



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

COMMISSION
DES
FINANCES

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission
« ÉCONOMIE »

et

Compte de concours financiers
« PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS
OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »

Examen par la commission des finances le mercredi 2 novembre 2016

Rapporteurs spéciaux :

MM. Jacques CHIRON et Bernard LALANDE

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	6
PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION « ÉCONOMIE »	10
I. LES GRANDS ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA MISSION	10
1. <i>Une mission au service de la croissance et de l'emploi</i>	10
2. <i>Au-delà des mesures de périmètre, des crédits très stables marqués par une réduction des dispositifs de soutien</i>	13
3. <i>La cohérence et la complémentarité des principales dépenses fiscales créées ces dernières années</i>	14
II. LE PROGRAMME 134 : DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME.....	16
1. <i>Un programme de soutien aux petites et moyennes entreprises</i>	16
2. <i>Un effort budgétaire limité, qui traduit avant tout une volonté de rationalisation des dispositifs d'intervention</i>	21
3. <i>La rigidité persistante des dépenses de personnel et des dépenses de fonctionnement courant.....</i>	25
4. <i>Les autorités administratives indépendantes restent épargnées par l'effort budgétaire.....</i>	26
5. <i>Un effort particulier réalisé par les opérateurs.....</i>	27
6. <i>Bpifrance et Business France : deux réussites qui renouvellent les modalités du soutien de l'État aux entreprises</i>	28
III. LE PROGRAMME 220 : STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES	31
1. <i>Un programme spécifique pour l'Insee</i>	31
2. <i>Des crédits en hausse pour compenser l'entrée en vigueur de la gratuité des données publiques.....</i>	34
3. <i>La persistance des incertitudes liées au déménagement à Metz</i>	35
IV. LE PROGRAMME 305 : STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE	36
1. <i>Les crédits du Trésor et de la direction de la législation fiscale, et la subvention à la Banque de France</i>	36
2. <i>Des marges de manœuvre plus limitées que précédemment, notamment dans la rationalisation des services économiques</i>	37
3. <i>La baisse des gains de productivité liés à la modernisation des procédures de la Banque de France.....</i>	39
V. LE PROGRAMME 343 : PLAN « FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT »	40
1. <i>Un plan pour réduire la fracture numérique.....</i>	40
2. <i>Des crédits réévalués pour tenir compte de l'accélération du plan « France très haut débit » et du financement public de la couverture mobile du territoire</i>	41
3. <i>L'accélération du déploiement du très haut débit sur tout le territoire : une nécessité... et une réalité</i>	42
DEUXIÈME PARTIE : LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS ».....	46
1. <i>Présentation générale du compte</i>	46
2. <i>L'intervention de l'État en faveur des entreprises fragilisées : une mission nécessaire, mais avec quels outils ?</i>	47

TROISIÈME PARTIE : PERSPECTIVES POUR UN NOUVEL ÉTAT STRATÈGE.....	50
I. LES TROIS PRINCIPES DU NOUVEL ÉTAT STRATÈGE.....	50
1. <i>Un État stratège agile, réactif et maître de ses choix</i>	51
2. <i>Un État stratège numérique et écologique</i>	52
3. <i>Un État stratège ouvert à la mondialisation</i>	52
II. BPIFRANCE, UN ACTEUR PUBLIC DEVENU INCONTOURNABLE DANS LE FINANCEMENT DES ENTREPRISES.....	53
1. <i>La création de Bpifrance, un acquis majeur du quinquennat</i>	53
2. <i>Un succès dans le « débloqué » du capital-risque en France.....</i>	56
3. <i>Le prochain défi : mobiliser des capitaux au-delà de l'amorçage pour soutenir les champions français de demain.....</i>	58
4. <i>Bpifrance, une institution au service de l'État stratège.....</i>	60
III. BUSINESS FRANCE, LE BRAS ARMÉ DE L'ÉTAT STRATÈGE À L'EXPORTATION.....	60
1. <i>Business France, un acteur devenu très vite incontournable pour l'internationalisation des PME et ETI françaises.....</i>	60
2. <i>Renforcer la présence territoriale de Business France.....</i>	61
3. <i>Clarifier la répartition des rôles avec Bpifrance et les autres partenaires de Business France, sur le plan opérationnel comme sur le plan de la communication</i>	63

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

La mission « Économie »

1. Hors modifications de périmètre, par ailleurs importantes, les crédits de la mission « Économie », soit 1,9 milliard d'euros, affichent **une quasi-stabilité en 2017 (-0,01 % en AE et +0,4 % en CP)**. En 2016, ils étaient en baisse de 4,7 %.

2. Un grand nombre de dépenses fiscales (77) sont rattachées à la mission. **Les dispositifs votés récemment ont des objectifs complémentaires et forment un ensemble cohérent** : le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE, soit 15,8 milliards d'euros) permet aux entreprises de rétablir leurs marges, préalable nécessaire à la création d'emplois à moyen terme ; le suramortissement de 40 % a permis de relancer l'investissement productif ; d'autres dispositifs soutiennent des secteurs d'avenir, à l'instar de l'amortissement accéléré pour les imprimantes 3D.

Le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme »

3. À périmètre constant, le programme 134, qui représente un milliard d'euros, affiche une légère baisse de 1,1 %. Compte tenu de la rigidité des dépenses de personnel (+1,8 %), cette tendance traduit surtout **la réduction continue du format des dispositifs d'intervention en faveur des entreprises (-6,4 %, soit 16,2 millions d'euros)**, qui demeurent encore peu lisibles, régis par des règles complexes, gérés « en silo » par des intermédiaires multiples, et peu évalués. **Un véritable effort de rationalisation serait toutefois préférable à une logique de « rabot »**.

4. En particulier, la subvention au Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac) continue à baisser (-9 %), à 16,5 millions d'euros en AE, en cohérence avec la réforme de 2014 qui visait à passer d'une logique de guichet à une logique d'appel à projets. **Toutefois, la programmation budgétaire semble toujours aussi peu fiable** : l'année dernière, les crédits avaient été augmentés en cours d'année pour financer les aides aux stations-service de proximité, et le 20 octobre 2016, le Gouvernement a annoncé la mobilisation d'un million d'euros sur le Fisac pour financer la revitalisation des centres-villes.

5. Aucune économie réelle n'est réalisée sur le fonctionnement courant, la stabilité globale des dépenses de titre 3 (-0,1 %) s'expliquant seulement par la **réduction des subventions aux opérateurs (-2,9 %, soit 4 millions d'euros)**, dont le plus important, Business France, porte l'essentiel (-3,2 %, soit 3,2 millions d'euros).

Le programme 220 « Statistiques et études économiques »

6. La hausse de 3,8 % des crédits du programme 220, qui s'établissent à 454 millions d'euros, s'explique en quasi-totalité par la dotation supplémentaire attribuée à l'Insee en **compensation des moindres recettes dues à la prochaine entrée en vigueur du principe de gratuité des données publiques**.

7. Dans le cadre de sa « réflexion stratégique 2025 », l'Insee réalise par ailleurs des efforts notables sur les dépenses de personnel et de fonctionnement. **Toutefois, la programmation budgétaire est soumise aux aléas du déménagement au Centre statistique de Metz** : l'objectif de 400 agents d'ici 2017, déjà revu à la baisse par rapport à l'objectif initial de 620 agents, n'était pas atteint à la mi-2016 (315 agents). Compte tenu des difficultés à organiser des mobilités géographiques, l'Insee a par ailleurs dû procéder à des recrutements externes.

Le programme 305 « Stratégie économique et fiscale »

8. Les crédits du programme 305, soit 429 millions d'euros, sont stables en 2017 (+0,9 %), ce qui contraste avec la baisse de 7,7 % prévue en 2016. La seule hausse significative concerne **les crédits de personnel des services économiques à l'étranger (+4 %)**, alors même que la DG Trésor a engagé une rationalisation de son réseau international – laquelle ne doit cependant pas aller jusqu'à compromettre les capacités de la France.

9. La subvention à la banque de France, soit 250 millions d'euros, est quasi-stable en 2017, alors qu'elle était en forte baisse ces dernières années (-21 % depuis 2012). Les gains de productivité permis par la modernisation des procédures de désendettement semblent avoir atteint leurs limites, du moins à court terme, ce qui n'exonère pas de **rechercher des économies plus structurelles dans les coûts fixes de la Banque de France**.

Le programme 343 « Plan France très haut débit »

10. La participation de l'État au déploiement du très haut débit sur tout le territoire à horizon 2022, soit 3 milliards d'euros sur les 20 milliards d'euros du plan « France très haut débit », est portée par le Fonds national pour la société numérique (FSN) et, depuis 2015, par le programme 343.

11. Les autorisations d'engagement pour 2017 s'élèvent à 409,5 millions d'euros, au lieu des 150 millions d'euros prévus initialement. Cette forte hausse s'explique principalement par **l'accélération du déploiement de la fibre optique** : l'objectif de 50 % de la population couverte fin 2017 pourrait être tenu dès 2016.

12. La hausse s'explique aussi par la décision de financer un programme de couverture des zones blanches de téléphonie mobile, ce qui répond aux mêmes exigences d'attractivité, d'équité et d'aménagement du territoire que le plan « France très haut débit ».

Le compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »

13. Ce compte de concours financiers porte principalement les crédits du **fonds pour le développement économique et social (FDES)**, relancé en 2014. Ses crédits s'élèvent à 100 millions d'euros pour 2017, soit deux fois moins qu'en 2016.

14. S'il est légitime que l'État intervienne dans le but de sauvegarder des entreprises et des emplois structurellement viables mais temporairement fragilisés, **le faible taux de consommation des crédits du FDES (presque nul à la mi- 2016) pose la question de la pérennité de cet outil** : soit il finance des entreprises viables, et alors Bpifrance pourrait prendre le relais ; soit il finance des projets non viables pour de mauvaises raisons, et alors il pourrait être supprimé.

Perspectives pour un nouvel État stratège

15. Au-delà des multiples dispositifs portés par la mission « Économie », souvent sans vision d'ensemble, **il importe aujourd'hui de reconstruire un véritable « État stratège », doté de moyens et d'instruments adaptés aux défis du 21^e siècle.** Il ne s'agit pas de remettre en cause le fonctionnement général de l'économie, mais plutôt de rendre à la puissance publique la capacité de jouer son rôle, seulement lorsque cela est rendu nécessaire par des défaillances ou les intérêts divergents des acteurs privés.

16. Différent de l'État stratège des plans quinquennaux et des monopoles, **l'État stratège du 21^e siècle devra être : (1) agile, réactif et maître de ses choix**, c'est-à-dire réactif dans la fixation des priorités, agile dans le recours à de multiples acteurs en réseau, et de choisir d'aider tel secteur plutôt que tel autre, telle entreprise plutôt que telle autre ; **(2) aux prises avec les enjeux de l'avenir**, et notamment la révolution numérique et la transition écologique ; **(3) ouvert à la mondialisation**, c'est-à-dire ambitieux dans son soutien à l'internationalisation des entreprises françaises, plutôt que protecteur des intérêts acquis. Il pourra s'appuyer sur deux acteurs récemment créés : Bpifrance et Business France.

Bpifrance

17. Créée en 2013, Bpifrance est l'un des acquis majeurs du quinquennat. Les interventions en crédit ou en fonds propres de cette institution ont notamment permis de « débloquer » – enfin – le marché français du capital-risque (Paris est aujourd'hui la 2^e place européenne), du moins en amorçage, et même si des obstacles demeurent pour les « tickets » supérieurs à 100 millions d'euros.

18. Bpifrance demeure une institution au service du pouvoir politique, et non pas une banque ou un fonds d'investissement comme les autres. Sans pour autant prendre de risques excessifs, elle doit contribuer, par son expertise reconnue, à mettre en œuvre les orientations fixées par le Gouvernement et le Parlement.

Business France

19. Créé en 2015 pour rassembler au sein d'un seul opérateur les activités de soutien à l'exportation et de promotion des investissements étrangers en France, **Business France présente déjà un bilan très positif**. Ainsi, l'objectif de 10 000 PME et ETI accompagnées à l'export pourrait être atteint dès 2016, au lieu de 2017.

20. L'opérateur développe par ailleurs une offre commerciale adaptée à ses clients, qui devrait rapidement lui permettre d'être **financé au moins à moitié par des ressources non budgétaires**, tout en poursuivant ses missions.

21. La principale faiblesse de Business France est son absence de présence dans les territoires pour identifier les entreprises ayant un potentiel de développement international. Comme au Royaume-Uni, il pourrait être envisagé de rattacher à Business France une partie des 400 « conseillers en développement international » des chambres de commerce et d'industrie (CCI), ce qui se traduirait par une affectation d'une fraction de la taxe pour frais de chambre à Business France (environ 30 millions d'euros).

22. Il importe de clarifier la répartition des rôles dans le soutien public à l'internationalisation des entreprises. Si en principe l'expertise-marché relève de Business France et le financement de Bpifrance, la réalité fait plutôt apparaître des initiatives concurrentes, sur le plan opérationnel comme pour la communication. Sur ce dernier point, il importe de porter un message unifié – ce que la déclinaison de l'identité visuelle « French Tech » en une série de logos propres à chaque métropole ne contribue pas à faire.

À la date du 10 octobre 2016, date limite fixée par l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), vos rapporteurs spéciaux avaient reçu 89 % des réponses du ministère à leur questionnaire budgétaire.

PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION « ÉCONOMIE »

I. LES GRANDS ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA MISSION

1. Une mission au service de la croissance et de l'emploi

La mission « Économie » rassemble les instruments budgétaires et les administrations qui ont vocation à favoriser l'emploi, la croissance, la compétitivité des entreprises, le développement des exportations, la concurrence et la protection des consommateurs. Elle est composée de **trois programmes permanents** :

- **le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme »** regroupe les instruments de soutien aux entreprises, notamment sous forme de dépenses d'intervention au profit des **petites et moyennes entreprises (PME), de l'industrie, de commerce, de l'artisanat et du tourisme**. Il porte également les crédits des administrations chargées de ces politiques, de deux autorités administratives indépendantes (AAI) et de cinq opérateurs ;

- **le programme 220 « Statistiques et études économiques »** porte principalement les crédits de l'Institut national des statistiques et des études économiques (Insee) ;

- **le programme 305 « Stratégie économique et fiscale »** porte essentiellement les crédits de la direction générale du Trésor et de son réseau international, les crédits de la direction de la législation fiscale (DLF), ainsi que les crédits de plusieurs opérateurs et la subvention versée à la Banque de France au titre des prestations qu'elle effectue pour le compte de l'État.

Aux trois programmes « permanents » de la mission « Économie » vient s'ajouter **le programme 343 « Plan France très haut débit »**, qui regroupe les crédits qui seront distribués en 2016 aux collectivités territoriales afin de cofinancer **la couverture intégrale du territoire par le réseau de fibre optique d'ici 2022**. Ce programme est doté de 188 millions d'euros en autorisations d'engagements pour 2016.

Évolution par programme des crédits de la mission « Économie »

T2 : titre 2 – HT2 : hors titre 2 – (en euros)

		Autorisations d'engagement			
		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution LFI 2016/ LFI 2017
Programme 134 - Développement des entreprises et du tourisme	Total :	927 607 851	851 252 525	1 000 700 121	149 447 596 17,56%
	T2 :	399 575 375	414 168 467	408 655 183	-5 513 284 -1,33%
	HT 2 :	528 032 476	437 084 058	592 044 938	154 960 880 35,45%
Programme 220 - Statistiques et études économiques	Total :	453 657 979	437 807 834	459 715 081	21 907 247 5,00%
	T2 :	368 569 216	371 806 145	377 566 559	5 760 414 1,55%
	HT 2 :	85 088 763	66 001 689	82 148 522	16 146 833 24,46%
Programme 305 - Stratégie économique et fiscale	Total :	454 626 607	425 129 057	429 061 038	3 931 981 0,92%
	T2 :	148 244 939	146 803 813	151 301 979	4 498 166 3,06%
	HT 2 :	306 381 668	278 325 244	277 759 059	-566 185 -0,20%
Total P 134 + 220 + 305 <i>À périmètre constant*</i>		1 835 892 437	1 714 189 416	1 889 476 240	175 286 824 10,23%
		1 818 509 085	1 695 661 332	1 695 451 646	-209 686 -0,01%
Programme 343 - Plan France Très haut débit			188 000 000	409 500 000	221 500 000 117,82%
Total Mission Économie <i>À périmètre constant*</i>		1 835 892 437	1 902 189 416	2 298 976 240	396 786 824 20,86%
		1 818 509 085	1 883 661 332	2 104 951 646	221 290 314 11,75%

		Crédits de paiement			
		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution LFI 2015/ LFI 2016
Programme 134 - Développement des entreprises et du tourisme	Total :	946 770 355	837 892 241	999 784 093	161 891 852 19,32%
	T2 :	399 575 375	414 168 467	408 655 183	-5 513 284 -1,33%
	HT 2 :	547 194 980	423 723 774	591 128 910	167 405 136 39,51%
Programme 220 - Statistiques et études économiques	Total :	451 221 903	437 556 038	454 066 559	16 510 521 3,77%
	T2 :	368 569 216	371 806 145	377 566 559	5 760 414 1,55%
	HT 2 :	82 652 687	65 749 893	76 500 000	10 750 107 16,35%
Programme 305 - Stratégie économique et fiscale	Total :	454 107 185	425 129 057	429 061 038	3 931 981 0,92%
	T2 :	148 244 939	146 803 813	151 301 979	4 498 166 3,06%
	HT 2 :	305 862 246	278 325 244	277 759 059	-566 185 -0,20%
Total P 134 + 220 + 305 <i>À périmètre constant*</i>		1 852 099 443	1 700 577 336	1 882 911 690	182 334 354 10,72%
		1 834 881 764	1 682 049 252	1 688 887 096	6 837 844 0,41%
Programme 343 - Plan France Très haut débit					
Total Mission Économie <i>À périmètre constant*</i>		1 852 099 443	1 700 577 336	1 882 911 690	182 334 354 10,72%
		1 834 881 764	1 682 049 252	1 688 887 096	6 837 844 0,41%

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Hors fonds de concours et attributions de produits. Le programme 343 ne comporte pas de crédits de titre 2.

*Sans prise en compte des principales modifications de périmètres signalées dans le présent rapport.

Évolution par titre des crédits de la mission « Économie »

(en millions d'euros)

<u>(1) Périmètre courant, hors P. 343</u>		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution LFI 2016/ LFI 2017	
Titre 2 - Personnel	AE	916 389 530	932 778 425	937 523 721	4 745 296	0,51%
	CP	916 389 530	932 778 425	937 523 721	4 745 296	0,51%
Titre 3 - Fonctionnement	AE	542 800 488	503 899 524	565 082 264	61 182 740	12,14%
	CP	540 471 845	490 471 595	562 535 581	72 063 986	14,69%
Titre 5 - Investissement	AE	2 694 069	2 105 743	4 519 257	2 413 514	114,62%
	CP	2 474 161	1 999 439	4 304 436	2 304 997	115,28%
Titre 6 - Intervention	AE	274 006 856	275 405 724	382 350 998	106 945 274	38,83%
	CP	292 762 413	275 327 877	378 547 952	103 220 075	37,49%
Titre 7 - Opérations financières	AE	100 001 494	0	0	0	
	CP	100 001 494	0	0	0	
TOTAL MISSION	AE	1 835 892 437	1 714 189 416	1 889 476 240	175 286 824	10,23%
	CP	1 852 099 443	1 700 577 336	1 882 911 690	182 334 354	10,72%

<u>(2) Périmètre constant*</u>		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution LFI 2016/ LFI 2017	
Titre 2 - Personnel	AE	904 525 479	920 184 412	932 799 127	12 614 715	1,37%
	CP	904 525 479	920 184 412	932 799 127	12 614 715	1,37%
Titre 3 - Fonctionnement	AE	537 360 789	497 965 453	492 482 264	-5 483 189	-1,10%
	CP	535 197 819	484 537 524	489 935 581	5 398 057	1,11%
Titre 5 - Investissement	AE	2 694 069	2 105 743	4 519 257	2 413 514	114,62%
	CP	2 474 161	1 999 439	4 304 436	2 304 997	115,28%
Titre 6 - Intervention	AE	273 927 254	275 405 724	265 650 998	-9 754 726	-3,54%
	CP	292 682 811	275 327 877	261 847 952	-13 479 925	-4,90%
Titre 7 - Opérations financières	AE	100 001 494	0	0	0	
	CP	100 001 494	0	0	0	
TOTAL MISSION	AE	1 818 509 085	1 695 661 332	1 695 451 646	-209 686	-0,01%
	CP	1 834 881 764	1 682 049 252	1 688 887 096	6 837 844	0,41%

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

*Sans prise en compte des principales modifications de périmètres signalées dans le présent rapport.

L'exercice 2017 est marqué par plusieurs changements de périmètre, qui ont un impact important sur l'évolution des crédits de la mission. Les principales évolutions sont les suivantes :

- la prise en charge de la « compensation carbone » (116,7 millions d'euros) sur les crédits du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme ». Créée en 2015 (cf. *infra*), la compensation carbone était initialement rattachée au le programme 345 « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » ;

- **le rattachement des crédits de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (18,5 millions d'euros) au programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »** de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », dans un but de cohérence budgétaire, alors que ceux-ci étaient jusqu'à aujourd'hui pris en charge par le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » ;

- **le transfert à Bpifrance Assurance Export des garanties publiques au commerce extérieur (72,6 millions d'euros)**, auparavant assurées par la Coface, qui seront à compter de 2017 financées par le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » ;

- **l'emploi et la rémunération des élèves administrateurs et attachés statisticiens du Groupe national des écoles d'économie et statistique (GENES) (4,7 millions d'euros) sur le programme 220 « Statistique et études économiques »**, en lieu et place du programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

2. Au-delà des mesures de périmètre, des crédits très stables marqués par une réduction des dispositifs de soutien

Stricto sensu, les crédits demandés pour la mission « Économie » au titre de l'exercice 2017 affichent l'une des plus fortes hausses du budget général de l'État, pour s'établir à **396,8 millions d'euros en AE (+20,9 %)** et **182,3 millions d'euros en CP (+10,7 %)**.

Toutefois, sans tenir compte du programme 343 « Plan France Très haut débit » ni des principaux changements de périmètre évoqués ci-dessus, **les crédits de la mission « Économie » pour l'année 2017 se caractérisent par une stabilité presque totale, avec une évolution de -0,01 % en AE et +0,41 % en CP**. La mission « Économie », au demeurant d'ampleur modeste, ne participe donc pas cette année à l'effort budgétaire de l'État.

Répartition par titre des crédits de la mission « Économie »

(en millions d'euros) (en CP)

	LFI 2016		PLF 2017	
Titre 2 : personnel	932,7	55%	937,5	50%
Autres dépenses	767,8	45%	945,3	50%
Titre 3 : fonctionnement	490,5	29%	562,5	30%
Titre 5 : investissement	2,0	0%	4,3	0%
Titre 6 : intervention	275,3	16%	378,5	20%
Total pour la mission	1 700,5	100%	1 882,9	100%

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires. Hors programme 343.

Les crédits de la mission « Économie » sont composés pour moitié de crédits de personnel, qui présentent par nature de fortes rigidités. Ceux-ci s'établissent à 937,5 millions d'euros en 2017, soit une hausse de 0,5 % par rapport au projet de loi de finances pour 2016, et même une hausse de 1,37 % à périmètre constant. Ceci n'empêche pas le **plafond d'emplois de la mission de passer de 12 299 ETPT en 2016 à 12 163 ETPT en 2017**, soit une diminution de 137 ETPT (contre 170 en 2016). L'impact sur le schéma d'emplois est similaire, avec une baisse de 136 ETP.

Plafond d'emplois et schéma d'emplois de la mission « Économie »

ETPT : équivalent temps plein travaillé – ETP : équivalent temps plein

	Plafond d'emplois (ETPT)				Schéma d'emplois (ETP)		
	Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Écart 2016/2017	Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017
P 134	5 108	5 214	5 079	-135	-33	-17	-22
P 220	5 409	5 441	5 454	13	-82	-80	-97
P 305	1 612	1 644	1 629	-15	-9	-15	-17
Total :	12 129	12 299	12 163	-137	-124	-112	-136

Source : questionnaire budgétaire. Hors programme 343.

Compte tenu des rigidités inhérentes aux dépenses de personnel, **l'essentiel des marges de manœuvre repose sur les dépenses de fonctionnement d'une part, et les dispositifs d'intervention en faveur des entreprises d'autre part.** Or, l'analyse de l'évolution des crédits par titre à périmètre constant (tableau n° 2 ci-dessous) montre que, si les dépenses de fonctionnement connaissent une légère baisse en 2017 (-1,1 %), **c'est surtout la réduction du format des divers dispositifs d'intervention (-3,5 %) qui permet de maintenir la stabilité globale** de la mission « Économie ». Cette réduction, qui repose largement sur le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme », est une constante depuis plusieurs années.

3. La cohérence et la complémentarité des principales dépenses fiscales créées ces dernières années

Un grand nombre de dépenses fiscales (77) sont rattachées à la mission « Économie », dont la vocation de soutien aux entreprises et à la croissance passe non seulement par des interventions budgétaires, mais aussi par des incitations fiscales.

Les 68 dépenses fiscales rattachées au programme 134 représentent un coût total de 23,9 milliards d'euros en 2017, contre 20,5 milliards d'euros en projet de loi de finances pour 2016. Cette somme représente plus de vingt fois les crédits alloués au programme, et sa hausse est principalement due à

la montée en puissance du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Au total, les dix premières dépenses fiscales du programme 134 représentent plus de 90 % de l'ensemble des dépenses fiscales estimées.

S'agissant des mesures fiscales instituées par le Gouvernement actuel, celles-ci forment un ensemble cohérent, permettant de répondre à des objectifs distincts mais complémentaires : la compétitivité, l'emploi et le pouvoir d'achat, l'investissement, et enfin le soutien ciblé à des secteurs d'avenir :

- premièrement, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui représente à lui seul 15,8 milliards d'euros en 2017, après 12,6 milliards d'euros en 2016, vise avant tout à restaurer les marges des entreprises afin de favoriser, dans un second temps, l'emploi, les salaires et l'investissement. Dans le rapport du comité de suivi du CICE publié par France Stratégie le 29 septembre 2016, il est estimé que le CICE aurait permis de créer ou sauvegarder seulement « 50 000 à 100 000 emplois » sur les années 2013 et 2014, soit un résultat en-deçà de l'objectif initial, et qu'il n'aurait pas eu d'impact notable sur l'investissement. Cette conclusion est cependant réductrice, dans la mesure où il est logique que les entreprises accordent la priorité à la restauration de leurs marges, avant de pouvoir envisager dans un second temps la création d'emplois, l'augmentation des salaires, et la réalisation de nouveaux investissements. Dès lors, l'effet sur l'emploi ne pourra vraisemblablement être visible qu'à partir des années 2015 et 2016 : l'efficacité de la politique fiscale doit s'apprécier à moyen et long terme. Par ailleurs, on rappellera que le CICE est complété par les baisses des charges sociales prévues par le « Pacte de responsabilité », qui visent plus particulièrement l'emploi ;

- deuxièmement, le dispositif exceptionnel de suramortissement de 40 % en faveur des investissements industriels, créé en 2015¹, monte lui aussi en puissance, avec 1 milliard d'euros prévu en 2017 contre 860 millions d'euros en 2016, suite à la prolongation de l'éligibilité des investissements jusqu'en 2017 et de son élargissement aux industries numériques (cf. *infra*). Concrètement, celui-ci permet aux entreprises de déduire de leur résultat imposable 140 % des montants investis. Son impact sur la reprise de l'investissement est déjà visible (son montant budgétaire a doublé par rapport aux prévisions initiales), et est donc complémentaire des effets à plus long terme du CICE. S'y ajoute la prorogation en 2015 du dispositif d'amortissement exceptionnel sur 24 mois pour les robots acquis par les PME, évalué à 3 millions d'euros pour 2017 ;

¹ Article 142 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron ». Ce dispositif est codifié à l'article 39 decies du code général des impôts (CGI). Pour mémoire, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, vos rapporteurs spéciaux avaient proposé un dispositif de même esprit, adopté à la quasi-unanimité du Sénat, consistant en un amortissement dégressif, c'est-à-dire plus avantageux au début, pour les matériels et outillages industriels acquis par les PME – il s'agissait donc d'un avantage de trésorerie, neutre à moyen terme sur l'équilibre budgétaire.

- **troisièmement, plusieurs dispositifs visent à soutenir de façon plus ciblées des secteurs ou filières d'avenir**, afin de renforcer les bases de la compétitivité de l'économie française des prochaines décennies. C'est par exemple le cas du secteur du numérique, avec **l'amortissement accéléré sur 24 mois des équipements de fabrication additive (ou impression 3D)¹**, également créé en 2015 – la prévision de 1 million d'euros, modeste, n'est à ce stade qu'un ordre de grandeur qui pourrait être amené à évoluer. **La création de ce dispositif émane notamment d'une proposition de vos rapporteurs spéciaux**, qui avaient proposé, dans leur rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2015, de restreindre fortement le champ de l'amortissement exceptionnel des logiciels acquis par les entreprises² (que l'article 13 du présent projet de loi de finances vise aujourd'hui à supprimer), afin de libérer des ressources permettant de « *favoriser des investissements innovants porteurs de croissance pour les PME et les ETI, comme par exemple les machines de fabrication additive* ».

II. LE PROGRAMME 134 : DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME

1. Un programme de soutien aux petites et moyennes entreprises

Composé de 14 actions, le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » est le principal programme de la mission « Économie », dont il porte 53 % des crédits (en CP). **Il rassemble divers instruments de soutien aux entreprises**, et notamment aux petites et moyennes entreprises (PME) des secteurs de l'industrie, du commerce, de l'artisanat, du commerce et du tourisme. Ces instruments **prennent la forme de subventions, de prêts, de garanties ou encore d'exonérations fiscales**.

Le programme 134 est mis en œuvre par **trois directions générales** : la direction générale des entreprises (DGE), la direction générale du Trésor (DGT) et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). **La majorité des effectifs se trouve dans les services déconcentrés**, principalement au sein des directions régionales des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Il faut ajouter à cela le conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET).

Le programme 134 porte aussi en 2017 les crédits de **deux autorités administratives indépendantes** (AAI) chargées de missions de régulation : l'Autorité de la concurrence et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep).

¹ Ce dispositif est codifié à l'article 39 AI du code général des impôts (CGI).

² Ce dispositif est codifié au II de l'article 236 du code général des impôts (CGI).

**Évolution des crédits (AE) du programme 134
« Développement des entreprises et du tourisme »**

(en AE) (en euros)

		Autorisations d'engagement				Évolution LFI 2016/ LFI 2017
		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017		
Action 2 - Commerce, Artisanat et Services	Total :	70 688 125	70 495 678	62 110 957	-8 384 721	-11,89%
	Titre 2 :	32 824 321	32 721 009	33 103 924	382 915	1,17%
	Titre 3 :	5 796 748	7 400 690	7 575 759	175 069	2,37%
	Titre 6 :	32 067 056	30 373 979	21 431 274	-8 942 705	-29,44%
Action 3 - Actions en faveur des entreprises industrielles	Total :	241 774 008	152 665 326	266 970 225	114 304 899	74,87%
	Titre 2 :	90 977 856	96 272 422	97 943 531	1 671 109	1,74%
	Titre 3 :	4 791 120	4 745 588	4 527 429	-218 159	-4,60%
	Titre 6 :	46 005 032	51 647 316	164 499 265	112 851 949	218,5%
	Titre 7 :	100 000 000				
Action 4 - Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	Total :	177 730 016	161 576 113	162 329 451	753 338	0,47%
	Titre 3 :	39 005 590	31 555 090	31 542 267	-12 823	-0,04%
	Titre 6 :	138 724 426	130 021 023	130 787 184	766 161	0,59%
Action 7- Développement international des entreprises et attractivité du territoire	Total :	105 992 767	101 348 129	170 723 239	69 375 110	68,45%
	Titre 3 :	105 366 282	101 348 129	170 723 239	69 375 110	68,45%
	Titre 6 :	626 485				
Action 8 - Expertise, conseil et inspection	Total :	17 332 485	18 974 656	19 942 514	967 858	5,10%
	Titre 2 :	17 296 449	18 914 656	19 882 514	967 858	5,12%
	Titre 3 :	36 036	60 000	60 000	0	0,00%
Action 13 - Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	Total :	21 743 980	21 195 824	23 214 090	2 018 266	9,52%
	Titre 2 :	15 577 868	15 355 944	15 714 090	358 146	2,33%
	Titre 3 :	6 098 701	5 839 880	7 500 000	1 660 120	28,43%
	Titre 5 :	67 411				
Action 14- Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	Total :	17 383 352	18 528 084		-18 528 084	- 100,00%
	Titre 2 :	11 864 051	12 594 013		-12 594 013	-100,00%
	Titre 3 :	5 439 699	5 934 071		-5 934 071	-100,00%
	Titre 6 :	79 602				
Action 15 - Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	Total :	19 400 489	31 940 885	21 556 329	-10 384 556	-32,51%
	Titre 2 :	15 167 148	17 032 989	17 156 329	123 340	0,72%
	Titre 3 :	3 545 183	14 607 896	3 640 000	-10 967 896	-75,1%
	Titre 5 :	688 158	300 000	760 000	460 000	153,33%
Action 16 - Régulation concurrentielle des marchés	Total :	73 925 891	73 871 046	75 240 867	1 369 821	1,85%
	Titre 2 :	72 066 715	71 472 583	72 628 099	1 155 516	1,62%
	Titre 3 :	1 848 688	2 398 463	2 612 768	214 305	8,94%
	Titre 5 :	10 488				

Action 17 - Protection économique du consommateur	Total :	115 076 837	120 077 338	121 206 577	1 129 239	0,94%
	Titre 2 :	102 353 825	107 540 870	108 380 011	839 141	0,78%
	Titre 3 :	3 497 049	3 608 832	3 898 930	290 098	8,04%
	Titre 5 :	61 640				
	Titre 6 :	9 164 323	8 927 636	8 927 636	0	0,00%
Action 18 - Sécurité du consommateur	Total :	42 377 136	43 682 267	45 424 053	1 741 786	3,99%
	Titre 2 :	41 447 142	42 263 981	43 846 685	1 582 704	3,74%
	Titre 3 :	929 422	1 418 286	1 577 368	159 082	11,22%
	Titre 6 :	572				
Action 20 - Financement des entreprises	Total :	21 475 626	25 089 513	25 098 673	9 160	0,04%
	Titre 6 :	21 475 626	25 089 513	25 098 673	9 160	0,04%
Action 21 - Développement du tourisme	Total :	2 707 139	6 933 919	2 380 376	-4 553 543	-65,67%
	Titre 3 :	664 619	5 046 430	587 261	-4 459 169	-88,36%
	Titre 6 :	2 042 520	1 887 489	1 793 115	-94 374	-5,00%
Action 22 - Économie sociale et solidaire	Total :		4 873 747	4 502 770	-370 977	-7,61%
	Titre 3 :		175 000	220 000	45 000	25,71%
	Titre 6 :		4 698 747	4 282 770	-415 977	-8,85%
TOTAL Programme 134 (AE)	Total :	927 607 851	851 252 525	1 000 700 121	149 447 596	17,56%
	Titre 2 :	399 575 375	414 168 467	408 655 183	-5 513 284	-1,33%
	Titre 3 :	177 019 137	184 138 355	234 465 021	50 326 666	27,33%
	Titre 5 :	827 697	300 000	760 000	460 000	153,33%
	Titre 6 :	250 185 642	252 645 703	356 819 917	104 174 214	41,23%
	Titre 7 :	100 000 000				
TOTAL Programme 134 (AE) <i>Hors principaux changements de périmètre.</i>	Total :	910 224 499	832 724 441	811 400 121	-21 324 320	-2,56%
	Titre 2 :	387 711 324	401 574 454	408 655 183	7 080 729	1,76%
	Titre 3 :	171 579 438	178 204 284	161 865 021	-16 339 263	-9,17%
	Titre 5 :	827 697	300 000	760 000	460 000	153,33%
	Titre 6 :	250 106 040	252 645 703	240 119 917	-12 525 786	-4,96%
	Titre 7 :	100 000 000				

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

**Évolution des crédits (CP) du programme 134
« Développement des entreprises et du tourisme »**

(en CP) (en euros)

		Crédits de paiement				
		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution LFI 2016/ LFI 2017	
Action 2 - Commerce, Artisanat et Services	Total :	70 264 068	65 495 679	55 610 957	-9 884 722	-15,09%
	Titre 2 :	32 824 321	32 721 009	33 103 924	382 915	1,17%
	Titre 3 :	5 182 142	7 400 690	7 575 759	175 069	2,37%
	Titre 6 :	32 257 605	25 373 980	14 931 274	-10 442 706	-41,16%
Action 3 - Actions en faveur des entreprises industrielles	Total :	261 216 029	157 587 478	269 858 637	112 271 159	71,24%
	Titre 2 :	90 977 856	96 272 422	97 943 531	1 671 109	1,74%
	Titre 3 :	5 552 165	4 745 588	4 527 429	-218 159	-4,60%
	Titre 6 :	64 686 008	56 569 468	167 387 677	110 818 209	195,90%
	Titre 7 :	100 000 000				
Action 4 - Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	Total :	177 751 859	161 576 113	162 329 451	753 338	0,47%
	Titre 3 :	38 988 433	31 555 090	31 542 267	-12 823	-0,04%
	Titre 6 :	138 763 426	130 021 023	130 787 184	766 161	0,59%
Action 7- Développement international des entreprises et attractivité du territoire	Total :	106 281 437	101 348 129	170 723 239	69 375 110	68,45%
	Titre 3 :	105 366 280	101 348 129	170 723 239	69 375 110	68,45%
	Titre 6 :	915 157				
Action 8 - Expertise, conseil et inspection	Total :	17 332 485	18 974 656	19 942 514	967 858	5,10%
	Titre 2 :	17 296 449	18 914 656	19 882 514	967 858	5,12%
	Titre 3 :	36 036	60 000	60 000	0	0,00%
Action 13 - Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	Total :	21 242 584	21 195 824	23 214 090	2 018 266	9,52%
	Titre 2 :	15 577 868	15 355 944	15 714 090	358 146	2,33%
	Titre 3 :	5 632 460	5 839 880	7 500 000	1 660 120	28,43%
	Titre 5 :	32 256				
Action 14- Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	Total :	17 217 679	18 528 084		-18 528 084	-100,00%
	Titre 2 :	11 864 051	12 594 013		-12 594 013	-100,00%
	Titre 3 :	5 274 026	5 934 071		-5 934 071	-100,00%
	Titre 6 :	79 602				
Action 15 - Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	Total :	19 133 921	21 742 569	22 656 329	913 760	4,20%
	Titre 2 :	15 167 148	17 032 989	17 156 329	123 340	0,72%
	Titre 3 :	3 521 347	4 409 580	4 740 000	330 420	7,49%
	Titre 5 :	445 426	300 000	760 000	460 000	153,33%
Action 16 - Régulation concurrentielle des marchés	Total :	73 962 564	73 871 046	75 212 099	1 341 053	1,82%
	Titre 2 :	72 066 715	71 472 583	72 628 099	1 155 516	1,62%
	Titre 3 :	1 895 849	2 398 463	2 584 000	185 537	7,74%

Action 17 - Protection économique du consommateur	Total :	114 165 832	120 077 338	121 163 647	1 086 309	0,90%
	Titre 2 :	102 353 825	107 540 870	108 380 011	839 141	0,78%
	Titre 3 :	3 165 083	3 608 832	3 856 000	247 168	6,85%
	Titre 5 :	79 243				
	Titre 6 :	8 567 681	8 927 636	8 927 636	0	0,00%
Action 18 - Sécurité du consommateur	Total :	42 293 473	43 682 267	45 406 685	1 724 418	3,95%
	Titre 2 :	41 447 142	42 263 981	43 846 685	1 582 704	3,74%
	Titre 3 :	845 759	1 418 286	1 560 000	141 714	9,99%
	Titre 6 :	572				
Action 20 - Financement des entreprises	Total :	21 475 626	25 089 513	25 098 673	9 160	0,04%
	Titre 6 :	21 475 626	25 089 513	25 098 673	9 160	0,04%
Action 21 - Développement du tourisme	Total :	4 432 798	3 849 798	4 256 460	406 662	10,56%
	Titre 3 :	1 967 256	1 962 309	2 463 345	501 036	25,53%
	Titre 6 :	2 465 542	1 887 489	1 793 115	-94 374	-5,00%
Action 22 - Économie sociale et solidaire	Total :		4 873 747	4 311 312	-562 435	-11,54%
	Titre 3 :		175 000	220 000	45 000	25,71%
	Titre 6 :		4 698 747	4 091 312	-607 435	-12,93%
TOTAL Programme 134 (CP)	Total :	946 770 355	837 892 241	999 784 093	161 891 852	19,32%
	Titre 2 :	399 575 375	414 168 467	408 655 183	-5 513 284	-1,33%
	Titre 3 :	177 426 836	170 855 918	237 352 039	66 496 121	38,92%
	Titre 5 :	556 925	300 000	760 000	460 000	153,33%
	Titre 6 :	269 211 219	252 567 856	353 016 871	100 449 015	39,77%
	Titre 7 :	100 000 000				
TOTAL Programme 134 (CP) <i>Hors principaux changements de périmètre.</i>	Total :	929 552 676	819 364 157	810 484 093	-8 880 064	-1,08%
	Titre 2 :	387 711 324	401 574 454	408 655 183	7 080 729	1,76%
	Titre 3 :	172 152 810	164 921 847	164 752 039	-169 808	-0,10%
	Titre 5 :	556 925	300 000	760 000	460 000	153,33%
	Titre 6 :	269 131 617	252 567 856	236 316 871	-16 250 985	-6,43%
	Titre 7 :	100 000 000				

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Enfin, cinq opérateurs relèvent du programme : l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), l'Agence nationale des fréquences (ANFr), l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca), le Fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat (FNPCA), ainsi que Business France, résultant de la fusion de l'Agence française pour le développement international des entreprises (Ubifrance) et de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) en 2015.

2. Un effort budgétaire limité, qui traduit avant tout une volonté de rationalisation des dispositifs d'intervention

Les crédits demandés au titre du programme 134 pour l'année 2017 s'élèvent à 999,8 millions d'euros en CP, soit une forte hausse de 19,3 % par rapport à l'année 2016. Cette hausse s'explique en fait en totalité par les changements de périmètre mentionnés *supra*, c'est-à-dire le rattachement de la « compensation carbone » (action 3), le transfert à Bpifrance des garanties à l'exportation (action 7), et la suppression de la subvention à la Commission de régulation de l'énergie (action 14).

Sans prise en compte de ces changements, les crédits demandés sur le programme 134 affichent en fait une légère baisse de 1,1 % par rapport à l'exercice précédent, celle-ci étant inégalement répartie entre les différentes catégories de dépenses.

Répartition par titre des crédits 2017 du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme »

(en millions d'euros) (en CP)

	PLF 2017	
Titre 2 : personnel	408,7	41 %
Autres dépenses	591,2	59%
Titre 3 : fonctionnement	237,4	24 %
Titre 5 : investissement	0,8	0 %
Titre 6 : intervention	353,0	35 %
Total :	999,8	100%

Source : documents budgétaires.

De fait, la maîtrise des dépenses globales du programme repose avant tout sur la poursuite de la rationalisation des divers dispositifs de soutien aux entreprises. Cette tendance, qui se retrouve chaque année, se lit avant tout dans la forte baisse des crédits d'intervention, qui représentent 30 % des crédits du programme 134 : à périmètre constant, ceux-ci passent de 253 millions d'euros en 2016 à 236 millions d'euros en 2017 en CP, soit une baisse notable de 6,4 % (16,2 millions d'euros), qui vient s'ajouter à la baisse de 14 % (40 millions d'euros) en projet de loi de finances pour 2016.

L'effet de cette baisse se concentre sur l'action 02 « Commerce, artisanat et services » et sur l'action 03 « Actions en faveur des entreprises industrielles », dont les crédits de titre 6 diminuent respectivement de 41,1 % et de 10,4 %. Parmi les dispositifs qui voient leurs crédits diminuer au titre de l'année 2017, certains appellent des remarques particulières :

● **la subvention versée au fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac) continue à baisser**, pour s'établir à 16,5 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP en 2017. Cette diminution tendancielle (cf. tableau ci-dessous) s'inscrit dans le cadre de la profonde réforme du Fisac intervenue en 2014¹, consistant à **passer d'une logique de guichet à une logique d'appel à projets, dans la limite de l'enveloppe budgétaire initiale**, avec une gestion en AE ≠ CP. Cette réforme visait à mettre fin aux dysfonctionnements du Fisac identifiés par la Cour des comptes dans un référé du 31 juillet 2014, et notamment le saupoudrage et les effets d'aubaine.

Évolution de la dotation et des dépenses du Fisac

(en millions d'euros)

Dotations Fisac (AE)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	PLF 2017
Loi de finances initiale	78	64	42,7	32,3	27	19,3	18,12	16,5
Régulation budgétaire et redéploiements internes	1,5	2,6	0,9	12,7	9,3	-4,8	-	-
Total disponible	79,5	66,6	41,8	45	28,6	14,5	-	-

Dépenses (engagements)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	PLF 2017
Opérations urbaines et rurales	46,4	56,5	31	31,2	53,8	27,4	-	-
Développement économique	15	13,5	8,3	4,5	4	3,5	-	-
Opérations nationales diverses (dont études)	24,3	10,3	13	8,1	8,6	4,5	-	-
Total :	85,7	80,3	52,3	43,8	66,4	35,4	-	-

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

Si cette réforme est parfaitement justifiée dans son principe, encore faut-il à présent trouver le « juste » niveau de la dotation du Fisac, afin que celui-ci puisse faire la preuve de son utilité, en continuant à financer des projets mais de façon plus hiérarchisée, en concentrant ses aides sur les dossiers prioritaires. **Or le montant des crédits demandés en projet de loi de finances n'est toujours pas entièrement pertinent jusqu'à présent**, comme le montrent deux cas particuliers :

- **d'une part, l'intégration au Fisac des aides aux stations-service de proximité** auparavant distribuées par le Comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC), supprimé en 2015. Si celles-ci sont désormais soumises au droit commun des aides aux commerces de proximité et à la procédure d'appel à projets correspondante, ce qui ne pose pas de

¹ Dans le cadre de la loi n° 2014-626 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (loi ACTPE).

problème, vos rapporteurs spéciaux avaient également **soulevé la question des quelque 2 200 dossiers du CPDC restés en souffrance**, et déposé lors du projet de loi de finances pour 2016 un amendement de crédits de 12,5 millions d'euros visant à assurer leur traitement. Ce montant, alors contesté par le Gouvernement, avait été ramené à 3,12 millions d'euros. Le transfert des 12,5 millions d'euros initialement demandés, intervenu par le décret n° 2016-631 du 19 mai 2016, **confirme finalement le bien-fondé des remarques de vos rapporteurs spéciaux** ;

- d'autre part, **la mobilisation d'un million d'euros sur les crédits du Fisac pour des projets spécifiques de revitalisation commerciale des centres-villes, annoncé le 20 octobre 2016 par Martine Pinville**, secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire. Cette annonce fait suite à la publication d'un rapport montrant l'aggravation du phénomène de dévitalisation des centres-villes, dont le taux de vacance commerciale est passé de 6,1 % à 10,4 % entre 2001 et 2014¹. Là encore, si cette décision du Gouvernement est tout à fait bienvenue sur le fond, elle a pour conséquence d'exclure un million d'euros de l'enveloppe en principe soumise à l'appel à projets de droit commun. Sur le strict plan budgétaire, **une réflexion est donc nécessaire pour fixer la dotation du Fisac à un montant pertinent, afin d'éviter que des imprévus de ce type ne remettent en cause l'autorisation parlementaire initiale**, comme cela était trop souvent le cas avant la réforme de 2014.

● **les « actions en faveur du développement des PME »** s'élèvent à 4,1 millions d'euros, soit une forte baisse par rapport aux 7,2 millions d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2016. Il s'agit essentiellement de contributions versées à des organismes professionnels nationaux (commerce, artisanat, services) ou à des organismes de formation tels que l'Institut supérieur des métiers (ISM), qui assure la formation des élus des chambres de métiers et de l'artisanat, et l'Institut national des métiers d'art (INMA), qui mène une action renforcée en faveur de ces métiers souvent fragilisés par les contraintes du marché et la raréfaction du savoir-faire.

● **les subventions versées aux centres techniques industriels (CTI) et organismes assimilés** s'élèvent à 15,1 millions d'euros pour 2017, contre 17,4 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2016. Les CTI financent des actions de promotion, de modernisation, d'expérimentation et de normalisation en faveur de toutes les entreprises de leur filière. Toutefois, cette baisse est essentiellement imputable au passage à un financement par taxe affectée de deux CTI (cf. *infra*), prévu par la loi de finances pour 2016, l'ensemble demeurant globalement stable ;

¹ Inspection générale des finances (IGF) et Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), La revitalisation commerciale des centres-villes, juillet 2016.

● **les actions de soutien à la compétitivité hors prix des PME du secteur industriel poursuivent leur diminution**, à 20,1 millions d'euros en CP en 2017, contre 23,6 millions d'euros en CP en loi de finances initiale pour 2016. Il ne s'agit pas d'aides directes, mais d'actions collectives mises en œuvre par différents partenaires (organisations professionnelles, chambres consulaires, formateurs, consultants etc.). Elles portent sur des thématiques précises : gestion des ressources humaines, export, nouvelles technologies, normalisation, relation entre donneur d'ordre et sous-traitant etc. Ces actions peuvent être pilotées en centrale (structuration de filières en émergence, action en faveur du « fabriqué en France » etc.) ou par le réseau déconcentré.

D'une manière générale, la réduction du volume de ces multiples dispositifs d'intervention en faveur des entreprises apparaît justifiée sur le principe, tant ceux-ci sont aujourd'hui éclatés, régis par des règles complexes et peu ou pas évalués. **En effet, ces aides sont fréquemment versées à des intermédiaires multiples** (réseaux consulaires, organismes professionnels, établissements publics etc.), ce qui accroît le risque de saupoudrage, de concurrence et d'effets d'aubaine.

On peut toutefois regretter que cette réduction s'apparente parfois davantage à un « rabet » qu'à une véritable rationalisation, pourtant nécessaire. Dans le prolongement de la réforme du Fisac, il importe donc de poursuivre l'effort de **simplification des procédures et de réduction du nombre de structures**, afin que les aides puissent être versées de manière **cohérente et ciblée sur les projets et filières prioritaires** : revitalisation des zones rurales et des zones urbaines sensibles, soutien aux PME industrielles fragilisées par un contexte économique difficile etc.

En outre, la présentation de ces multiples dispositifs est modifiée d'une année sur l'autre dans les documents budgétaires, ce qui en rend le suivi très difficile, sinon impossible. Les réponses au questionnaire budgétaire ne permettent que très partiellement de **compenser cette faiblesse, à laquelle il est impératif de remédier**.

À périmètre courant, en revanche, les crédits d'intervention du programme 134 augmentent fortement, en raison du **rattachement de la « compensation carbone »**, à hauteur de **116,7 millions d'euros pour 2017**, contre 93 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2016. Introduit par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique¹, ce dispositif permet aux **entreprises électro-intensives exposées à la concurrence internationale** de compenser, à hauteur de 80 %, les surcoûts liés au prix du carbone dans le cadre du système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (7,76 euros par tonne en 2016). Environ 500 sites industriels et 400 entreprises en bénéficient. **Il s'agit d'un outil bienvenu, qui devrait permettre de protéger une filière industrielle importante des risques de délocalisation**. Prévu par la directive 2003/87/CE modifiée

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

établissant le système d'échange des quotas, il a d'ailleurs été mis en place par plusieurs États membres voisins de la France, dont l'Allemagne.

3. La rigidité persistante des dépenses de personnel et des dépenses de fonctionnement courant

Par contraste avec la baisse des dépenses d'intervention en faveur des entreprises (cf. *supra*), **les crédits de personnel et de fonctionnement affichent respectivement une légère hausse et une stabilité globale.**

Tout d'abord, les crédits de personnel (titre 2) augmentent de 1,8 % à périmètre constant (et diminuent de 1,33 % à périmètre courant, en raison du transfert de la CRE), pour s'établir à 408,7 millions d'euros. Certes, le plafond d'emplois demandé pour 2017 est de 5 079 ETPT, contre un plafond autorisé de 5 214 ETPT pour 2016, soit une suppression de 135 ETPT. Mais en réalité, **cette diminution formelle de 135 ETPT s'explique essentiellement par des mesures de transfert (-123 ETPT, dont les effectifs de la Commission de régulation de l'énergie).** **En dépit de la suppression à périmètre constant de 49 ETPT au titre du schéma d'emplois 2017, la masse salariale poursuit donc son augmentation,** notamment du fait des recrutements d'agents de catégorie A (+ 28 ETPT), auxquels il faut ajouter un glissement vieillesse-technicité (GVT) positif de 4,3 millions d'euros ainsi que diverses mesures catégorielles et générales.

Dans le détail, la masse salariale de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) augmente de 1,6 % (3,6 millions d'euros), notamment du fait de ses nouvelles missions¹. La masse salariale de la direction générale des entreprises (DGE) augmente également de 1,6 % (2,1 millions d'euros), et celle du conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET) de 5,1 % (mais cela représente seulement 968 000 euros)².

Les crédits de fonctionnement (titre 3), quant à eux, sont stables, à -0,1 % à périmètre constant, soit 237,4 millions d'euros demandés pour 2017. Sachant que les subventions aux opérateurs représentent 57 % du total des dépenses de fonctionnement (135,4 millions d'euros), et que celles-ci sont par ailleurs en légère baisse (cf. *infra*), **le programme 134 n'affiche pas de réelles économies sur les dépenses de fonctionnement courant** (fournitures, informatique, études etc.). Cette situation est regrettable dans la mesure où elle pèse, au sein d'une enveloppe globale stable, sur le volume des aides et dispositifs de soutien aux entreprises. **Il est donc impératif de dégager des marges de manœuvres supplémentaires :** à cet égard, les multiples études et marchés d'expertises (techniques, socio-économiques etc.) commandés à des

¹ Celles-ci lui ont été confiées par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation (« loi Hamon »), notamment en matière de protection des intérêts économiques des consommateurs et de veille sur la qualité et la sécurité des produits et des services.

² Source : questionnaire budgétaire.

prestataires extérieurs sur les crédits du programme 134 gagneraient à être rationalisés. **Ceci implique une mutualisation et donc une coordination accrue entre les différents acteurs et services administratifs**, ce qui est l'un des principaux défis de ce programme où chaque dispositif tend à être géré « en silo » par rapport aux autres.

4. Les autorités administratives indépendantes restent épargnées par l'effort budgétaire

Les deux autorités administratives indépendantes (AAI) rattachées au programme 134 affichent une hausse plus forte de leurs crédits :

- **la dotation de l'Arcep** (action 13) est de 23,2 millions d'euros en CP pour 2017, en forte hausse de 9,5 % (2 millions d'euros), après une baisse de 3,6 % en 2016. Celle-ci est principalement imputable à **la hausse de 28 % (soit 1,7 million d'euros) des dépenses de fonctionnement**. D'après le projet annuel de performances, cette hausse s'explique par « *une séquence budgétaire particulière pour l'Autorité* », au titre notamment de la « revue stratégique » de ses priorités, de la présidence de l'Organe des régulateurs européens des communications (ORECE) en 2017, et des nouvelles missions confiées par le parlement¹. Toutefois, cette hausse conjoncturelle des dépenses **ne doit pas conduire l'Arcep à négliger les gisements d'économies sur ses coûts fixes ;**

- **la dotation de l'Autorité de la concurrence** (action 15), prévue à 23,2 millions d'euros, est en hausse plus modeste de 4,2 % (914 000 euros), mais celle-ci fait suite à une forte hausse de 10 % (2 millions d'euros) en 2016. Là aussi, la hausse des dépenses de fonctionnement constitue un facteur important, mais c'est surtout **le passage de 300 000 euros à 760 000 euros (+153 %) des crédits d'investissement**, pour la réalisation de divers travaux domaniaux.

Comme l'a montré notre collègue Jacques Mézard dans son rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les AAI², **il demeure pourtant d'importantes marges de manœuvre budgétaire dans les AAI, notamment en matière de dépenses immobilières**. Il apparaît ainsi qu'en 2015, la cible de 400 euros par mètre carré (hors taxes et hors charges) fixée par France Domaine pour les prises à bail à Paris était dépassé par l'Arcep (477 euros) – et au total par 12 des 42 AAI. La cible de 12 mètres carrés par agent est par ailleurs peu respectée. Nathalie Morin, cheffe du service France Domaine, indiquait ainsi à la commission d'enquête qu'en pratique, « *les relations entre*

¹ La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a notamment confié à l'Arcep de nouvelles missions en matière de neutralité d'Internet, de l'amélioration de la couverture mobile et de l'accompagnement des réseaux d'initiative publique (cf. infra, programme 343).

² Rapport n° 126 (2015-2016) de Jacques Mézard, au nom de la commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes, « Un État dans l'État : canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler », 28 octobre 2015.

France Domaine et les AAI sont compliquées car mal assises juridiquement. (...) La relation entre France Domaine et les AAI dépend donc essentiellement de la bonne volonté des présidents de ces AAI ».

5. Un effort particulier réalisé par les opérateurs

Par rapport aux services administratifs et aux AAI, les opérateurs du programme 134 réalisent un effort plus important : leurs subventions pour charges de service public (SCSP, titre 3) affichent **une baisse de 2,9 % en 2017** (4 millions d'euros), certes moindre que celle de 3,8 % (5,5 millions d'euros) prévues en loi de finances initiale pour 2016, mais néanmoins significative.

Évolution des subventions aux opérateurs du programme 134

(en milliers euros) (en CP) (crédits de titre 3)

	Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution LFI 2016/ PLF 2017	
ANFr - Agence nationale des fréquences	30 666	31 794	31 304	-490	-1,5%
Business France (fusion AFII et Ubifrance)	105 366	101 348	98 123	-3 225	-3,2%
EPARECA - Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux	6 081	6 272	5 977	-295	-4,7%
Total mission :	142 113	139 414	135 404	-4 010	-2,9%

*Seules sont mentionnées les subventions pour charges de service public (SCSP) du programme 134.
Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.*

Pour mémoire, l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) est financé par des redevances (220 millions d'euros en 2016), et le Fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat (FNPCA) est financé par une taxe affectée (9,9 millions d'euros, stable).

Le plafond d'emplois des opérateurs rattachés au programme 134 figure dans le tableau ci-après. Il fait apparaître une suppression de 26 ETPT à périmètre constant au titre de l'exercice 2016.

La baisse – modeste – de la dotation et du plafond d'emplois de l'ANFr s'inscrit dans un effort global de maîtrise de la dépense publique.

L'Epareca, qui finance la restructuration de centres commerciaux de proximité dégradés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, a quant à lui signé un nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP)

avec l'État le 13 juillet 2016. Celui-ci implique **une révision de sa doctrine d'investissement, avec un objectif de 80 millions d'euros investis sur la période 2016-2020**, concentrés sur des projets prioritaires, mieux ciblés et mieux définis. À cet égard, l'esprit de cette réforme se rapproche de celle du Fisac (cf. *supra*).

Évolution du plafond d'emplois des opérateurs du programme 134

(en ETPT)

	Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2017/2016
ANFr	299	305	304	-1
Business France		1 532	1 523	-9
Epareca	43	43	43	0
FNPCA	4	4	4	0
INPI	715	744	738	-6

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

6. Bpifrance et Business France : deux réussites qui renouvellent les modalités du soutien de l'État aux entreprises

Bpifrance et Business France, respectivement société de droit privé et opérateur de l'État, constituent **deux acteurs récents mais très importants du programme 134**. Les développements ci-dessous concernent les aspects budgétaires de cette évolution ; une analyse de leur rôle dans l'action publique économique est fournie dans la troisième partie du présent rapport.

S'agissant tout d'abord de Bpifrance, dont le champ d'action excède largement celui de la mission « Économie », le programme 134 porte les crédits suivants :

- **d'une part, une dotation de 25 millions d'euros (action 20, stable) destinée au financement de l'activité de garantie de Bpifrance Financement**, en couverture des risques correspondant aux différents stades de vie de l'entreprise : création, développement, transmission, innovation, export et trésorerie. Il s'agit, sauf exception, de garantir des prêts bancaires classiques, en moyenne à hauteur de 40 % des pertes assumées par le prêteur. Cette dotation, complétée par des ressources propres de Bpifrance et des subventions des régions et du Fonds européen de développement économique et régional (FEDER), permet **un effet de levier important : les garanties accordées correspondent à 12 fois le montant de la dotation budgétaire¹** ;

¹ Source : questionnaire budgétaire.

- d'autre part, une nouvelle dotation de 72,6 millions d'euros (action 07) au titre de la rémunération de Bpifrance Assurance Export pour la gestion des garanties publiques à l'exportation, auparavant assurées par la Coface. Ces crédits se décomposent de la façon suivante : 54,4 millions d'euros correspondant à la part fixe de la rémunération annuelle de Bpifrance ; 12,2 millions d'euros de frais exceptionnels liés au transfert ; 6 millions d'euros destinés à financer des investissements informatiques qui seront validés et contrôlés par la tutelle ministérielle, cette dernière ligne pouvant le cas échéant être mobilisée pour financer d'autres dépenses. D'après le projet annuel de performances, « *le transfert d'activité de la Coface à une filiale du groupe Bpifrance doit permettre une économie de l'ordre de 20% sur les coûts de gestion de l'opérateur* », une réduction dont tient compte le montant de 72,6 millions d'euros de la dotation.

Les flux liés aux garanties elles-mêmes seront quant à eux retracés sur le nouveau compte de commerce « Soutien financier au commerce », créé par l'article 25 du présent projet de loi de finances. Ces garanties seront assurées pour le compte de l'État, sous son contrôle et à son nom, par un système de « garantie directe » en lieu et place de la « garantie oblique » qui prévalait pour la Coface. Bpifrance Assurance Export proposera à la fois une assurance-export classique, et accessoirement une « garantie prospection » sous forme d'avance remboursable.

Alors que Bpifrance est une société de droit privé, **Business France est l'un des cinq opérateurs rattachés au programme 134**, et est doté du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). À ce titre, Business France reçoit **une subvention pour charges de service public (SCSP), fixée à 98,1 millions d'euros pour 2017** en AE et en CP (crédits de titre 3), en baisse de 3,2 millions d'euros (-3,2 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2016.

Cette diminution ne signifie en aucun cas une moindre ambition de l'État en matière de soutien à l'internationalisation des entreprises. Bien au contraire, elle est la conséquence **non seulement des gains de productivité résultant de la fusion intervenue en 2015** entre l'Agence française pour le développement international des entreprises (Ubifrance) et de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), mais **aussi et surtout de la volonté de diversification des recettes de cet opérateur** – qui pourrait même à terme contribuer à l'effort de maîtrise des dépenses de la mission « Économie ».

Concrètement, la facturation est à présent déclinée en trois phases : gratuité (avec un ticket modérateur) pour l'accompagnement collectif et les premiers conseils, qui relèvent de la mission de service public ; facturation de 50 % des coûts pour la phase d'accompagnement personnalisé et d'amorçage ; facturation à coût complet avec marge pour l'accompagnement

récurrent et les services aux grands groupes, qui relèvent de l'activité concurrentielle de Business France¹.

Dans ce cadre, le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2015-2017 de Business France, signé le 6 octobre 2015, prévoit la hausse graduelle des recettes commerciales. Dès l'année 2015, celles-ci ont atteint 90,7 millions d'euros (46 % des ressources de l'opérateur), au lieu des 80 millions d'euros prévus dans le budget initial, permettant de **dégager un résultat net d'exploitation de 3,6 millions d'euros**². À terme, ces recettes pourraient représenter plus de la moitié des recettes de l'opérateur.

Cette stratégie est vertueuse à la fois pour l'équilibre budgétaire de la mission « Économie » et pour l'efficacité de Business France. Il s'agit en effet d'un cercle vertueux, dans la mesure où le simple fait de facturer des prestations autrefois proposées gratuitement au titre du service public a permis d'envoyer un « signal » positif aux entreprises, qui considèrent désormais ces prestations comme analogue à celles d'un cabinet de conseil privé, ce qui en retour contribue à la motivation et à la professionnalisation des agents³. De fait, la hausse des tarifs a conduit à un accroissement de la demande. **Business France se rapprocherait ainsi du modèle de l'INPI,** aujourd'hui intégralement financé par des redevances (cf. *supra*) – ce qui n'exclut pas une bonne gestion de son parc immobilier, comme en témoigne la vente de quatre immeubles en 2015.

Au-delà de la dotation inscrite sur les crédits du programme 134, **Business France reçoit aussi une SCSP de 6 millions d'euros pour (- 5 % en 2017) au titre du programme 112** « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Politique des territoires ». L'existence de cette subvention s'explique par le rôle de Business France dans l'attractivité des territoires, *via* sa mission d'attraction des investissements internationaux (mission « *Invest* », cf. *infra*). Toutefois, pour des questions de lisibilité budgétaire, **il apparaît souhaitable de rattacher cette subvention au programme 134 de la mission « Économie »,** sans pour autant en diminuer le montant au-delà de son évolution tendancielle. Dans son rapport du 21 septembre 2016 sur le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), notre collègue Bernard Delcros fait une proposition identique⁴.

¹ Source : questionnaire de vos rapporteurs spéciaux.

² Source : compte de résultat 2015 de Business France.

³ Source : visite des bureaux de Business France à San Francisco (17 avril 2015), dans le cadre de la mission d'une délégation de la commission des finances aux États-Unis.

⁴ Rapport d'information n° 888 (2015-2016) fait par Bernard Delcros au nom de la commission des finances, « Repenser le FNADT en faveur du développement rural », déposé le 21 septembre 2016. La proposition n° 7 consiste à « renforcer la cohérence du périmètre d'intervention du FNADT en sortant de son champ la subvention pour charges de service public versée à Business France ».

En conclusion, la création de Bpifrance et de Business France, ainsi que leurs premières réussites (cf. *infra*), constituent l'une des principales marques de la volonté du Gouvernement de soutenir les entreprises dans leur développement, et notamment à l'international – ce qui en retour ne peut que favoriser la croissance et l'emploi en France. Cette volonté trouve une traduction directe sur le plan budgétaire : alors que le programme 134 est composé de nombreux dispositifs, très éclatés, gérés « en silo » et mal évalués, Bpifrance et Business France reçoivent chacun une dotation importante, dont ils disposent ensuite pour mener leurs missions avec une vision cohérente. À terme, les autres interventions de l'État en faveur des entreprises pourraient gagner, au moins dans certains cas, à se rapprocher de ce mode de fonctionnement.

III. LE PROGRAMME 220 : STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

1. Un programme spécifique pour l'Insee

Le programme 220 « Statistiques et études économiques » porte les crédits alloués à l'**Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)**. Il est composé de six actions :

- **l'action 01 « Infrastructure et statistique »** regroupe les activités à caractère régaliens : comptes nationaux, indice des prix à la consommation (IPC), état-civil et fichier électoral, répertoire SIRENE des entreprises et des établissements ;

- **l'action 02 « Information sur les entreprises et synthèses économiques »** regroupe les activités d'enquêtes statistiques et les études économiques relatives aux entreprises, parmi lesquelles figure la *Note de conjoncture de l'Insee* et le *Rapport sur les comptes de la nation* ;

- **l'action 03 « Information démographique et sociale »** regroupe les activités d'enquête sur les populations, les ressources et conditions de vie, la formation, l'emploi et les revenus, ainsi que les études sociales, parmi lesquelles figure la publication *France, portrait social* ;

- **l'action 05 « Soutien »** regroupe les fonctions transversales : direction, gestion des ressources humaines, finances, informatique etc.

- **l'action 06 « Action régionale »** regroupe les activités de production d'études à destination des décideurs régionaux et locaux ou en partenariat avec ceux-ci ;

- **l'action 07 « Formation » (nouvelle)** correspond à la formation des élèves des deux écoles du Groupe national des écoles d'économie et statistique (GENES), c'est-à-dire l'Insee et l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (Ensaë). Ces crédits étaient auparavant

portés par le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Évolution des crédits du programme 220 « Statistiques et études économiques »

(en euros)

		Autorisations d'engagement				
		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Evolution LFI 2016/ LFI 2017	
Action 1 - Infrastructure et statistique	Total :	132 441 912	135 129 473	137 706 030	2 576 557	1,91%
	Titre 2 :	99 781 102	106 639 716	105 113 856	-1 525 860	-1,43%
	Titre 3 :	9 867 785	7 042 236	8 261 093	1 218 857	17,31%
	Titre 5 :	154 050				
	Titre 6 :	22 638 975	21 447 521	24 331 081	2 883 560	13,44%
Action 2 - Information sur les entreprises et synthèses économiques	Total :	52 546 747	52 952 831	54 896 606	1 943 775	3,67%
	Titre 2 :	50 153 055	50 839 436	52 417 429	1 577 993	3,10%
	Titre 3 :	2 308 654	2 113 395	2 479 177	365 782	17,31%
	Titre 5 :	85 038				
Action 3 - Information démographique et sociale	Total :	68 601 650	67 405 934	71 866 702	4 460 768	6,62%
	Titre 2 :	61 283 960	61 486 478	64 922 718	3 436 240	5,59%
	Titre 3 :	7 060 942	5 919 456	6 943 984	1 024 528	17,31%
	Titre 5 :	256 748				
Action 5 - Soutien	Total :	146 011 785	125 479 666	132 402 967	6 923 301	5,52%
	Titre 2 :	103 835 746	96 793 159	93 199 531	-3 593 628	-3,71%
	Titre 3 :	41 021 076	27 880 764	36 344 179	8 463 415	30,36%
	Titre 5 :	1 141 942	805 743	2 859 257	2 053 514	254,86%
	Titre 6 :	13 021				
Action 6 - Action régionale	Total :	54 055 885	56 839 930	58 118 182	1 278 252	2,25%
	Titre 2 :	53 515 353	56 047 356	57 188 431	1 141 075	2,04%
	Titre 3 :	540 532	792 574	929 751	137 177	17,31%
Action 7 - Formation initiale	Total :			4 724 594		
	Titre 2 :			4 724 594		
TOTAL Programme 220	Total :	453 657 979	437 807 834	459 715 081	21 907 247	5,00%
	Titre 2 :	368 569 216	371 806 145	377 566 559	5 760 414	1,55%
	Titre 3 :	60 798 989	43 748 425	54 958 184	11 209 759	25,62%
	Titre 5 :	1 637 778	805 743	2 859 257	2 053 514	254,86%
	Titre 6 :	22 651 996	21 447 521	24 331 081	2 883 560	13,44%
TOTAL Programme 220 (AE) <i>Hors Action 7 (nouvelle)</i>	Total :	453 657 979	437 807 834	454 990 487	17 182 653	3,92%
	Titre 2 :	368 569 216	371 806 145	372 841 965	1 035 820	0,28%
	Titre 3 :	60 798 989	43 748 425	54 958 184	11 209 759	25,62%
	Titre 5 :	1 637 778	805 743	2 859 257	2 053 514	254,86%
	Titre 6 :	22 651 996	21 447 521	24 331 081	2 883 560	13,44%

		Crédits de paiement				
		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Evolution LFI 2016/ LFI 2017	
Action 1 - Infrastructure et statistique	Total :	132 380 177	135 050 892	137 589 938	2 539 046	1,88%
	Titre 2 :	99 781 102	106 639 716	105 113 856	-1 525 860	-1,43%
	Titre 3 :	9 801 081	6 963 655	8 145 001	1 181 346	16,96%
	Titre 5 :	159 018				
	Titre 6 :	22 638 976	21 447 521	24 331 081	2 883 560	13,44%
Action 2 - Information sur les entreprises et synthèses économiques	Total :	52 940 719	53 071 385	55 028 016	1 956 631	3,69%
	Titre 2 :	50 153 055	50 839 436	52 417 429	1 577 993	3,10%
	Titre 3 :	2 690 647	2 231 949	2 610 587	378 638	16,96%
	Titre 5 :	97 017				
Action 3 - Information démographique et sociale	Total :	68 530 223	67 696 837	72 186 630	4 489 793	6,63%
	Titre 2 :	61 283 960	61 486 478	64 922 718	3 436 240	5,59%
	Titre 3 :	6 951 329	6 210 359	7 263 912	1 053 553	16,96%
	Titre 5 :	294 934				
Action 5 - Soutien	Total :	143 288 879	124 863 551	126 382 804	1 519 253	1,22%
	Titre 2 :	103 835 746	96 793 159	93 199 531	-3 593 628	-3,71%
	Titre 3 :	38 340 771	27 370 953	30 538 837	3 167 884	11,57%
	Titre 5 :	1 099 362	699 439	2 644 436	1 944 997	278,08%
	Titre 6 :	13 000				
Action 6 - Action régionale	Total :	54 081 905	56 873 373	58 154 577	1 281 204	2,25%
	Titre 2 :	53 515 353	56 047 356	57 188 431	1 141 075	2,04%
	Titre 3 :	566 552	826 017	966 146	140 129	16,96%
Action 7 - Formation	Total :			4 724 594		
	Titre 2 :			4 724 594		
TOTAL Programme 220	Total :	451 221 903	437 556 038	454 066 559	16 510 521	3,77%
	Titre 2 :	368 569 216	371 806 145	377 566 559	5 760 414	1,55%
	Titre 3 :	58 350 380	43 602 933	49 524 483	5 921 550	13,58%
	Titre 5 :	1 650 331	699 439	2 644 436	1 944 997	278,08%
	Titre 6 :	22 651 976	21 447 521	24 331 081	2 883 560	13,44%
TOTAL Programme 220 (CP) Hors Action 7 (nouvelle)	Total :	451 221 903	437 556 038	449 341 965	11 785 927	2,69%
	Titre 2 :	368 569 216	371 806 145	372 841 965	1 035 820	0,28%
	Titre 3 :	58 350 380	43 602 933	49 524 483	5 921 550	13,58%
	Titre 5 :	1 650 331	699 439	2 644 436	1 944 997	278,08%
	Titre 6 :	22 651 976	21 447 521	24 331 081	2 883 560	13,44%

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

2. Des crédits en hausse pour compenser l'entrée en vigueur de la gratuité des données publiques

Les crédits demandés au titre du programme 220 pour l'année 2017 s'élèvent à 449 millions d'euros en CP, en hausse de 3,77 % (16,5 millions d'euros) par rapport à la loi de finances pour 2016. Hors prise en compte de la nouvelle action 07 « Formation », les crédits augmentent toujours de 2,7 % (11,8 millions d'euros). Cette hausse contraste avec la baisse de 2,6 % prévue l'année dernière en loi de finances pour 2016, et confirmée par une exécution inférieure de 0,8 % aux crédits ouverts.

Toutefois, cette situation s'explique en quasi-totalité par la majoration de 11 millions d'euros destinée à compenser les moindres attributions de produits qui résulteront, à compter du 1^{er} janvier 2017, du principe de gratuité des données publiques prévu par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique. Cette hausse des crédits ouverts sur le programme 220 ne remet donc pas en cause le chantier de modernisation de grande ampleur engagé par l'Insee dans le cadre de sa « réflexion stratégique 2025 », qui passe notamment par une maîtrise de ses dépenses.

Répartition par titre des crédits 2017 du programme 220 « Statistiques et études économiques »

(en millions d'euros) (en CP)

	PLF 2017	
Titre 2 : personnel	377,6	68%
Autres dépenses	76,4	14%
Titre 3 : fonctionnement	49,5	9%
Titre 5 : investissement	2,6	0%
Titre 6 : intervention	24,3	4%
Total :	554,1	100%

Source : documents budgétaires.

Dans le détail, la programmation budgétaire témoigne d'un réel effort de maîtrise des dépenses de personnel, qui représentent à elles seules 68 % des crédits du programme. Les crédits de titre 2 affichent certes une augmentation de 1,6 % (5,8 millions d'euros), mais hors prise en compte de l'action 07 « Formation », la hausse n'est que de 0,3 % (1 million d'euros). De fait, le schéma d'emplois du programme 220 prévoit la suppression de 97 ETP en 2017 mais, compte tenu de la quotité de travail des agents, cela aboutit à relever le plafond d'emplois de 13 ETPT, à 5 454 ETPT au total.

La hausse des dépenses prévue pour 2017 se répartit, pour le reste, entre les dépenses de fonctionnement et d'intervention.

Du fait de la majoration générale des crédits de l'Insee, **les dépenses de fonctionnement** affichent une hausse de 13,6 % (5,9 millions d'euros en CP), ventilée de manière homogène entre toutes les actions du programme à hauteur de 17 %, et à hauteur de 11,6 % pour l'action 05 « Soutien ». Sont notamment concernées les dépenses liées à la réalisation des enquêtes (forfaits téléphoniques, carburant, péages etc.).

Les dépenses d'intervention affichent une hausse d'une proportion similaire, à 13,4 %, essentiellement imputable à **la hausse de la dotation forfaitaire versée aux communes concernée par le recensement chaque année**, retracée à l'action 01, qui passe de 21,4 millions d'euros en 2016 à 24,3 millions d'euros en 2017. Il s'agit toutefois d'une dépense contrainte, dont la dynamique s'explique principalement par la modification et l'« objectivisation » de son mode de calcul¹.

3. La persistance des incertitudes liées au déménagement à Metz

Si la hausse des crédits du programme 220 a donc des causes exogènes et sans rapport avec la hausse réelle des dépenses, **la programmation budgétaire demeure néanmoins soumise aux aléas liés au déménagement vers le centre statistique de Metz**. Décidée en 2008, cette opération permettra de regrouper quatre services : la direction et la cellule pilotage et administration des ressources (CPAR), le centre de services en ressources humaines (CSRH), le centre d'exploitation informatique (CEI) et le centre de statistiques sociales et locales (CSSL).

Or la réalisation de cette opération a été perturbée, en raison notamment du refus de certains agents d'effectuer une mobilité géographique à Metz. Le Gouvernement a décidé de création de postes supplémentaires, et l'objectif initial de 625 agents à Metz a été revu à la baisse en avril 2013, pour atteindre 400 agents d'ici fin 2016, dont 350 issus de l'Insee. **Au 1^{er} juillet 2016, le centre de Metz comptait 315 agents, dont 126 étaient issus de l'Insee** (67 venus par mutation géographique et 59 par concours d'entrée), et 189 recrutés à l'extérieur² : le respect du calendrier n'étant pas certain à ce stade, **les économies prévues du fait de l'installation à Metz sont donc à considérer avec précaution**, notamment en ce qui concerne l'action 05 « Soutien ».

¹ Depuis le décret n° 2015-1678 du 15 décembre 2015, ces critères sont désormais : la population, le nombre de logements, le mode de collecte (exhaustive ou par sondage), et le taux national de réponse par Internet. Auparavant, les communes, employeurs des agents recenseurs, fixaient librement leur rémunération.

² 168 agents recrutés par concours externe (militaires, fonctionnaires des trois fonctions publiques, procédures réservées – enfants de harkis, handicapés), 20 agents originaires de La Poste (par une convention spéciale), et 1 agent informaticien recruté en CDD, issu du secteur privé. Source : questionnaire budgétaire.

Ce sont notamment ces difficultés qui expliquent la hausse de 278 % des dépenses d'investissement (toutes imputées sur l'action 05), qui passent en un an de 700 000 euros à 2,6 millions d'euros, afin de financer non seulement les équipements informatiques de Metz, mais aussi des dépenses urgentes en matière immobilière (chauffage, climatisation, étanchéité, accès etc.), dans l'ensemble du parc immobilier de l'Insee (soit une trentaine de bâtiments, dont certains voient leur utilisation « prolongée »). Par ailleurs, les gains réalisés du fait du transfert à Metz **ne doivent pas conduire à négliger les autres gisements d'économies, notamment la mutualisation des dépenses de fonctionnement courant** (achats, frais de déplacement et d'affranchissement etc.)

Enfin, les indicateurs de performance du programme 220 n'ont pas évolué cette année, alors que leur pertinence est très contestable, comme cela a déjà été souligné par vos rapporteurs spéciaux. Alors que la présentation générale du programme insiste sur l'importance de nouvelles méthodes et possibilités liées à la dématérialisation (inscription en ligne sur les listes électorales, collecte des données par Internet etc.), **les indicateurs se concentrent sur les acquis et non sur les défis**. Ainsi par exemple de l'indicateur 1.1 « *nombre de jours de retard cumulés entre les dates de diffusion et les dates prévues* » pour les résultats transmis à l'Union européenne, qui reste stable à 0 jours dans les réalisations comme dans les prévisions, ou encore de l'indicateur 2.1 « *pourcentage de communes pour lesquels l'enquête de recensement a été traitée dans les délais prescrits* », qui atteint chaque année 100 %.

IV. LE PROGRAMME 305 : STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

1. Les crédits du Trésor et de la direction de la législation fiscale, et la subvention à la Banque de France

Le programme 305 « Stratégie économique et fiscale » est composé de trois actions :

- **l'action 01** « Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen » porte essentiellement **les crédits de la direction générale du Trésor**, chargée des prévisions économiques, de la régulation financière, des négociations internationales et du soutien à l'export et à l'investissement à l'étranger. Outre l'administration centrale, cette action comprend les crédits de l'agence France Trésor (AFT), de l'agence des participations de l'État (APE), de l'autorité des normes comptables (ANC), et de la mission d'appui au financement des infrastructures (FIN INFRA), qui a remplacé la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP). **La subvention à la Banque de France** pour les prestations réalisées pour le compte de l'État est également rattachée à cette action ;

- **l'action 02** « Développement international de l'économie française » porte les crédits du **réseau international de la direction générale du Trésor**, c'est-à-dire les services économiques à l'étranger ;

- **l'action 03** « Élaboration de la législation fiscale » porte les crédits de la **direction de la législation fiscale (DLF)**, chargée de conseiller le Gouvernement sur sa politique fiscale et d'élaborer celle-ci, notamment dans le cadre des projets de loi de finances et des conventions fiscales.

Évolution des crédits du programme 305 « Stratégie économique et fiscale »

(en euros) (en AE = CP)

		Exécution 2015*	LFI 2016	PLF 2017	Évolution LFI 2016/ LFI 2017	
Action 1 - Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen	Total :	354 887 886	327 833 634	328 457 352	623 718	0,19%
	Titre 2 :	63 126 234	63 620 890	64 498 293	877 403	1,38%
	Titre 3 :	290 862 434	262 912 744	262 759 059	-153 685	-0,06%
	Titre 6 :	899 218	1 300 000	1 200 000	-100 000	-7,69%
Action 2 - Développement international de l'économie française	Total :	84 265 135	82 071 645	84 504 506	2 432 861	2,96%
	Titre 2 :	70 164 541	67 959 145	70 704 506	2 745 361	4,04%
	Titre 3 :	13 832 195	13 100 000	12 900 000	-200 000	-1,53%
	Titre 5 :	266 905	1 000 000	900 000	-100 000	-10,00%
	Titre 6 :		12 500		-12 500	-100,00%
	Titre 7 :	1 494				
Action 3 - Élaboration de la législation fiscale	Total :	14 954 164	15 223 778	16 099 180	875 402	5,75%
	Titre 2 :	14 954 164	15 223 778	16 099 180	875 402	5,75%
TOTAL Programme 305	Total :	454 107 185	425 129 057	429 061 038	3 931 981	0,92%
	Titre 2 :	148 244 939	146 803 813	151 301 979	4 498 166	3,06%
	Titre 3 :	304 694 629	276 012 744	275 659 059	-353 685	-0,13%
	Titre 5 :	266 905	1 000 000	900 000	-100 000	-10,00%
	Titre 6 :	899 218	1 312 500	1 200 000	-112 500	-8,57%
	Titre 7 :	1 494				

*Pour l'année 2015, sont présentés ici les seuls crédits en CP. Les crédits en AE différaient légèrement.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

2. Des marges de manœuvre plus limitées que précédemment, notamment dans la rationalisation des services économiques

Les crédits demandés au titre du programme 305 pour l'année 2017 affichent une grande stabilité : ils augmentent de 0,9 % (soit 3,9 millions d'euros) en un an, pour s'établir à 429 millions d'euros. Pour mémoire, en projet de loi de finances pour 2016, les crédits du programme 305 affichaient à l'inverse une baisse significative de 7,7 % (35,7 millions d'euros).

**Répartition par titre des crédits 2017 du programme 305
« Stratégie économique et fiscale »**

(en millions d'euros) (en AE = CP)

	PLF 2017	
Titre 2 : personnel	151,3	35%
Autres dépenses	277,8	65%
Titre 3 : fonctionnement	275,7	64%
Titre 5 : investissement	0,9	0%
Titre 6 : intervention	1,2	0%
Total :	429,1	100%

Source : documents budgétaires.

Plus précisément, ce sont en fait les seuls les crédits de titre 2 qui augmentent en 2017, avec une hausse de 3 % (4,4 millions d'euros). De fait, les crédits de la DG Trésor et de la DLF portés par le programme 305 sont essentiellement composés de crédits de personnel. Les moyens de fonctionnement courant de ces directions sont en effet pris en charge par le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

En valeur absolue, la seule hausse significative concerne les crédits de personnel des services économiques, qui augmentent de 4 % en 2017 (soit 2,7 millions d'euros). Cette hausse ne correspond pas pour autant à la création de nouveaux postes, puisque le **plafond d'emplois des services à l'étranger diminue de 16 ETPT**, pour s'établir à 649 ETPT en 2017, cette variation étant la seule du programme 305 (hors corrections techniques). De fait, l'année 2017 prolongera **l'effort de rationalisation et de regroupement des services économiques à l'étranger**, lequel se traduit notamment par des baisses d'effectifs, mais aussi des économies de fonctionnement. Au 1^{er} juillet 2016, le réseau international de la DG Trésor comptait 131 implantations immobilières dans 111 pays – les deux implantations supplémentaires par rapport à 2015, à Izmir et à Wellington, correspondant respectivement à une omission en 2015 et à une réouverture après travaux. **Plusieurs cessions immobilières sont d'ailleurs prévues** (bureaux d'Athènes, de Zagreb et de Port-Louis), et pourraient aboutir en 2017. En outre, treize logements ont été vendus depuis le 1^{er} juillet 2015.

S'il est nécessaire de rationaliser le réseau international des services économiques, et de l'adapter aux perspectives offertes aujourd'hui dans les zones prioritaires pour le développement des entreprises françaises, il convient toutefois de **ne pas pousser cet effort jusqu'à compromettre les capacités de la France en matière de soutien à l'exportation**. En effet, si cette rationalisation est liée à la dévolution progressive des missions

commerciales aux bureaux de Business France (cf. *infra*), il faut rappeler que Business France ne dispose à ce jour que de 92 implantations à l'étranger, et que l'établissement public est le cas échéant « relayé » localement par les bureaux de la DG Trésor. Dans ce contexte, le schéma d'emplois devrait davantage porter sur les postes en administration centrale.

Les dépenses de personnel de la DG Trésor et des structures rattachées sont tout à fait maîtrisées (+1,38 %, soit 877 000 euros). **Celles de la direction de la législation fiscale (DLF)** augmentent de 5,8 %, mais cette hausse représente un volume modeste de 875 000 euros. On soulignera à cet égard que la DLF sera particulièrement mobilisée en 2017 dans le cadre de la mise en œuvre **du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu**, ainsi que pour la mise en œuvre au niveau national des recommandations du projet « BEPS » (*Base Erosion and Profit Shifting*) élaboré par l'OCDE et sa traduction dans le droit de l'Union européenne.

3. La baisse des gains de productivité liés à la modernisation des procédures de la Banque de France

Contrairement aux années précédentes, la subvention versée à la **Banque de France (titre 3)**, qui constitue de loin le poste le plus important du programme 305 (soit 58 % des crédits), **n'affiche aucune diminution significative** : elle s'élève en effet à 250 millions d'euros en 2017, un montant proche des 251,6 millions d'euros de 2016, alors qu'elle était en diminution de 10 % l'année dernière.

Évolution de la subvention versée à la Banque de France

(en millions d'euros) (titre 3) (en AE = CP)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	PLF 2017
316,64	316,73	304,62	290	279,5	251,56	250,02

Source : documents budgétaires et questionnaire budgétaire.

Les années précédentes, la subvention avait pu être réduite du fait des **gains de productivité réalisés par la Banque de France, notamment au titre du secrétariat des commissions de surendettement**¹, qui représente la plus grande part de la subvention (63 % du total). Ces gains reposent sur la dématérialisation des procédures et l'accélération du traitement des dossiers les moins complexes, permis par la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de

¹ Le contrat de performance signé en 2011 entre l'État et la Banque de France prévoit un paiement au coût réel des prestations effectuées par la Banque de France pour le compte de l'État. Ces prestations sont : le secrétariat des commissions de surendettement ; la tenue du compte du Trésor ; la mise en circulation des monnaies métalliques neuves ; l'organisation des séances d'adjudication des valeurs du Trésor ; la gestion des accords de consolidation des dettes des États étrangers ; le secrétariat du comité monétaire de la zone franc.

séparation et de régulation des activités bancaires. **Bien que le nombre de dossiers de surendettement continue à diminuer** (-8 % sur les six premiers mois de 2016), **les gisements d'économies correspondantes sont désormais moins importants**, car ils concernent aujourd'hui les coûts fixes de la Banque de France. C'est donc sur ces derniers qu'il convient maintenant de porter l'effort.

Cette difficulté se retrouve dans les indicateurs de performance du programme. Certes, l'indicateur 4.1, qui mesure le délai moyen de traitement d'un dossier, fait apparaître une amélioration continue : 3,9 mois dans le projet annuel de performances 2016, 3,75 mois dans la prévision actualisée, en 3,7 mois dans le présent projet annuel de performances. Cependant, **le coût complet du traitement d'un dossier**, mesuré par l'indicateur 4.3, **n'atteint pas les objectifs initialement fixés** : la prévision initiale de 2016, soit 860 euros, a dû être revue à la hausse à 897 euros. **La prévision retenue pour 2017 est donc de 883 euros, loin de la cible initiale de 850 euros.**

V. LE PROGRAMME 343 : PLAN « FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT »

1. Un plan pour réduire la fracture numérique

Le programme 343 porte une partie de la participation de l'État au financement du plan « France très haut débit », qui s'élève à 3,3 milliards d'euros d'ici 2022 au total, soit la moitié du financement public engagé.

Le plan « France très haut débit »

Annoncé par le Premier ministre le 28 février 2013 dans le cadre de la feuille de route numérique du Gouvernement, le plan « France très haut débit » vise à **déployer un réseau de fibre optique à très haut débit sur l'intégralité du territoire d'ici 2022, avec un objectif intermédiaire de 50 % des foyers couverts en 2017.**

Sont considérés comme des réseaux « très haut débit » les réseaux offrant un débit supérieur à 30 mégaoctets, y compris avec des technologies « cuivre » ou « câble coaxial » traditionnelles. Seuls les réseaux entièrement en fibre optique (*Fiber to the Home - FttH*) offrent un débit supérieur à 100 mégaoctets.

Le plan représente plus de **20 milliards d'euros d'investissements** sur la période 2014-2022, ainsi répartis :

- **6 à 7 milliards d'euros dans les « zones d'initiative privée »**, financés par les opérateurs. Ces zones dites « conventionnées » couvrent environ 57 % de la population dans les 3 600 communes les plus denses, et donc les plus rentables. Les opérateurs s'engagent à y déployer sur fonds propres des réseaux privés mutualisés entre tous les opérateurs ;

- **13 à 14 milliards d'euros dans les « zones d'initiative publique »**. Ces zones moyennement ou peu denses, dites « non conventionnées », couvrent 43 % de la population. Y seront déployés des réseaux publics ouverts à tous les opérateurs, en *FttH* ou avec des technologies intermédiaires. Les réseaux d'initiative publique (RIP) seront financés à moitié par les opérateurs eux-mêmes (dans le cadre de co-financements), et à moitié par des subventions publiques (État, collectivités territoriales, Union européenne).

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire et le rapport annuel de la mission France très haut débit.

Sur le plan budgétaire, la participation de l'État au plan « France très haut débit » est portée par deux outils :

- **jusqu'en 2014, le fonds national pour la société numérique (FSN)**, géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir (PIA), à hauteur de 900 millions d'euros ;

- **depuis 2015, le programme 343 « Plan France très haut débit »**, qui prend le relais du FSN pour les financements restants, soit 2,1 milliards d'euros à horizon 2022.

2. Des crédits réévalués pour tenir compte de l'accélération du plan « France très haut débit » et du financement public de la couverture mobile du territoire

Initialement, les autorisations d'engagement du programme 343 devaient s'élever à 150 millions d'euros en 2017, après 1 412 millions d'euros en 2015 et 188 millions d'euros en 2016. **Toutefois, ce montant a été revu à la hausse, à hauteur de 409,5 millions d'euros, pour deux raisons :**

- **d'une part, l'accélération du déploiement du très haut débit** dans les zones d'initiative publique, conduisant à inscrire **235 millions d'euros** supplémentaires en AE sur le programme ;

- **d'autre part, la décision de financer un programme de couverture des zones blanches de la téléphonie mobile sur les crédits du FSN**, minorant d'autant les AE disponibles pour le financement du plan « France très haut débit », conduisant à l'inscription de **24,5 millions d'euros** en AE sur le programme 343. Plus précisément, le financement de la couverture mobile représente 23 millions d'euros (après 49 millions d'euros en 2016, soit un total de 70 millions d'euros), le reste (1,5 million d'euros) correspondant à d'autres dépenses du FSN en lien avec le plan « France très haut débit » (frais de fonctionnement, expérimentations, études externes etc.).

Ouverture des crédits sur le programme 343 « Plan France très haut débit »

(en AE) (en millions d'euros)

	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2017
Prévision initiale	1 412	188	150
PLF 2017	1 412	188	409,5

Source : projet de loi de finances pour 2017. Les crédits sont des dépenses d'intervention (titre 6) sous forme de transferts aux collectivités territoriales.

Comme prévu, aucune ouverture de crédits de paiement n'est inscrite sur le triennal, compte tenu de la disponibilité des crédits du FSN dans un premier temps, et ensuite du décalage de un ou deux ans entre l'accord préalable de principe de l'État et l'accord final de financement. Les premiers crédits de paiement devraient être inscrits en loi de finances à partir de 2018 ou 2019.

3. L'accélération du déploiement du très haut débit sur tout le territoire : une nécessité... et une réalité

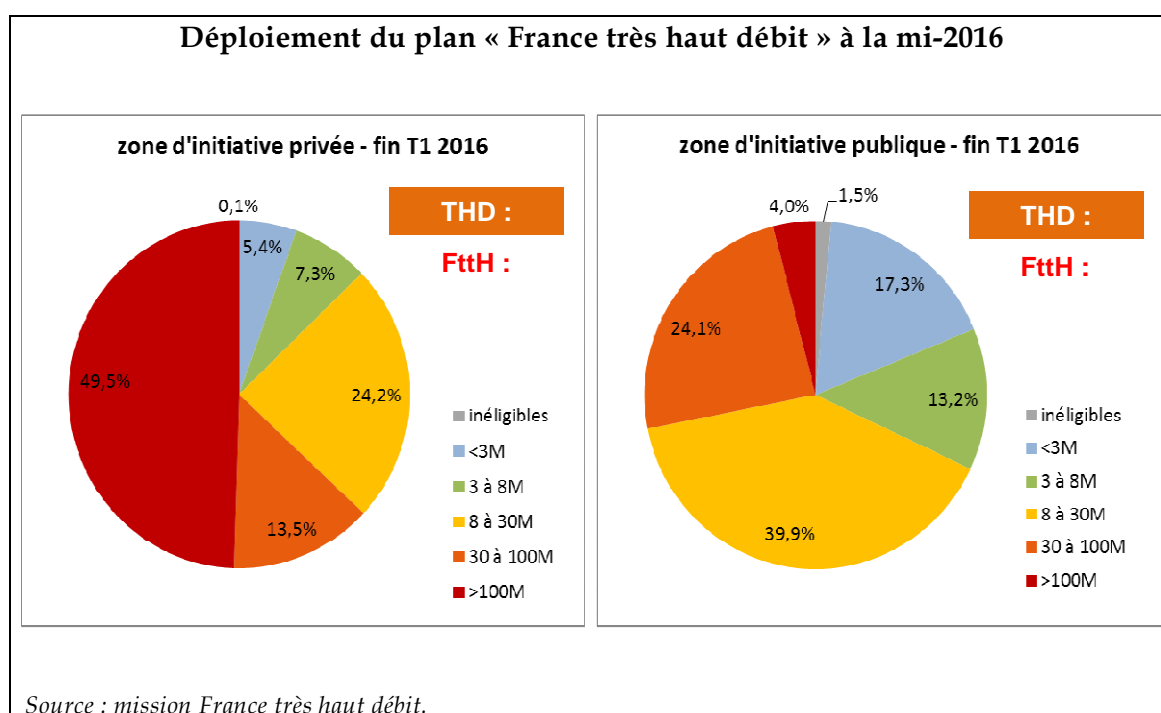
L'ouverture d'AE supplémentaires est une nécessité compte tenu de **l'avancée plus rapide que prévue du déploiement de la fibre optique sur le territoire** : le 5 août 2016, 70 projets concernant 83 départements avaient fait l'objet d'une décision Premier ministre (50 accords préalables de principe et 20 décisions de financement), soit un montant total de 2,56 milliards d'euros de subventions publiques. **L'objectif de 50 % de la population couverte en 2017 pourrait être tenu avec presque une année d'avance.** En effet, à la fin du premier trimestre 2016, 47,4 % des locaux du territoire étaient couverts en très haut débit. Le taux de couverture en très haut débit était de 63 % des locaux pour la zone d'initiative privée (dont 49,5 % de FttH), et de **28,1 % pour la zone d'initiative publique**¹ (mais seulement 4 % de FttH).

Alors que la transformation numérique bouleverse aujourd'hui tous les secteurs de l'économie, de la TPE/PME à la grande entreprise, **la couverture du territoire en très haut débit constitue à juste titre une priorité nationale.** L'échéance de 2022 pour la couverture intégrale du territoire semble à cet égard très lointaine, et il y a lieu de se féliciter de l'accélération du déploiement de la fibre optique – pour les zones d'initiative privée² comme pour les zones d'initiative publique, ce dernier cas justifiant

¹ Source : questionnaire budgétaire.

² L'accord de cofinancement signé le 14 novembre 2011 entre Orange et SFR demeure à ce jour le plus important : il prévoit un « partage » entre les deux opérateurs (à 80 % et 20 %) du déploiement de la fibre optique sur 3 500 communes situées sur tout le territoire, à l'exception des zones très denses, couvrant au total près de 11 millions de logements. D'autres accords de ce type ont été signés entre les opérateurs français.

les ouvertures de crédits sur le programme 343. Il est toutefois regrettable que les investissements publics ne permettent pas à ce stade de viser à la fois une couverture la plus large possible et **une couverture en FttH, cette technologie étant pour l'instant très minoritaire dans les zones publiques alors qu'elle est un facteur majeur d'aménagement du territoire** (télétravail, PME locales etc.). **Par ailleurs, il serait souhaitable d'avoir une visibilité sur les prochaines prévisions budgétaires**, en AE et en CP, ce que les documents transmis au Parlement ne permettent pas au-delà de 2017.



La couverture des « zones blanches » en matière de téléphonie mobile, et à terme en 3G/4G, est une initiative qui répond à la même nécessité. Le fonds national pour la société numérique (FSN), intégré aux projets d'investissements d'avenir, apparaît comme l'instrument adapté.

Au-delà du seul enjeu économique, la couverture intégrale du territoire en très haut débit est aussi une exigence d'équité : Internet est un nouvel instrument de l'unité territoriale de notre pays. Afin de lutter contre la désertification du territoire, et notamment des zones « non rentables » délaissées par les opérateurs privés, **l'intervention publique apparaît tout à fait nécessaire.** Au-delà même des subventions budgétaires, il pourrait être envisagé de **mettre en place un dispositif de « péréquation numérique »**, qui pourrait par exemple prendre la forme d'une contribution prélevée sur les abonnements à Internet des particuliers et entreprises bénéficiant de la couverture en « zone dense » (fibre optique ou réseau mobile), et dont le

produit serait affecté au financement des réseaux d'initiative publique dans les zones moins rentables¹.

Enfin, le vote d'une série de mesures législatives pour accélérer le déploiement du très haut débit doit être salué. On peut notamment citer l'article 75 de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, qui rend éligibles au dispositif exceptionnel de suramortissement de 40 %² les sommes acquittées au titre d'un cofinancement dans les réseaux de fibre optique (concrètement, les « droits d'usage » acquittés par un co-investisseur seront déductibles au même titre que l'installation des équipements physiques par l'investisseur principal).

¹ Voir à cet égard les rapports spéciaux sur la mission « Économie » pour les projets de loi de finances pour 2015 et 2016, ainsi que rapport d'information n° 730 (2010-2011) du 6 juillet 2011 de Hervé Maurey, « Aménagement numérique du territoire : passer de la parole aux actes », fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

² Ce régime a été institué par l'article l'article 142 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron ». Il permet une déduction supplémentaire du résultat fiscal d'un montant égal à 40 % de l'investissement réalisé.

DEUXIÈME PARTIE :
LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
« PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS
OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »

1. Présentation générale du compte

L'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « *les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs. (...) Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé* ».

Au titre de l'année 2016, le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » est composé de **trois programmes d'ampleur très inégale**, dont l'équilibre est retracé ci-dessous.

Équilibre en 2017 et en 2016 du compte de concours financiers
« Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »

(en euros) (crédits de titre 7 en AE = CP)

PLF 2017	Recettes	Crédits	Solde
Programme 861 - Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	300 000	450 000	-150 000
Programme 862 - Prêts pour le développement économique et social	38 785 000	100 000 000	-61 215 000
Programme 863 - Prêts à la filière automobile	0	5 000 000	-5 000 000
Total 2017 :	39 085 000	105 000 000	-65 365 000

PLF 2016	Recettes	Crédits	Solde
Programme 861 - Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	450 000	485 000	-35 000
Programme 862 - Prêts pour le développement économique et social	27 793 934	200 000 000	-164 208 000
Programme 863 - Prêts à la filière automobile	3 000 000	5 000 000	0
Total 2016 :	31 243 934	155 485 000	-124 241 066

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Ces trois programmes sont les suivants :

- **le programme 861 « Prêts et avances pour le logement des agents de l'État »** permet d'octroyer des prêts à 1 % aux agents de l'État servant à l'étranger, afin de faciliter les démarches relatives à la location d'un logement dans les environs de leur poste d'affectation. **Les crédits demandés au titre de ce programme pour 2017 sont de 450 000 euros**, en légère baisse par rapport à 2016, ce qui correspond à une dizaine ou une quinzaine de dossiers ;

- **le programme 862 « Prêts pour le développement économique et social »** permet à l'État d'octroyer des prêts ponctuels aux entreprises en restructuration et rencontrant des difficultés à accéder au marché du crédit. Ce programme, géré par le Fonds pour le développement économique et social (FDES), est **doté de 100 millions d'euros en 2017, soit moitié moins qu'en 2016 et en 2015 ;**

- **le programme 863 « Prêts à la filière automobile »** visait à prendre le relais du plan automobile lancé en 2009. En 2013, il a été décidé d'allouer 15 millions d'euros au programme 863, pour des prêts aux conditions de marché (5 millions d'euros maximum), non bonifiés, visant à accompagner les investissements productifs des PME et des ETI de la filière. Depuis 2016, le fonds de soutien à la filière automobile est alimenté par **une dotation budgétaire annuelle de 5 millions d'euros**, alors qu'il était auparavant alimenté par des reports de crédits budgétaires non consommés, ce qui était peu lisible.

Pour des raisons de lisibilité budgétaire autant que de cohérence politique, **le programme 863 « Prêts à la filière automobile » pourrait être fusionné avec le programme 862 « Prêts pour le développement économique et social »**, et sa dotation annuelle de 5 millions d'euros versée au FDES.

2. L'intervention de l'État en faveur des entreprises fragilisées : une mission nécessaire, mais avec quels outils ?

Le Fonds pour le développement économique et social (FDES), créé en 1955 et longtemps en sommeil, a été réactivé en 2014 dans le cadre du « **plan de résistance économique** » annoncé par le ministre du redressement productif, Arnaud Montebourg, le 12 novembre 2013. Passant de 10 millions d'euros à 310 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2014, puis à 200 millions d'euros en 2015 et 2016, ses crédits sont évalués à hauteur de 100 millions d'euros pour l'exercice 2017.

Le FDES octroie des prêts, remboursables et rémunérés, qui ont vocation à assurer **un effet de levier sur la mobilisation des prêteurs privés en cas de défaillance du marché du crédit** – étant entendu que la forme privilégiée d'action de l'État demeure la médiation entre l'entreprise et ses

partenaires. Les prêts sont octroyés et gérés par le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), rattaché à la direction générale du Trésor (cf. *supra*), et les comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI).

La doctrine d'emploi a été précisée par la circulaire du 9 juin 2015 relative aux modalités d'accueil et de traitement des dossiers des entreprises confrontées à des problèmes de financement, qui précise que le recours à ces prêts est « *exceptionnel, subsidiaire et suppose un effet de levier sur d'autres sources de financement* ». En outre, **le taux des prêts ne peut pas être inférieur au taux de référence publié par la Commission européenne**, correspondant au taux de marché¹.

Prêts du FDES accordés entre janvier 2014 et août 2016

(en millions d'euros)

Année	Entreprise bénéficiaire	Montant	Secteur d'activité
2014	NewCo MD (Mory Global)	17,5 M€	Logistique
2014	SA Continentale Nutrition	3 M€	Agro-alimentaire
2014	SAS Electrom (Fagor Brandt)	47,5 M€	Biens de consommation
2014	SAS Vega Vénissieux	1,5 M€	Panneaux solaires
2014	SAS Asco Industries	35 M€	Aciérie
2014	SNC Altis Semiconducteurs	10 M€	Electronique
2015	SKTB Aluminium	0,116 M€	Fonderie d'aluminium
2015	Arc International	48,5 M€	Biens de consommation
2015	Presstalis	30 M€	Logistique
2015	SAS Société Nouvelle AIM Group	2,5 M€	Agro-alimentaire
2015	KEM ONE	30 M€	Chimie
2016	Editions des Fédérés	0,458 M€	Presse
2016	Profialis	0,2 M€	Production de fenêtres en PVC

Source : questionnaires budgétaires successifs.

Le FDES s'inscrit dans le cadre de la mission de sauvegarde des intérêts économiques et sociaux qui incombe à l'État, particulièrement dans un contexte d'incertitude de la conjoncture. Sur le principe, **l'intervention publique discrétionnaire en faveur d'entreprises fragilisées mais viables** sur le long terme est entièrement justifiée.

¹ Cette contrainte est justifiée par la nécessité de ne pas entraîner la qualification d'aides d'État au sens du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de ne pas entraîner d'effet de substitution à l'initiative privée, et de ne pas exposer l'État à des risques excessifs.

Taux de consommation des prêts du FDES

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016*	PLF 2017
Dotation en LFI	310	200	200	100
Montant des prêts accordés	114,5	111,116	0,658	
Taux de consommation	37%	56%	0%	

*Pour l'année 2016, seuls sont comptabilisés les deux prêts accordés au premier semestre.
Source : commission des finances, d'après les questionnaires budgétaires successifs.

Toutefois, dans un contexte de réduction du volume de ses interventions (le taux de consommation est faible, et seuls deux prêts très modestes ont été accordés au premier semestre 2016) et d'apparition de nouveaux instruments publics susceptibles de jouer un rôle analogue, **la question de la continuité du FDES peut être posée :**

- **soit les aides sont effectivement octroyées à des entreprises structurellement viables**, dans une perspective de sauvegarde à long terme du potentiel industriel et technologique de la France et des emplois liés, **et alors il existe aujourd'hui d'autres institutions plus adaptées pour assumer l'intervention publique en cas de défaillance temporaire du marché, au premier rang desquelles Bpifrance** (cf. *infra*), qui a fait ses preuves et à laquelle ce rôle pourrait être confié ;

- **soit les aides relèvent davantage de « l'État pompier » que de « l'État stratège »**, c'est-à-dire qu'elles sont accordées sur le fondement de considérations politiques quand bien même les sites industriels ne seraient pas viables à terme, **et alors l'existence même du FDES peut être remise en question**. De fait, au regard du très faible volume de prêts accordés depuis début 2016 (658 000 euros), il est permis de douter que les 100 millions d'euros prévus pour 2017 seront utilisés – même s'il demeure cohérent de conserver une « capacité d'intervention » le cas échéant.

La question, à ce stade, n'est pas tranchée. Premièrement, quelques années seront encore nécessaires pour savoir si les prêts octroyés depuis 2014 l'ont été à juste titre. Deuxièmement, **l'information du législateur à ce sujet est encore très insuffisante**. Dans les réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs, il est par exemple précisé que « *les conditions de ces prêts (taux, maturité, conditions de remboursement, garanties) ne sont pas publiques, mais sont négociées sur le fondement de la circulaire du 9 juin 2015, qui prévoit que ces conditions ne doivent pas conduire l'Etat à prendre en charge un risque anormal par rapport aux autres créanciers de l'entreprise* ». En outre, aucun bilan chiffré du redressement des entreprises soutenues n'est disponible. La question de la pérennité du programme 862 devra donc être posée dans quelques années, à la lumière de ces éléments.

TROISIÈME PARTIE : PERSPECTIVES POUR UN NOUVEL ÉTAT STRATÈGE

I. LES TROIS PRINCIPES DU NOUVEL ÉTAT STRATÈGE

La mission « Économie » est, en fait, l'un des supports budgétaires de l'intervention de la puissance publique dans la vie économique. Or, force est de constater qu'elle est aujourd'hui surtout composée d'une multitude de dispositifs, plus ou moins discrétionnaires, plus ou moins bien évalués, plus ou moins concentrés ou saupoudrés, mais **de toute façon sans grande cohérence d'ensemble et sans véritable portée systémique**. On peut à juste titre parler d'interventions visant à favoriser l'emploi, la croissance, la compétitivité des entreprises, mais **il est difficile de retrouver dans cette mission un héritage ce que fut « l'État stratège » il y a quelques décennies**.

Face aux défis actuels pour la croissance et l'emploi que sont la mondialisation, la révolution technologique et l'urgence écologique, **il est impératif de reconstruire un véritable État stratège, aux prises avec les enjeux du siècle à venir, mais surtout doté des moyens et instruments pour y faire face**.

Certes, la « libération de l'économie » est source d'emplois et de croissance, et c'est d'ailleurs la justification de nombreuses lois votées ces dernières années, pour permettre aux entreprises de restaurer leurs marges et d'investir, pour lever certaines barrières à l'initiative privée, pour faire primer les droits réels sur les droits formels. **Toutefois, promouvoir une économie libre et dynamique ne signifie pas pour autant qu'il faille renoncer à la politique, à la décision, au discrétionnaire**. Ce serait là faire preuve d'une naïveté que d'autres États n'ont pas – à commencer par les États-Unis, la Chine et nos principaux partenaires européens : il n'est pas de liberté, d'égalité ni de prospérité sans souveraineté. **L'intervention de l'État est légitime, surtout lorsqu'il s'agit de donner des grandes orientations ou de pallier des défaillances du marché, qui n'a ni le même horizon temporel, ni les mêmes intérêts** en termes de préservation de l'outil productif et des savoir-faire technologiques, en termes d'emplois, en termes d'équité entre les individus et entre les territoires. **En bref, l'État stratège doit choisir ses combats avec précaution, mais il doit les mener avec zèle**.

Dans la perspective de futurs travaux de réflexion et de prospective, les lignes qui suivent évoquent trois principes de ce que pourrait être, en France, l'État stratège du 21^e siècle.

1. Un État stratège agile, réactif et maître de ses choix

L'expression même d'« État stratège » peut être trompeuse : il ne s'agit pas ici de proposer le rétablissement d'une administration centrale rigide, qui décide de plans quinquennaux et protège la rente des monopoles. Il est trop facile de tourner l'idée en ridicule en évoquant ses modalités passées. **Tout d'abord, l'État stratège du 21^e siècle doit être « réactif »** : une planification à cinq ans n'est pas adaptée à la rapidité de la transformation de l'économie, mais cela ne signifie pas qu'il ne faille pas donner d'orientations. La capacité à adapter celles-ci en fonction de l'évolution des circonstances serait d'ailleurs une force supplémentaire de la puissance publique.

Ensuite, l'État stratège du 21^e siècle doit être « agile » : il ne doit pas vouloir tout gérer directement, au risque de ne rien gérer du tout, mais il doit savoir **confier certaines missions à des acteurs dont c'est le cœur de métier**, que ceux-ci soient des opérateurs publics ou des partenaires privés, leur donner une liberté dans les moyens tout en contrôlant scrupuleusement les résultats. **De fait, une multiplicité d'acteurs existant pourraient trouver leur place dans cet « État stratège en réseau », pour peu que ceux-ci soient mobilisés et organisés autour d'objectifs communs et clairement définis** : Bpifrance et Business France bien sûr (cf. *infra*), mais aussi la Caisse des dépôts et consignations (CDC), l'Agence des participations de l'État (APE), ou encore le Fonds pour le développement économique et social (FDES), sans oublier les collectivités territoriales et les administrations centrales. Cette liste ne doit pas interdire, toutefois, d'envisager le cas échéant la création de nouveaux acteurs.

Enfin, l'État stratège du 21^e siècle doit « assumer ses choix ». Aujourd'hui, l'intervention de l'État dans l'économie prend **le plus souvent la forme de politiques « horizontales »**, qu'il s'agisse d'incitations fiscales et sociales, de règles juridiques, de financement des « écosystèmes », « pôles de compétitivités » et autres « actions transversales » dont la mission « Économie » est un bon témoignage. L'efficacité de ces mesures horizontales n'est pas en cause, et elles doivent être poursuivies. **Mais l'État stratège ne doit pas pour autant s'interdire les interventions « verticales » lorsqu'elles sont pertinentes - ou, pour le dire plus clairement, les choix discrétionnaires, c'est-à-dire politiques** : « *Gouverner, c'est choisir* ». Là encore, le fait que certaines erreurs aient été faites dans le passé n'implique pas que le principe même d'un soutien ciblé soit illégitime - et d'ailleurs de tels soutiens existent, en France et dans d'autres pays, de manière plus ou moins explicite. **À moyen terme, il conviendra d'ailleurs de réexaminer la logique des règles européennes en matière d'aides d'État.**

2. Un État stratège numérique et écologique

L'État stratège du 21^e siècle ne doit pas se tromper de combats. L'idée de confier à l'État et à la puissance publique un rôle dans les grandes orientations de l'économie **n'implique pas une préférence pour tel ou tel secteur économique ou pour tel ou tel type d'entreprises**. Ce n'est pas parce que l'État assume son rôle stratégique qu'il doit *exclusivement* porter son effort sur les grandes infrastructures ou l'énergie, c'est-à-dire en pratique sur de grandes entreprises publiques ou vivant de la commande publique, au détriment de secteurs émergents mais tout aussi stratégiques, dont le modèle économique reposerait le cas échéant sur un tissu de TPE, PME ou ETI.

Un travail prospectif est nécessaire pour identifier les secteurs qui, demain, auront besoin de l'État stratège pour émerger et constituer des avantages comparatifs de l'économie française. **Toutefois, deux domaines appellent d'ores et déjà, et de tout évidence, à la fixation d'orientations stratégiques :**

- **d'une part, la transition écologique** : le succès de la COP 21 en décembre 2015, les tensions sur les marchés des matières premières, les progrès techniques dans les énergies renouvelables ou encore les menaces sur la biodiversité et le climat sont autant d'éléments qui rappellent l'importance cruciale de la transition écologique pour l'économie et la prospérité à long terme, mais aussi pour l'emploi et la qualité de vie ;

- **d'autre part, la révolution numérique** : Internet bouleverse tous les secteurs de l'économie – hier la musique et la publicité, aujourd'hui le transport et le logement, demain l'éducation et la santé –, avec des conséquences majeures sur le travail, le modèle social français, la fiscalité etc. **Mais la France n'a pas été capable, du moins à ce jour, de faire émerger un « champion numérique »** comparable aux *Google, Amazon*, et autres *Uber*, alors même que certaines de ses grandes entreprises (dans le secteur des télécoms et/ou de l'audiovisuel) ont un potentiel important. Les États-Unis, eux, mènent un véritable « colbertisme numérique » : **la France doit avoir une ambition dans ce domaine**, au risque de perdre progressivement toute prise sur la création de richesse, sur les recettes fiscales qui en découlent, sur la protection sociale des « travailleurs des plateformes », sur les règles relatives à la vie privée et à la sécurité – en un mot, sur sa souveraineté.

3. Un État stratège ouvert à la mondialisation

Une fois de plus, le terme d'« État stratège » n'est en aucun cas synonyme de protectionnisme ou de fermeture de l'économie. **Le marché intérieur européen et la mondialisation sont là, et offrent d'immenses perspectives à nos entreprises** : le rôle de l'État stratège ne doit pas être de les protéger, mais plutôt de les soutenir dans leurs projets à l'international, par une action volontariste et un accompagnement dans la durée. L'objectif

est simple : nos entreprises doivent pouvoir vendre leurs produits, plutôt que d'en arriver à se vendre elles-mêmes.

De fait, cela requiert un certain degré de centralisation : Paris n'est pas seulement en concurrence avec Lyon ou Bordeaux, mais surtout avec Pékin et Los Angeles. Dans le contexte de la mondialisation, l'arbitrage entre la compétitivité de certains secteurs et l'aménagement du territoire n'est plus le même : parfois, il est impératif de faire cause commune, à l'échelle de la France, voire à l'échelle de l'Union européenne.

L'une des priorités doit donc être la construction d'un véritable « État stratégique à l'exportation » : or, dans ce domaine précis, la France s'est récemment dotée de **deux institutions performantes, Business France et Bpifrance, qui forment de solides bases pour l'avenir**. Les développements ci-dessous leur sont consacrés.

II. BPIFRANCE, UN ACTEUR PUBLIC DEVENU INCONTOURNABLE DANS LE FINANCEMENT DES ENTREPRISES

1. La création de Bpifrance, un acquis majeur du quinquennat

Créée en 2013¹ par le regroupement d'Oséo, de CDC Entreprises, du Fonds stratégique d'investissement (FSI) et du FSI Régions, Bpifrance est banque publique **chargée de soutenir les entreprises, notamment les PME, les ETI et les entreprises innovantes, par des prêts et garanties et des investissements en fonds propres**, en cas de défaillance des acteurs privés et toujours en position minoritaire par rapport à ceux-ci. Bpifrance, détenue à 50 % par l'État et à 50 % par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), constitue ainsi l'un des principaux instruments de la politique publique en matière économique.

Plus précisément, l'action de Bpifrance en faveur des entreprises est menée par les filiales de la compagnie financière Bpifrance SA² :

- **Bpifrance Financement, établissement de crédit, octroie des prêts aux entreprises**, sous forme de prêts à moyen et long terme (dont des crédits à l'exportation), ou d'autorisations de crédit à court terme (mobilisation de créances, préfinancement du CICE). Elle exerce également une **activité de garantie**³, en couverture des risques suivants : création, développement, transmission, innovation, export, trésorerie. Enfin, Bpifrance Financement octroie une série d'**aides à l'innovation**, sous forme d'aides individuelles

¹ Loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement.

² Source : rapport annuel 2015 de Bpifrance ; questionnaire budgétaire ; auditions de vos rapporteurs spéciaux.

³ C'est cette activité « garantie » de Bpifrance Financement qui est « couverte » par la dotation de 25 millions d'euros portée par le programme 134 de la mission « Économie » (cf. supra).

(subventions, avances remboursables, prêts à taux zéro) et de financements de projets collaboratifs (*via* des fonds et des fonds de fonds) ;

- **Bpifrance Participations**, société de portefeuille, intervient en fonds propres, *via* sa filiale **Bpifrance Investissement**, société de gestion. Plus précisément, quatre missions lui ont été confiées : (1) **l'investissement *via* des fonds de fonds en capital-investissement** (avec plus de 300 fonds partenaires) ; (2) **l'apport en fonds propres à des PME *via* des fonds directs de capital-développement** (fonds régions, fonds filières, fonds sectoriels) ; (3) **le financement en fonds propres de l'innovation** (fonds *Large Ventures*, fonds d'amorçage *Bioam* et fonds de capital-risque *Innobio* dans les sciences de la vie etc.) ; (4) **l'activité *Mid & Large Cap***, correspondant à des prises de participations plus importantes, pour lesquelles Bpifrance se rapproche d'un investisseur institutionnel. Cette activité de gestion pour compte propre est complétée par la **gestion pour compte de tiers, essentiellement dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA, cf. *infra*)**.

Activité de Bpifrance Participations

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015
Fonds de fonds	201	252	336
Fonds propres PME	69	98	118
<i>dont fonds région</i>	63	96	99
<i>dont fonds filières</i>	-	-	7
<i>dont fonds sectoriels</i>	6	2	12
Innovation	65	85	81
<i>Mid & Large cap</i>	418	562	775
<i>dont fonds investissement croissance</i>	50	51	63

Source : rapport annuel 2015 de Bpifrance Participations.

- **Bpifrance Assurance Export** sera chargée, à compter de 2017, de la **gestion des garanties publiques à l'exportation**, auparavant assurées par la Coface¹. Ces garanties seront assurées pour le compte de l'État, sous son contrôle et à son nom, par un système de « garantie directe », en lieu et place de la « garantie oblique » qui prévalait pour la Coface.

¹ La rémunération de Bpifrance Assurance Export au titre de cette nouvelle activité fait l'objet d'une dotation budgétaire de 72,6 millions d'euros en 2017, inscrite sur les crédits du programme 134 de la mission « Économie » (cf. *supra*).

Activité de Bpifrance Financement

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015
Financement			
Production nouvelle	9 112	11 660	13 657
Prêts à moyen et long termes	5 073	5 753	6 438
<i>prêts à moyen et long termes</i>	2 413	2 506	2 937
<i>crédit-bail</i>	1 284	1 275	1 181
<i>prêts de développement (sans garantie)</i>	1 376	1 972	2 320
Court terme	4 039	5 907	7 219
<i>mobilisation de créances</i>	3 244	3 557	3 668
<i>préfinancement CICE</i>	795	2 350	3 551
Garantie			
Nombre de concours garantis	86 049	86 207	74 958
Montant des risques couverts	3 455	3 483	3 458
<i>création</i>	1 232	1 282	1 221
<i>développement</i>	793	697	743
<i>transmission</i>	588	652	756
<i>innovation</i>	134	119	89
<i>international</i>	223	135	123
<i>trésorerie</i>	485	598	526
Innovation			
Aides à l'innovation	634	877	1 002
Aides individuelles	364	443	467
<i>subventions</i>	85	92	115
<i>avances remboursables</i>	127	145	140
<i>prêts à taux zéro</i>	152	206	211
<i>prêts à taux zéro +</i>	0	0	1
Financement des projets collaboratifs	270	434	535
<i>ISI</i>	92	56	0
<i>FIS</i>	20	42	37
<i>PSPC</i>	54	141	149
<i>FSN</i>	0	62	151
<i>CMI</i>	0	21	52
<i>FNI</i>		0	7
<i>PIAVE</i>		0	49
<i>FUI</i>	104	112	90

Source : rapport annuel 2015 de Bpifrance Financement.

2. Un succès dans le « débloqué » du capital-risque en France

S'agissant plus particulièrement du capital-risque et du soutien aux start-up innovantes, l'arrivée sur le marché de Bpifrance a permis de mettre fin au « blocage » français et à la défaillance des acteurs privés. « Plafonné » à quelques 800 millions d'euros depuis plusieurs années, le marché français du capital-risque a connu une croissance très importante en 2015, atteignant ainsi 1,8 milliard d'euros de levées de fonds (pour un total de 488 opérations). **Avec un milliard d'euros (297 opérations) au premier semestre 2016, Paris a conquis la deuxième place au sein de l'Union européenne¹**, derrière Londres mais devant Berlin – et certes à égalité avec la Suède, celle-ci étant portée par une opération exceptionnelle (la levée de fonds de 900 millions d'euros du site de streaming musical *Spotify*). En nombre d'opérations, Paris se place même devant Londres. La France a elle aussi bénéficié d'un effet « *streaming* » avec la levée de fonds de 100 millions d'euros de *Deezer*, mais au-delà de celui-ci, on constate **une hausse constante du ticket moyen investi** (3,4 millions d'euros en 2016, contre 3,5 millions d'euros en 2015), avec notamment quelques opérations importantes dans le domaine de la santé (*medtechs*).

Cette réussite est en partie due à l'action de Bpifrance, qui s'est en quelques années imposée comme un acteur incontournable du financement des jeunes entreprises. On soulignera à ce propos **l'importance des fonds gérés par Bpifrance dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA)**, qu'il s'agisse d'interventions *via* des fonds de fonds (*Fonds national d'amorçage*, fonds *Multicap Croissance*, fonds *French Tech Accélération*), ou *via* des fonds gérés directement par Bpifrance sur les ressources du PIA. Par exemple, en 2015, le fonds *Ambition numérique* a investi 49 millions d'euros, le fonds *Ecotechnologies* 24 millions d'euros, et le fonds *Biothérapies et maladies rares* 2,6 millions d'euros dans de jeunes entreprises innovantes².

Le rôle positif de Bpifrance ne tient pas seulement à l'effet de levier produit par ses interventions financières, mais également à **sa conversion à la « culture » du capital-risque, consistant à passer du « seul » financement à l'accompagnement dans la durée des entreprises**. Ce modèle, qui fait le succès des fonds de capital-risque américains tels qu'*Andreessen Horowitz*³, consiste à accompagner les entreprises tout au long de leur développement, *via* des rencontres et des formations, une offre de conseil (stratégie, développement du produit, communication, droit, fiscalité etc.) et un accès à leur carnet d'adresse.

¹ Source : étude EY, 20 septembre 2016.

² Source : questionnaire budgétaire.

³ Premier fonds de capital-risque de la Silicon Valley, Andreessen Horowitz consacre seulement la moitié de ses 120 salariés à l'investissement stricto sensu : les autres apportent un soutien opérationnel et durable aux start-up (Source : mission d'une délégation de la commission des finances aux États-Unis, avril 2016).

Dans cette perspective, Bpifrance a mis en place un dispositif d'accompagnement, qui repose sur trois outils d'importance croissante¹ :

- d'abord, le club « Bpifrance Excellence », dont l'appartenance confère aux 3 000 entreprises clientes de Bpifrance un accès privilégié à ses formations, événements, contacts etc. ;

- ensuite, le programme « Initiative Conseil », qui permet aux entreprises sélectionnées de bénéficier d'une **mission de conseil en stratégie financée à 50 % par Bpifrance** (soit 5 000 euros sur 10 000 euros, pour une mission standardisée de 10 jours/homme), le cas échéant orientée vers l'exportation. En 2016, 800 missions de conseil ont été ainsi financées, et menées par de petits cabinets partenaires de Bpifrance ;

- enfin, la possibilité d'intégrer l'un des « accélérateurs » (payants) de Bpifrance, lesquels ont été sensiblement renforcés l'année dernière. Le premier est le « Hub Start-Up », que vos rapporteurs spéciaux ont pu visiter dans les locaux de l'institution à Paris et dont l'édition 2016 compte 37 jeunes entreprises innovantes, toutes clientes de Bpifrance² : il offre non seulement des locaux ou des bureaux de passage pour les start-up qui le désirent, mais surtout des conseils et un accès privilégié aux partenaires de Bpifrance. **L'institution porte également deux accélérateurs nationaux, respectivement pour 120 PME et 40 ETI**, d'ampleur plus modeste (il s'agit essentiellement d'une journée mensuelle de rencontres et de formation), ainsi que des accélérateurs sectoriels (par exemple *MD Start II* dans la santé connectée), et travaille à la **création d'accélérateurs locaux, en partenariat avec les régions**.

Bien entendu, Bpifrance demeure dans tous les cas un investisseur minoritaire, et les fonds privés de capital-risque – français ou étrangers – disposent également de dispositifs d'accompagnement performants. Les incubateurs et accélérateurs français (*The Family*, le *Numa*, bientôt la Halle Freyssinet) jouent aussi un rôle dans cette dynamique. Il n'en demeure pas moins que la forte croissance du capital-risque en France doit beaucoup à l'action volontariste de Bpifrance.

Ceci dit, cette situation n'est pas sans soulever quelques problèmes potentiels, et notamment le **risque que l'effet de levier de Bpifrance se transforme en effet d'éviction de l'initiative privée**. De fait, Bpifrance, institution publique, demeure plutôt « averse au risque » en comparaison des acteurs privés – ce qui n'est évidemment pas idéal s'agissant du métier très particulier qu'est le capital-risque. **Ainsi, alors que les fonds américains de capital-risque assument un taux de survie très faible des entreprises où ils investissent** (souvent autour de 10 %³, en comptant sur le fait que le prochain *Google* en fasse partie...), **l'indicateur 1.2 du programme 134**

¹ Source : auditions des responsables de Bpifrance (7 avril et 25 octobre 2016).

² Essentiellement au titre de l'activité prêts et garanties, mais 4 entreprises sur les 37 bénéficient également de prises de participations de Bpifrance.

³ Source : mission d'une délégation de la commission des finances aux États-Unis, avril 2016.

mesure le « *taux de pérennité à 3 ans des entreprises aidées par Bpifrance* » : il s'agit là d'une mesure pertinente pour les investissements les plus prudents¹, mais certainement pas pour le capital-risque. Or Bpifrance est devenu en quelques années un acteur relativement incontournable du capital-risque en France, au point que **beaucoup d'investisseurs privés sont aujourd'hui réticents à investir si Bpifrance ne fait pas partie du tour de table**. Dès lors, il importe de clarifier la doctrine d'intervention de Bpifrance pour chacun de ses métiers et de ses instruments, comme le suggère le Conseil d'analyse économique (CAE) dans une note de juillet 2016².

D'autres acteurs publics pourraient toutefois s'engager dans le capital-risque au-delà de Bpifrance. Ainsi, **l'Agence des participations de l'État (APE) pourrait créer un fonds de capital-risque, ce qui permettrait à l'État actionnaire de s'ouvrir davantage aux PME et ETI**. Ce fonds pourrait être alimenté par une fraction des dividendes provenant des participations plus « sûres » de l'APE.

3. Le prochain défi : mobiliser des capitaux au-delà de l'amorçage pour soutenir les champions français de demain

Ceci dit, si la France possède désormais une offre de capital-risque satisfaisante au stade de l'amorçage (ou « *early stage* »), **les difficultés réapparaissent au stade du capital-développement (*growth capital*), dès lors qu'il s'agit de « lever » 100 ou 200 millions d'euros**, typiquement dans le cas des start-up technologiques visant une valorisation supérieure à un milliard de dollars (les « licornes »). Le constat est parfois cruel : alors même que le marché américain ne constitue pas une priorité pour *Blablacar*, c'est bien aux États-Unis que la start-up française est allée lever 200 millions de dollars en 2015, auprès des fonds *Insight Venture Partners* et *Lead Edge Capital*.

À cet égard, les actions et les outils de Bpifrance n'ont pas, pour l'instant du moins, permis de résoudre ce problème. Or cette situation n'est pas sans effets pervers : d'une certaine manière, le lancement de l'entreprise est donc financé en France, en partie sur fonds publics avec Bpifrance mais aussi grâce aux multiples aides publiques et à la formation des chercheurs et des ingénieurs dans nos universités, tandis que les fruits sont *in fine* récoltés par des investisseurs étrangers, le plus souvent américains.

Il faut dire que pour de telles opérations de capital-développement (à partir de 100 millions d'euros), **le retard de la France et plus largement des pays européens sur les États-Unis est encore très important**, s'agissant de chacun des trois « débouchés » possibles pour une entreprise innovante en croissance rapide :

¹ Les résultats sont d'ailleurs satisfaisants : en 2015, 81,2 % des entreprises aidées par Bpifrance étaient encore actives après trois ans, contre 71,3 % pour les autres entreprises.

² Note du CAE n° 33, « Renforcer le capital-risque français », rédigée par Jean Tirole, Augustin Landier et Marie Ekeland, juillet 2016.

- **il n'existe que peu, voire pas, de fonds « large venture » européens**, c'est-à-dire de fonds d'investissement ayant la surface financière suffisante pour porter une « licorne ». À cet égard, il est regrettable qu'**aucun fonds de capital-risque européen (privé ou public)** n'ait pu être mis en place à ce jour. Les fonds de pension de certains États membres ou ceux gérés par la Caisse des dépôts et consignations (DCD) ne semblent pas pouvoir jouer ce rôle, dans la mesure où leurs investissements répondent à une logique patrimoniale, avec des rendements plus sûrs et plus faibles. En revanche, **le Programme d'investissements d'avenir (PIA) pourrait contribuer à jouer ce rôle en cas de défaillance temporaire du secteur privé, et notamment l'action 09 « Grands défis » du programme 423 du PIA 3**, dotée en 2017 de 700 millions d'euros d'autorisations d'engagement¹, qui ont vocation à être investis sous forme de deux ou trois « gros » tickets (par exemple dans les *biotechs* ou les nouvelles technologies financières telles que la *blockchain*) ;

- **il n'existe pas de « NASDAQ européen »**, c'est-à-dire une place de marché à la fois spécialisée dans les nouvelles technologies et capable de mobiliser suffisamment de fonds dans le cadre d'une introduction en bourse (*initial public offering*, ou IPO). Ce n'est pas un hasard si la « licorne » française *Criteo* a été introduite en bourse à New York, et non à Paris ;

- **il n'existe pas de politique d'acquisition des grands groupes français ou européens à la hauteur** de celle que pratiquent les géants américains, et ceci pour des raisons financières mais aussi, sans doute, culturelles. L'année dernière, **les seules acquisitions de Google ont dépassé les acquisitions de l'ensemble du SBS 120** (cet indice regroupe le CAC 40 et les 80 valeurs suivantes).

De plus, il ressort des entretiens menés par vos rapporteurs spéciaux lors de leur déplacement aux États-Unis mais aussi en France² que **lorsqu'ils ont le choix, les entrepreneurs expriment une nette préférence pour les investisseurs privés par rapport aux investisseurs publics**. Si Bpifrance a développé une réelle expertise dans l'accompagnement sur la durée des entreprises, **cette expertise demeure encore sans commune mesure avec l'offre des grands fonds américains**, qui peuvent se fonder sur plusieurs décennies de réussites et d'échecs, et sur l'expérience directe de leurs propres dirigeants, souvent anciens entrepreneurs.

Il s'agit là d'un défi de taille pour Bpifrance, qui passe non seulement par une réflexion sur ses différents produits mais aussi par une réflexion plus poussée sur ses complémentarités avec les autres acteurs du

¹ Contrairement au PIA 1 et au PIA 2, le troisième Programme d'investissements d'avenir (PIA 3) fait l'objet d'une mission budgétaire dédiée, composée de trois programmes. Le programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises » poursuit des objectifs similaires à ceux de la présente mission « Économie ».

² Par exemple avec les sociétés Blablacar (covoiturage), Exequo (traduction/localisation de jeux vidéo) ou encore Concord (gestion dématérialisée de contrats).

financement des entreprises, publics comme privés. **Ce chantier doit être lancé sans attendre.**

4. Bpifrance, une institution au service de l'État stratège

Sur le plan de l'offre de financement, il semble que Bpifrance dispose aujourd'hui d'un panel d'outils suffisamment étoffé pour mener à bien ses missions – ce qui bien sûr ne doit pas interdire la réflexion sur la création de nouveaux dispositifs, financiers ou fiscaux, s'il apparaît que ceux-ci peuvent avoir un effet positif.

La question n'est donc pas tant celle de la disponibilité des outils que de l'usage qu'en fait Bpifrance. À cet égard, il convient de rappeler que Bpifrance est une institution publique, placée sous la tutelle de l'État et soumise au contrôle du Parlement : **Bpifrance n'a pas vocation à agir comme une banque privée, mais à porter des politiques publiques précises, en fonction d'orientations fixées par le Gouvernement et le Parlement.**

Cela, bien sûr, ne doit pas conduire l'institution à prendre des risques excessifs, ou à laisser de côté son expertise reconnue pour financer des opérations non viables obéissant à des motifs purement politiques. En revanche, cela impose à Bpifrance de concevoir son action dans le cadre plus large des choix économiques et stratégiques de l'État.

III. BUSINESS FRANCE, LE BRAS ARMÉ DE L'ÉTAT STRATÈGE À L'EXPORTATION

1. Business France, un acteur devenu très vite incontournable pour l'internationalisation des PME et ETI françaises

La création de Business France au 1^{er} janvier 2015 par l'ordonnance n° 2014-1655 du 22 décembre 2014 avait pour objectif de rassembler au sein d'une même agence les activités « Export » (soutien à l'exportation), « Invest » (attraction des investissements étrangers) et « Promotion » (promotion de l'image économique de la France).

Au-delà des aspects budgétaires évoqués *supra*, le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2015-2017 de Business France est fondé sur les objectifs suivants¹ :

- pour l'activité « Export », la cible de 10 000 PME et ETI ayant engagé un plan d'action à l'export accompagnées d'ici 2017, ainsi que la cible de 10 000 volontaires internationaux en entreprise (VIE) en 2017 ;

¹ Source : COP 2015-2017 de Business France.

- pour l'activité « *Invest* », de 500 projets d'investissements aboutis en 2017 (contre 400 projets en 2014), ces projets devant permettre de créer ou de maintenir 15 500 emplois ;

- pour l'activité « *Promotion* », il s'agit de déployer une stratégie d'influence auprès des décideurs économiques internationaux, qui se traduit notamment par l'organisation d'événements et de rencontres.

De fait, moins de deux ans après la fusion, le bilan est très positif : s'agissant par exemple de l'objectif de 10 000 PME et ETI accompagnées à l'export, celui-ci devrait être **atteint avec 14 mois d'avance, fin 2016¹**. D'une manière générale, **la réussite de Bpifrance est largement reconnue par les acteurs concernés**. Ainsi, lors du déplacement de vos rapporteurs spéciaux à Seattle et à San Francisco en avril 2016², de très nombreux interlocuteurs – entrepreneurs, investisseurs, responsables publics etc. – ont évoqué **le rôle-clé des équipes de Business France dans le succès de la « French Tech » à l'étranger**.

Toutefois, des pistes d'amélioration demeurent pour que Business France puisse pleinement trouver sa place en tant qu'instrument d'un nouvel État stratège à l'exportation. Parmi celles-ci, **une présence renforcée sur les territoires, et une meilleure coordination avec ses partenaires**.

2. Renforcer la présence territoriale de Business France

Aujourd'hui, Business France dispose de quelques 92 implantations dans 70 pays, relayées le cas échéant par les services économiques de la DG Trésor (cf. *supra*) : sa présence à l'international, répartie selon une logique géographique ou une expertise sectorielle³, est très satisfaisante.

En revanche, Business France manque à ce jour d'une présence forte dans les territoires français, pourtant indispensable pour « *sourcer* » (c'est-à-dire identifier) et accompagner les entreprises ayant un potentiel de développement à l'international. **Sur les 1 523 agents de Business France, une quarantaine seulement sont actuellement dans les régions françaises**. En outre-mer, l'agence ne dispose d'aucun collaborateur, alors même que les PME locales auraient grand besoin de son expertise (mise en place d'un site web, aide à la traduction etc.) pour profiter des importantes possibilités de développement à l'international, notamment dans les zones voisines (Amérique du Sud pour la Guadeloupe et la Martinique, Afrique de l'Est pour la Réunion etc.). **Certes, Bpifrance dispose d'un important réseau de correspondants en région**, sur lequel pourrait le cas échéant s'appuyer

¹ Source : audition de Muriel Pénicaud, directrice générale de Business France (19 octobre 2016).

² Dans le cadre d'une mission d'une délégation de la commission des finances aux États-Unis.

³ Par exemple, Business France dispose de 9 bureaux au Canada et aux États-Unis, chacun avec une spécialisation : infrastructures/transport/industrie/environnement ; agrotechs/alimentaire/vins ; mode/habitat ; nouvelles technologies ; santé/medtechs/biotechnologies.

Business France, mais l'expertise et les priorités de ces deux acteurs ne sont pas les mêmes (cf. *infra*).

Pourtant, il existe bien dans les territoires une compétence en la matière : **le réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) emploi ainsi 400 « conseillers en développement international »**, chargé d'orienter les PME et de leur offrir des prestations adaptées à leurs projets (diagnostic export, mission commerciale, aide à la création d'une filiale etc.)¹. C'est d'ailleurs sur ces conseillers en développement international que repose **l'accord de partenariat signé le 11 mars 2015 entre Business France et CCI France** : les CCI se chargent d'identifier les PME dans le tissu économique local, Business France les accompagne dans la phase de « projection », et le réseau des chambres consulaires à l'étranger prend le cas échéant le relais pour asseoir leur implantation. **Malheureusement, ce partenariat ne semble pas produire les résultats escomptés** : l'objectif de 30 000 PME « identifiées » d'ici mi-2017 ne sera vraisemblablement pas atteint... d'autant que parmi les entreprises identifiées par les CCI, beaucoup étaient en fait déjà connues de Business France. De fait, les difficultés sont nombreuses : les CCI disposent certes d'une expertise territoriale, **mais l'expertise sectorielle (par exemple : vin, luxe, numérique etc.) leur fait largement défaut, alors qu'elle est l'une des forces de Business France**. En outre, l'accord du 11 mars 2015 est très inégalement mis en œuvre au niveau de chacune des 154 CCI.

Afin de pallier cette faiblesse et de renforcer la présence territoriale « propre » de Business France, **il pourrait être envisagé de transférer une partie des 400 conseillers en développement international des CCI vers Business France**, qui les formerait et les intégrerait à sa stratégie générale.

Sur le plan budgétaire, cette réforme se traduirait par **l'affectation d'une fraction de la « taxe pour frais de chambre » affectée aux CCI à Business France**, le cas échéant par le biais de CCI France, la tête de réseau des CCI. Ce transfert pourrait représenter environ 30 millions d'euros, permettant de reprendre environ la moitié des conseillers en développement international des CCI. Pour mémoire, la taxe pour frais de chambre représente une ressource annuelle de 865 millions d'euros², à comparer avec le budget d'environ 100 millions d'euros de Business France.

Ce modèle « centralisé » a d'ailleurs été retenu avec succès par le Royaume-Uni : l'agence britannique de soutien à l'exportation a « absorbé » les personnels chargés de cette mission au sein du réseau consulaire territorial, et dispose maintenant de **3 000 collaborateurs permanents au sein du tissu économique local**, contre 40 agents pour Business France.

¹ Source : CCI France.

² Ce montant est fixé par l'article 17 du présent projet de loi de finances, relatif au plafonnement des taxes affectées.

3. Clarifier la répartition des rôles avec Bpifrance et les autres partenaires de Business France, sur le plan opérationnel comme sur le plan de la communication

Depuis sa création en 2015, **Business France s'est engagé dans une politique de partenariats ambitieuse avec des acteurs très divers**, visant à tirer parti de leurs complémentarités : Bpifrance, administrations centrales (DGE et DG Trésor), réseau consulaire en France et à l'international, Agence française de développement (AFD), Expertise France ou encore Régions de France, avec l'accord-cadre du 29 septembre 2016. **Le partenariat signé avec l'AFD le 24 avril 2015, notamment, semble donner d'excellents résultats et receler un grand potentiel** : la première année, il a permis à Business France d'associer quelques 800 PME françaises et de mener 30 opérations en lien avec les actions de l'AFD¹.

Pourtant, dans certains cas, le recoupement des actions de Business France avec celles de certains de ses partenaires est problématique, et nuit à l'efficacité et à la cohérence de la politique publique de soutien à l'export et à l'internationalisation des entreprises françaises. **En matière de promotion des produits agroalimentaires, une clarification bienvenue des champs de compétence est intervenue récemment** : en 2016, Business France a récupéré le volet « promotion à l'export » des missions de la **Sopexa (Société de promotion des produits agricoles)**, avec la quinzaine d'agents chargés de cette mission (qui représente encore 10 % à 20 % des 70 millions d'euros de chiffre d'affaires de cette société créée en 1960, mais dont l'État n'est plus actionnaire depuis 2008²). À compter de 2017, la Sopexa ne participera plus à des salons à l'étranger, et se recentrera sur ses missions nationales, dans le cadre d'une nouvelle stratégie (qui passe notamment par un nouveau nom, Comexposium). Symétriquement, Business France ne devrait plus répondre à des appels d'offre privés de promotion, où il se trouvait en concurrence avec la Sopexa.

Mais le cas le plus significatif est celui de l'articulation des missions de Business France d'une part, et de Bpifrance d'autre part. En principe, les deux institutions sont tout à fait complémentaires : Business France accompagne les entreprises à l'exportation (expertise marché), tandis que Bpifrance leur donne accès à des financements (expertise financière).

Sur le plan opérationnel, la répartition des rôles est d'ailleurs très claire et ne pose généralement aucun problème. Ceci dit, alors même que les responsables de Bpifrance assurent n'exercer rien d'autre que les missions d'une banque et d'investisseur, **les initiatives récentes prises en matière d'accompagnement des entreprises** (cf. *supra* : *Bpifrance Excellence, Initiative Conseil*, les trois accélérateurs, mais aussi l'organisation de salons internationaux et d'événements) **pourraient tout aussi bien relever d'une**

¹ Source : *audition de Muriel Pénicaud, directrice générale de Business France (19 octobre 2016)*.

² Source : *Usine nouvelle, 18 septembre 2015*.

mission de Business France dès lors qu'il s'agit d'exportation. Il n'est pas forcément illégitime qu'une institution telle que Bpifrance prenne de telles initiatives, mais **à tout le moins cela devrait-il se faire de manière concertée avec les autres acteurs**, afin que les complémentarités l'emportent sur la concurrence. Là encore, il s'agit *in fine* d'une question de volonté politique.

Sur le plan de la communication, la situation est encore plus préoccupante : le message est parfois brouillé, au détriment le plus souvent de Business France dont les moyens financiers en la matière sont incomparablement plus modestes. À terme, cette situation **pourrait contribuer à brouiller et à affaiblir ce qui fait la spécificité de l'offre de Business France, c'est-à-dire la dimension internationale**, par rapport à l'offre plus généraliste de financement proposée par Bpifrance.

L'exemple du programme « Ubi i/o » est à cet égard éloquent : ce programme d'accélération de jeunes start-up, dont l'édition 2016 a permis d'accompagner 18 entreprises (10 à San Francisco et 8 à New York) pendant 10 semaines (avril-juin 2016), est mené et financé conjointement par Business France et Bpifrance – le nom « Ubi i/o » est d'ailleurs une référence au nom Ubifrance, qui est à l'origine du programme¹. Pourtant, les supports de communication aux couleurs de Bpifrance sont largement plus présents et plus diffusés que ceux de Business France.

D'une manière plus générale, l'efficacité du soutien public à l'internationalisation des entreprises dépend de la capacité à transmettre un message clair. **Il est ainsi regrettable que le logo du label « French Tech », très reconnaissable, ait vu son image brouillée par l'ajout de treize logos correspondant aux « Métropoles French Tech », une initiative pilotée en lien avec les collectivités territoriales.** Sur le plan national, il est légitime de souhaiter promouvoir l'attractivité de chaque métropole – **mais lorsqu'il s'agit de promouvoir les start-up françaises à l'étranger, ne serait-il pas préférable de faire cause commune ?**

¹ Le programme Ubi i/o a été rebaptisé « Impact » à partir de 2017, un nom également donné à son équivalent en Chine.

Le logo « French Tech » et les logos des « Métropoles French Tech »

Source : mission French Tech.

