercier, Madame la rapporteure, pour cette présentation très argumentée. Le soutien au développement des entreprises ainsi qu'à leur compétitivité, à la croissance et à l'emploi est, bien sûr, une priorité pour notre groupe. En témoigne la détermination avec laquelle nous avons participé, avec la majorité, à la mise en place de mesures d'aide aux entrepreneurs et aux salariés afin d'atténuer les effets de la crise sanitaire et économique. Ces efforts ont payé : le ministère de l'économie, des finances et de la relance a révisé à la hausse sa prévision de croissance, à 6,25 % du PIB, suivant ainsi les estimations de la Banque de France et de l'OCDE. L'année prochaine, la reprise se poursuivra et le taux de croissance devrait s'établir à 4 %.

Le programme *Développement des entreprises et régulations* s'inscrit dans cette dynamique. Il vise notamment à développer la compétitivité des entreprises et à établir un cadre propice à la croissance et à l'emploi. C'est la raison pour laquelle le groupe Démocrate se félicite particulièrement de la hausse de plus de 31 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de ce programme – c'est l'une des plus importantes de la mission *Économie*.

Le projet de loi de finances pour 2022 s'inscrit dans la continuité des budgets précédents, marqués par une croissance ininterrompue des financements inscrits au programme 134. Ce soutien ambitieux montre l'importance que nous accordons au soutien aux entreprises, outil crucial pour aider notre économie à exploiter pleinement son potentiel. Le groupe démocrate est donc favorable à l'adoption des crédits du programme *Développement des entreprises et régulations*.

Vous n'avez pas manqué de souligner dans votre rapport que la hausse observée doit être nuancée car elle est largement liée à l'action 04 *Développement des postes, des télécommunications et du numérique*. Ceci s'explique par la nécessité de maintenir le service d'acheminement universel assuré par La Poste. Après la crise de la covid-2019, il est essentiel de soutenir ce service d'intérêt général dont l'équilibre financier a été fortement dégradé par l'importante diminution des plis échangés pendant la crise sanitaire et économique, mais aussi par la baisse structurelle très sensible du volume de courrier, passé en quelques années de 18 à 5 milliards d'objets.

Un éventail plus large de mesures de soutien aux entreprises mérite d'être relevé. Je ne citerai que les 11,8 milliards d'euros du fonds de solidarité, dont 2 millions d'entreprises ont bénéficié, les 35 milliards d'euros du chômage partiel, qui ont aidé près de 8 millions de salariés, et les 140 milliards d'euros de prêts garantis par l'État.

Au-delà des mesures liées à la crise, il convient de mentionner les mesures fiscales à plus long terme que nous avons adoptées dès le début du mandat. Rendre la fiscalité plus avantageuse pour nos entreprises, c'est renforcer leur compétitivité et leur attractivité. Tel est l'objet de la baisse des impôts de production, à hauteur de 10 milliards d'euros, qui s'applique depuis cette année, ou encore de la réduction progressive de l'impôt sur les sociétés, qui devra converger vers la moyenne européenne dès l'année prochaine. Ces incitations fiscales nous aideront à atteindre nos objectifs.

Le Gouvernement s'est aussi engagé de manière particulièrement active au plan international et européen afin de défendre l'idée d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières européennes, ainsi que d'une taxation minimale des multinationales, qui a donné lieu à un accord au sein de l'OCDE. Ces avancées doivent nous permettre de mieux protéger les entreprises françaises face à la concurrence déloyale en matière fiscale et environnementale.

**M. Olivier Falorni (LT).** Pendant près de dix-huit mois, la covid-19 aura mis notre économie à rude épreuve.

Aujourd'hui, les perspectives s'améliorent – j'en veux pour preuve les prévisions des instituts, qui tablent sur une croissance de 6 % en 2021 et pour 2022. Pour nos entreprises malmenées par la conjoncture se profile enfin, nous l'espérons, la promesse de jours meilleurs.

Pour autant, plusieurs événements viennent ternir les perspectives de reprise : la disparition du fonds de solidarité au 1<sup>er</sup> octobre, puis le remboursement des prêts garantis par l'État pourraient avoir des conséquences importantes sur le tissu productif tricolore. La vigilance est de mise afin que les entreprises ne se trouvent pas d'ici quelques mois face à un mur de dettes.

Autre préoccupation exprimée par les acteurs économiques : le difficile approvisionnement en matières premières, à cause de la hausse des prix ou des pénuries. Il faut aller plus loin que les aménagements proposés par le Gouvernement à l'exécution des contrats publics et définir une véritable stratégie de sécurisation de la chaîne d'approvisionnement.

Quant au programme *Développement des entreprises et régulations*, en dépit de la hausse de ses crédits, force est de constater qu'il manque toujours d'ambition. Une part importante des crédits dédiés au soutien de l'économie n'y est pas inscrite mais se trouve dans le plan de relance.

La suppression du FISAC, en 2020, a contribué à vider le programme de sa substance. Le groupe Libertés et territoires est convaincu qu'il aurait fallu au contraire maintenir des aides directes aux commerces de proximité, gérées au plus près des réalités des territoires. Nous défendons également de longue date une égalité de traitement entre le commerce physique et le commerce en ligne, qu'assurerait notamment l'assujettissement des entrepôts de vente en ligne à la taxe sur les surfaces commerciales.

Le programme finance en outre les activités de la DGCCRF, responsable de la régulation concurrentielle des marchés, de la protection économique et de la sécurité du consommateur. Cette direction a su, à plusieurs reprises, démontrer le rôle déterminant de contrôle qu'elle joue dans l'économie. L'enquête qu'elle a menée en 2020 sur la vente en ligne a, par exemple, mis en lumière des manquements importants, plus de 60 % des produits testés présentant des anomalies. Afin de permettre à la DGCCRF de mener à bien cette mission de veille essentielle, il est nécessaire de préserver ses moyens. Or, les trois derniers PLF ont consacré une baisse de ses effectifs. Alors que nos TPE et PME s'efforcent de retrouver leur niveau d'activité d'avant la crise, il convient de les accompagner dans la relance, notamment en rétablissant une concurrence équitable avec le commerce en ligne.

**M. Dino Cinieri.** Je voudrais d'abord féliciter Mme Anne-Laure Blin pour la qualité de son rapport. Je partage l'appréciation de la rapporteure pour avis sur

l'illisibilité du plan de relance et des dispositifs annoncés par le Président de la République, France 2030 et Territoires d'industrie. Les perspectives n'en sont pas claires. Le plan de relance est mal calibré, trop tardif et insuffisant pour protéger les plus fragiles ; les mesures destinées aux entreprises sont souvent compliquées. Comment le plan sera-t-il financé ? La Cour des comptes a fait part de ses inquiétudes en la matière. Notre collègue Éric Woerth, par ailleurs président de la commission des finances, redoute une bombe à retardement : le creusement d'une dette vertigineuse et l'incapacité de la rembourser, mais aussi de résister à d'autres crises.

**Mme Michèle Crouzet.** De manière générale, ainsi que Mme Marguerite Deprez-Audebert et beaucoup d'autres collègues présents ici, je me félicite de la hausse des crédits alloués au programme 134.

Dans la seconde partie de votre rapport, vous vous interrogez, madame la rapporteure pour avis, sur les dispositifs de soutien aux entreprises. La plupart de vos remarques y sont assorties de questions. Vous soulignez le caractère éventuellement redondant des dispositifs de soutien aux entreprises, ainsi que des difficultés de gestion. Pourtant, vous écrivez que la direction générale des entreprises ne pointe aucun risque d'empilement des dispositifs, chacun d'entre eux répondant à un besoin spécifique. La Banque des territoires abonde dans ce sens. Quels sont donc les dispositifs d'aide à nos entreprises qui se recourent trop pour être efficaces, et quelles sont les difficultés qu'elles rencontrent ? Surtout, que préconisez-vous pour y remédier ?

**Mme Anne-Laure Blin, rapporteure pour avis.** En premier lieu, je rappelle que nous sommes appelés à nous prononcer sur le programme 134, et non à analyser la politique économique du Gouvernement dans son ensemble – même si les deux sont liés.

On ne peut nier que l'augmentation des crédits de ce programme est essentiellement due à la hausse des moyens alloués à La Poste : c'est un fait incontestable, ce sont des chiffres. Cette hausse n'est pas destinée à accompagner une réforme des modalités de distribution ; le Gouvernement n'a aucunement l'intention de revoir les missions qui sont dévolues à La Poste. Le programme ne bénéficie donc d'aucune hausse substantielle de crédits. En revanche, il enregistre une baisse s'agissant des sites électro-intensifs. Les chiffres ne mentent pas.

Il n'y a aucune visibilité sur le moyen terme, aucune lisibilité sur l'articulation avec le plan de relance. Aucune perspective économique n'est donnée à nos entrepreneurs puisque les mesures prises dans le cadre du plan de relance ont vocation à s'éteindre l'année prochaine. C'est la raison pour laquelle l'exécutif et le Président de la République s'emploient à annoncer de nouveaux mécanismes, mais sans la moindre lisibilité pour nos entrepreneurs plongés dans le flou.

J'ai évoqué la direction générale des entreprises dans mon rapport car j'ai auditionné ses responsables. Dans la mesure où elle fait partie du ministère de

l'économie, des finances et de la relance, elle n'est sans doute pas la mieux placée pour critiquer des dispositifs dont la mise en œuvre lui incombe. En revanche, dans d'autres auditions que j'ai menées, l'empilement des dispositifs de soutien a bien été relevé par plusieurs collectivités, élus locaux et entreprises.

Les montants ne sont pas en cause : je ne nie pas un certain investissement de l'État. Mais, pour améliorer l'environnement économique des entreprises, nous devons leur assurer – c'est notre rôle de parlementaires – une stabilité et des perspectives, ce que ce budget ne leur offre pas, faute de visibilité à long terme.

Vos discussions avec les chefs d'entreprise vous ont sans doute montré que le temps économique et le temps politique sont différents. Si nous voulons réindustrialiser nos territoires, c'est à nous qu'il appartient, au-delà des étiquettes politiques, de donner aux entreprises les moyens de se projeter vers l'avenir.

Nous ne pouvons pas nous contenter de saluer les importantes ressources octroyées par l'État. Notre rôle est d'évaluer les dispositifs existants et de proposer des améliorations. Nous devons savoir pourquoi ce qui a été possible lors de la crise ne l'était pas avant, et si ce le sera encore demain. Ainsi, le décloisonnement des services de l'État, heureuse conséquence de la crise, se poursuivra-t-il ? Nous devons simplifier la vie économique, ce qui suppose une réduction des normes et une lisibilité des mécanismes que l'on nous demande d'adopter, par exemple, dans un projet de loi de finances.

Les interventions des orateurs montrent bien que le budget présenté par le Gouvernement comporte certains écueils et certains oublis peu rassurants pour les entrepreneurs français.

C'est pourquoi, je rappelle mon avis défavorable à l'adoption des crédits du programme 134 et de la mission Économie.

*Lors de sa réunion du mardi 19 octobre 2021, après avoir achevé l'examen des cinq avis budgétaires portant sur les crédits de la mission « Économie », la commission des affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission.*





## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **CCI France \***

M. Arnaud Guillemin, directeur de la mutation de l'offre de services

M. Pierre Dupuy, chargé de mission affaires publiques ultramarines et relations avec le Parlement à la direction des affaires publiques.

### **Banque des territoires et Caisse des dépôts et consignations**

M. François Blouvac, responsable du programme Territoires d'industrie de la Banque des Territoires

M. Adil Taoufik, directeur adjoint des relations institutionnelles de la Caisse des dépôts et consignations

### **Médiateur des entreprises (ministère de l'économie, des finances et de la relance)**

M. Nicolas Mohr, directeur général au Médiateur des entreprises

Mme Véronique Barry, directrice générale adjointe

### **BPI France**

Mme Anne Guérin, directrice exécutive en charge du financement et du réseau

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

### **Assemblée des communautés de France (AdCF)**

M. Laurent Trogrlic, secrétaire national, président de la commission développement économique et enseignement supérieur, président de la communauté de communes du Bassin de Pompey

M. Nicolas Portier, délégué général

M. Lucas Chevrier, conseiller

### **Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)**

Mme Laure de La Raudière, présidente

Mme Cécile Dubarry, directrice générale

Mme Virginie Mathot de Raincourt

**Ministère de l'économie, des finances et de la relance**

Mme Marie-Anne Barbat-Layani, inspectrice générale des finances, secrétaire générale du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance

Mme Émilie Collas, adjointe à la directrice de cabinet de la secrétaire générale

M. Fabrice Beaulieu, chef du service des affaires financières et immobilières (SAFI) au sein du secrétariat général des MEF

Mme Isabelle Peroz, sous-directrice de la gestion financière et des achats (SAFI2)

Mme Hélène Charpentier, adjointe à la sous-directrice de la gestion financière et des achats (SAFI2)

M. Rémi Sappia, adjoint au chef du bureau des affaires budgétaires et comptables

M. Étienne Floret, adjoint au chef du bureau du financement et développement des entreprises

Mme Barbara Siguret, sous-directrice du pilotage de la stratégie et de la performance

M. Jean Tato Oviedo, chef du bureau des affaires budgétaires

Mme Marie-Hélène Terrazas-Pozo, cheffe de projet à la sous-direction du développement des entreprises

**Direction générale des entreprises (DGE) – Ministère de l'économie, des finances et de la relance**

Mme Barbara Siguret, sous-directrice du pilotage, de la stratégie et de la performance

M. Jean Tato-Oviedo, chef du bureau affaires budgétaires

**Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) – Ministère de l'économie, des finances et de la relance**

Mme Virginie Beaumeunier, directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

Mme Coralie Oudot, sous-directrice « ressources humaines, affaires financières et organisation »

M. Arnaud Goddat, chef du bureau 2C « Affaires financières »

\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.