

N° 3399

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2021** (n° 3360),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 20

ÉCONOMIE :

DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

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

Rapporteurs spéciaux : MME VALÉRIA FAURE-MUNTIAN ET M. XAVIER
ROSEREN

Députés

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX....	7
DONNÉES CLÉS	9
INTRODUCTION	11
I. LE PROGRAMME 134 : UN VÉHICULE BUDGÉTAIRE INCONTOURNABLE QUI DOIT ASSURER LA PÉRENNITÉ, LA STABILITÉ ET LA LISIBILITÉ DU SOUTIEN DE L'ÉTAT AUX ENTREPRISES	12
A. LA BUDGÉTISATION DU PROGRAMME 134 RESTE LARGEMENT CONSTANTE ENTRE 2020 ET 2021 EN DÉPIT D'UNE LÉGÈRE MODIFICATION DE SON PÉRIMÈTRE.....	12
1. La budgétisation pour 2021 s'inscrit dans la continuité de la loi de finances initiale pour 2020	12
2. La hausse des crédits du programme 134 est principalement portée par la compensation carbone, dépense de guichet	14
3. L'effort de lisibilité du programme 134 doit être poursuivi	16
a. Des progrès de cohérence interne qui doivent encore être approfondis.....	16
b. Des problématiques de cohérence externe du programme 134 qui persistent	17
c. Un poids encore écrasant des dépenses fiscales	18
B. UN RENOUVELLEMENT DES OUTILS EST NÉCESSAIRE POUR FAIRE FACE À LA CROISSANCE DES MISSIONS DE LA DGCCRF.....	19
C. LES POLITIQUES DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES BÉNÉFICIENT ÉGALEMENT DE CRÉDITS PORTÉS PAR LA MISSION RELANCE, QUI S'INSCRIVENT DANS LA CONTINUITÉ DES CRÉDITS ALLOUÉS EN COURS D'ANNÉE 2020	21
1. Les lois de finances rectificatives votées en 2020 ont permis l'allocation d'importants moyens au soutien des entreprises.....	21
2. Afin de répondre à l'urgence économique, la mission <i>Plan de relance</i> ouvre d'importants crédits destinés au soutien et à la transformation des entreprises.....	22

D. UNE ATTENTION PARTICULIÈRE DOIT ÊTRE PORTÉE À L'ARTICULATION ENTRE LES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 ET CEUX DE LA MISSION RELANCE	24
1. Le lien entre Bpifrance et le programme 134 : un « cordon ombilical » destiné à être coupé ?.....	24
a. L'inscription au sein du programme 134 d'une ligne destinée à Bpifrance au titre de son activité de garantie vise à se prémunir contre un retournement de conjoncture en assurant le caractère opérationnel d'un instrument stratégique	25
b. Cette dotation est nécessaire pour assurer que Bpifrance demeure pleinement un acteur de politique économique	26
2. Le soutien à la numérisation de l'économie nécessite une inscription dans le long-terme que la mission <i>Relance</i> n'assure pas.....	27
a. L'inscription des crédits pour la numérisation des entreprises dans la mission <i>Plan de Relance</i> n'assure pas un financement suffisant pour un investissement qui doit être inscrit dans le long-terme.....	27
b. France Num : un futur fournisseur de solutions numériques « clés en mains » ? ...	28
E. LES POINTS DE VIGILANCE DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX POUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFICACE DU PLAN DE RELANCE	29
1. Transformation et décarbonation de l'appareil productif français : un soutien qui doit passer par l'innovation.....	30
2. Les dispositifs de fonds propres : des ajustements nécessaires pour faire face aux inquiétudes des entreprises	31
a. L'accompagnement des entreprises durant la prolongation de la crise sanitaire constitue un défi pour l'État	31
b. Les prêts participatifs annoncés au titre du plan de relance suscitent de l'espoir sans dissiper les inquiétudes.....	32
c. Pour une épargne solidaire : la mobilisation de l'épargne des Français au service des TPE-PME	33
II. LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT : DES OBJECTIFS RENDUS D'AUTANT PLUS CRUCIAUX PAR LA CRISE SANITAIRE.....	35
A. LE FINANCEMENT DU PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT SE POURSUIT EN 2021, DANS UN CONTEXTE QUI ACCROÎT SON IMPORTANCE	36
1. L'évolution des crédits du programme 343 s'explique à la fois par l'architecture budgétaire du financement du très haut débit et par l'évolution des projets financés	36
2. Du fait du recours accru aux technologies du numérique durant la crise sanitaire, l'accès à haut débit constitue un enjeu central du <i>Plan de Relance</i>	37

B. L'ACCÈS AU NUMÉRIQUE SUR TOUT LE TERRITOIRE : UN DÉFI QUI NÉCESSITE UNE BUDGÉTISATION À LA FOIS AMBITIEUSE, EFFICACE ET LISIBLE	37
1. Pour 2021, une budgétisation ambitieuse dont l'efficacité doit être garantie par des décaissements concrets	37
2. Les progrès en matière de lisibilité du financement du Plan France Très Haut Débit doivent se poursuivre	38
III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS ET À DES ORGANISMES PRIVÉS : UN USAGE RENOUELÉ ?	39
EXAMEN EN COMMISSION	41
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	43

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

À cette date, 85 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Le projet de loi de finances pour 2021 propose d'inscrire **1 168,4 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE)** et **1 176,73 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** sur le programme 134 *Développement des entreprises et régulation*. Il propose également d'ouvrir sur le programme 343 *Plan France très haut débit* **250 000 euros en autorisations d'engagement** et **622,33 millions d'euros en crédits de paiement**.

Les crédits alloués au programme 134 sont en sensible augmentation par rapport aux montants inscrits en LFI 2020 (+ 8,92 % en CP), principalement du fait de la hausse de la compensation carbone, dépense de guichet bénéficiant aux entreprises très électro-intensives affectée par les quotas d'émission européens.

Le Plan France très haut débit entre quant à lui dans sa plus haute phase de décaissements : une petite enveloppe d'AE est destinée à des engagements tardifs, mais **ce sont les CP qui constituent la plus grosse enveloppe budgétée au titre du programme 343**, en nette augmentation par rapport à 2020 (+ 41,44 %).

75,05 millions d'euros en AE et 517,05 millions d'euros en CP seront également inscrits sur le compte de concours financier (CCF) *Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés*.

Les programmes de la mission *Economie* avaient été fortement sollicités durant la crise sanitaire. **La rapidité du Gouvernement dans la mise en œuvre des dispositifs d'aide aux entreprises touchées par la crise a été exemplaire** et témoigne de l'agilité dont l'administration a fait preuve. Les prêts garantis par l'État (PGE) et les prêts et avances à taux bonifiés sont deux des dispositifs très appréciés qu'ont porté les programmes du présent rapport.

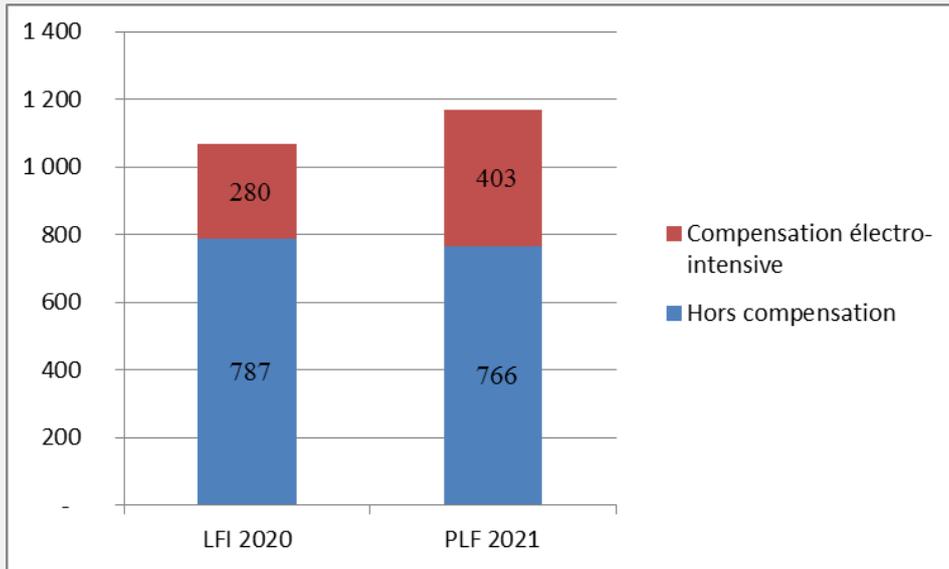
À l'heure où les incertitudes économiques et sanitaire demeurent très fortes, **les rapporteurs spéciaux saluent les dispositifs mis en place par la ministre chargée de l'industrie**, chaleureusement accueillis par les organismes auditionnés. Les annonces faites par le ministre de l'économie, des finances et de la relance portant prolongation des dispositifs existants sont également les bienvenues.

Le budget pour 2021 est marqué par la création d'une mission *Plan de Relance*, qui concourt aux politiques des programmes 134 et 343. Sans se substituer aux rapporteurs de cette autre mission, les rapporteurs spéciaux ont choisi de faire part des points de vigilance qui leur ont semblé stratégiques pour une mise en œuvre efficace du plan de relance.

DONNÉES CLÉS

POIDS DE LA COMPENSATION AUX ACTIVITÉS ÉLECTRO-INTENSIVE DANS LES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 EN 2020 ET 2021

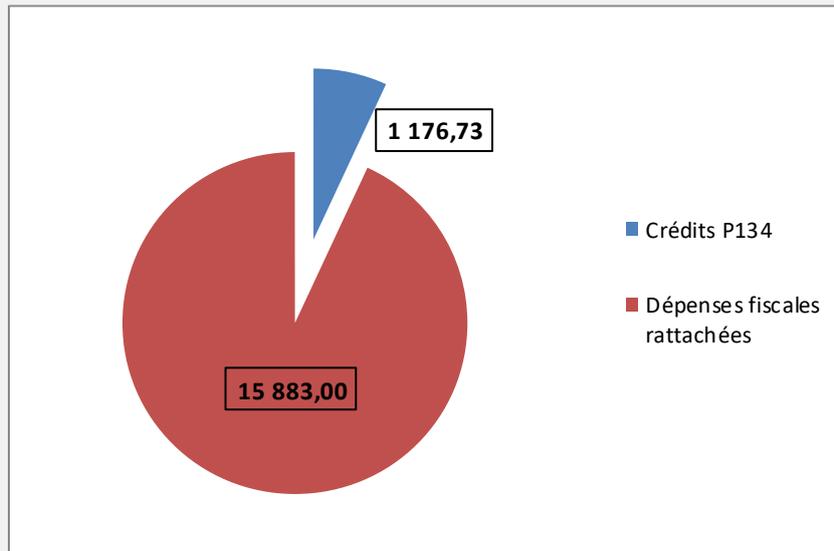
(en millions d'euros)



Source : Assemblée nationale, Commission des finances, d'après les PAP 2020 et 2021.

PART RESPECTIVE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 ET DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES EN 2021

(en millions d'euros)



Source : Assemblée nationale, Commission des finances d'après le PAP 2021.

**CRÉDITS DE LA MISSION RELANCE CONCOURANT
AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME 134**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
P362-A01 - <i>Écologie</i> . Rénovation énergétique des TPE-PME	95,00	27,00
P362-A03 - <i>Écologie</i> . Décarbonation de l'industrie	1 000,00	281,00
P363-A01 - <i>Compétitivité</i> . Financement des entreprises	904,00	757,00
P363-A02 - <i>Compétitivité</i> . Souveraineté technologique et résilience	1 052,00	575,00
P363-A04 - <i>Compétitivité</i> . Transformation numérique des TPE, PME et ETI	329,10	184,00
Totaux	3 380,10	1 824,00
P134 - A23 Industrie et services	553,73	558,60
Rapport (en %) entre crédits des P134 et crédits relance	16,38 %	30,62 %

Source : Assemblée nationale, Commission des finances d'après le PAP 2021.

INTRODUCTION

Les crédits de la mission *Économie*, et en particulier des programmes 134 *Développement des entreprises* et 343 *Plan France très haut débit*, qui sont l'objet de ce rapport, s'étudient cette année dans le **contexte particulier de la crise sanitaire et de la crise économique qui en découle** – avec comme conséquence budgétaire première la création d'une mission *Plan de relance*.

Après avoir été massivement abondé au cours de l'année 2020 pour financer les mesures d'urgence, **le programme 134 revient à un niveau qui s'inscrit dans la continuité de la loi de finances initiale pour 2020**. 1 168,40 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1 176,73 millions d'euros en crédits de paiement (CP) sont proposés pour 2021, en hausse respectivement de 9,52 % et 8,92 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2020. Cette hausse, importante en apparence, s'explique cependant principalement par la hausse de la compensation carbone versée aux entreprises électro-intensives, qui est une dépense de guichet.

S'agissant du programme 343, **l'arrivée à maturité des projets financés et l'entrée dans une phase de mise en œuvre opérationnelle** se traduisent par une hausse très importante des crédits de paiements proposés : 622 millions d'euros, en hausse 41,44 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

Afin d'appréhender dans sa globalité l'effort financier fait en faveur des politiques dépendant de ces deux programmes, **les rapporteurs spéciaux ne peuvent faire l'économie de l'analyse des crédits de la mission *Plan de relance***. D'importants moyens sont en effet mis à disposition par cette mission. Au total, **3,38 milliards d'euros en AE et 1,82 milliard d'euros en CP** concourent aux objectifs du programme 134 ; et 240 millions en AE sont mis à disposition pour financier le développement du très haut débit.

Les rapporteurs spéciaux, tout en saluant ces financements, s'interrogent sur la répartition des crédits entre programmes budgétaires existants et programmes de la mission *Relance* – certaines actions, comme la numérisation des entreprises, relevant davantage d'une politique structurelle ayant vocation à s'inscrire dans le long terme.

Les rapporteurs spéciaux consacrent la fin de ce rapport au compte de concours financier *Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés*, lui aussi très sollicité durant la crise notamment au travers des avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid-19, et qui revient à un niveau de budgétisation normal.

I. LE PROGRAMME 134 : UN VÉHICULE BUDGÉTAIRE INCONTOURNABLE QUI DOIT ASSURER LA PÉRENNITÉ, LA STABILITÉ ET LA LISIBILITÉ DU SOUTIEN DE L'ÉTAT AUX ENTREPRISES

Le projet de loi de finances pour 2021 propose de doter le programme 134 *Développement des entreprises* de **1,168 milliard d'euros en autorisation d'engagements (AE) et 1,176 milliard d'euros en crédits de paiement (CP)**.

La structure budgétaire pour 2021 est marquée par l'apparition de la mission *Plan de Relance*, qui concourt également aux objectifs du programme 134. Plus d'1,8 milliards d'euros en CP y sont consacrés. Les rapporteurs spéciaux, tout en saluant cet effort, appellent à la vigilance quant à l'articulation entre ces deux véhicules budgétaires et à la mise en œuvre efficace de ce plan.

A. LA BUDGÉTISATION DU PROGRAMME 134 RESTE LARGEMENT CONSTANTE ENTRE 2020 ET 2021 EN DÉPIT D'UNE LÉGÈRE MODIFICATION DE SON PÉRIMÈTRE

La budgétisation proposée pour 2021 est en légère augmentation par rapport à celle adoptée en loi de finances initiale pour 2020. Le projet de loi de finances pour 2021 propose d'inscrire **1,168 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,176 milliard d'euros en crédits de paiement (CP) au titre du programme 134**, en hausse respectivement de 9,52 % et 8,92 % par rapport à la loi de finances pour 2020.

1. La budgétisation pour 2021 s'inscrit dans la continuité de la loi de finances initiale pour 2020

Les crédits demandés pour 2021 sur le programme 134 sont en hausse au regard de la loi de finances initiale pour 2020 (+ **9,52 % en AE et + 8,92 % en CP**). Les moyens accordés au soutien pérenne de l'État aux entreprises sont donc en sensible augmentation, et ce malgré une mesure de périmètre qui supprime une action du programme (*cf. infra I. A. 4.*)

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS SUR LE PROGRAMME 134 POUR 2021

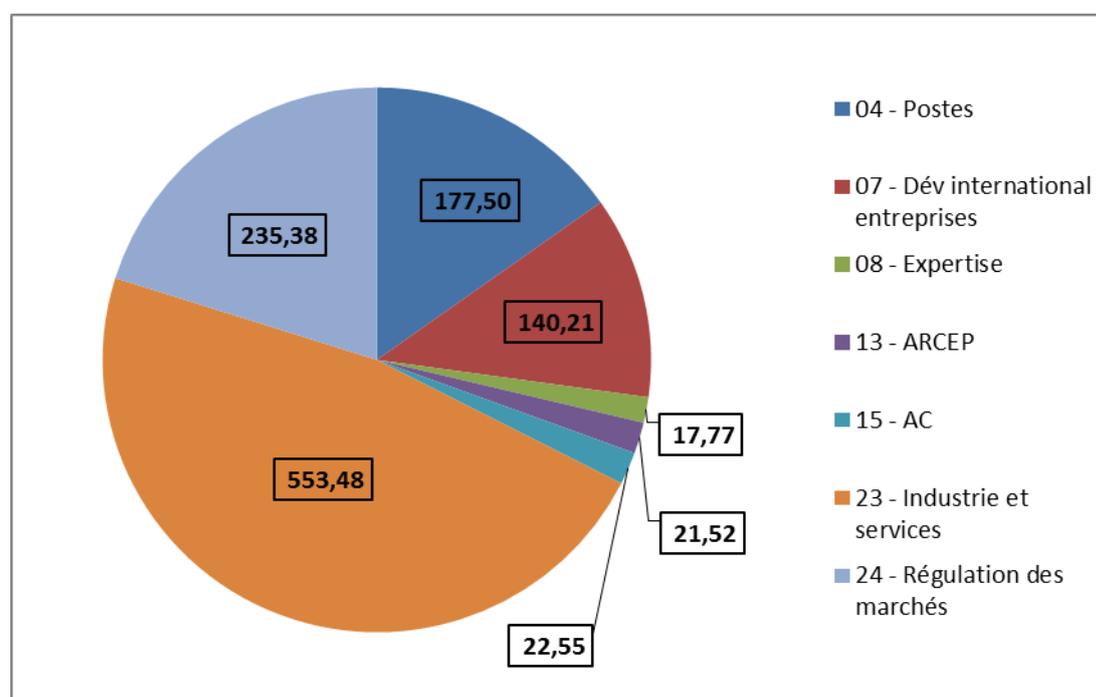
(en euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	PLF 2021	2021/2020 (en %)	LFI 2020	PLF 2021	2021/2020 (en %)
04 - Développement des postes, des télécommunications et du numérique	166 940 081	177 498 592	6,32 %	166 940 081	177 498 592	6,32 %
07 - Développement international des entreprises et attractivité du territoire	143 155 113	140 205 113	-2,06 %	143 155 113	140 205 113	- 2,06 %
08 - Expertise, conseil et inspection	18 032 077	17 770 630	-1,45 %	18 032 077	17 770 630	- 1,45 %
13 - Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	20 963 026	21 522 995	2,67 %	22 800 579	23 360 548	2,46 %
15 - Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la Concurrence)	21 655 972	22 546 829	4,11 %	22 955 972	23 846 829	3,88 %
22 - Contrats à impact social	30 000	-	- 100,00 %	34 377	-	- 100,00 %
23 - Industrie et services	470 258 275	553 476 741	17,70 %	479 932 663	558 596 741	16,39 %
24 - Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur	225 790 616	235 379 317	4,25 %	226 497 195	235 453 369	3,95 %
25 - Mesures exceptionnelles dans le cadre de la crise sanitaire	-	-	0,00 %	-	-	0,00 %
P134 - Développement des entreprises et régulation	1 066 825 160	1 168 400 217	9,52 %	1 080 348 057	1 176 731 822	8,92 %

Source : Assemblée nationale, Commission des finances, d'après les PAP pour 2020 et 2021.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 PAR ACTION

(en euros)



Source : Assemblée nationale, Commission des finances, d'après le PAP 2021.

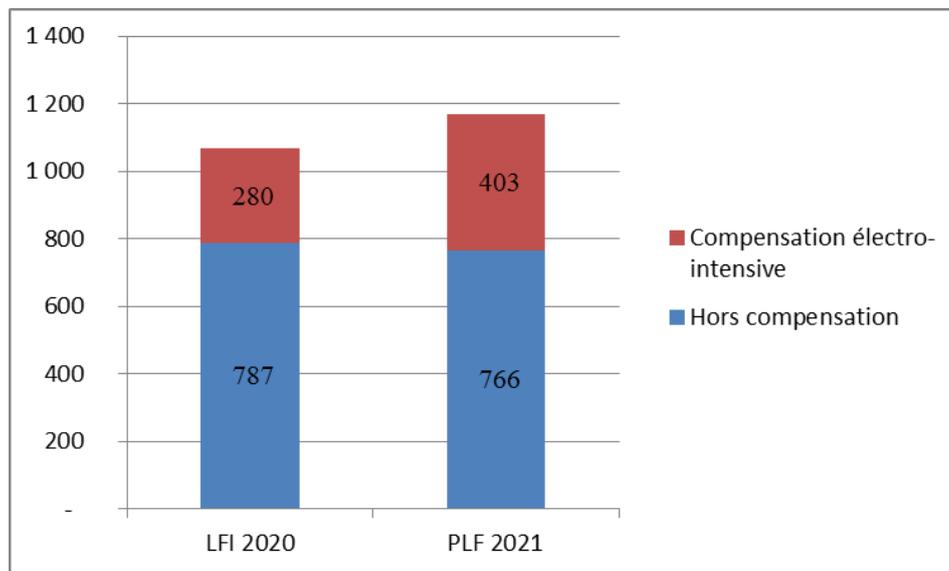
2. La hausse des crédits du programme 134 est principalement portée par la compensation carbone, dépense de guichet

L'augmentation des crédits que le projet de loi de finances propose d'inscrire au programme 134 pour 2021 repose principalement sur **l'action 23 Industrie et services, qui représente à elle seule 47,4 % des crédits du programme 134**. Cette action porte les crédits de la compensation carbone versée aux entreprises électro-intensives, qui constituera la dépense la plus dynamique du programme en 2021.

En effet, l'augmentation des crédits de 9,52 % en AE et 8,92 % en CP pour le programme 134 est en réalité **principalement portée par la dynamique de la compensation carbone versée aux entreprises électro-intensives**, dépense de guichet dont le montant dépend des cours du « quota carbone » européen. Le mécanisme consiste à budgétiser le niveau de la dépense en fonction du prix du marché en année N-2 : or, les prix ont fortement augmenté en 2019, entraînant une augmentation parallèle de la compensation, qui passe d'environ 280 millions d'euros en 2020 à 403 millions d'euros pour 2021.

POIDS DE LA COMPENSATION AUX ACTIVITÉS ÉLECTRO-INTENSIVE DANS LES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 EN 2020 ET 2021

(en millions d'euros)



Source : Assemblée nationale, Commission des finances, d'après les PAP 2020 et 2021.

L'augmentation de la compensation carbone à elle seule explique l'augmentation globale des crédits du programme 134. Hors compensation, ceux-ci passent en effet de 787 millions à 766 millions d'euros : la prévision de dépense pour 2021 est donc, toutes choses égales par ailleurs, en légère diminution par rapport à celle pour 2020.

Cette légère diminution hors compensation tient pour une large part à la baisse de certains financements portés par l'action 23 :

– **la diminution de la subvention versée au titre du soutien aux pôles de compétitivité** : Celle-ci était d'environ 16 millions d'euros en 2020 en CP, elle se trouve réduite à 12,7 millions d'euros en CP en 2021. Cette diminution par rapport à 2020 est **conforme à la trajectoire actée par le Gouvernement dans le cadre du lancement de la phase IV des pôles**

La phase IV des pôles de compétitivité

Les pôles de compétitivité regroupent, dans une démarche partenariale, entreprises, centres de formation et organismes de recherche, sur des projets communs et innovants relevant d'une stratégie commune, avec l'objectif d'atteindre une taille critique suffisante pour acquérir une visibilité internationale, ainsi que des positions clés sur les marchés concernés.

La phase IV correspond à la décision du Gouvernement, en 2019, de régionaliser la politique des pôles de compétitivité : les crédits de l'État leur étant destinés sont donc transférés aux régions. À ce titre, la baisse des crédits portés par le programme 134, de 16 millions d'euros en CP en 2020 à 12,7 millions d'euros en 2021, s'inscrit dans cette perspective

Les rapporteurs spéciaux resteront vigilants pour que cette transition des modalités de financement des pôles vers un financement régional ne se traduise pas par l'accroissement des inégalités entre régions. Ils rappellent à cet égard leur attachement à la cohésion des territoires et à l'égalité territoriale.

– **certains centres techniques industriels (CTI) et comités professionnels du développement économique (CPDE) continuent de recevoir une dotation budgétaire depuis le programme 134**, qui atteindrait 6,78 millions d'euros en AE et en CP en 2021, contre 7,9 millions d'euros en 2020.

Conformément aux recommandations du rapport sur les centres techniques industriels remis au Gouvernement en 2019 par les députés Anne-Laure Cattelot et Bruno Grandjean ⁽¹⁾, la **mise en cohérence des financements des CTI-CPDE autour d'une affectation de taxe est un des objectifs des rapporteurs spéciaux** – il en va en particulier de l'institut français du textile habillement (IFTH), qui bénéficie encore à ce jour d'une subvention en provenance du programme 134, pour permettre à l'Union des industries textiles, tutelle professionnelle de l'IFTH, de disposer d'un délai supplémentaire d'une année pour mettre en place un dispositif de taxe affectée au sein de ses secteurs d'activité.

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

Le rapporteur spécial et Mme Anne-Laure Cattelot ont par ailleurs déposé plusieurs amendements relatifs au CETIM, à l'institut des corps gras, au centre industriel des papiers et à l'IFTH autour de la taxe affectée ⁽¹⁾.

3. L'effort de lisibilité du programme 134 doit être poursuivi

Les rapporteurs spéciaux soulignent les problématiques de cohérence interne et externe du programme 134.

a. Des progrès de cohérence interne qui doivent encore être approfondis

Du fait de la grande diversité des opérations qu'il finance (les entreprises, le transport postal, certaines agences également financées par des taxes affectées), **le programme 134 pose question au regard de sa spécialité**, un constat souvent fait par les rapporteurs spéciaux et partagé par l'administration ⁽²⁾. Ce problème de cohérence interne conforte l'impression d'un programme « fourre-tout », sans grande clarté dans les objectifs qu'il poursuit ni les dispositifs qu'il finance. Des progrès ont cependant été réalisés, à travers plusieurs changements de périmètre mis en œuvre dans le PLF.

(i) des transferts sortants :

– le transfert vers le programme 305, *Stratégie économique et fiscale*, des crédits relatifs à l'économie sociale et solidaire, qui se traduit par une baisse de 43 564 euros en CP pour le programme 134 ⁽³⁾ ;

– d'autres transferts sortants, concernant l'activité « médailles du tourisme » ainsi que les emplois de la DIRECCTE Outre-mer et l'OTE Guyane, s'ajoutent au transfert de l'action 22, pour un total de transferts sortants de 518 249 euros ;

(ii) et de transferts entrants :

– **le transfert des dépenses concourant au financement du Commissariat aux communications électroniques de défense, pour un total de 14,40 millions d'euros en AE et en CP, dont 12,73 millions d'euros hors titre 2 et 1,67 millions d'euros inscrits en titre 2**, correspondant à 12 ETP supplémentaires. Ces crédits seront inscrits sur l'action 04 *Développement des postes, des télécommunications et du numérique*, ce qui explique qu'elle fasse montre du second taux d'évolution le plus élevé par rapport à 2020, en hausse de 6,32 %.

(1) Amendements n° CF1538 et n° CF331 pour le CETIM et n° CF1539 et n° CF332 pour l'IFTH.

(2) Rapport spécial *Économie sur la loi de règlement pour 2019*, X. Roseren et O. Grégoire, députés, p. 11.

(3) L'action 22, Contrats à impact social, et dotée de 34 377 euros en 2020 disparaît ainsi du programme 134.

Au total, la redéfinition du périmètre du programme 134 se traduit par une diminution nette de 3 ETP (12 entrants et 15 sortants) et une augmentation nette de 13 883 065 euros (14 401 314 euros entrant et 518 249 euros sortants).

La crise sanitaire a, par la force des choses, ralenti ces évolutions. Les rapporteurs spéciaux tiennent cependant à saluer celles qui en été mises en œuvre tout en rappelant leur attachement à une lisibilité accrue du programme.

b. Des problématiques de cohérence externe du programme 134 qui persistent

Comme les rapporteurs spéciaux l’avaient rappelé dans le rapport spécial portant sur le projet de loi de finances initiale pour 2020, **le programme 134 pose des problèmes de « cohérence externe »**, pour reprendre la terminologie de la Cour des comptes :

– des crédits concourant au soutien au développement des entreprises sont ainsi **portés par d’autres missions**, en particulier les missions *Recherche, Investissements d’avenir* et *Cohésion des territoires* ;

– les programmes d’investissement d’avenir participent également au financement du numérique, de l’innovation et du soutien aux entreprises ;

– la création d’une mission *Plan de Relance* pose de nouvelles questions de cohérence externe. Les rapporteurs spéciaux seront ainsi particulièrement vigilants à la répartition des crédits entre le programme 134 et la mission *Relance* (*cf. infra*).

Le soutien de l’État aux entreprises passe également par des fonds sans personnalité juridique. C’est en particulier le cas pour le Fonds pour l’innovation et l’industrie (F2I) et le Fonds pour la société numérique (FSN), dont les rapporteurs avaient déjà souligné les performances discutables et le manque de clarté des décaissements dans un rapport précédent ⁽¹⁾.

Au-delà de ce constat, les rapporteurs s’interrogent sur le bien-fondé du recours à de tels fonds à l’heure où la mission d’information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF) recommande – à de rares exceptions près – leur pure et simple suppression ⁽²⁾.

(1) Rapport n° 3011, annexe 20 – Rapport de Mme Olivia Grégoire et M. Xavier Roseren sur le projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l’année 2019 (n° 2899), pp. 13-15.

(2) Rapport d’information n° 2210 – rapport de MM. Éric Woerth et Laurent Saint-Martin en conclusion des travaux d’une mission d’information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, septembre 2019 « Ces fonds sont surtout utilisés pour sanctuariser les moyens d’une politique publique, ce qui s’oppose au principe d’universalité budgétaire. [...] Il est nécessaire de supprimer une grande partie de ces fonds, hors fonds gérant des régimes de retraite et de prévoyance financés par des cotisations et fonds de garantie, qui existent depuis longtemps et répondent à des besoins précis. » (pp. 93-94).

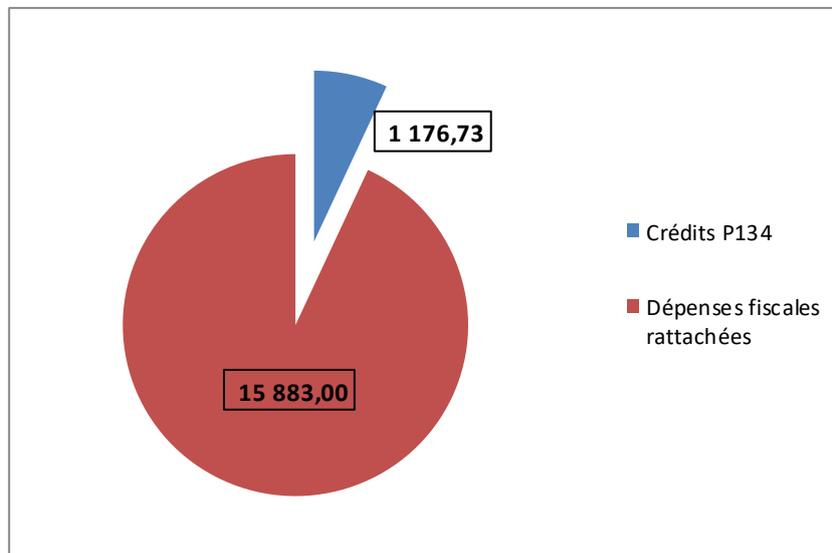
c. Un poids encore écrasant des dépenses fiscales

Les rapporteurs spéciaux attirent enfin l'attention du Gouvernement sur la **difficile lisibilité du soutien aux entreprises, porté en grande partie par des dépenses fiscales et des fonds sans personnalité juridique.**

Le recours aux dépenses fiscales pour le soutien aux entreprises est en effet massif : ces « niches » **représentent un véritable point de fuite de la dépense publique**, sans que, du fait de leur dérogation aux principes d'unité et d'universalité, il ne soit possible de chiffrer précisément leur impact et leur coût pour les finances publiques.

PART RESPECTIVE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 ET DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES EN 2021

(en millions d'euros)

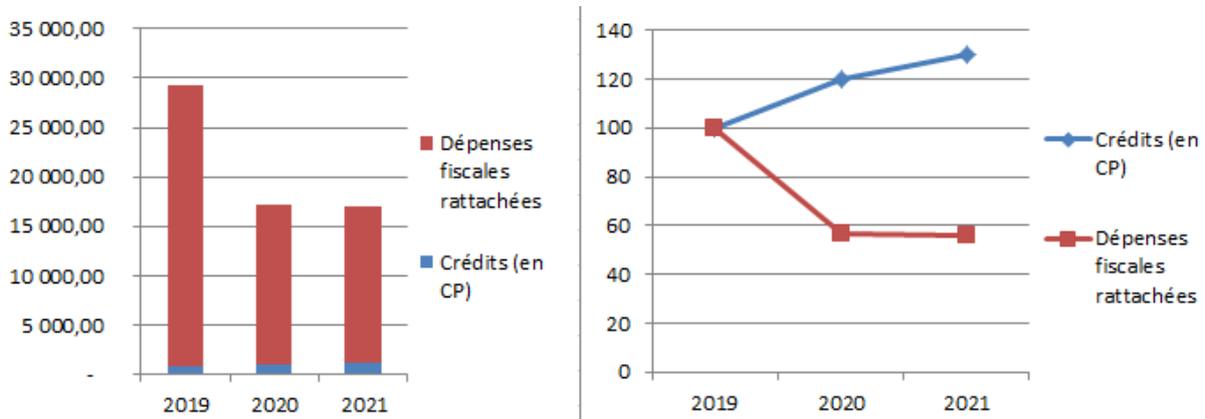


Source : Assemblée nationale, Commission des finances d'après le PAP 2021.

Les dépenses fiscales constituent 93,1 % de la participation de l'État au soutien des entreprises, contre seulement 6,9 % pour les crédits du programme 134. Les rapporteurs se félicitent de la baisse de la part des dépenses fiscales (elle s'établissait à 95 % en 2020) dans le soutien de l'État aux entreprises. Parallèlement, les crédits alloués au programme 134 ont augmenté : la tendance à la hausse des crédits et celle, à la baisse, des dépenses fiscales, est un signal positif.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 ET DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉS ENTRE 2019 ET 2021

(en millions d'euros / indice 100 en 2019)



Source : RAP 2019 et PAP pour 2020 et 2021.

Cependant, la baisse des dépenses est principalement due à la transformation du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) en exonérations de cotisations. **Ainsi, cette diminution est plutôt un transfert et ne reflète pas un quelconque effort structurel.** Sa réforme, bien que positive, ne doit pas masquer le nombre très important de dépenses fiscales restantes (plus de 66 dispositifs sont rattachés au programme 134).

Les rapporteurs spéciaux soulignent à cet effet le nombre très important de dépenses fiscales dont le chiffre est nul. **31 dépenses fiscales ont ainsi à coût de zéro euro en 2020 et en 2021 (dont 26 qui avaient également un coût nul en 2019).** Si ce chiffre se confirmait l'an prochain, les rapporteurs spéciaux proposeront la suppression de ces dépenses fiscales.

B. UN RENOUVELLEMENT DES OUTILS EST NÉCESSAIRE POUR FAIRE FACE À LA CROISSANCE DES MISSIONS DE LA DGCCRF

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) dispose désormais d'environ 3 000 agents, répartis sur l'ensemble de territoire.

Ses missions connaissent depuis plusieurs années une forte croissance, alors que les effectifs de la direction diminuent. Ainsi, le rôle de la DGCCRF pendant le confinement et en particulier sa participation au comité de crise sur les délais de paiement ⁽¹⁾ sont à cet égard exemplaires.

(1) Rapport n° 3011, annexe XX - Rapport de Mme Olivia Grégoire et M. Xavier Roseren sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2019 (n° 2899), pp. 42-45.

Pour faire face à ses nouvelles missions et aux exigences en termes de sécurité du consommateur renouvelées pendant la crise sanitaire, la DGCCRF doit pouvoir disposer de nouvelles techniques de contrôle et d'investigation numérique. Par exemple, l'application *SignalConso*, développée par la DGCCRF a permis de recenser plus de 30 000 signalements depuis son ouverture, et a été particulièrement utilisée pendant le confinement, pour signaler des pratiques abusives concernant par exemple le prix ou la qualité des gels hydroalcooliques ⁽¹⁾.

Dans un contexte où le contrôle porte sur des pratiques abusives utilisant le numérique, **il semble nécessaire que la DGCCRF puisse numériser ses activités**. En effet, le numérique pourrait constituer une modalité innovante pour renforcer le nomadisme des agents de la direction, en accord avec son programme stratégique de réforme 2020-2025. Le numérique est également un support particulièrement bien adapté aux sanctions réputationnelles qu'envisage la DGCCRF et à la rénovation des rapports entre entreprises et consommateurs.

Il apparaît donc qu'il est nécessaire de fournir à la DGCCRF les moyens de réaliser cette mise à niveau numérique. **Cependant, la direction ne se voit pas allouer de crédit à exécuter en titre 5, ce qui l'empêche de procéder à des dépenses d'investissement** ; il lui faut obtenir des financements de fonds transversaux (fonds de transformation interministériel, fonds de transformation de l'action publique *etc.*) pour réaliser ces investissements pourtant nécessaires.

Les crédits d'investissement sont d'autant plus difficiles à obtenir que la DGCCRF est largement financée par le programme 354, Administration territoriale de l'État de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. C'est donc le ministère de l'intérieur qui fournit les postes de travail à la DGCCRF, qui dispose toujours à ce jour de très peu de micro-ordinateurs ⁽²⁾.

À l'heure où le télétravail doit être généralisé, la nécessité de fournir à la DGCCRF les moyens numériques d'accomplir ses missions se fait d'autant plus fortement sentir. Cette transformation numérique de la DGCCRF est en effet indispensable pour réaliser le changement de culture que les agents appellent de leurs vœux et qui leur permettra d'améliorer la qualité de leurs services.

Les rapporteurs spéciaux interpellent le Gouvernement et l'administration pour mener une réflexion quant à la numérisation de la DGCCRF. La question de l'emploi de crédits de la mission *Plan de relance* alloués au titre de la numérisation de l'État pour financer ces opérations peut, à cet égard, se poser.

(1) *Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, auditionnée par les rapporteurs spéciaux.*

(2) *Ibid.*

C. LES POLITIQUES DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES BÉNÉFICIENT ÉGALEMENT DE CRÉDITS PORTÉS PAR LA MISSION RELANCE, QUI S'INSCRIVENT DANS LA CONTINUITÉ DES CRÉDITS ALLOUÉS EN COURS D'ANNÉE 2020

La mission *Plan de Relance* est composée de trois programmes : *Écologie, Compétitivité et Cohésion*. Dans chacun d'eux se trouvent des crédits concourant aux objectifs des programmes 134, car destinés à répondre à l'urgence économique, dans la continuité des crédits ouverts au cours de l'année 2020.

1. Les lois de finances rectificatives votées en 2020 ont permis l'allocation d'importants moyens au soutien des entreprises

La loi de finances initiale pour 2020 prévoyait l'allocation de 1 067 millions d'euros en AE et 1 080 millions d'euros en CP au programme 134. Les trois lois de finances rectificatives votées à la date d'écriture du présent rapport portent ces montants à 2 281 millions d'euros en AE et 1 710 millions d'euros en CP, **soit une augmentation très forte de 113,83 % en AE et 58,26 % en CP.**

Il ressort des auditions conduites par les rapporteurs spéciaux une **grande satisfaction, qui semble unanimement partagée, sur la gestion par l'État de la crise économique** pendant et à la sortie du confinement. Les représentants des organismes auditionnés leur ont en particulier fait part de la **grande efficacité des mesures relatives à l'activité partielle et des prêts garantis par l'État (PGE).**

Les PGE constituent un exemple de dispositif dont le succès pendant la crise a été particulièrement important : en octobre 2020, **120 milliards d'euros de PGE avaient été accordés**, au bénéfice de 581 197 entreprises ⁽¹⁾, dont 89 % de TPE-PME, 22 % d'entreprises du secteur automobile et 15 % du secteur de la restauration.

Avec l'activité partielle, les PGE sont le dispositif auquel les entreprises ont le plus eu recours, avec des résultats très positifs : selon le Conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires (CNAJMJ), **moins de 20 000 procédures collectives ont été ouvertes en 2020.** C'est plus de trois fois moins que durant la crise financière de 2008 (entre 60 000 et 64 000) et même moins qu'en 2019 (52 000 procédures collectives) ⁽²⁾.

(1) Source : Banque de France, au 28/09/2020.

(2) Ces données ont été communiquées aux rapporteurs spéciaux lors de l'audition des représentants du CNAJMJ.

Les prêts garantis par l'État (PGE)

La loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 prévoit la création jusqu'au 31 décembre de la même année un dispositif de garantie « accordée aux prêts consentis par les établissements de crédit et les sociétés de financement [...] à des entreprises non financières immatriculées en France ».

La garantie couvre 90 % du prêt, sauf pour les entreprises de plus de 50 000 salariés ou réalisant un chiffre d'affaires de plus de 1,5 milliard d'euros : elle en couvre alors entre 70 % et 80 %. Le prêt ne saurait être supérieur à 3 mois de chiffre d'affaires 2019 ou à 2 ans de masse salariale.

Aux termes du VI de l'article 6 de la LFR du 23 mars 2020, « l'établissement de crédit Bpifrance Financement SA est chargé par l'État, sous le contrôle, pour le compte et au nom de l'État, d'assurer, à titre gratuit, le suivi des encours des prêts garantis mentionnés au I, de percevoir et de reverser à l'État les commissions de garantie et de vérifier, en cas d'appel de la garantie, que les conditions définies dans le cahier des charges prévu au III sont remplies. Dans ce dernier cas, il procède au paiement des sommes dues en application du IV, remboursées par l'État dans des conditions fixées par une convention. »

Dans la pratique, la banque publique intervient après l'accord préalable du partenaire bancaire de l'entreprise ayant demandé un PGE. Elle confirme la garantie à l'entreprise et à sa banque, après quoi cette dernière accorde le prêt. En cas d'appel de la garantie, Bpi France verse les sommes dues et la banque prend une part de risque (10 % pour les entreprises de moins de 50 000 salariés et moins de 1,5 milliard d'euros de chiffres d'affaires). Le versement de Bpi France est ensuite compensé par l'État.

Les rapporteurs spéciaux saluent la mise en place de ces dispositifs qui ont permis d'éviter le dépôt de bilan à de nombreuses entreprises et la prolongation de la plupart d'entre eux alors que la situation économique et sanitaire reste incertaine, annoncée par le ministre de l'économie, des finances et de la relance à l'occasion d'un quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020.

Les rapporteurs spéciaux resteront vigilants à l'évolution du nombre de procédures collectives en 2021.

2. Afin de répondre à l'urgence économique, la mission Plan de relance ouvre d'importants crédits destinés au soutien et à la transformation des entreprises

Afin de répondre à l'urgence économique et sociale, le Gouvernement a créé une nouvelle mission *Plan de relance*, dont les crédits bénéficient notamment au soutien aux entreprises. Au total, **ce sont 3,38 milliards d'euros en AE et 1,82 milliard d'euros en CP** répartis entre les programmes 362 *Écologie* et 363 *Compétitivité* de cette mission qui concourent aux objectifs du programme 134.

**CRÉDITS DE LA MISSION RELANCE CONCOURANT AUX OBJECTIFS
DU PROGRAMME 134**

(en millions d'euros)

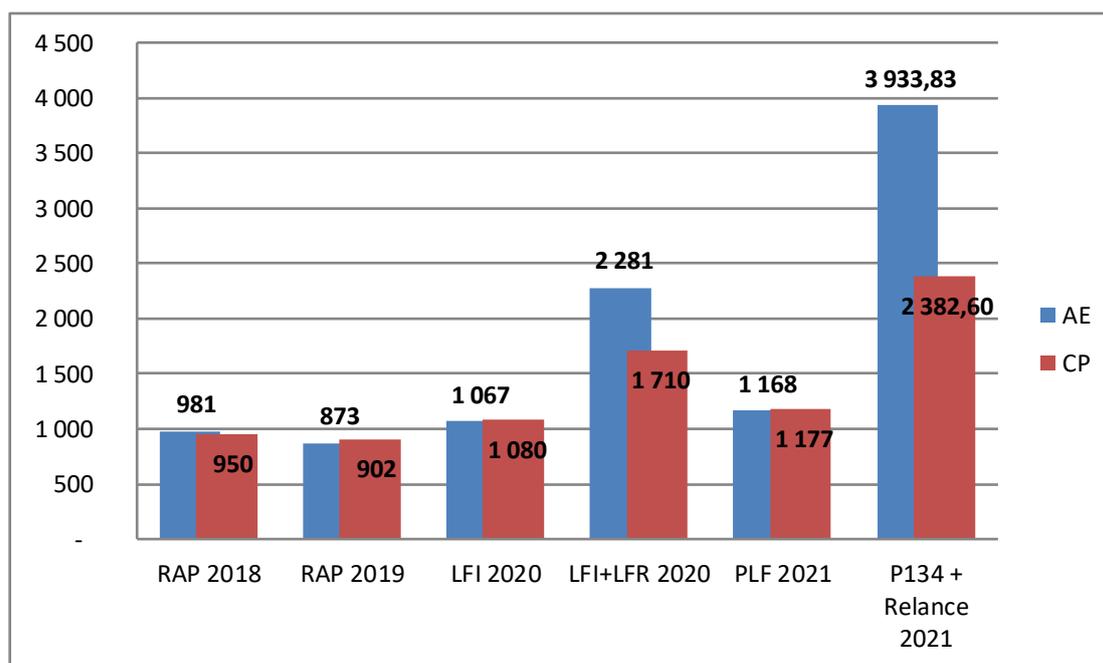
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
P362-A01 - <i>Écologie</i> . Rénovation énergétique des TPE-PME	95,00	27,00
P362-A03 - <i>Écologie</i> . Décarbonation de l'industrie	1 000,00	281,00
P363-A01 - <i>Compétitivité</i> . Financement des entreprises	904,00	757,00
P363-A02 - <i>Compétitivité</i> . Souveraineté technologique et résilience	1 052,00	575,00
P363-A04 - <i>Compétitivité</i> . Transformation numérique des TPE, PME et ETI	329,10	184,00
Totaux	3 380,10	1 824,00
P134 - A23 Industrie et services	553,73	558,60
Rapport (en %) entre crédits des P134 et crédits relance	16,38 %	30,62 %

Source : Assemblée nationale, Commission des finances d'après le PAP 2021.

Ainsi, si le programme 134 revient à une budgétisation similaire à celle de 2020, les moyens réellement alloués au soutien des entreprises au titre de la crise sanitaire sont inédits – et doivent s'évaluer largement au-delà de la mission budgétaire.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 ENTRE 2018 ET 2021

(en millions d'euros)



Source : Assemblée nationale, Commission des finances, d'après les rapports annuels de performance (RAP) 2018 et 2019 ainsi que les PAP 2020 et 2021.

D. UNE ATTENTION PARTICULIÈRE DOIT ÊTRE PORTÉE À L'ARTICULATION ENTRE LES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 ET CEUX DE LA MISSION RELANCE

Le ministre de l'économie, des finances et de la relance, s'est expliqué sur le choix du Gouvernement de recourir à une mission temporaire pour la budgétisation de la relance prévue pour 2021 ⁽¹⁾.

La première raison qui a motivé ce choix est un impératif de clarté, tous les crédits concourant à la relance de l'économie étant rassemblés en une même mission. **La seconde raison tient en un besoin de fongibilité** : regroupés en une seule mission, il sera plus aisé pour le Gouvernement d'assurer des opérations de régulation budgétaire de nature à assurer le prompt décaissement des crédits devant l'urgence économique et sanitaire. Les virements sont en effet encadrés par la LOLF, qui dispose dans son article 12 que « le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. ⁽²⁾ »

Si les rapporteurs spéciaux saluent la création d'une mission budgétaire dédiée à l'urgence, ils considèrent, que deux dispositifs financés par le *Plan de Relance* n'ont pas vocation à disparaître au bout de deux exercices : la dotation au titre de l'activité de garantie de l'opérateur Bpifrance et le soutien à la numérisation de l'économie.

1. Le lien entre Bpifrance et le programme 134 : un « cordon ombilical » destiné à être coupé ?

Depuis le projet de loi de finances pour 2019, il est systématiquement proposé par le Gouvernement de supprimer la dotation versée à Bpifrance au titre de son activité de garantie, inscrite au programme 134, **À plusieurs reprises, les rapporteurs spéciaux ont défendu, avec succès, des amendements visant à maintenir, même *a minima*, un « cordon ombilical » entre l'opérateur et l'État**, pour se prémunir contre un retournement de conjoncture et permettre à l'opérateur de continuer à assurer son activité sans effectuer de « recyclage » préjudiciable au regard des principes budgétaires.

(1) Commission des Finances de l'Assemblée nationale : séance du 28 septembre 2020.

(2) Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, article 12.

L'activité de garantie de Bpifrance

L'activité de garantie de prêts bancaires est une des actions phare de Bpifrance. Il s'agit d'un dispositif favorisant l'accès au crédit des TPE, qui représentent près 90 % des 57 000 bénéficiaires annuels. Ce soutien est particulièrement axé sur les phases risquées de la vie de l'entreprise, au moment de sa création ou de sa transmission.

Cette activité (hors fonds internes) représente en 2019 un montant de 4 milliards d'euros de risques pris, pour un montant total de crédits garantis de l'ordre de 8,5 milliards d'euros au bénéfice de près de 60 000 entreprises bénéficiaires.

La BPI fournit également des services d'assurance :

- garantie de change ;
- garantie du risque économique ;
- garantie du risque exportateur...

En 2020, l'activité de garantie de Bpifrance a été largement étendue, puisque c'est d'un mécanisme analogue que relèvent les prêts garantis par l'État (PGE).

La question du financement de l'activité de garantie de Bpifrance connaît une actualité budgétaire renouvelée du fait de son inscription dans la mission *Plan de Relance*, qui apparaît comme une manière de la placer en « gestion extinctive ».

a. L'inscription au sein du programme 134 d'une ligne destinée à Bpifrance au titre de son activité de garantie vise à se prémunir contre un retournement de conjoncture en assurant le caractère opérationnel d'un instrument stratégique

En 2019, face à des conditions de financement très favorables pour les entreprises, la suppression de la dotation au titre de l'activité de garantie de Bpifrance avait pour la première fois été posée. **Face à la dégradation de la conjoncture, le projet de loi de finances pour 2021 propose d'inscrire la dotation au titre de l'activité de garantie de Bpifrance dans le budget général. Cependant, cette réinscription est faite sur la mission *Plan de Relance*.**

L'action en garantie de Bpifrance profite en particulier aux TPE-PME, qui représentent 99,84 % des entreprises françaises. De fait, **chaque année, 60 % des garanties accordées par Bpifrance le sont à des PME**, et ce chiffre monte bien au-delà, parfois jusqu'à plus de 70 % pour certains types de garantie, notamment la garantie export ⁽¹⁾.

(1) Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Les rapporteurs spéciaux avaient indiqué l'année passée qu'« en cas de retournement [de la conjoncture], ce qui compte, c'est de disposer de la ligne budgétaire qui pourra être abondée pour y faire face. » ⁽¹⁾. Ils réitèrent aujourd'hui cette affirmation. Face à l'effondrement de la conjoncture, cette même ligne budgétaire a pu être abondée, comme prévu, et a permis – entre autres – la mise en œuvre des prêts garantis par l'État, un dispositif unanimement salué par les entreprises.

La démonstration du rôle contra-cyclique des garanties de Bpifrance n'est désormais plus à faire. Cette dotation est en effet très efficace et vertueuse du point de vue des finances publiques : selon les estimations de l'opérateur lui-même, l'extension des garanties aux ETI permettrait de couvrir **un à deux milliards d'euros de besoins d'investissements des ETI, pour un coût budgétaire de 150 millions d'euros**. L'effet de levier associé à cet instrument est donc très important.

b. Cette dotation est nécessaire pour assurer que Bpifrance demeure pleinement un acteur de politique économique

Les rapporteurs spéciaux demeurent très attachés à la pérennité de la dotation de l'État à Bpifrance, d'abord en cas de retournement de conjoncture, mais aussi afin de préserver le modèle de banque publique, destinée à combler des failles de marché et devant à ce titre recevoir des fonds publics afin de financer des activités non profitables.

Comme l'an passé, les rapporteurs spéciaux ont ainsi **fait adopter en commission des finances un amendement maintenant a minima la dotation accordée à Bpifrance** ⁽²⁾, pour le montant symbolique de 10 000 euros. Au vrai, le montant importe peu, l'enjeu, aujourd'hui comme à l'époque, est plutôt le maintien d'un lien reposant sur l'exigence de justification au premier euro.

Le maintien du « cordon ombilical » avec Bpifrance permet, outre de disposer d'un lever d'action d'urgence en cas de retournement brutal de conjoncture, de débattre annuellement de l'action de l'opérateur au Parlement. La dotation budgétaire allouée à Bpifrance est un lien politique autant que financier, c'est pourquoi les rapporteurs rappellent leur attachement à cette ligne budgétaire.

Enfin, le maintien d'une dotation, si elle était conséquente, permettrait de limiter des pratiques contraires aux principes budgétaires qui s'apparentent à des débudgétisations non-contrôlées.

(1) Assemblée nationale, XVe législature, session ordinaire de 2019-2020, compte rendu intégral de la première séance du jeudi 31 octobre 2019.

(2) Amendement n° CF 1259.

Les débudgétisations liées aux actions confiées à Bpifrance

Pour continuer à maintenir un volume similaire de prêts garantis (5 à 6 milliards d'euros de garanties octroyées chaque année, portant sur un total de prêts d'environ 17 milliards d'euros), Bpifrance procède au recyclage des dividendes normalement versés à l'État – ce que la Cour des comptes considère comme une débudgétisation qui nuit à la lisibilité et à l'efficacité du contrôle parlementaire – et à un redéploiement des crédits prévus au titre d'autres fonds de garantie. Bpifrance peut également être amené à augmenter la tarification de sa garantie, alors même que ses tarifs apparaissent déjà élevés.

Bpifrance pourrait en effet fonctionner selon un modèle autoporteur, à l'image de ce qui lui est demandé aujourd'hui pour son activité de garantie. Les rapporteurs spéciaux considèrent néanmoins qu'il importe de préserver le modèle de banque publique, qui implique des subventions budgétaires et, dès lors, le contrôle parlementaire.

En conséquence, les rapporteurs spéciaux renouvellent leurs réticences quant à la perspective de voir un jour le modèle de Bpifrance devenir entièrement autoporté. Cette institution doit, selon eux, demeurer une banque publique pour constituer à l'avenir un outil de politique économique.

2. Le soutien à la numérisation de l'économie nécessite une inscription dans le long-terme que la mission *Relance* n'assure pas

Les rapporteurs spéciaux s'interrogent également quant à la budgétisation concernant la numérisation de l'économie et des entreprises, en particulier des plus petites d'entre elles, qui représentent plus de 99 % des entreprises françaises.

S'ils saluent qu'une ligne de financement soit spécifiquement dédiée à ce sujet majeur, il leur apparaît qu'assurer la numérisation des entreprises françaises ne devrait pas relever de crédits par nature temporaires. Par conséquent, **les rapporteurs spéciaux recommandent de réfléchir à faire du programme 134 le véhicule principal du soutien de l'État à la digitalisation des entreprises, pour assurer la pérennité de son financement.**

a. L'inscription des crédits pour la numérisation des entreprises dans la mission Plan de Relance n'assure pas un financement suffisant pour un investissement qui doit être inscrit dans le long-terme

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit d'inscrire dans l'action 04 de son programme 363 *Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises – modernisation des administrations régaliennes* **329,1 millions d'euros en AE et 184 millions d'euros en CP** pour la numérisation des TPE, des PME et des ETI.

Il est prévu que cette enveloppe sera mobilisée via trois dispositifs :

– un soutien à l’investissement des PME et des ETI industrielles dans les technologies innovantes de l’industrie du futur. La gestion de ce dispositif est confiée à l’agence de services et de paiements (**238 millions d’euros en AE et 130 millions d’euros en CP**) ;

– un financement et un accompagnement des PME et des ETI dans leurs projets de mise en place de solutions d’intelligence artificielle, dont la gestion est confiée à Bpifrance (*IA Booster*) (**55 millions d’euros en AE et 32 millions d’euros en CP**) ;

– ainsi qu’un dispositif de sensibilisation et des accompagnements collectifs de l’ensemble des TPE et des PME grâce aux actions de France Num (**36,1 millions d’euros en AE et 22 millions en CP**).

Ces dépenses viennent compléter les ouvertures déjà réalisées dans le cadre de la loi de finances rectificative de juillet 2020. **L’enveloppe totale dédiée à la numérisation des entreprises atteindra 385 millions d’euros sur la durée de la relance.**

Outre que cela vient confirmer le souhait des rapporteurs spéciaux de voir perpétuée la dotation à Bpifrance, opérateur-pivot du développement économique, international et numérique des entreprises, **ces montants et ses dispositifs apparaissent comme insuffisants.**

En effet, s’ils demeurent importants au regard de ce qui a pu se faire par le passé, il est évident que les moyens alloués (385 millions d’euros) ne permettront d’assurer la numérisation que d’une petite part des entreprises françaises. **Le soutien à la digitalisation des entreprises constitue un investissement qui doit s’épanouir dans le long-terme**, bien au-delà de la temporalité d’un quinquennat, *a fortiori* de celle d’un plan de relance.

Pour placer ces investissements dans une perspective de long-terme, l’inscription de crédit dans la mission temporaire *Plan de Relance*, qui regroupe par définition des financements ponctuels destinés à soutenir l’économie et les entreprises, ne semble pas adaptée. **Les rapporteurs spéciaux suggèrent que soit menée une réflexion pour, à terme, inscrire ces crédits sur le programme 134.**

b. France Num : un futur fournisseur de solutions numériques « clés en mains » ?

France Num est l’initiative gouvernementale pour la transformation numérique des TPE/PME pilotée par la direction générale des entreprises (DGE). France Num fédère des ressources pratiques, des aides financières et un réseau de conseillers (« les activateurs ») qui sont actifs sur tout le territoire.

Cette initiative dispose actuellement de peu de moyens financiers et n'est pas à proprement parler une structure : il s'agit plutôt d'une interface qui consiste en un site internet « francenum.gouv.fr », et en une communauté d'activateurs qui communique et informe le grand public et les TPE-PME sur les bénéfices de la transformation numérique.

Elle est dotée de crédits très modestes pour 2021 : **1,98 million d'euros en AE et en CP** via le programme 134. Le plan de relance y adjoint la somme non négligeable de **36,1 millions d'euros en AE et 22 millions d'euros en CP** au titre de son action *Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises – modernisation des administrations régaliennes*, soit un total de **38,08 millions d'euros en AE et 23,98 millions en CP**.

Sur le principe, l'initiative semble très vertueuse aux yeux des rapporteurs spéciaux, dans la mesure où proposer des solutions « clés en main », relativement standardisées mais adaptables, est nécessaire pour favoriser la digitalisation des très petites entreprises, qui n'ont que peu de moyens d'expertise pour trouver des solutions par elles-mêmes. **C'est pourquoi les rapporteurs spéciaux suggèrent en particulier à la DGE de mener une réflexion qui pourrait, à terme, doter France Num de moyens financiers de nature à lui permettre de massifier ses procédés.**

E. LES POINTS DE VIGILANCE DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX POUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFICACE DU PLAN DE RELANCE

La mission *Plan de Relance*, comme le présent rapport l'a déjà fait remarquer, porte à maints égards sur des problématiques et des opérations qui pourraient relever – voire relevaient effectivement – du soutien aux entreprises et du programme 134.

L'ampleur de la crise implique la mobilisation de montants considérables : rapportés aux crédits de la mission *Plan de Relance*, **les programmes 134 et 343 ne mobilisent que 18,85 % des autorisations d'engagement proposées dans le projet de loi de finances pour 2021 au titre de la relance, et 70,25 % des crédits de paiements**. Notons ici que seuls les crédits se rapportant strictement au soutien aux entreprises et au Plan France très haut débit sont comptabilisés dans ce tableau ⁽¹⁾.

Or, ces montants, s'ils ne sont pas inscrits sur le programme 134, **relèvent bien de la compétence des rapporteurs spéciaux**. C'est pourquoi ils ont voulu, dans ce rapport, faire part des points de vigilance dont ils suivront de près la mise en œuvre : **la décarbonation des entreprises, le soutien à leurs fonds propres et la numérisation des services publics, pilotes de la relance.**

(1) En particulier, ce chiffrage ne prend pas en compte les 105 millions d'euros de dépenses fiscales accordées aux TPE-PME au titre de la rénovation énergétiques de leurs bâtiments.

1. Transformation et décarbonation de l'appareil productif français : un soutien qui doit passer par l'innovation

Dans leur précédent rapport ⁽¹⁾, les rapporteurs spéciaux avaient insisté sur l'opportunité que représentait la crise sanitaire pour renforcer la conditionnalité des aides.

À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, force est de constater que le débat s'est déplacé. Au cours des auditions qu'ont conduites les rapporteurs spéciaux, l'accent n'a cessé d'être mis sur l'investissement des entreprises comme vecteur de transformation et de décarbonation de l'appareil productif.

Le plan de relance s'inscrit dans cette perspective, ce dont les rapporteurs spéciaux se félicitent : en particulier, le plan de soutien aux secteurs aéronautique et automobile pour le développement de transports fonctionnant à l'hydrogène vert peut constituer un vivier d'expériences à généraliser ensuite à l'ensemble de l'appareil productif français.

S'inspirer des plans de soutien aux secteurs des transports pour décarboner l'appareil productif français

Le plan de relance consacre un total de 2 565 millions d'euros au plan de soutien à l'aéronautique et à l'automobile pour trois dispositifs distincts :

- le soutien à la recherche dans le domaine de l'aéronautique civile pour 1 365 millions d'euros ;
- la modernisation de filière automobile pour 600 millions d'euros de crédits, et la modernisation de filière aéronautique pour 300 millions d'euros ;
- un soutien en fonds propres à ces deux filières pour 300 millions d'euros.

Les subventions mobilisées pour les deux filières doivent servir à cofinancer des projets d'investissement portés par les entreprises, notamment les PME et ETI, de diversification, de modernisation industrielle, de transformation numérique, d'amélioration de la performance environnementale des sites de production et de consolidation de la filière.

Des moyens sans précédents sont donc déployés dans des actions dédiées aux technologies vertes avec des mesures d'investissement pour le soutien à la transformation des filières polluantes. Cette aide à l'investissement, les entreprises s'en saisissent, comme le démontrent les 110 lauréats de ce plan de transformation des filières aéronautique et automobile ⁽²⁾.

(1) Rapport n° 3011, annexe XX - Rapport de Mme Olivia Grégoire et M. Xavier Roseren sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2019 (n° 2899), pp. 48-49.

(2) « Fonds de soutien à la modernisation des filières automobiles et aéronautiques : 110 projets lauréats » - <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/fonds-de-soutien-modernisation-filieres-automobile-aeronautique-110-projets-laureats#>

L'investissement dans les nouvelles technologies, y compris les technologies vertes, peut être le vecteur d'une stratégie industrielle de transformation et de décarbonation de l'appareil productif. **Il peut aussi permettre de favoriser l'implantation de savoir-faire stratégiques sur le sol français : l'exemple de la fabrication de masques pendant la crise sanitaire l'atteste.**

**Transformation de l'industrie et relocalisation des savoir-faire stratégiques :
l'exemple de Savoy International**

Pendant le premier confinement de mars-avril 2020, la direction générale des entreprises (DGE) avait investi 222 millions d'euros pour l'achat de masques non sanitaires et 40 millions d'euros au titre d'aides à l'investissement dans des machines de fabrication de masques pour permettre à la France de devenir indépendante dans la production de masques d'ici la fin de l'année 2020.

Ce double dispositif incitatif (par la commande publique et l'aide à l'investissement) a permis de faire émerger un écosystème de production de masque sur le sol français.

À titre d'exemple, Savoy International, après avoir investi 14,5 millions d'euros, dont 2,5 millions pour la production de 10 millions de masques chirurgicaux par semaine et 4 millions pour la production de 4 millions de masques FFP2 par semaine, a atteint ses objectifs et participé à la création de 200 emplois à Cluses, dans nos territoires.

Les rapporteurs spéciaux invitent le Gouvernement et l'administration à poursuivre leur réflexion pour **faire de l'investissement, public comme privé, le moteur de la transformation technologique et écologique** de l'appareil productif français.

2. Les dispositifs de fonds propres : des ajustements nécessaires pour faire face aux inquiétudes des entreprises

Comme ce rapport l'a précédemment mis en valeur, le dispositif de prêts garantis par l'État (PGE) a été très apprécié des entreprises : il a en effet permis, pour nombre d'entre elles, d'éviter le dépôt de bilan. **Cependant, à l'heure où la conjoncture économique et sanitaire demeure incertaine, ces dispositifs montrent des signes d'essoufflement.**

a. L'accompagnement des entreprises durant la prolongation de la crise sanitaire constitue un défi pour l'État

Malgré les motifs de satisfaction déjà évoqués, des inquiétudes demeurent quant au remboursement des PGE. En effet, comme les organismes représentant les entreprises l'ont souvent fait remarquer aux rapporteurs spéciaux durant leurs auditions, **les PGE constituent un engagement financier supplémentaire alors que l'endettement du secteur privé était déjà un motif d'inquiétude avant la crise sanitaire.**

De surcroît, alors que l'endettement des entreprises a normalement vocation à générer de l'investissement et donc à produire ses propres conditions d'amortissement, **l'engagement financier que représente le PGE est « improductif »**, en ce sens qu'il constitue une simple sauvegarde de trésorerie – et à ce titre, il est indispensable, mais non suffisant.

Le reconfinement annoncé par le président de la République le 29 octobre 2020 met à nouveau les entreprises, dont de nombreuses TPE/PME, dans une situation très difficile ; le Gouvernement a annoncé une augmentation de l'ampleur des aides existantes, notamment des PGE, dans un prochain projet de loi de finances rectificative, ainsi que la prolongation des dispositifs existants.

C'est une nouvelle fois la question de la trésorerie des entreprises qui se pose, **avec désormais une attention particulière qui doit être apportée à leurs fonds propres**. Les rapporteurs spéciaux saluent ce souci constant du Gouvernement et de l'administration en faveur du soutien aux fonds propres des entreprises, que traduit le plan de relance.

Les rapporteurs attirent l'attention de la représentation nationale et du Gouvernement sur la nécessaire lisibilité de ses dispositifs : il est indispensable, pour assurer l'efficacité des aides de l'État, que les entreprises s'en saisissent pleinement. L'exemple du 2^e volet du fonds de solidarité a souvent été cité aux rapporteurs lors de leurs auditions : après le succès du 1^{er} volet, le second a souffert de son manque de lisibilité.

b. Les prêts participatifs annoncés au titre du plan de relance suscitent de l'espoir sans dissiper les inquiétudes

La mission *Plan de Relance* créée dans **le projet de loi de finances pour 2021 porte une mesure de garantie (à hauteur de 2 milliards d'euros) relative à l'octroi de prêts participatifs** par les réseaux bancaires auprès des TPE/PME et ETI.

Une TPE ou une PME n'ayant pas accès aux outils de haut de bilan traditionnels, à l'image de l'accès aux marchés de capitaux, y compris capital-investissement, pourra souscrire un prêt participatif auprès de son guichet bancaire habituel pour accroître sa capacité d'investissement et améliorer durablement sa compétitivité. Le prêt participatif viendra renforcer le bilan de l'entreprise sans toutefois impliquer une évolution de sa gouvernance.

À ce titre, le soutien de l'octroi de prêts participatifs, qui sont des quasi-fonds propres pour les entreprises, permet de renforcer leur bilan. La garantie de 2 milliards d'euros de l'État couvre une partie du risque de crédit pris par les investisseurs. La garantie pourra porter sur des encours de prêts participatifs jusqu'à 20 milliards d'euros, montants correspondant aux besoins identifiés de financement long des entreprises.

Les prêts participatifs

Les prêts participatifs prévus par le plan de relance sont des créances de long terme (7 ans minimum), assimilées à des quasi-fonds propres et non à de l'endettement, qui visent à soutenir les investissements et les financements à long terme.

Ces prêts renforcent les fonds propres et améliorent les ratios d'analyse financière sans disperser le capital de l'entreprise, et sans impliquer d'évolution de sa gouvernance. Consentis par les banques, ils seront majoritairement refinancés via des fonds par les investisseurs professionnels (gestionnaires d'actifs, assureurs, etc.) qui porteront les créances issues des prêts participatifs octroyés par les établissements de crédits.

L'objectif du Gouvernement est l'octroi de 10 à 20 milliards d'euros de prêts participatifs auprès de 10 à 20 000 TPE, PME et petites ETI, qui ont besoin de renforcer leur bilan en sortie de crise. Cette mesure sera lancée fin 2020 ou début 2021 en cas de réponse positive de la Commission européenne sur la conformité du dispositif avec les règles européennes.

Les rapporteurs spéciaux saluent le sens de l'innovation et de l'adaptation dont font preuve l'administration et le Gouvernement dans la création de dispositifs d'aide inédits. **Ils souhaitent cependant attirer l'attention de la représentation nationale sur l'attentisme généré par l'annonce de la mise en place de prêts participatifs.** Comme l'a souligné Bpifrance, lors de son audition, ce dispositif a suscité beaucoup d'intérêt de la part des acteurs économiques, qui ont préféré attendre les précisions concernant les prêts participatifs plutôt que de souscrire à d'autres aides auxquelles ils auraient pu avoir droit.

Cet exemple souligne une nouvelle fois la nécessité de clarifier au plus vite les conditions d'octroi et les modalités de fonctionnement des dispositifs de garantie et d'aide de l'État.

c. Pour une épargne solidaire : la mobilisation de l'épargne des Français au service des TPE-PME

L'épargne des ménages a atteint des niveaux très élevés pendant la crise sanitaire. La mobilisation de cette manne au service des TPE/PME correspond à un véritable projet d'investissement solidaire porté par le Gouvernement.

Afin de mobiliser l'épargne des ménages en faveur de l'investissement en fonds propres dans les entreprises, seront distingués par un label « relance » les véhicules d'investissement les plus à même de répondre à ces besoins.

La création de ce label, dès septembre 2020, est destinée à **identifier des fonds nationaux et régionaux ayant une politique d'investissement sur le long terme et durable** (critères ESG environnementaux, sociaux et de gouvernance) favorisant le renforcement des fonds propres et quasi-fonds propres des entreprises implantées en France ⁽¹⁾.

(1) D'après le PAP « Plan de Relance » 2021.

Le label « Relance »

Le label, à vocation temporaire (octroyé et utilisable entre fin 2020 et fin 2022), sera réservé aux organismes de placement collectif et valorisé par transparence dans les plans d'épargne et contrats souscrits par les investisseurs.

La charte du label valorisera avant tout l'investissement en fonds propres dans des entreprises françaises, et en particulier dans les TPE, les PME et les ETI. Le label comprendra également des critères en matière environnementale, sociale et de gouvernance.

Tous les fonds labellisés « relance » ne feront pas l'objet d'un soutien public (incitation fiscale, abondement...), sachant que nombre de fonds labellisables peuvent d'ores et déjà s'appuyer sur des dispositifs publics incitatifs (exemple des fonds PEA-PME).

Les fonds labellisés qui investissent sur le segment du « non coté » pourront cependant accéder à un mécanisme de garantie de fonds propres, distribué par Bpifrance et renforcé, à cette fin, à hauteur de 150 millions d'euros ouverts en PLF 2021 sur la mission *Plan de relance*. Cette dotation permettra de garantir un volume d'investissement en fonds propres de 1 milliard environ. Ce dispositif n'est néanmoins pas réservé aux seuls fonds labellisés.

II. LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT : DES OBJECTIFS RENDUS D'AUTANT PLUS CRUCIAUX PAR LA CRISE SANITAIRE

Le programme 343, *Plan France très haut débit* (PFTHD) porte les crédits consacrés au soutien des Réseaux d'initiative publique (RIP) des collectivités territoriales. **L'objectif unique du programme, « Couvrir intégralement la France en accès à très haut débit d'ici 2022 », est rendu d'autant plus crucial par la crise sanitaire, qui a accéléré le recours aux technologies numériques au travail et dans la vie quotidienne.**

Le déploiement du très haut débit : une action conjointe d'acteurs publics et privés

Le déploiement du très haut débit sur le territoire national procède d'une logique associant acteurs privés et acteurs publics, agissant chacun sur des zones déterminées.

L'ensemble du territoire est ainsi découpé en deux grandes catégories : la **zone très dense** (dont la liste de communes est définie par l'ARCEP) et la **zone moins dense**, correspondant aux territoires restants. Cette dernière se subdivise elle-même en zone moins dense où l'initiative privée est présente et zone moins dense où l'on constate une carence de l'initiative privée. Afin de les déterminer, le Gouvernement a recueilli en 2011 les intentions des opérateurs à déployer sur fonds propres des réseaux horizon de 5 ans dans ces zones, dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt d'investissement. L'intervention financière de l'État ne peut se faire que dans ces zones moins dense où l'initiative privée est carencée – dite **zones moins dense d'initiative publique**.

Ainsi, les opérateurs privés qui agissent sur la zone très dense et sur la zone moins dense d'initiative privée doivent couvrir à terme 55 % des logements et des locaux professionnels.

Sur les **zones moins denses d'initiative publique**, les réseaux fixes à très haut débit sont majoritairement déployés dans le cadre de projets portés par les collectivités territoriales, appelés réseaux d'initiative publique. L'État s'est déjà engagé à contribuer à hauteur de 3,3 milliards d'euros en soutien des collectivités territoriales.

Au 10 septembre 2020, 84 dossiers relevant de 98 collectivités territoriales avaient été déposés dans le cadre de l'appel à projet « France très haut débit – réseaux d'initiative publique ».

A. LE FINANCEMENT DU PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT SE POURSUIT EN 2021, DANS UN CONTEXTE QUI ACCROÎT SON IMPORTANCE

Le projet de loi de finances pour 2021 propose d'inscrire au programme 343 *Plan France très haut débit* les sommes de **250 000 euros en AE et 622,33 millions d'euros en CP**. Ces crédits figureront intégralement sur l'unique action du programme, l'action 01 *Réseaux d'initiative publique*.

Le financement de l'État du Plan France très haut débit s'effectuait jusqu'en 2014 par les **autorisations d'engagement** disponibles sur le Fonds national pour la société numérique, à hauteur de 900 millions d'euros gérés par la Caisse des dépôts pour le compte de l'État dans le cadre des programmes d'investissement d'avenir.

1. L'évolution des crédits du programme 343 s'explique à la fois par l'architecture budgétaire du financement du très haut débit et par l'évolution des projets financés

Le financement de l'État du plan France très haut Débit s'effectuait jusqu'en 2014 par les **autorisations d'engagement** disponibles sur le Fonds national pour la société numérique, à hauteur de 900 millions d'euros gérés par la Caisse des dépôts pour le compte de l'État dans le cadre des programmes d'investissement d'avenir. La loi de finances pour 2015 a créé le programme 343 *Plan France Très Haut Débit* pour prendre le relais des crédits PIA. Une fongibilité entre crédits AE et CP du PIA et du programme budgétaire a ainsi été mise en place.

En 2021, les crédits du PIA auront été intégralement consommés – et les crédits du programme 343 prennent ainsi le relais des paiements au titre des RIP.

De plus, les projets de réseaux d'initiative publique **arrivent à leur pleine maturité et entrent dans leur phase de mise en œuvre opérationnelle**.

Il en découle une baisse très importante de 92,42 % du niveau des AE, qui passent de 3,3 millions d'euros en LFI 2020 à 250 000 euros en PLF 2021 ⁽¹⁾, et à l'inverse, une hausse de **622,33 millions d'euros en CP pour 2021 contre 440 millions d'euros prévus en LFI 2020, soit une augmentation de 41,44 %**.

(1) Cette enveloppe est destinée à couvrir d'ultimes engagements de projets en 2021.

2. Du fait du recours accru aux technologies du numérique durant la crise sanitaire, l'accès à haut débit constitue un enjeu central du *Plan de Relance*.

Le projet de loi de finances pour 2021 propose en outre d'inscrire **240 millions d'euros en AE sur le programme *Cohésion de la mission Plan de Relance***, qui participeront au développement du très haut débit. Son action 07 *Cohésion territoriale* porte en effet des crédits concourant à la réalisation du PFTHD.

Il est en effet impératif, du fait de la crise sanitaire, de couvrir l'intégralité du territoire avec un accès à haut débit. Les nécessités des mesures-barrières et la perspective d'un nouveau confinement, même partiel, accentuent le recours au télétravail et à des modes de sociabilité à distance. Compte tenu de cette nécessité, il semble que le financement du PFTHD par le plan de relance soit un signal positif.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 343

(en millions d'euros)

P343	Évolution PLF 2021 / LFI 2020			Évolution PLF 2021 + Plan de relance / (LFI+LFR) 2020		
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution (en %)	LFI+LFR 2020	PLF 2021	Évolution (en %)
AE	3,30	0,25	- 92,42	33,30	240,25	+ 621,5
CP	440,00	622,33	+ 41,44	440,00	622,33	+ 41,44

Source : PAP 2021.

B. L'ACCÈS AU NUMÉRIQUE SUR TOUT LE TERRITOIRE : UN DÉFI QUI NÉCESSITE UNE BUDGÉTISATION À LA FOIS AMBITIEUSE, EFFICACE ET LISIBLE

La nécessité de déployer au plus vite le très haut débit sur l'ensemble du territoire implique cependant d'engager des **moyens financiers plus conséquents qui puissent être effectivement rapidement décaissés et qui puissent être précisément tracés.**

1. Pour 2021, une budgétisation ambitieuse dont l'efficacité doit être garantie par des décaissements concrets

Au regard de l'objectif très ambitieux d'une couverture de 100 % du territoire avec le très haut débit annoncé par le président de la République pour 2022 lors de la Conférence nationale des territoires du 17 juillet 2017, **les crédits alloués à la réalisation de ces opérations paraissent insuffisants.**

Comme la représentation nationale s'en est fait l'écho lors de l'étude de la mission *Économie* en commission des finances ⁽¹⁾, **la question de financements supplémentaires alloués au PFTHD doit être posée clairement, et une démarche d'abondement de ces crédits, si elle émergeait, devrait être soutenue.**

Surtout, c'est le rythme de décaissement des crédits déjà alloués qui pose problème. En effet, le reste à charge concernant le PFTHD est important : il correspond à des délais entre l'engagement des crédits et leur décaissement effectif. En l'occurrence, **les engagements encore non couverts au 31 décembre 2020 sont estimés à 1,901 milliard d'euros.**

Les rapporteurs spéciaux appellent le Gouvernement à veiller au décaissement rapide et effectif de ces crédits, afin qu'ils irriguent l'économie et permettent la réalisation d'opérations destinées à la couverture haut débit de l'ensemble du territoire.

2. Les progrès en matière de lisibilité du financement du Plan France Très Haut Débit doivent se poursuivre

Les rapporteurs spéciaux avaient déjà eu l'occasion de signaler, dans leur précédent rapport ⁽²⁾, **les difficultés de lisibilité associées au financement du Plan France très haut débit par des crédits ouverts au titre des PIA** et transitant par le Fonds pour la société numérique (FSN), un fonds sans personnalité juridique.

Les réserves concernant les fonds sans personnalité juridique ont déjà été émises plus haut dans ce rapport ⁽³⁾. Le propos des rapporteurs spéciaux est ici de se féliciter de la consommation intégrale des crédits du PIA, **dont le relais devait être pris exclusivement par le programme 343 et son guichet RIP, rouvert en 2019.** Le contexte de crise sanitaire, en nécessitant la création d'une mission *Plan de Relance*, vient mitiger les gains de cohérence et de lisibilité atteints grâce à la fin de service du FSN.

Les rapporteurs seront particulièrement vigilants à ce que les crédits destinés au PFTHD inscrits dans la mission *Relance* soient lisibles et offrent une image fidèle et sincère de la réalité des décaissements, condition *sine qua non* de sa réussite économique et opérationnelle.

(1) *Assemblée nationale, commission des finances, 3^e séance du jeudi 22 octobre 2020, compte-rendu.*

(2) *Rapport n° 3011, annexe XX – Rapport de Mme Olivia Grégoire et M. Xavier Roseren sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2019 (n° 2899), pp. 13-15 et 23-24.*

(3) *Cf. supra, p. 18.*

III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS ET À DES ORGANISMES PRIVÉS : UN USAGE RENOUVÉLÉ ?

Le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés* est composé de quatre sections, relatives à des prêts et avances pour le logement des agents de l'État (section n° 1), à des prêts pour le développement économique et social (section n° 2), à des prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Charles-de-Gaulle (section n° 3) et à des avances remboursables et prêts à taux bonifiés accordés aux entreprises touchées par le Covid-19 (section n° 4).

La section n° 2 est elle-même composée :

– du programme 862 *Prêts pour le développement économique et social* et de la ligne de recettes retraçant le versement et le remboursement de prêts consentis aux entreprises rencontrant des difficultés ponctuelles de financement ;

– du programme 868 *Prêts et avances pour le développement du crédit-export vers l'Iran*. Comme l'indique la directrice générale du Trésor, responsable du programme, celui-ci a été créé afin de financer un outil de financement souverain des échanges commerciaux avec l'Iran, opéré par Bpifrance, dans un contexte de sanctions internationales. Il ne sera finalement pas mis en place, les gouvernements français, britannique et allemand, rassemblés dans le format dit « E3 » ayant décidé de recourir à une structure *ad hoc*.

– du nouveau programme 876 *Prêts octroyés dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir*. Le présent programme a pour objet de porter le financement en prêt du plan Nano 2022 dans le cadre du Programme d'investissements d'avenir (PIA) 3. À ce titre, le plan Nano 2022 est encadré par la convention du 31 décembre 2019 (portant avenant n° 2) à la Convention du 29 décembre 2017 entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations relative au programme d'investissements d'avenir (action *Accélération du développement des écosystèmes d'innovation performants* – volet « Technologies numériques »).

Le compte de concours financiers a été exceptionnellement sollicité par la crise sanitaire :

– par la création du programme 877 *Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid-19*, **doté de 500 millions d'euros** ;

– par l'abondement du programme 862 *Prêts pour le développement économique et social* à hauteur de 925 millions d'euros, en sus des 75 millions prévus en LFI pour 2020, soit **1 milliard d'euros au total**.

Le programme 877

Le programme 877 *Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid-19* a été créé par la deuxième loi de finances rectificative pour 2020.

La création de ce dispositif discrétionnaire vise principalement à répondre aux difficultés des entreprises industrielles de 50 à 250 salariés sur la base d'une doctrine d'intervention adaptée aux entreprises fragilisées stratégiques pour l'industrie française ou sensibles socialement sur un territoire.

La crise sanitaire exceptionnelle met en effet en danger la pérennité de nombreuses entreprises. Certains secteurs font face à une chute brutale, voire à un arrêt total d'activité, qui génère des pertes substantielles, d'autres sont confrontés à des ruptures dans la chaîne d'approvisionnement. Les PME s'avèrent à cet égard particulièrement vulnérables.

Ce programme intervient de façon subsidiaire, après activation des autres mesures de soutien de trésorerie pour ces entreprises (notamment report d'échéances fiscales et sociales, des loyers, des factures d'eau, de gaz et d'électricité).

Il complète, sans s'y substituer, les autres mesures de soutien à l'économie que le Gouvernement met en œuvre face à la crise pour répondre notamment aux difficultés de trésorerie des entreprises. Il vise notamment les entreprises qui ne seraient pas éligibles ou ne parviendraient pas à bénéficier :

- du dispositif de Prêts garantis par l'État (PGE) du fait de leur trop grande fragilité ou de leur faible bancarisation ;
- des prêts du Fonds de développement économique et social (FDES) porté par le même compte de concours financier, du fait de la doctrine d'intervention de ce dernier ;
- du fonds de solidarité mis en place pour accorder des aides aux entreprises faisant face à une importante perte de chiffre d'affaires, qui est réservé aux TPE.

Le programme a été doté de crédits uniquement sur 2020, il n'est pas proposé d'ouverture en PLF 2021. Il s'agit pour la DGE d'utiliser, par voie de report, les crédits restants sur les 500 millions d'euros votés en LFR 2 pour 2020 (en AE et CP).

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du jeudi 22 octobre 2020, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Économie et du compte spécial Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés.

Le compte rendu de cette réunion sera prochainement disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

Suivant les recommandations des rapporteurs, la commission a adopté les crédits de la mission, après avoir adopté un amendement de M. Xavier Roseren et Valéria Faure-Muntian, rapporteurs spéciaux (CF 1259) visant à financer l'activité de garantie des prêts aux entreprises de BPiFrance. L'amendement crée à cet effet un nouveau programme Financement des entreprises au sein de la mission Économie, doté de 10 000 euros en AE comme en CP.

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

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Mouvement des entreprises de taille intermédiaires (METI) *

– M. Alexandre Montay, délégué général

Syndicat des fabricants de Machines et Outils de Production (SYMOP) *

– M. Olivier Dario, délégué général

– M. Pascal Cros, CEO de la société Gravotech

– Mme Caroline Demoyer, responsable des relations institutionnelles

Conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires (CNAJMJ)*

– Maître Christophe Basse, président

– M. Alexandre de Montesquiou, directeur associé AI2P, consultant

– Maître Frédéric Abitbol, vice-président

– M. Alain Damais, directeur général

Centres techniques industriels (CTI)

– M. Stéphane Le Guirriec, président du Réseau CTI et directeur général délégué du CERIB

– Mme Marie-Sabine Gavois, déléguée générale du Réseau CTI

– M. Paul-Henri Renard, directeur général

Chambres des métiers de l'artisanat (CMA) *

– M. Joël Fourny, président

– M. Samuel Deguara, directeur des relations institutionnelles

Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) *

– Mme Bénédicte Caron, vice-présidente en charge des affaires économiques et présidente de la commission économique

– M. Lionel Vignaud, responsable des affaires économiques, juridiques et fiscales

– M. Adrien Dufour, chargé de mission affaires publiques et organisation

Union des entreprises de proximité (U2P) *

- M. Laurent Munerot, président
- M. Pierre Burban, secrétaire général
- Mme Thérèse Note, conseillère technique et relations avec le Parlement

Banque publique d'investissement – BpiFrance*

- M. Arnaud Caudoux, directeur général adjoint
- Mme Anne-Sophie de Faucigny, directrice des relations institutionnelles et médias

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

- Mme Virginie Beaumeunier, directrice générale
- M. André Schwob, chef du service « Soutien au réseau »,
- Mme Coralie Oudot, sous-directrice « Ressources humaines, affaires financières et organisation »
- M. Arnaud Goddat, chef du bureau « Affaires financières »
- M. Pierre Dumas, adjoint au chef du bureau « Affaires financières »

Direction générale des entreprises (DGE)

- M. Thomas Courbe, directeur général
- M. Raphael Keller, secrétaire général
- Mme Barbara Siguret, sous-directrice du pilotage, de la stratégie et de la performance
- Mme Mélanie Przyrowski, conseillère parlementaire

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

– Mme Marie-Anne Barbat-Layani, secrétaire générale des ministères économiques et financiers, responsable du Programme 134

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

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

– M. Fabrice Beaulieu, sous-directeur des affaires financières et de la maîtrise des risques

– M. Jean-Louis Bernard, chef de bureau synthèse budgétaire du MINEFI

Direction générale des entreprises (DGE)

– M. Raphaël Keller, secrétaire général de la DGE

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

– Mme Catherine Devaux, adjointe à la cheffe du bureau des affaires budgétaires et comptables

Direction générale du trésor (DGT)

– M. Manuel Château, chef de bureau des affaires budgétaires et comptables

– M. Rémi Sappia, adjoint au chef de bureau

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