

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 12

ÉCONOMIE

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS

Rapporteurs spéciaux : Mme Frédérique ESPAGNAC et M. Bernard LALANDE

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nugein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
I. LES GRANDS ENJEUX DE LA MISSION « ÉCONOMIE »	11
A. UNE MISSION DE SOUTIEN À LA CROISSANCE ET AUX ENTREPRISES	11
B. UNE STABILITÉ DES DÉPENSES QUI TIENT À LEUR RIGIDITÉ AUTANT QU'À LEUR HÉTÉROGÉNÉITÉ	13
II. DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX PME TROP HÉTÉROGÈNES POUR PORTER DE VÉRITABLES CHOIX POLITIQUES	15
A. UNE RÉDUCTION PROGRESSIVE DU MONTANT DES DISPOSITIFS, À DÉFAUT DE CHOIX POLITIQUES CLAIRS	15
B. LE FISAC : UNE STRUCTURE QUI PORTE UNE POLITIQUE INDISPENSABLE, ET DONT LES MOYENS SONT INSUFFISANTS	19
C. LE FONDS POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (FDES) : UN OUTIL DONT LE MAINTIEN NE SEMBLE PLUS JUSTIFIÉ	23
1. <i>Le FDES, objet quasi-exclusif du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »</i>	<i>23</i>
2. <i>Un instrument budgétaire à nouveau en sommeil</i>	<i>24</i>
III. DES GAINS D'EFFICIENCE RÉELS, MAIS TOUJOURS LIMITÉS PAR L'ÉCLATEMENT DES STRUCTURES	27
A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT RELATIVEMENT CONTRAINTEES	27
B. LE PROGRAMME 134 : UN EFFORT RÉPARTI ENTRE LES DIFFÉRENTES STRUCTURES	28
1. <i>Les administrations d'État : des gains d'efficience dans la continuité des exercices précédents</i>	<i>28</i>
2. <i>Les autorités administratives indépendantes : un exercice marqué par le déménagement de l'Arcep</i>	<i>29</i>
3. <i>Les opérateurs : un financement de plus en plus autonome</i>	<i>30</i>
4. <i>De nombreuses structures « invisibles » sur le plan budgétaire et plus difficiles à piloter - mais parfois en difficulté</i>	<i>31</i>
C. LE PROGRAMME 220 : L'INSEE, UNE ADMINISTRATION QUI POURSUIT SA MODERNISATION	32
1. <i>Un programme spécifique pour l'Insee</i>	<i>32</i>
2. <i>Un budget marqué par deux déménagements importants</i>	<i>33</i>

D. LE PROGRAMME 305 : UNE MARGE DE MANŒUVRE LIMITÉE SUR LES DÉPENSES DE PERSONNEL, MAIS UN EFFORT INSUFFISANT SUR LA SUBVENTION À LA BANQUE DE FRANCE	34
1. Les crédits du Trésor et de la direction de la législation fiscale, et la subvention à la Banque de France	34
2. Une forte réduction de la présence du Trésor à l'étranger, qui n'empêche pas la hausse des dépenses de personnel	35
3. Une subvention stable à la Banque de France	36
IV. MODERNISER L'ACTION PUBLIQUE EN FAVEUR DES TPE/PME : DEUX INITIATIVES ENCOURAGEANTES	37
A. BUSINESS FRANCE : UNE RÉUSSITE À L'INTERNATIONAL, QUI DOIT DEVENIR UN ACTEUR MAJEUR DANS LES TERRITOIRES	37
1. La politique publique en faveur de l'internationalisation des entreprises : un dispositif défaillant, faute d'autorité politique et de coordination entre les acteurs	37
a) À l'international, Business France est devenu un acteur incontournable en dépit d'un paysage éclaté.....	38
b) Dans les territoires, des initiatives disparates et des acteurs concurrents	38
c) Le partenariat de 2015 entre Business France et les CCI : un révélateur des faiblesses du dispositif public de soutien à l'internationalisation	39
2. Business France doit devenir la cheville ouvrière de la politique publique de l'export dans les territoires, sous l'autorité des régions et en association avec les autres acteurs	40
B. LE « FRENCH TECH CENTRAL » À STATION F : PRÈS DE TRENTE SERVICES PUBLICS EN UN SEUL LIEU	42
1. Le French Tech Central, une initiative originale étroitement liée au lancement de l'incubateur Station F.....	42
2. Une réforme du service public qui pose des questions inédites	46
a) La mise en place d'un dispositif d'évaluation pertinent	46
b) La gestion des effectifs, entre mutualisation et égalité d'accès au service public	46
c) Une comptabilité analytique pour un pilotage budgétaire transversal.....	47
d) Du conseil à l'accomplissement effectif des procédures.....	48
3. Un soutien politique et au niveau des directions générales : une nécessité qui n'est pas dénuée de risques.....	48
4. Une initiative reproductible sous certaines conditions, qui n'a pas les mêmes objectifs que les Maisons de services au public.....	49
V. LE PLAN « FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT » : UNE MOBILISATION QUI N'EST PAS ENCORE À LA HAUTEUR DE L'AMBITION	51
A. UN NOUVEL ÉCHANCHIER BUDGÉTAIRE POUR PRÉCISER L'OBJECTIF DE COUVERTURE DU TERRITOIRE EN 2022	51
B. UN DÉPLOIEMENT ENCORE TROP LENT EN ZONE RURALE	53
C. PROPOSITIONS POUR RENDRE CRÉDIBLE L'OBJECTIF DE 2022, ET POUR ATTEINDRE UNE COUVERTURE EN FIBRE OPTIQUE EN 2025	55
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES PERMANENTS DE LA MISSION « ÉCONOMIE »	59
1. Programme 134 « Développement des entreprises et régulations ».....	59
2. Programme 220 « Statistiques et études économiques »	62
3. Programme 305 « Stratégie économique et fiscale »	64

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	65
I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA MISSION « ÉCONOMIE »	65
II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »	67
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	69
• ARTICLE 54 quinquies [nouveau] (Art. 621-5-3 et 621-5-5 [nouveau] du code monétaire et financier) Contribution volontaire à l'Autorité des marchés financiers dans le cadre de projets d'intérêt commun	69
• ARTICLE 54 sexies [nouveau] (Art. 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003) Création d'une taxe affectée au centre technique du papier (CTP)	71
• ARTICLE 54 septies [nouveau] (Art. 120 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, et art. L. 221-5 et L. 221-7 du code monétaire et financier) Suppression de la possibilité de surcentralisation des dépôts du livret A et du livret de développement durable et solidaire	75
• ARTICLE 54 octies [nouveau] Rapport sur le financement public de Business France	80
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	83
EXAMEN EN COMMISSION.....	89
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	103

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

La mission « Économie »

1. Les crédits de la mission « Économie », soit environ 1,9 milliard d'euros, sont stables ces dernières années. Ils affichent une légère baisse de 0,6 % en projet de loi de finances pour 2018, compensant la hausse de 0,4 % en 2017.

2. La mission « Économie » porte un ensemble de dispositifs en faveur des entreprises, et notamment des PME dans les secteurs de l'artisanat, du commerce et de l'industrie (**30 % de crédits d'intervention**), mais aussi le budget des administrations, autorités administratives indépendantes et opérateurs chargés de la mise en œuvre de ces diverses politiques (**50 % de crédits de personnel et 20 % de crédits de fonctionnement**).

Le programme 134 « Développement des entreprises et régulations »

3. Le programme 134 représente la moitié des crédits de la mission. Compte tenu de la rigidité des dépenses de personnel et de l'éclatement des budgets de fonctionnement, **les « arbitrages » ont surtout consisté, ces dernières années, à réduire progressivement le format des multiples dispositifs d'intervention** (81,2 millions d'euros en 2018, soit - 28 % en trois ans), 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. L'exemple le plus significatif est celui du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac), dont la dotation est passée de 80 millions d'euros en 2010 à 14 millions d'euros en 2018, en dépit d'une réforme de son fonctionnement. **Il n'est pas possible de mener une politique efficace** de lutte contre la désertification des territoires et la dévitalisation des centres-villes avec une si faible somme pour 65 millions d'habitants. Les rapporteurs spéciaux ont proposé **un amendement tendant à porter les crédits du Fisac à 30 millions d'euros, dont 5 millions d'euros pour les stations-service de proximité.**

5. Ouvert en septembre 2017 au sein de l'incubateur de start-up Station F, situé dans le 13^e arrondissement de Paris, le « French Tech Central » est un espace rassemblant près de trente services publics différents directement auprès des usagers, dont certains relèvent de la mission « Économie » : Bpifrance, Business France, les chambres de commerce et d'industrie (CCI), l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI), l'Agence nationale des fréquences (ANFr) etc. **Cette initiative montre qu'il est possible de coordonner de façon innovante les différents acteurs publics au service d'une politique publique** – mais elle pose de nombreuses questions inédites sur le plan de la gestion et du pilotage budgétaire.

6. La création de Business France en 2015 est une réussite. L'objectif de 10 000 PME et ETI accompagnées à l'export a ainsi été atteint avec un an d'avance. Toutefois, le dispositif public de soutien à l'exportation dans son ensemble souffre d'un éclatement des acteurs, d'un empilement des initiatives et d'une dilution des responsabilités, qu'il convient de rationaliser. **Dans les territoires, la mise en œuvre opérationnelle de cette politique pourrait être confiée à Business France, dans le respect des priorités stratégiques définies par chaque région et en coopération avec l'ensemble des acteurs.** La mise à disposition de Business France des « conseillers en développement international » aujourd'hui rattachés aux CCI pourrait être envisagée.

Le programme 220 « Statistiques et études économiques »

7. **Le programme 220 porte les crédits de l'Insee.** Les économies prévues pour 2018 sont modestes (- 0,9 %), mais cela s'explique par les surcoûts liés au déménagement d'une partie de ses services au **centre statistique de Metz**, en voie d'achèvement après bien des difficultés, et par le **déménagement du siège à Montrouge en 2018**. À terme, ces opérations devraient permettre des économies importantes, auxquelles s'ajouteront celles qui proviennent de la dématérialisation.

Le programme 305 « Stratégie économique et fiscale »

8. **Les crédits du programme 305** sont en hausse de 1,5 % en 2018. Cette hausse est en grande partie exogène : ce programme porte les crédits des **services économiques de la Direction générale du Trésor à l'étranger, qui représentent près de la moitié des effectifs**. Or le taux de change actuel de l'euro fait mécaniquement augmenter le montant de **l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE)**.

Le programme 343 « Plan France très haut débit »

9. **Ce programme porte la participation de l'État au déploiement du très haut débit sur tout le territoire à horizon 2022**, soit 3,3 milliards d'euros sur les 20 milliards d'euros prévus. Les autorisations d'engagement pour 2018 s'élèvent à 208 millions d'euros. Les premiers crédits de paiement (CP) devraient être débloqués en 2019.

10. **Dans les « zones denses », les résultats sont satisfaisants : 66,2 % des locaux sont d'ores et déjà couverts.** Il s'agit des zones les plus rentables : elles représentent 10 % du territoire mais 55 % de la population. **En revanche, dans les zones non denses, le déploiement des « réseaux d'initiative publique » (RIP) tarde** : à ce jour, seuls 31,2 % des locaux ont accès au très haut débit, dont seulement 5,5 % à la fibre optique. Ces retards sont dus aux lourdeurs des procédures, aux difficultés pratiques sur le terrain etc.

11. **En juillet 2017, le Président de la République a réaffirmé l'objectif d'une couverture à 100 % en 2022, mais sans annoncer de financements supplémentaires.** Dès lors, il importe de mobiliser tous les moyens pour accélérer le déploiement, et notamment **la possibilité, prévue par les textes depuis 2016, d'obtenir des engagements contraignants de la part des opérateurs**, le cas échéants assortis de sanctions financières.

Le compte de concours financiers

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

12. **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 2018, comme en 2017. Toutefois, au vu du faible taux d'utilisation de ses capacités (presque 0 % en 2016 et à mi-2017), **la question de sa pérennité doit aujourd'hui être posée** : soit le FDES finance des industries et des emplois viables à long terme mais fragilisés à court terme, et alors un acteur comme Bpifrance semble plus indiqué pour prendre le relais, soit le FDES finance des projets non viables, qu'il sait condamnés, et alors il pourrait être supprimé.

13. À l’initiative du Gouvernement, l’Assemblée nationale a adopté un amendement majorant de 1,7 milliard d’euros les AE du compte de concours financiers, afin de tirer les conséquences de la décision de financer le projet de liaison CDG-Express par un prêt de l’État, et non plus par un emprunt souscrit auprès d’établissements financiers comme le prévoyait le schéma d’origine. Cette décision est justifiée par l’urgence de ce chantier dans la perspective des JO 2024.

14. À l’initiative du Gouvernement, l’Assemblée nationale a également adopté un amendement ouvrant 100 millions d’euros sur le compte de concours financiers, afin de permettre à l’État d’accorder un prêt à Bpifrance dans le cadre de son nouveau dispositif de soutien à l’exportation en Iran. Ce prêt, effectué aux conditions de marché et gagé sur le programme 851 du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers », devrait avoir un effet d’entraînement sur les autres investisseurs privés potentiels.

Les articles rattachés adoptés par l’Assemblée nationale

15. L’article 54 quinquies vise à instaurer un mécanisme de contribution volontaire permettant aux différentes associations professionnelles représentant les entités contrôlées par l’Autorité des marchés financiers (AMF) de financer des projets d’intérêt commun portés par cette dernière. Ce dispositif constitue **un détournement manifeste du principe de plafonnement des contributions affectées à l’AMF.** Sur proposition du rapporteur général, la commission a adopté un amendement tendant à supprimer cet article.

16. L’article 54 sexies vise à créer une taxe affectée au Centre technique du papier (CTP). Il est pleinement justifié que les centres techniques industriels (CTI) soient financés par les acteurs de la filière, et donc par une taxe affectée plutôt que par une dotation budgétaire. C’est d’ailleurs le cas de la plupart d’entre eux (plasturgie, métallurgie etc.). La taxe serait plafonnée, conformément à la loi de programmation des finances publiques. **Il est proposé d’adopter cet article sans modification.**

17. L’article 54 septies vise à supprimer la possibilité, pour les établissements bancaires, de « surcentraliser » les ressources tirées des dépôts du livret A et du livret de développement durable au fonds d’épargne, géré par la Caisse des dépôts et consignations. L’augmentation de la surcentralisation, favorisée par le contexte actuel de taux bas, ferait courir un risque important au fonds d’épargne, puisqu’elle accroîtrait ses exigences de fonds propres et l’encours de la garantie de l’État. **L’adoption de cet article est donc nécessaire pour sécuriser le fonctionnement et garantir la pérennité du fonds d’épargne.**

18. L’article 54 octies prévoit la remise d’un rapport au Parlement sur l’évolution du financement de Business France dans les prochaines années. Depuis trois ans, les recettes commerciales de Business France ont augmenté de 27 % et sont maintenant presque égales à sa dotation budgétaire (100 millions d’euros environ). Toutefois, avec la montée en puissance de Business France et la nécessité d’investir dans de nouveaux outils, notamment digitaux, ce modèle économique pourrait atteindre ses limites, et il faut s’y préparer. **Le rapporteur spécial Bernard Lalande a proposé un amendement tendant à inclure dans le champ de ce rapport la piste d’une mise à disposition de Business France des « conseillers en développement international » aujourd’hui rattachés aux CCI (cf. supra).**

À la date du 10 octobre 2017, 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 78 % des réponses du ministère à leur questionnaire budgétaire.

I. LES GRANDS ENJEUX DE LA MISSION « ÉCONOMIE »

A. UNE MISSION DE SOUTIEN À LA CROISSANCE ET AUX ENTREPRISES

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 régulations »** regroupe les instruments de soutien aux entreprises, notamment sous forme de dépenses d'intervention au profit des **petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI), en particulier dans les secteurs de l'industrie, de commerce et de l'artisanat**. Il porte également les crédits des administrations chargées de ces politiques, de deux autorités administratives indépendantes (AAI) et de quatre 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 porte la participation de l'État au financement de la couverture intégrale du territoire en Internet fixe très haut débit, soit 3,3 milliards d'euros d'ici 2022.

Enfin, le **compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »** est composé de trois programmes d'ampleur inégale, mais porte principalement les crédits du Fonds pour le développement économique et social (FDES), « réactivé » en 2014 pour soutenir les sites industriels en difficulté¹.

¹ Les crédits du compte de concours financiers sont présentés et analysés au II C du présent rapport.

Évolution par programme des crédits de la mission « Économie »

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

		Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution PLF 2018/ LFI 2017	
Programme 134 -	Total :	940 715 921	998 742 950	1 028 101 564	29 358 614	2,94%
Développement des	T2 :	400 549 988	408 460 382	398 655 298	-9 805 084	-2,40%
entreprises et régulations	HT 2 :	540 165 933	590 282 568	629 446 266	39 163 698	6,63%
Programme 220 -	Total :	442 622 771	459 435 081	464 782 796	5 347 715	1,16%
Statistiques	T2 :	363 498 690	377 566 559	375 657 082	-1 909 477	-0,51%
et études économiques	HT 2 :	79 124 081	81 868 522	89 125 714	7 257 192	8,86%
Programme 305 -	Total :	428 158 211	428 161 038	434 735 144	6 574 107	1,54%
Stratégie	T2 :	149 273 362	151 301 979	155 283 985	3 982 007	2,63%
économique et fiscale	HT 2 :	278 884 849	276 859 059	279 451 159	2 592 100	0,94%
Total P 134 + 220 + 305		1 811 496 903	1 886 339 069	1 927 619 504	41 280 435	2,19%
Programme 343 -		721 934 901	409 500 000	208 000 000	-201 500 000	-49,21%
Plan France Très haut débit						
Total Mission Économie		2 533 431 804	2 295 839 069	2 135 619 504	-160 219 565	-6,98%

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

		Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution PLF 2018/ LFI 2017	
Programme 134 -	Total :	861 165 579	997 826 922	983 431 552	-14 395 370	-1,44%
Développement des	T2 :	400 549 988	408 460 382	398 655 298	-9 805 084	-2,40%
entreprises et régulations	HT 2 :	460 615 591	589 366 540	584 776 254	-4 590 286	-0,78%
Programme 220 -	Total :	439 955 868	459 435 081	455 339 348	-4 095 733	-0,89%
Statistiques	T2 :	363 498 690	377 566 559	375 657 082	-1 909 477	-0,51%
et études économiques	HT 2 :	76 457 178	81 868 522	79 682 266	-2 186 256	-2,67%
Programme 305 -	Total :	421 890 022	428 161 038	434 735 144	6 574 107	1,54%
Stratégie	T2 :	149 273 362	151 301 979	155 283 985	3 982 007	2,63%
économique et fiscale	HT 2 :	272 616 660	276 859 059	279 451 159	2 592 100	0,94%
Total P 134 + 220 + 305		1 723 011 469	1 885 423 041	1 873 506 045	-11 916 996	-0,63%
Programme 343 -		-13 000 000	0	0		
Plan France Très haut débit						
Total Mission Économie		1 710 011 469	1 885 423 041	1 873 506 045	-11 916 996	-0,63%

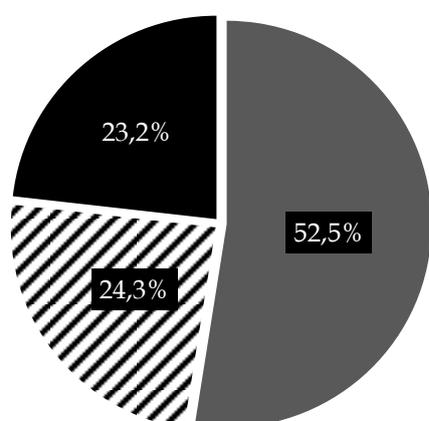
Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

B. UNE STABILITÉ DES DÉPENSES QUI TIENT À LEUR RIGIDITÉ AUTANT QU'À LEUR HÉTÉROGÉNÉITÉ

Hors programme 343 « Plan France Très haut débit », soumis à une logique pluriannuelle, **les crédits de la mission « Économie » demandés pour l'année 2018 se caractérisent par une quasi-stabilité en CP**, et plus précisément une légère baisse de 0,6 % (12 millions d'euros) par rapport aux crédits demandés pour 2017. Hors mesures de périmètre, la diminution globale est de 1 % en CP. En AE, les crédits affichent une modeste hausse de 2,2 % (41,3 millions d'euros).

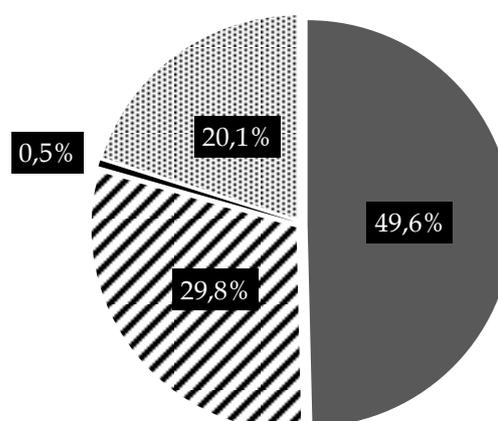
La stabilité d'une année à l'autre est encore plus nette s'agissant de la répartition par titre des crédits de la mission, qui est toujours peu ou prou de : 50 % de crédits de personnel ; 30 % de crédits de fonctionnement ; 20 % de crédits d'intervention. **La répartition par programme est également très stable d'une année à l'autre.**

Répartition par programme des crédits 2018 de la mission « Économie »



■ Programme 134 ▨ Programme 220
 ■ Programme 305

Répartition par titre des crédits 2018 de la mission « Économie »



■ Titre 2 : personnel ▨ Titre 3 : fonctionnement
 ■ Titre 5 : investissement ▨ Titre 6 : intervention

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires. Crédits demandés en CP, hors programme 343.

La mission « Économie », au demeurant d'ampleur modeste au sein du budget de l'État (1,9 milliard d'euros), se caractérise donc par **une forte stabilité ces dernières années, qui tient à la nature de ses crédits :**

- **ceux-ci sont composés pour moitié (50 %) de crédits de personnel, lesquels présentent par nature de fortes rigidités.** Pour 2018, ils s'élèvent à 930 millions d'euros, en baisse de 0,8 %. Cette diminution correspond à un

effort réel, mais par définition limité dans son amplitude, et soumis à des contraintes spécifiques (notamment pour les agents en poste à l'étranger) ;

- **les crédits de fonctionnement représente un tiers (30 %) du total** : l'effort de maîtrise de ces dépenses, réel (-0,5 %), est compliqué par le grand nombre de structures concernées, dont la conséquence est **la faiblesse du pilotage par les responsables de programme** ;

- **les crédits d'intervention comptent pour un cinquième (20 %) du total**. Là encore, ils recouvrent un ensemble très hétérogène de dispositifs parfois anciens, rarement évalués et souvent concurrents : **la logique de « rabot », choix par défaut de ces dernières années**, atteint nécessairement ses limites.

En dépit de ces contraintes, des efforts réels sont constatés, et ceux-ci apparaissent relativement bien répartis entre les différentes structures et les différents dispositifs.

En outre, la mission « Économie » fournit cette année **deux exemples de réponses à la dispersion des acteurs et des politiques**, qui doivent être salués. Le premier a une importance majeure pour l'ensemble de la mission : il s'agit de la **réorganisation, encore inachevée, de la politique de soutien à l'internationalisation des entreprises, autour de Business France**.

Le second est une initiative plus modeste, mais dont gagneraient à s'inspirer beaucoup d'administrations : il s'agit du « **French Tech Central** », **un espace rassemblant près de trente services publics en un seul endroit** - l'incubateur *Station F*, ouvert à Paris en 2017 - pour permettre aux usagers de s'informer et d'accomplir leurs démarches et obligations de la manière la plus fluide possible. Cette initiative pourrait, sous certaines conditions, être reproduite ailleurs sur le territoire.

II. DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX PME TROP HÉTÉROGÈNES POUR PORTER DE VÉRITABLES CHOIX POLITIQUES

A. UNE RÉDUCTION PROGRESSIVE DU MONTANT DES DISPOSITIFS, À DÉFAUT DE CHOIX POLITIQUES CLAIRS

Composé de 13 actions, le programme 134 « Développement des entreprises et régulations » 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, sous la forme de **subventions, de prêts, de garanties ou encore d'exonérations fiscales**. Le programme porte également les crédits des structures chargées de ces politiques.

Si les crédits du programme 134 affichent une baisse globale de 1,4 % en CP (- 14 millions d'euros), **l'effort porte en fait, en totalité, sur les dépenses de personnel et de fonctionnement** (qui baissent respectivement de - 2,4 % et - 3,2 %, cf. *infra*).

Contrairement aux exercices précédents, **les crédits d'intervention, qui représentent 36 % du total (354,7 millions d'euros), ne diminuent plus**, et affichent même une légère hausse de 0,8 % (3 millions d'euros) – celle-ci étant en réalité imputable à une mesure de périmètre¹. Cette stabilisation générale correspond à deux « groupes » de dépenses distincts :

- **d'une part, pour 259,4 millions d'euros (soit 73 % du total), un ensemble de quelques « grands » dispositifs** dont la dynamique budgétaire correspond à une politique publique bien identifiable : la « **compensation carbone** » des sites industriels électro-intensifs² (99,9 millions d'euros, - 14 %) ; la compensation par l'État des surcoûts de la **mission de service public de transport postal de La Poste**³ (111,5 millions d'euros, - 6 %) ; la **subvention à Bpifrance Financement** au titre de son activité de garantie en faveur des PME (48 millions d'euros, + 91 %) ;

- **d'autre part, pour 83 millions d'euros (soit 27 % du total), un très grand nombre de dispositifs, de nature et de fonction très hétérogène**, retracés dans le graphique ci-après.

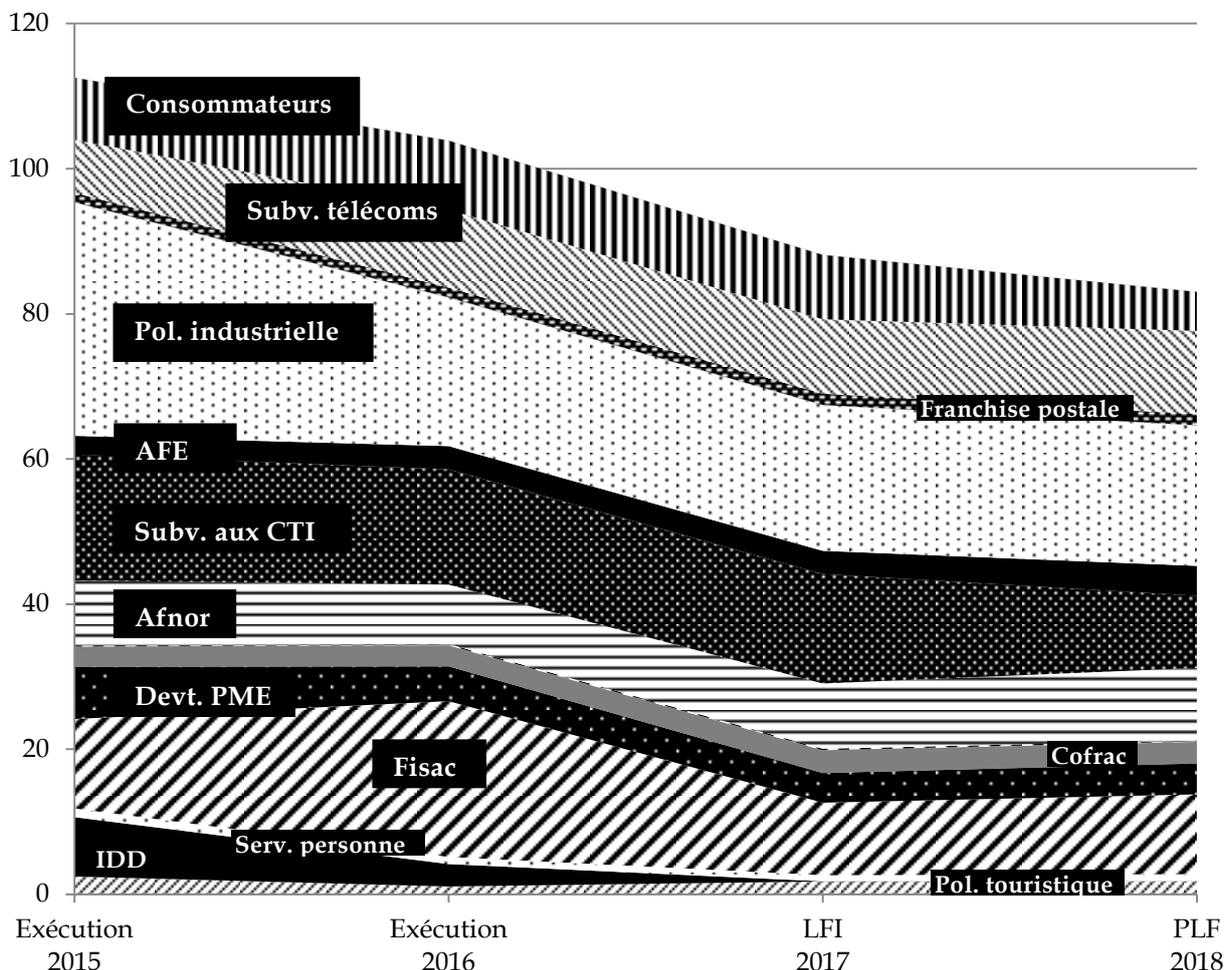
¹ Il s'agit d'une subvention de 15 millions d'euros versée au commissariat aux communications électroniques de défense (CCED), afin de financer des opérations dans le secteur des communications électroniques (art.D.98-7 du code des postes et des communications électroniques). Ces crédits d'intervention font l'objet d'un transfert en provenance du programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle ».

² Créée en 2015, la compensation carbone était initialement rattachée au le programme 345 « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables ».

³ En application du protocole d'accord État-Presses-Poste signé le 23 juillet 2008.

Évolution des dispositifs d'intervention en faveur des entreprises relevant du programme 134 « Développement des entreprises et régulations »

(crédits de titre 6 - intervention) (en CP) (en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et les éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux.

Cette architecture budgétaire et les politiques publiques qu'elle sous-tend appellent plusieurs remarques :

- ces crédits d'intervention correspondent à des dizaines de dispositifs sédimentés au fil des années (aides directes aux PME/ETI, subventions, garanties, actions transversales, contribution à des actions collectives etc.), et les crédits sont versés à des dizaines d'acteurs différents, aux compétences parfois concurrentes et rarement définies avec précision (administrations centrales et déconcentrées, entreprises et établissements publics, chambres de commerce et d'industrie (CCI), chambres des métiers et de l'artisanat (CMA), organismes internationaux, organismes professionnels, instituts de formation, centres techniques industries (CTI) etc.) ;

Évolution des dispositifs d'intervention en faveur des entreprises relevant du programme 134 « Développement des entreprises et régulations »

(crédits de titre 6 – intervention) (en CP) (en millions d'euros)

Action/Dispositif d'intervention		Exécution 2015	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018
2	Indemnité de départ des commerçants (IDD)	8,16	3,07		
2	Soutien à la filière des services à la personne	1,20	0,99	0,83	0,90
2	Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac)	12,30	21,45	10,00	11,03
2	Développement des PME : formation, accompagnement, soutien aux métiers d'art	7,22	4,81	4,09	4,24
3	Contribution aux organismes internationaux	2,80	2,89	3,15	2,99
3	Subvention au Comité français d'accréditation (Cofrac)	0,19	0,17	0,18	0,18
3	Subvention à l'agence française de normalisation (Afnor)	8,90	8,17	9,00	10,00
3	Subventions aux centres techniques industriels (CTI) et organismes assimilés	17,37	15,92	15,10	9,95
3	Subventions à l'agence France entrepreneur (AFE)	2,58	3,20	3,20	4,12
3	Subventions diverses à la politique industrielle - soutien à la compétitivité hors prix des PME	32,18	20,48	20,10	19,38
4	Franchise postale pour les courriers adressés au Président de la République	1,27	1,34	1,52	1,52
4	Subventions diverses en faveur du numérique et des télécommunications	7,34	10,75	10,27	11,47
17	Subventions aux mouvements de consommateurs, à l'Institut national de la consommation (INC) et au Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Credoc)	8,57	9,51	8,90	5,40
21	Subventions diverses en faveur de la politique touristique	2,47	1,10	1,79	0,00
22	Contrats à impact social (économie sociale et solidaire)		0,27	4,30	0,00
TOTAL		112,55	104,12	92,43	81,18

Crédits d'intervention du programme 134, hors compensation carbone, subvention à La Poste et subvention à Bpifrance Financement au titre de son activité de garantie

Source : commission des finances, d'après les éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux

- en outre, la présentation de ces dispositifs est souvent modifiée d'une année sur l'autre dans les documents budgétaires : programme d'imputation, regroupement (ou non) de certains dispositifs, et même nature des crédits, parfois considérés comme crédits de fonctionnement et non d'intervention ;

- il en résulte que le suivi, l'évaluation et le pilotage de ces multiples dispositifs – au sens budgétaire comme au sens politique – est extrêmement difficile. L'hétérogénéité et la sédimentation des dispositifs du programme 134 ne permettent pas au législateur de donner une autorisation éclairée, et ne permettent pas au Gouvernement de mener une politique volontariste et clairement identifiée en faveur des PME, du commerce ou de l'artisanat – ou du moins, pas à travers le programme 134, dont c'est pourtant la vocation ;

- dès lors, les principaux arbitrages budgétaires de ces dernières années se sont résumés à une réduction progressive du format de ces divers dispositifs d'intervention, mais sans opérer de choix clair¹, et sans qu'il soit possible d'y lire de grandes options politiques² ;

- or la programmation budgétaire de l'année 2018 suggère que cette logique de « rabet » pourrait bientôt atteindre ses limites : les dispositifs de ce « second groupe » sont passés de 112,6 millions d'euros en 2015 à 81,2 millions d'euros en 2018, soit une baisse de 28 % en trois ans. Pour 2018, en particulier, une diminution de 12 % (11,25 millions d'euros) est prévue, à périmètre constant.

Il importe donc d'engager une réflexion de fond sur la pertinence et le périmètre de chacun de ces dispositifs, et de procéder à des choix politiques : après évaluation, ceux qui sont utiles devront être maintenus et le cas échéant renforcés, et ceux dont l'efficacité n'est plus avérée devront être supprimés. Le meilleur exemple, à cet égard, est fourni par le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac).

¹ À quelques exceptions près. On citera par exemple la suppression de l'indemnité de départ des commerçants en 2015 (remplacée par d'autres dispositifs hors programme 134), ou encore le rattachement au Fisac des aides aux stations-service de proximité, avec la suppression corrélative du Comité professionnel de distribution de carburant (CPDC).

² Certains dispositifs d'ampleur modeste, bien sûr, n'appellent pas à une rationalisation particulière que rendrait nécessaire une sédimentation excessive, mais correspondent tout simplement à des engagements reproduits d'une année sur l'autre. C'est par exemple le cas des subventions aux organismes internationaux.

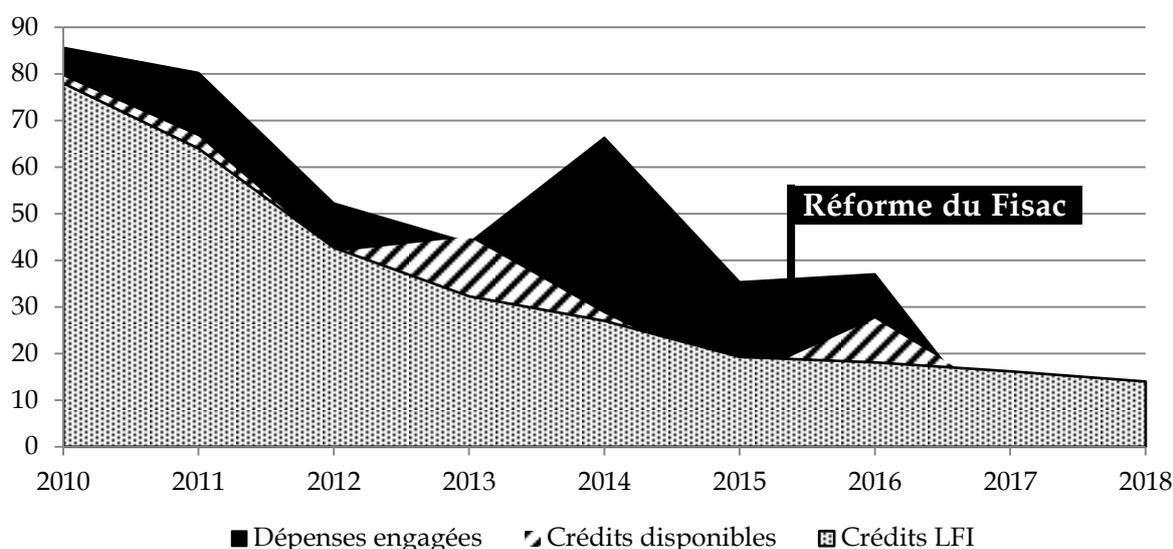
B. LE FISAC : UNE STRUCTURE QUI PORTE UNE POLITIQUE INDISPENSABLE, ET DONT LES MOYENS SONT INSUFFISANTS

Créé en 1989¹, le **Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (Fisac)** a pour vocation de soutenir les services de proximité, menacés ou fragilisés par la désertification de certains espaces ruraux, la dévitalisation des centres-villes et les difficultés rencontrées par certains quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Les difficultés budgétaires récurrentes du Fisac, ainsi que les dysfonctionnements de la procédure², ont conduit à **une baisse tendancielle de la dotation et des projets financés par le Fisac**. La dotation demandée pour 2018 est de 14 millions d'euros, en baisse de 2 millions d'euros par rapport à 2017 – sachant que ce total inclut désormais les aides aux stations-service de proximité auparavant distribuées par le Comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC), supprimé en 2015.

Évolution de la dotation et des dépenses du Fisac (2010-2016)

(en millions d'euros)



¹ Loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social.

² Dans un référé du 31 juillet 2014, la Cour des comptes insistait notamment sur la lourdeur de la « double instruction » des dossiers, au niveau local puis au niveau national, ainsi que sur le saupoudrage et les effets d'aubaine des subventions.

Dotations Fisac	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
LFI - en AE	78	64	42,7	32,3	27	19,3	18,1	16,2	14
LFI - en CP	64	64	42,7	32,3	27	16,9	13,1	9,7	11,03
Régulation budgétaire et redéploiements internes	1,5	2,6	0,9	12,7	9,3	-4,8	9,4	-6,3	
Total disponible - en AE	79,5	66,6	41,8	45	28,6	14,5	27,5	9,9	14

Dépenses (engagements)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Opérations urbaines et rurales	46,4	56,5	31	31,2	53,8	27,4	18,3	-
Développement économique	15	13,5	8,3	4,5	4	3,5	3,5	-
Opérations nationales diverses (dont études)	24,3	10,3	13	8,1	8,6	4,5	15,3	-
Total :	85,7	80,3	52,3	43,8	66,4	35,4	37,1	-

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de dossiers	1 370	1 570	1 218	535	273	193	315	

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et les réponses au questionnaire budgétaire

Au total, les subventions du Fisac ont atteint quelque **401 millions d'euros sur la période 2010-2016**, correspondant au co-financement de presque 5 000 projets sur tout le territoire.

Dans ce contexte de baisse tendancielle de ses moyens, **le Fisac a connu une profonde réforme 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. La nouvelle procédure a été précisée par le décret n° 2015-542 du 15 mai 2015.

**Le décret n° 2015-542 du 15 mai 2015 pour l'application
de l'article L. 750-1-1 du code de commerce (réforme du Fisac)**

Le décret fixe notamment les taux maxima de subvention, soit 30 % pour les dépenses de fonctionnement et 20 % pour les dépenses d'investissement, ce taux étant porté à 30% pour les aménagements destinés à faciliter l'accessibilité des entreprises à tous les publics. L'aide financière maximale est plafonnée à 400 000 euros pour les opérations collectives en milieu rural et celles concernant les quartiers prioritaires de la politique de la ville et à 200 000 euros pour les autres opérations collectives en milieu urbain. Pour les opérations individuelles en milieu rural dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par une collectivité publique, l'aide ne peut excéder 100 000 euros.

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).

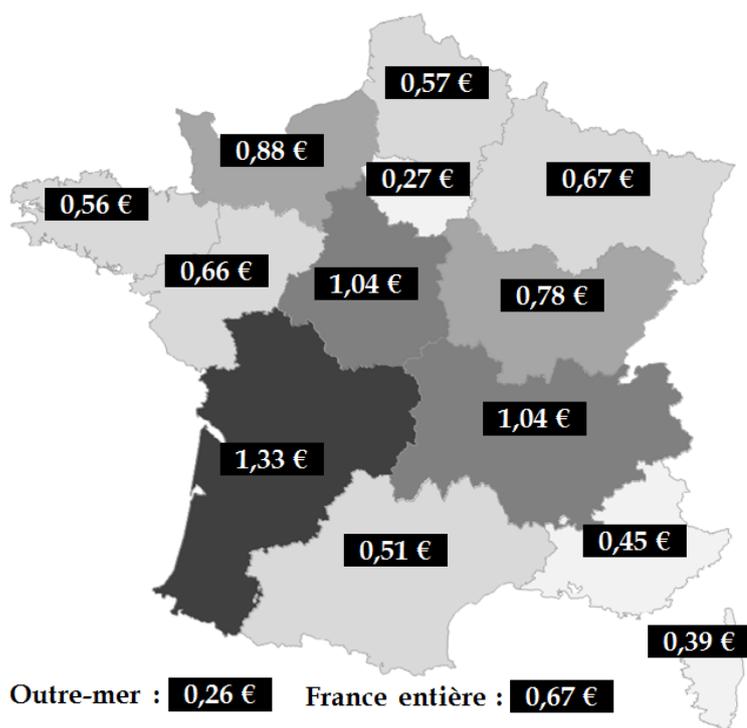
Le décret détaille la liste des porteurs de projets éligibles : sont concernés les communes, les organismes de coopération intercommunale, les CCI, les CMA, les sociétés d'économie mixte, et, pour les opérations individuelles, les entreprises de proximité.

Il définit les principales dépenses éligibles : les opérations collectives combinent des dépenses d'investissement ciblées sur les activités commerciales, artisanales et de services (modernisation, accessibilité et sécurisation des entreprises, halles et marchés, signalétique commerciale...) et des dépenses de fonctionnement (conseil, diagnostic, audit, étude d'évaluation, animation, communication et promotion commerciale...).

Source : direction générale des entreprises (DGE)

La subvention moyenne par habitant sur la période est de 0,67 euro par an, avec des fortes variations entre les régions, comme le montre la carte ci-dessous.

Subvention Fisac moyenne par habitant (2010-2016)



REGION	Subv. par habitant 2010-2016	Moyenne annuelle	Projets
Auvergne-Rhône-Alpes	6,23 €	1,04 €	820
Bourgogne-Franche-Comté	4,66 €	0,78 €	279
Bretagne	3,34 €	0,56 €	307
Centre	6,22 €	1,04 €	196
Corse	2,34 €	0,39 €	7
Grand-Est	4,03 €	0,67 €	339
Hauts-de-France	3,42 €	0,57 €	559
Île-de-France	1,63 €	0,27 €	241
Normandie	5,26 €	0,88 €	418
Nouvelle-Aquitaine	7,96 €	1,33 €	861
Occitanie	3,09 €	0,51 €	347
Pays-de-Loire	3,99 €	0,66 €	271
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2,70 €	0,45 €	237
Outre-mer	1,57 €	0,26 €	19
TOTAL	4,03 €	0,67 €	4 901

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

Ces disparités entre régions, toutefois, ne signifient pas une inégalité de traitement entre les territoires. Tout d'abord, les subventions les plus faibles s'expliquent soit par le dynamisme économique de la région concernée (Ile-de-France), soit par l'existence de dispositifs spécifiques de soutien (Corse et Outre-mer), étant entendu que les subventions du Fisac sont réservées aux projets qui ne bénéficient pas par ailleurs d'un autre financement de l'État.

Ensuite, et surtout, ces disparités s'expliquent tout simplement par la modestie de l'enveloppe financière du Fisac : 14 millions d'euros pour près de 65 millions d'habitants, c'est très peu, alors même que les enjeux de désertification ou de dévitalisation sont répartis sur tout le territoire. Dès lors, les écarts de subventions par habitant apparaissent mécaniquement plus élevés, alors même que les montants absolus demeurent faibles.

La lutte contre la désertification des territoires et la dévitalisation des centres ville est donc une politique qui ne se donne pas les moyens de ses ambitions. Dès lors, deux solutions sont envisageables à la place du *statu quo* :

- **soit la réforme du Fisac fait ses preuves,** et démontre qu'il est possible de financer des projets pertinents, sans effets d'aubaine et avec des résultats tangibles sur l'aménagement du territoire, **et alors il conviendra d'augmenter sensiblement les moyens du fonds** - au besoin en mettant fin à d'autres dispositifs moins efficaces ;

- **soit la réforme de 2014 ne permet pas d'apporter les bonnes réponses,** et alors, plutôt que de conserver un dispositif devenu anecdotique, ses crédits devront être **transférés directement à d'autres acteurs, le cas échéant au niveau local, à qui reviendrait l'initiative de financer les projets,** ce qui aurait au moins le mérite d'éviter la lourdeur de la double instruction des dossiers.

Pour l'année 2018, vos rapporteurs spéciaux vous proposent un amendement tendant à porter les crédits du Fisac à 30 millions d'euros, afin de redonner à cet outil les moyens de ses ambitions. Une partie de cette enveloppe serait réservée aux **aides aux stations-services de proximité,** qui ne font plus l'objet d'un dispositif spécifique depuis la suppression du Comité Professionnel de Distribution de Carburants (CPDC) en 2015, alors même que leur nombre diminue chaque année de façon préoccupante, au profit notamment des stations adossées aux grandes et moyennes surfaces. La France, qui comptait 33 000 stations-service traditionnelles en 1985, n'en compte plus que 5 347 aujourd'hui. Quelque 320 stations-service ont fermé en 2016.

C. LE FONDS POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (FDES) : UN OUTIL DONT LE MAINTIEN NE SEMBLE PLUS JUSTIFIÉ

**1. Le FDES, objet quasi-exclusif du compte de concours financiers
« Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »**

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* ».

Le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » est composé de trois programmes. Toutefois, en 2018, seul le programme 862 « Prêts pour le développement économique et social », qui porte les crédits du Fonds pour le développement économique et social (FDES), conserve une importance significative.

**Équilibre en 2018 et en 2017 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 2018	Recettes	Crédits	Solde
Programme 861 - Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	80 000	250 000	-170 000
Programme 862 - Prêts pour le développement économique et social	25 000 000	100 000 000	-75 000 000
Programme 863 - Prêts à la filière automobile	0		
Total 2017 :	25 080 000	100 250 000	-75 170 000

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

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

Le programme 861 « Prêts et avances pour le logement des agents de l'État » permet quant à lui 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 pour 2018 sont abaissés à 450 000 euros**, compte tenu de la baisse attendue du nombre de dossiers.

Enfin, le programme 863 « Prêts à la filière automobile », déjà résiduel en 2017, ne comporte plus aucun crédit en 2018¹.

2. Un instrument budgétaire à nouveau en sommeil

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, *via* le **fonds pour le développement économique et social (FDES)**, créé en 1955 et « réactivé » en loi de finances pour 2014 dans le cadre du « plan de résistance économique » annoncé par le ministre du redressement productif, Arnaud Montebourg, le 12 novembre 2013.

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* », l'objectif cible de cet effet de levier étant la mobilisation de cinq euros privés pour un euro public investi. En outre, **le taux des prêts ne peut pas être inférieur au taux de référence publié par la Commission européenne**, correspondant au taux de marché².

En pratique, son utilisation est redevenue anecdotique depuis deux ans, comme en témoigne le taux de consommation des prêts accordés. La dotation initiale, maintenue à 100 millions d'euros, apparaît donc toujours surdimensionnée par rapport aux besoins effectifs, **la stabilisation de la situation économique ayant fait diminuer les besoins d'intervention.**

¹ Ce programme a été créé pour prendre le relais du plan automobile lancé en 2009. En 2013, il a été décidé d'allouer 15 millions d'euros à ce programme, pour des prêts aux conditions de marché, non bonifiés, visant à accompagner les investissements productifs des PME et des ETI de la filière. En 2016 et en 2017, le fonds de soutien à la filière automobile a été 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.

² 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)

	2015	2016*	2017	PLF 2018
Dotation en LFI	200	200	100	100
Montant des prêts accordés	111,116	0,658	0,132	
Taux de consommation	56 %	0,33 %	0,13 %	

Source : réponses aux questionnaires budgétaires successifs

Dans ce contexte, la question du maintien du FDES en tant qu'outil budgétaire *ad hoc* peut être posée. L'absence de nouveau prêt vient renforcer les remarques déjà formulées par vos rapporteurs spéciaux Jacques Chiron et Bernard Lalande lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2017 :

« - 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, 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 ».

Prêts du FDES accordés entre janvier 2014 et août 2017*(en millions d'euros)*

Année	Entreprise bénéficiaire	Montant prêté	Montant remboursé	Secteur d'activité
2014	<i>NewCo MD (Mory Global)</i>	17,5 M€	0	Logistique
2014	<i>SA Continentale Nutrition</i>	3 M€	0	Agro-alimentaire
2014	<i>SAS Electrom (Fagor Brandt)</i>	47,5 M€	33,1	Biens de consommation
2014	<i>SAS Vega Vénissieux</i>	1,5 M€	0,675	Panneaux solaires
2014	<i>SAS Asco Industries</i>	35 M€	15,25	Acierie
2014	<i>SNC Altis Semiconducteurs</i>	10 M€	1,2	Électronique
2015	<i>SKTB Aluminium</i>	0,116 M€	0,36	Fonderie d'aluminium
2015	<i>Arc International</i>	48,5 M€	48,5	Biens de consommation
2015	<i>Presstalis</i>	30 M€	0	Logistique
2015	<i>SAS Société Nouvelle AIM Group</i>	2,5 M€	0	Agro-alimentaire
2015	<i>KEM ONE</i>	30 M€	3	Chimie
2016	<i>Éditions des Fédérés</i>	0,458 M€	0,02	Presse
2016	<i>Profialis</i>	0,2 M€	0,02	Production de fenêtres en PVC
2017	<i>Nantaise des Eaux</i>	0,132 M€	0,132	Ingénierie secteur eau potable et assainissement

Source : questionnaires budgétaires successifs

Si le FDES devait être supprimé, **le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » pourrait être également supprimé**, d'autres mécanismes budgétaires pouvant prendre en charge les avances aux agents de l'État à l'étranger.

III. DES GAINS D'EFFICIENCE RÉELS, MAIS TOUJOURS LIMITÉS PAR L'ÉCLATEMENT DES STRUCTURES

A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT RELATIVEMENT CONTRAINTES

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 929,6 millions d'euros en 2018, soit une baisse de 0,8 % (7,7 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, qui compense à peu près la hausse 0,5 % de l'exercice précédent.

Ceci n'empêche pas le **plafond d'emplois de la mission de passer de 12 157 ETPT en 2017 à 12 018 ETPT en 2018**, soit une diminution de 139 ETP, comparable à la diminution de 137 ETPT en 2017). L'impact sur le schéma d'emplois est de 182 ETP, là encore **dans la continuité des exercices précédents**.

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

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

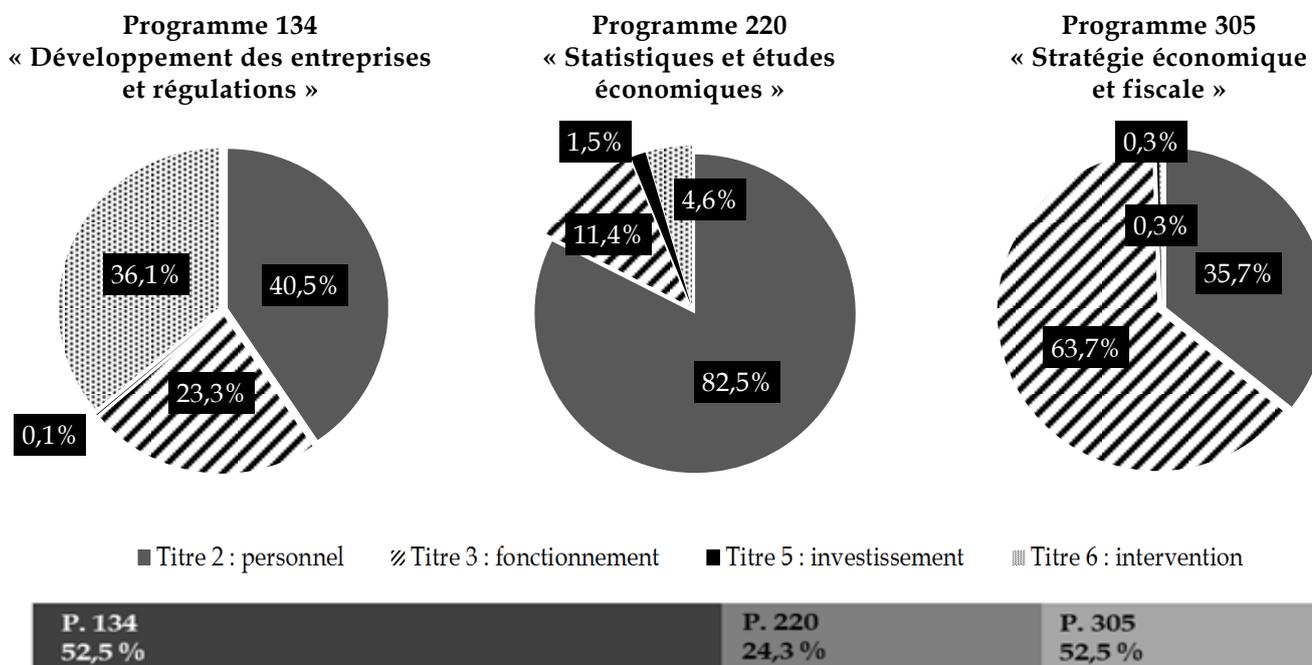
	Plafond d'emplois (ETPT)				Schéma d'emplois (ETP)		
	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Écart 2018/2017	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018
P 134	5 071	5 074	5 056	-18	-23	-22	-76
P 220	5 335	5 454	5 339	-115	-81	-97	-82
P 305	1 616	1 629	1 623	-6	-12	-17	-24
Total :	12 022	12 157	12 018	-139	-116	-136	-182

Source : réponses au questionnaire budgétaire. Hors programme 343

Les documents budgétaires, au demeurant, ne prennent pas en compte le report d'un an des mesures du protocole PPCR (protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations et à l'avenir de la fonction publique), annoncé le 16 octobre 2017 par Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Le report du PPCR correspond, pour l'ensemble de la mission « Économie », à 3,2 millions d'euros.

Comme pour les dépenses de personnel, l'effort sur les dépenses de fonctionnement est contraint compte tenu de l'éclatement des structures relevant de la mission « Économie ». La situation est toutefois variable en fonction des programmes, dont la répartition des crédits est différente.

Répartition par titre des crédits des programmes permanents de la mission « Économie »



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires. En CP, hors programme 343.

B. LE PROGRAMME 134 : UN EFFORT RÉPARTI ENTRE LES DIFFÉRENTES STRUCTURES

1. Les administrations d'État : des gains d'efficience dans la continuité des exercices précédents

Les crédits demandés au titre du programme 134 pour l'année 2018 s'élèvent à 983,4 millions d'euros en CP, soit une légère baisse de 1,4 % par rapport à l'année 2017. Comme expliqué *supra*, la logique de « rabot » sur les multiples dépenses d'intervention a atteint ses limites, les crédits d'intervention affichant une hausse de 0,8 % (2,9 millions d'euros).

L'effort pèse donc en totalité sur les dépenses de personnel (- 2,4 %, soit 9,8 millions d'euros) et sur les dépenses de fonctionnement (-3,2 %, soit 7,6 millions d'euros).

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).

Ces administrations réalisent un effort significatif, comme le montre le tableau ci-après. Ceci s'explique en partie par l'autorité plus forte dont dispose le responsable de programme, par comparaison avec celle dont il dispose à l'égard des opérateurs, établissements publics et autorités administratives indépendantes.

Programme 134 : crédits des administrations centrales et déconcentrées

(en euros)

		Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution LFI 2018/ LFI 2017	
DGCCRF	Total :	205 440 705	218 937 735	209 292 021	-9 645 714	-4,41%
	Titre 2 :	186 492 819	198 164 439	192 439 583	-5 724 856	-2,89%
	Titre 3 :	8 536 872	11 052 160	10 667 802	-384 358	-3,48%
	Titre 5 :	906 549	760 000	780 000	20 000	0,00%
	Titre 6 :	9 504 465	8 961 136	5 404 636	-3 556 500	-39,69%
DGE	Total :	232 429 502	176 861 454	180 478 006	3 616 552	2,04%
	Titre 2 :	123 385 824	130 852 654	129 665 630	-1 187 024	-0,91%
	Titre 3 :	108 884 166	46 008 800	50 812 376	4 803 576	10,44%
CGEIET	Total :	17 896 931	19 945 446	18 807 228	-1 138 218	-5,71%
	Titre 2 :	17 889 479	19 882 514	18 784 702	-1 097 812	-5,52%
	Titre 3 :	7 452	59 432	22 526	-36 906	-62,10%

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

2. Les autorités administratives indépendantes : un exercice marqué par le déménagement de l'Arcep

Le programme 134 porte également 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).

La dotation de l'Autorité de la concurrence, qui s'établit à 21,7 millions d'euros en 2018, est en baisse de 4,2 % (0,9 million d'euros), traduisant comme pour les administrations d'État des efforts continus sur ses coûts de fonctionnement.

L'Arcep poursuit des efforts de même nature, à cela près qu'une opération immobilière d'ampleur est prévue avant le 31 décembre 2018, date d'expiration de son bail actuel et de déménagement dans ses nouveaux locaux. Ceci se traduit par une **hausse de 16,9 % de sa dotation CP en 2018** (3,9 millions d'euros), qui s'établit à 27 millions d'euros, et de 131 % en AE

(30,4 millions d'euros), ce montant étant destiné à couvrir les engagements pour l'intégralité de la durée du nouveau bail.

Cette opération immobilière devrait à long terme se traduire par des économies de fonctionnement, et était une nécessité. Comme l'avait montré notre collègue Jacques Mézard dans son rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les AAI¹, l'Arcep était en effet l'une des 12 AAI sur un total de 42 qui dépassait la cible de 400 euros par mètre carré (hors taxes et hors charges) fixée par France Domaine pour les prises à bail à Paris. Le ratio de l'Arcep était de 477 euros par mètre carré en 2015.

3. Les opérateurs : un financement de plus en plus autonome

Le montant total des subventions pour charges de service public (SCSP, titre 3) versées aux opérateurs rattachés au programme 134 **est en baisse de 1,3 % en 2018** (1,8 million d'euros).

Programme 134 : évolution des subventions aux opérateurs

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

	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution PLF 2018/ LFI 2017	
ANFr - Agence nationale des fréquences	30 578	31 304	32 000	696	2,2%
Business France	96 247	97 760	95 260	-2 500	-2,6%
Epareca - Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux	5 861	5 977	5 977	-295	0%
Total mission :	132 686	135 041	133 237	-1 804	-1,3%

Seules sont mentionnées les subventions pour charges de service public (SCSP) du programme 134

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

Cette diminution, certes moins forte que les années précédentes (- 2,9 % en 2017 et - 3,9 % en 2016), témoigne surtout de la part croissante des financements autonomes.

La part la plus importante de ces crédits revient en effet à Business France, avec une SCSP de 95,3 millions d'euros en 2018, en diminution de

¹ 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.

2,6 % par rapport à 2017¹. Cette évolution est cohérente avec le **contrat d'objectifs et de performance (COP) 2015-2017 de l'opérateur, lequel prévoyait la hausse graduelle des recettes commerciales**. Celles-ci devraient atteindre 96,3 millions d'euros en 2017, à peine moins que la SCSP portée par le programme 134 pour cette année-là (97,8 millions d'euros), et supérieures à la SCSP demandée pour 2018. **Toutefois, si les missions de Business France étaient amenées à évoluer** (cf. *infra*, partie IV du présent rapport), **le modèle de financement de l'agence devrait être revu**, afin de tenir compte des investissements qui pourraient être nécessaires, en particulier dans les systèmes d'information.

L'**Institut national de la propriété industrielle (INPI)**, quatrième opérateur rattaché au programme 134, est financé par des redevances (215,5 millions d'euros, en légère baisse).

4. De nombreuses structures « invisibles » sur le plan budgétaire et plus difficiles à piloter – mais parfois en difficulté

Le **financement non budgétaire**, des structures chargées des politiques publiques portées par la mission « Économie » a des vertus importantes, et constitue **une incitation à la bonne gestion**. C'est notamment le cas des structures financées **en partie ou en totalité par des recettes commerciales, comme Business France et de l'INPI**.

De nombreuses structures, dont le champ d'action relève de la mission « Économie », sont par ailleurs financées par taxe affectée : si ce mode de financement peut en lui-même être parfaitement justifié, parce qu'il permet **une adéquation entre les financeurs et les bénéficiaires des actions menées**, il peut néanmoins compliquer le pilotage budgétaire et minorer la portée de l'autorisation parlementaire des crédits de la mission.

Dans le détail, les situations ne sont toutefois pas comparables entre elles. Elles appellent les remarques suivantes :

- **les chambres de commerce et d'industrie (CCI) sont des établissements reconnus, dont les actions, les compétences et le maillage sont indispensables** au développement économique des territoires. Elles sont notamment appelées à jouer **un rôle central dans la réforme à venir de la formation et de l'apprentissage**, pour laquelle une prévisibilité de leurs ressources est indispensable. Or l'article 19 du projet de loi de finances pour 2018 prévoit **une diminution de 150 millions d'euros du plafond de la taxe pour frais de chambre**, soit une nouvelle baisse de 17 % en un an, qui

¹ Business France reçoit par ailleurs une subvention de 5,8 millions d'euros pour 2018 en provenance 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. Celle-ci pourrait toutefois être à terme rattachée au programme 134, dans une perspective de lisibilité budgétaire.

s'ajoute à celle de 35 % sur l'ensemble du quinquennat précédent. Entre 2012 et 2016, les effectifs du réseau sont passés de 25 460 ETP à 21 263 ETP. Sous réserve des remarques de votre rapporteur spécial Bernard Lalande au sujet des missions liées à l'exportation (cf. *infra*), **il apparaît aujourd'hui évident que les CCI ne pourront pas, à périmètre d'intervention inchangé, continuer à assurer correctement leurs missions si la taxe affectée devait encore diminuer.** Vos rapporteurs spéciaux appellent donc le Gouvernement à prendre des engagements formels quant à la prévisibilité de la ressource fiscale des CCI sur l'ensemble du quinquennat ;

- **la loi de finances pour 2016 a organisé le passage progressif à un financement par taxe affectée des douze centres techniques industriels (CTI) et des quatre comités professionnels de développement économique (CPDE), avec une diminution corrélative de leurs subventions budgétaires, conformément aux préconisations du rapport de Clotilde Valter du 7 octobre 2014¹.** Le recours à une taxe affectée est justifié dans son principe : ces prélèvements constituent une fiscalité sectorielle, qui n'a pas vocation à alimenter le budget général. Toutefois, le pilotage de ces structures s'en trouve compliqué, et ne favorise pas l'émergence d'une réflexion d'ensemble sur les possibilités de mutualisation de ces structures, nombreuses et de petite taille.

On ajoutera que **de nombreux autres acteurs, bien que financés par des crédits budgétaires, échappent également à un pilotage fin de la part des responsables de programme**, précisément en raison de leur éclatement. Il s'agit des multiples établissements publics, organismes professionnels et autres organismes de formation et d'évaluation évoqués *supra*.

C. LE PROGRAMME 220 : L'INSEE, UNE ADMINISTRATION QUI POURSUIT SA MODERNISATION

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 régalien : comptes nationaux, indice des prix à la consommation (IPC), état-civil et fichier électoral, répertoire SIRENE des entreprises et des établissements ;

¹ Clotilde Valter, députée du Calvados, « Les CTI et CPDE au service du redressement productif », rapport au Premier ministre, 7 octobre 2014. Dans un contexte de dotations budgétaires contraintes, le rapport soulignait les avantages d'un financement par taxe affectée : pérennité et stabilité de la ressource ; neutralité sur le solde budgétaire ; contribution le cas échéant des importations et acquisitions intracommunautaires ; implication des acteurs de la filière.

- **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 »** 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 (Ensaé).

2. Un budget marqué par deux déménagements importants

Les crédits demandés au titre du programme 220 pour l'année 2018 s'élèvent à 455,3 millions d'euros en CP, en légère baisse de 0,9 % (4 millions d'euros) par rapport à 2017. **L'Insee est engagé depuis plusieurs années dans une démarche de modernisation**, reprise depuis 2016 dans son plan stratégique « Horizon 2025 ».

Les dépenses de personnel pour 2018 affichent ainsi une diminution de 1,9 million d'euros (- 0,5 %), pour s'établir à 375,7 millions d'euros. Ceci correspond à **un schéma d'emplois de - 82 ETP à périmètre constant**.

Le budget de l'Insee est marqué, cette année encore, par deux changements majeurs :

- **d'une part, l'utilisation croissante des techniques de collecte et d'analyse de données de masse** (*data mining, data analysis*), qui se traduit par des économies importantes - quoique pas nécessairement visibles à court terme ;

- **d'autre part, le déménagement d'une partie de ses services 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). Un temps perturbée par les difficultés liées à la mobilité des agents titulaires, qui avaient même conduit la direction à préférer des recrutements locaux, **cette opération est en voie d'achèvement et se**

poursuivra en 2018. S'agissant de son implantation en région parisienne, l'Insee déménagera au 1^{er} semestre 2018 **sur un nouveau site à Montrouge.** Cette opération devrait concerner au total 1200 agents.

Au-delà de ces opérations d'envergure, il convient de signaler les points suivants :

- une diminution de 14,3 % (3,5 millions d'euros) des crédits d'intervention de l'action 01 « Infrastructure et Statistique », en raison de la **baisse tendancielle de la dotation forfaitaire de recensement (DFR)** allouée aux communes, du fait de la généralisation de la collecte par Internet ;

- une augmentation de 144,8 % (4,1 millions d'euros) des **crédits d'investissement de l'action 05 « Soutien »**, laquelle porte les crédits transversaux de l'Insee (fonctions de direction, gestion des ressources humaines et financières, logistique etc.). Cet effort d'investissement, au demeurant modeste, s'explique par le transfert progressif de certaines de ces fonctions vers le centre statistique de Metz.

Enfin, on notera la reconduction, en 2018, de la majoration de 11 millions d'euros visant 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. Les redevances perçues par l'Insee proviennent essentiellement de réutilisation des informations de la base SIRENE (registre des entreprises) et du répertoire des personnes physiques (RNIPP).

D. LE PROGRAMME 305 : UNE MARGE DE MANŒUVRE LIMITÉE SUR LES DÉPENSES DE PERSONNEL, MAIS UN EFFORT INSUFFISANT SUR LA SUBVENTION À LA BANQUE DE FRANCE

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 personnel 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 personnel 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.

Les moyens de fonctionnement courant de ces directions sont 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 ».

2. Une forte réduction de la présence du Trésor à l'étranger, qui n'empêche pas la hausse des dépenses de personnel

Les crédits demandés au titre du programme 305 pour l'année 2018 sont en hausse de 1,5 % (6,6 millions d'euros), pour un montant total de 434,7 millions d'euros.

Cette hausse est très largement due à l'augmentation des dépenses de personnel, qui excèdent de 2,6 % (4 millions d'euros) celles de l'exercice précédent, **en dépit de la poursuite de la réduction des effectifs, avec un schéma d'emploi de - 24 ETP en 2018**. Les crédits de personnel constituent l'essentiel des crédits de la DG Trésor et de la DLF portés par le programme 305.

La cause est en partie exogène : sur les 1 428 ETP de la DG Trésor, **644 sont en poste dans le réseau international**. Ces agents, dont une part importante est de catégorie A ou A+, perçoivent donc de l'État une **indemnité de résidence à l'étranger (IRE)**, complément de rémunération dont le montant varie selon la localisation et le niveau de l'emploi, mais **qui entraîne, en moyenne, le doublement des coûts de rémunération**.

Dans ce contexte, **le taux de change de l'euro** a conduit ces dernières années à une hausse tendancielle des dépenses de titre 2, **alors même que la DG Trésor a réalisé un effort important pour rationaliser son réseau**, qui s'est traduit par la suppression de 251 ETP en neuf ans, soit plus d'un quart du total des effectifs¹.

¹ Source : réponses au questionnaire budgétaire.

3. Une subvention stable à 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 2018, un montant quasi-identique à celui de 2017 et de 2016, alors qu'elle affichait une diminution de 10 % entre 2015 et 2016.

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	2017	PLF 2018
316,64	316,73	304,62	290	279,5	251,56	250,02	250

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 surendettement¹**, 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 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. Ainsi, l'indicateur 4.1, qui mesure le délai moyen de traitement d'un dossier, fixe une cible de 3,53 mois pour 2018, mais on peut noter que la prévision initiale de 2017 (3,70 mois) a dû être révisée en cours d'exercice (à 3,94 mois). **Il en va de même pour le coût complet du traitement d'un dossier**, mesuré par l'indicateur 4.3 : la prévision initiale de 2017, soit 883 euros, a dû être revue à la hausse à 926 euros. **Dans ce contexte, il est permis de douter que la prévision retenue pour 2018, soit 811 euros, puisse être atteinte** – et encore moins celle de 752 euros, prévue pour 2020.

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.

Il importe dès lors que l'État et la Banque de France **reprennent leurs discussions avant d'identifier des économies supplémentaires.**

IV. MODERNISER L'ACTION PUBLIQUE EN FAVEUR DES TPE/PME : DEUX INITIATIVES ENCOURAGEANTES

A. BUSINESS FRANCE : UNE RÉUSSITE À L'INTERNATIONAL, QUI DOIT DEVENIR UN ACTEUR MAJEUR DANS LES TERRITOIRES

1. La politique publique en faveur de l'internationalisation des entreprises : un dispositif défaillant, faute d'autorité politique et de coordination entre les acteurs

En septembre 2017, le déficit commercial de la France sur douze mois a atteint 61,7 milliards d'euros, soit 13,4 milliards d'euros de plus qu'en septembre 2016 (48,3 milliards d'euros)¹.

Ces performances sont très en-deçà du potentiel de la France, notamment dans un contexte de reprise économique, et alors qu'un écosystème très dynamique de start-up s'est structuré depuis quatre ans autour de l'initiative « French Tech » (cf. *infra*). Au-delà d'un problème de compétitivité, par ailleurs en cours de résorption, ces difficultés s'expliquent largement par les défaillances de la politique publique d'accompagnement des PME à l'internationalisation – la France se caractérisant par son faible nombre d'entreprises exportatrices, qui est d'environ 125 000, contre 360 000 en Allemagne et 200 000 en Italie.

À cet égard, la création au 1^{er} janvier 2015 de Business France², en permettant 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), a représenté **une étape majeure dans la redéfinition de la politique publique en faveur de l'exportation.** En particulier, l'objectif de 10 000 PME et ETI accompagnées à l'export a été **atteint avec plus d'un an d'avance, fin 2016.**

Reste que l'efficacité de cette politique publique demeure à ce jour **entravée par l'éclatement des acteurs et la superposition des compétences**, héritage historique dont l'inadaptation est aujourd'hui patente. Pour le dire en peu de mots, **une addition de compétences ne fait pas une addition de succès – bien au contraire.**

Il convient, à cet égard, de distinguer la situation à l'international d'une part, et sur le territoire français d'autre part.

¹ Source : direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), 8 novembre 2017.

² Par l'ordonnance n° 2014-1655 du 22 décembre 2014, qui procède à la fusion entre Ubifrance et l'AFII (Agence française des investissements internationaux).

a) *À l'international, Business France est devenu un acteur incontournable en dépit d'un paysage éclaté*

À l'étranger, tout d'abord, Business France dispose aujourd'hui d'un réseau dense et efficace (soit 93 implantations dans 68 pays) et d'une expertise reconnue, notamment grâce à des spécialisations sectorielles¹.

Cette réussite, largement reconnue, n'a toutefois **pas empêché le maintien - voire parfois la multiplication - d'initiatives disparates**, parfois complémentaires, mais souvent trop isolées là où une mutualisation et une coordination des dispositifs auraient une efficacité bien supérieure. Ainsi, **les 112 CCI françaises à l'international, associations de droit privé local comptant 870 collaborateurs dans 82 pays**, mènent fréquemment leurs propres actions, sans coordination avec Business France, et parfois de manière contre-productive. De même, **certaines CCI de France importantes, ainsi que de grandes collectivités locales, disposent d'une représentation à l'étranger** qui constitue certes la vitrine d'un savoir-faire ou d'un potentiel spécifique (vin, gastronomie, tourisme etc.), mais ne possède que rarement la taille critique nécessaire à une action efficace.

D'une manière générale, et sans que la légitimité de chacun de ses acteurs soit remise en cause, force est de constater que **les acteurs à l'étranger sont très nombreux, et que leurs responsabilités ne sont pas clairement définies**. Outre les structures publiques (Business France, Agence française de développement, services économiques de la DG Trésor etc.), on compte de **multiples acteurs privés** : Bpifrance, Medef International, les CCI, l'OSCI (l'organisation professionnelle qui regroupe les 2 000 sociétés de commerce international), la société d'assurance-crédit Euler Hermès etc.

b) *Dans les territoires, des initiatives disparates et des acteurs concurrents*

Une politique de soutien à l'exportation efficace commence dans les territoires, et doit pouvoir s'appuyer une connaissance fine du tissu économique local pour identifier les PME potentiellement exportatrices, établir leur « diagnostic export », les orienter vers les bons partenaires et les accompagner.

Aujourd'hui, Business France n'a pas de présence opérationnelle dans les territoires : sur les 1 513 ETPT de l'agence, environ un millier sont en poste à l'étranger, et les autres sont pour l'essentiel affectés au siège parisien. Business France dispose certes d'un réseau d'une vingtaine de délégués régionaux, mais ces derniers sont avant tout chargés d'assurer la liaison avec les partenaires locaux, et notamment les régions.

Dans les territoires, la compétence en matière d'accompagnement des entreprises à l'international **relève depuis longtemps du réseau des**

¹ 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.

chambres de commerce et d'industrie (CCI), et plus particulièrement des 470 conseillers en développement international (CDI) chargés 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. La compétence de ces conseillers, leur expérience, leur fine connaissance du tissu économique et des partenaires locaux, en font un atout majeur dans la perspective d'une modernisation des politiques de soutien à l'exportation.

Toutefois, si les conseillers en développement international des CCI disposent d'une vision fine de leur territoire, **ils n'ont guère la possibilité de développer une expertise sectorielle pointue** (agroalimentaire, numérique, luxe etc.), **ni une spécialisation particulière pour tel ou tel pays**. De fait, ces conseillers de proximité, en nombre limité à l'échelle de chaque territoire, sont nécessairement **des « généralistes » avant tout** – même si cela n'exclut pas le développement ponctuel d'une spécialisation.

C'est là que la complémentarité potentielle avec Business France apparaît la plus évidente, l'agence disposant quant à d'une expertise sectorielle poussée et d'une connaissance de l'ensemble des pays, partenaires et dispositifs auxquels une PME pourrait avoir accès.

Il faut en outre rappeler que le soutien à l'exportation **ne constitue qu'une mission parmi d'autres des CCI** – dans un contexte où celles-ci sont, pour des raisons budgétaires, contraintes de se concentrer sur leurs priorités. Les conseillers en développement international des CCI ne représentent d'ailleurs **qu'une part très faible des quelque 20 000 collaborateurs du réseau consulaire**.

Enfin, comme à l'international, il existe au niveau local un grand nombre d'acteurs qui gagneraient à partager leurs objectifs et à mutualiser leurs moyens, au lieu de conduire, trop souvent, des actions disjointes et parfois concurrentes. Outre les régions et les CCI, on peut notamment citer, parmi les acteurs les plus importants, les chambres des métiers et de l'artisanat (CMA), le réseau du Medef, la CPME, ou encore Bpifrance, dont les correspondants en régions chargés du financement mènent aussi des actions de conseil et de soutien à l'exportation.

c) Le partenariat de 2015 entre Business France et les CCI : un révélateur des faiblesses du dispositif public de soutien à l'internationalisation

Le « partenariat stratégique pour le développement des PME à l'international » du 11 mars 2015 a représenté une première tentative de rationalisation du dispositif actuel. Ce partenariat, signé par Business France, CCI International² et CCI France International¹, formulait l'objectif de

¹ Source : CCI France.

² L'association CCI International, créée et animée par la tête de réseau CCI France, coordonne et anime le réseau des compétences à l'international des CCI sur le territoire français.

soutenir **la structuration et le positionnement de 3 000 entreprises à potentiel export d'ici 2017**, avec un objectif de développement d'affaires pour un tiers d'entre elles. La répartition des rôles était la suivante :

1. **Les CCI de France** : préparation à l'international, validation et structuration du projet, avec un « diagnostic export » et la définition d'un plan d'action dans un cadre individuel ou collectif ;
2. **Business France** : prospection des marchés étrangers et développement des courants d'affaires ;
3. **CCI France International (CCI FI)** : implantation, structuration et pérennisation de la présence sur le marché ciblé.

Ce partenariat, toutefois, n'a pas produit les effets escomptés. Au-delà même des résultats chiffrés, du reste difficiles à estimer, ce constat est partagé par l'ensemble des acteurs. Dans un document commun transmis à votre rapporteur spécial, les CCI de France, les CCI FI, le réseau MEDEF et MEDEF International estiment ainsi que « *la multiplication des partenariats entre opérateurs publics et privés n'a pas apporté la lisibilité ni l'efficacité recherchées pour les entreprises* », une faiblesse également pointée par Business France. **Il est vrai que le partenariat du 11 mars 2015 était bien trop peu contraignant**, et que la définition des rôles respectifs de chaque acteur s'accompagnait de formules de type « *prioritairement, mais sans exclusivité* », ce qui ne laissait guère présager une suppression des doublons et des concurrences.

2. Business France doit devenir la cheville ouvrière de la politique publique de l'export dans les territoires, sous l'autorité des régions et en association avec les autres acteurs

Au niveau des territoires, les défaillances du dispositif public actuel ne tiennent donc pas à un manque de compétences ou de moyens, qui existent, mais bien plutôt à **la dilution des responsabilités et à l'absence de coordination des actions.**

La priorité est donc le renforcement de la gouvernance, d'une part, et la mise en place d'une organisation efficace, d'autre part. Dans les deux cas, il importe de faire preuve de pragmatisme.

S'agissant du renforcement de la gouvernance, votre rapporteur spécial Bernard Lalande estime que **la définition des grandes priorités de cette politique doit revenir à la région**, qui dispose de cette compétence depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi Notre). La stratégie de chaque région, fixée

¹ CCI France International représente les CCI françaises à l'international, associations de droit privé local qui ont vocation à rassembler les communautés d'affaires et à développer les relations commerciales entre la France et leur pays d'implantation.

dans les **schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)**, devrait ensuite être mise en œuvre par l'ensemble des acteurs concernés.

S'agissant de la mise en œuvre opérationnelle, Business France apparaît comme l'acteur le mieux placé pour piloter et conduire cette politique, et coordonner l'ensemble des autres organismes publics et acteurs privés concernés, conformément aux orientations et priorités fixées par la région. **Cette option permettrait aux entreprises de chaque territoire de bénéficier de l'ensemble de l'expertise nationale et internationale de Business France (compétence sectorielle, expertise pays, réseau étendu de partenaires et d'options de financement etc.)**, ce qui n'est pas possible avec le maintien d'initiatives locales superposées et concurrentes.

En outre, une telle organisation permettrait la mise en place d'outils innovants au niveau national, par exemple une plateforme unique donnant accès à l'ensemble des partenaires et des informations utiles à une PME souhaitant s'internationaliser, au lieu des multiples points d'entrée – physiques ou en ligne – qui existent aujourd'hui. Ce premier point de contact **permettrait ensuite d'orienter les PME vers les interlocuteurs les plus pertinents au niveau de leur territoire.**

Ce modèle permettrait d'assurer une meilleure coordination des acteurs, une mutualisation de leurs moyens, de leurs compétences, de leurs réseaux et de leurs informations.

Sur le plan de l'organisation concrète, **cette réforme implique la mise à disposition de Business France des conseillers en développement international aujourd'hui rattachés aux CCI**, comme l'avait déjà proposé votre rapporteur spécial Bernard Lalande l'année dernière, avec notre ancien collègue Jacques Chiron¹.

Dans ce cadre, les conseillers en développement international **pourraient développer une expertise sectorielle ou une expertise pays particulière, et travailler au sein d'équipes plus nombreuses**, ayant un périmètre d'action plus large.

Un tel transfert constituerait une réforme importante, dont les modalités devront être précisées, notamment sur le plan financier et sur le plan de la gestion des ressources humaines et de la formation. **Le nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) de Business France, portant sur la période 2018-2020**, actuellement en cours d'élaboration, pourrait être l'occasion.

La solution alternative, consistant à confier prioritairement l'accompagnement des PME à l'international au réseau des CCI et au réseau du MEDEF, Business France étant alors recentré sur ses actions en faveur des

¹ Cf. rapport spécial de Jacques Chiron et Bernard Lalande sur la mission « Économie », annexé au rapport général sur le projet de loi de finances pour 2017.

primo-exportateurs et d'accompagnement dans les foires et salons, n'a pas été retenue par votre rapporteur spécial. En effet, cette solution aurait pour inconvénient de **perpétuer les faiblesses principales du dispositif actuel, et notamment en matière de gouvernance** – la « tête de réseau » des CCI ne disposant du poids nécessaire à cet égard, au regard notamment des CCI les plus importantes telles que la CCI Paris Ile-de-France.

À l'international, Business France doit aussi être conforté dans son rôle d'animateur principal du soutien aux entreprises exportatrices, en lien avec l'ensemble des partenaires concernés. Cette politique doit être conduite **dans le cadre d'une stratégie adaptée à chaque pays, élaborée et conduite sous l'autorité de l'Ambassadeur**. Comme au niveau local, le renforcement de la gouvernance est en effet la condition *sine qua non* de la réussite de cette politique : l'Ambassadeur doit jouer ce rôle à l'international, comme la région au niveau territorial.

B. LE « FRENCH TECH CENTRAL » À STATION F : PRÈS DE TRENTE SERVICES PUBLICS EN UN SEUL LIEU

Les développements ci-dessous sont communs au rapport spécial de Frédérique Espagnac et Bernard Lalande sur la mission « Économie », et au rapport spécial de Thierry Carcenac et Claude Nougéin de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

1. Le French Tech Central, une initiative originale étroitement liée au lancement de l'incubateur *Station F*

L'un des principaux enjeux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est l'amélioration du service rendu aux usagers de la DGFIP¹ et de la DGDDI², dans un contexte de nécessaire réorganisation de son réseau territorial, mais aussi de nouvelles opportunités créées par la dématérialisation.

L'un des principaux enjeux de la mission « Économie » est de définir puis de conduire des politiques publiques efficaces au service des entreprises, et notamment des PME innovantes et/ou exportatrices, dans un contexte où l'émiettement des dispositifs et des acteurs est de plus en plus problématique (cf. *supra*).

Lancé en septembre 2017 au sein de l'incubateur *Station F* (cf. encadré), le « French Tech Central » pourrait constituer une réponse à ces défis, pour l'écosystème des TPE/PME innovantes, mais aussi au-delà, sur l'ensemble du territoire – et à certaines conditions.

¹ Direction générale des finances publiques.

² Direction générale des douanes et droits indirects.

Station F

Créé par Xavier Niel et inauguré le 29 juin 2017, Station F est un incubateur de start-ups, situé dans la Halle Freyssinet à Paris (13^e arrondissement).

Disposant de 34 000 mètres carrés, **Station F peut accueillir jusqu'à 1 000 start-ups, sur quelque 9 000 stations de travail, ce qui en ferait le plus grand incubateur du monde.** Le site dispose en outre d'un auditorium de 370 places, de plusieurs espaces événementiels, d'un « *makerspace* » disposant notamment d'imprimantes 3D, de quatre cuisines et de deux cafés. Une résidence de 800 logements est en cours de construction. L'ensemble représente **un investissement de 250 millions d'euros.**

Les start-ups sont réparties entre plus de vingt programmes d'accompagnement proposés par des acteurs extérieurs (*Startup Garage de Facebook, Impulse de Vente-Privée* etc.) ou au sein du *Founders Program* proposé directement par l'incubateur. Sont également présents sur place **des investisseurs**, ainsi que **plusieurs services publics** (rassemblés au sein du French Tech Central).

Piloté par l'Agence du numérique, service à compétence nationale (SCN) rassemblant depuis 2015 l'initiative French Tech (soutien aux start-up en France et à l'international), le programme Société Numérique (formation aux nouveaux usages) et le plan France Très haut débit, le French Tech Central est **un espace de 300 mètres carrés ayant vocation à rassembler une trentaine de services publics différents, dans le but de favoriser les échanges** avec les entrepreneurs, les investisseurs, les chercheurs, les autres acteurs publics, les visiteurs internationaux etc.

Parmi les administrations participantes, la DGFIP et la DGDDI relèvent de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». D'autres administrations, établissements publics et autorités administratives indépendantes (AAI) **relèvent de la mission « Économie »** : la Direccte d'Île-de-France, l'INPI, l'ANFr, la Banque de France, la Caisse des dépôts et consignations (CDC), Bpifrance, Business France, l'Arcep ou encore la CCI Paris Ile-de-France.

Services publics présents au « French Tech Central »
au 1^{er} novembre 2017



Source : Agence du numérique, French Tech Central

Services publics prochainement présents
au « French Tech Central »





autorité de régulation
des communications électroniques
et des postes

ADEME



Agence de l'Environnement
et de la Maîtrise de l'Énergie

{ BnF | Bibliothèque
nationale de France

radiofrance

GROUPE



Source : Agence du numérique, French Tech Central

L'offre du French Tech Central, encore au stade expérimental, semble se structurer plus précisément en trois volets :

❶ des « *master classes* », ou présentations générales des services publics, de leurs domaines d'intervention, des procédures et obligations existantes etc. Ce format généraliste constitue une forme de premier contact pour les entreprises, et peut s'avérer **particulièrement utile pour les jeunes entrepreneurs ou les étrangers**. À titre d'exemple, la *master class* prévue à la suite de la visite de vos rapporteurs spéciaux était organisée par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ;

❷ des « ateliers », de format plus restreint et plus ciblé, rassemblant par exemple entre dix ou vingt participants, sur un thème particulier. Par exemple, là où l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) consacrerait une *master class* à la régulation financière en général, ces ateliers pourraient porter sur l'encadrement des monnaies virtuelles de type *bitcoin*, la technologie *blockchain*, ou encore les nouveautés de la deuxième directive sur les services de paiement (DSP 2) ;

❸ enfin, la possibilité de prendre un rendez-vous individuel direct, sur réservation, avec un agent public identifié et pour un besoin précis : impôts et cotisations sociales, formalités douanières en vue d'une importation ou d'une exportation, recherche de financements publics ou privés, protection de la propriété intellectuelle, régime applicable aux traitements de données à caractère personnel etc. Ces premiers rendez-vous ont d'ores et déjà commencé.

Tous les échanges peuvent avoir lieu en français ou en anglais, ce qui constitue un élément important de qualité du service public, compte tenu des usagers concernés.

2. Une réforme du service public qui pose des questions inédites

Tirer un premier bilan du French Tech Central serait prématuré, l'initiative ayant été lancée il y a un mois seulement. Toutefois, d'après les indications et les chiffres fournis à vos rapporteurs spéciaux, **l'initiative est pour l'instant un succès. Plusieurs centaines de rendez-vous ont déjà été pris, et le taux de remplissage des créneaux est presque complet.**

Le French Tech Central apparaît ainsi comme un exemple concret de modernisation de l'action publique, volontariste et innovant – ce que facilitent, bien sûr, les particularités de l'écosystème. **Le lancement de cette initiative a notamment fait apparaître une série de questions importantes**, qui conditionnent la possibilité d'exporter ce modèle au-delà de *Station F* ou de structures similaires.

a) La mise en place d'un dispositif d'évaluation pertinent

Le premier enjeu est l'évaluation de l'efficacité du dispositif, qui passe par la mise en place d'indicateurs de performance spécifiques. Ceux-ci pourraient par exemple mesurer le nombre de rendez-vous pris, le taux de remplissage, mais aussi, selon des modalités à préciser, les suites données à ces rendez-vous. Il serait souhaitable que les résultats puissent être **analysés au regard des indicateurs de performance généraux de chacun des services publics concernés**, et notamment de la DGFIP et de la DGDDI, qui disposent de données importantes sur leurs usagers.

b) La gestion des effectifs, entre mutualisation et égalité d'accès au service public

La gestion des effectifs constitue un autre enjeu majeur. En effet, la présence des services et organismes publics au sein du French Tech Central, bien qu'intermittente, **mobilise des agents publics¹, et constitue donc, du point de vue du présent rapport, un arbitrage budgétaire.**

Concrètement, l'un des objectifs doit être la mutualisation des effectifs. Par exemple, un agent de la DGFIP pourrait, dans certains cas, répondre à certaines questions au titre de la DGDDI – ne serait-ce que sur la répartition des compétences entre les deux, ou s'agissant de domaines partagés tels que la TVA. De même, **un représentant de Bpifrance pourrait, le cas échéant, orienter les entrepreneurs vers d'autres sources de**

¹ Il est, à ce stade, impossible de chiffrer précisément le nombre d'ETPT consacrés par les différentes structures publiques à cette initiative.

financements publics, proposés par exemple par la région, la Caisse des dépôts et consignations ou les chambres de commerce et d'industrie (CCI).

Une telle possibilité, qui constitue un avantage évident pour l'utilisateur du service public, implique toutefois **une coordination poussée – et souvent nouvelle – entre les différents acteurs sur le plan pratique et logistique** (répartition des créneaux de rendez-vous etc.). Ils doivent également être prêts à conseiller, lorsque cela est pertinent, le recours à **un dispositif ou à un financement qui est parfois en concurrence** avec celui dont ils ont la charge à titre principal.

Pour les agents concernés, tous volontaires, une telle initiative soulève **de nouvelles questions en termes de formation, de carrière, mais aussi de valorisation en interne des tâches accomplies**. Faut-il, ainsi, prévoir une formation spécifique, compte tenu du caractère transversal des échanges avec les entreprises présentes à *Station F* ? Les agents présents au French Tech Central doivent-ils être des spécialistes de cet écosystème ou des « généralistes » ? Comment ces fonctions doivent-elles être prises en compte dans la carrière des agents publics ? Ces questions, bien sûr, se posent avec **davantage d'acuité pour les grandes directions à réseau que sont la DGFIP et la DGDDI**, par rapport aux structures plus autonomes et ayant davantage recours à des agents contractuels.

Enfin, sur le principe, la présence d'agents publics dans les locaux de *Station F*, lieu privé, **ne doit en aucun cas aboutir à limiter l'accès au service publics aux seules entreprises hébergées par l'incubateur**. C'est pourquoi les services proposés au French Tech Central sont **accessibles à tous les usagers du service public, sans discrimination**, et sans que l'appartenance à un programme de *Station F* soit une condition préalable¹.

c) Une comptabilité analytique pour un pilotage budgétaire transversal

Le French Tech Central est par définition une initiative transversale, qui **mobilise de nombreux acteurs publics, et implique une mutualisation poussée** des moyens humains, matériels et financiers.

La pérennisation du dispositif, et son éventuelle transposition à d'autres situations, **implique donc la mise en place d'une comptabilité analytique spécifique**, permettant d'évaluer la part de chacun des acteurs concernés, et de rapporter celle-ci aux résultats obtenus.

Il serait toutefois prématuré de lancer ce chantier dès à présent : le projet est encore à un stade expérimental, et a **besoin plus que toute autre chose de flexibilité et de capacité d'initiative**. De plus, l'Agence du numérique dispose de moyens humains très limités.

¹ Les locaux occupés par l'Agence du numérique au sein de *Station F*, utilisés par le French Tech Central et d'autres agents de ce service, sont d'ailleurs loués dans les conditions de droit commun.

d) Du conseil à l'accomplissement effectif des procédures

Du point de vue de l'utilisateur, la question principale est la nature du service rendu. L'objectif, pour le French Tech Central, est de pouvoir offrir non seulement des informations et des conseils aux usagers, mais aussi **la possibilité d'accomplir directement, sur place et en temps réel, certaines démarches administratives.** Cela implique que les agents présents au sein du French Tech Central aient **la possibilité - aussi bien juridique que technique - d'accéder de façon sécurisée aux dossiers individuels des usagers, c'est-à-dire concrètement au système d'information de leur administration.** Parmi les organismes présents au French Tech Central, certains offrent déjà cette possibilité, grâce à une organisation flexible et des systèmes conçus pour un accès à distance facile.

A contrario, ce mode de fonctionnement **peut s'avérer plus délicat à mettre en œuvre pour une grande direction comme la DGFIP**, organisée depuis longtemps sur une base géographique, et dont les systèmes d'information autant que les procédures sont complexes à faire évoluer. L'enjeu est pourtant très concret : l'administration fiscale est représentée au French Tech Central par la direction des finances publiques compétente pour le département de Paris, mais les start-up présentes à *Station F* sont parfois domiciliées ailleurs en Île-de-France ou même en France¹. **L'agent de l'administration fiscale n'a donc pas accès au dossier du contribuable lors du rendez-vous**, et se limite donc à un rôle de conseil et d'information en matière fiscale - qui peut, d'ailleurs, être tenu par d'autres organismes publics présents sur place. Cet obstacle, toutefois, ne paraît pas rédhibitoire, comme le rappelle **la récente mise en place par la DGFIP de centres d'appels nationaux**, dont les opérateurs ont accès aux dossiers de l'ensemble des contribuables qui les sollicitent.

Ces remarques valent, bien sûr, pour l'ensemble des administrations présentes sur place, étant entendu que **la possibilité de réaliser simplement et directement des démarches administratives, sans se déplacer, est évidemment un axe de modernisation majeur du service public**, qui dépasse largement le seul cas du French Tech Central.

3. Un soutien politique et au niveau des directions générales : une nécessité qui n'est pas dénuée de risques

Le French Tech Central, initiative lancée par une petite structure de pilotage rattachée aux ministères économiques et financiers, a pu être mis en place grâce à **la mobilisation des services de l'État au niveau déconcentré.** Il convient tout particulièrement de saluer **le rôle joué par la préfecture d'Île-de-France et de son secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR)**, qui a œuvré à la mobilisation des différents services.

¹ Les entreprises accueillies par l'incubateur Station F ne peuvent pas y être domiciliées.

C'est pour cette raison que **les services de l'État sont représentés au sein du French Tech Central par les directions régionales**, qu'il s'agisse de l'administration fiscale, de la douane ou encore de la direction des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte).

Cette mobilisation au niveau déconcentré, toutefois, risque de trouver bientôt ses limites¹, comme le montrent par exemple l'obstacle de l'accès au dossier des usagers ne relevant pas du ressort territorial de la direction concernée, ou encore le besoin de règles pérennes de mutualisation des effectifs et de partage des informations. **À terme, une forte implication des directions générales, et donc un soutien politique, apparaît donc indispensable.**

En outre, certaines politiques publiques sont aujourd'hui menées par plusieurs acteurs, dont les compétences sont concurrentes ou du moins insuffisamment définies. **Là encore, il appartient à l'autorité politique de définir clairement le chef de file de chacune des politiques concernées** - par exemple, pour le financement ou l'accompagnement à l'international (cf. *supra*) -, **cette responsabilité ne relevant en aucun cas de l'Agence du numérique.**

Toutefois, bien qu'indispensable, l'implication des responsables politiques et des responsables de programme n'est pas dénuée de risques.

En effet, il apparaît clairement que les premiers succès du French Tech Central tiennent à la liberté d'initiative dont ses responsables ont pu disposer. Le fait que cet espace soit adossé à un projet privé, *Station F*, et s'inscrive dans la dynamique dont bénéficie celui-ci, semble à cet égard constituer un facteur de succès important.

Vos rapporteurs spéciaux appellent donc les responsables politiques et les directions générales à se mobiliser pour faciliter la réussite de cette initiative, **tout en veillant, à ce stade, à préserver les marges de manœuvre et les possibilités d'expérimentations qui caractérisent le projet.**

4. Une initiative reproductible sous certaines conditions, qui n'a pas les mêmes objectifs que les Maisons de services au public

L'exemple du French Tech Central, avec les questions qu'il pose, pourraient trouver à s'appliquer **au-delà du cas particulier des start-up de *Station F***, et constituer un modèle de réforme du service public fondé sur le paradigme suivant : **partir des besoins des usagers, plutôt que des missions de chaque administration ou organisme, trop souvent divisées en silos.**

¹ Le problème ne se pose pas, en revanche, pour les organismes publics ayant une compétence nationale et/ou des procédures plus flexibles que celles des grandes directions à réseau.

Cette conception, que l'on retrouve d'ailleurs fréquemment dans les documents budgétaires et autres contrats d'objectifs et de performance (COP) des administrations, trouve là une traduction concrète : si un entrepreneur se demande « *comment exporter au plus vite ?* », il doit pouvoir trouver sur place et rapidement l'ensemble des réponses.

La reproductibilité d'une telle initiative est toutefois soumise à plusieurs conditions. Il convient, à cet égard, de distinguer deux niveaux d'ambition.

D'abord, la transposition du French Tech Central au sein de l'écosystème des start-up innovantes ne semble pas poser de difficulté à moyen terme, sous réserve bien sûr d'apporter des réponses aux questions évoquées ci-dessus. Cet écosystème est bien structuré, connu des pouvoirs publics, et particulièrement en attente de tels services. Des espaces similaires au French Tech Central **pourraient ainsi être créés dans les treize « métropoles French Tech »**, la plupart de ces écosystèmes labellisés disposant d'ailleurs d'un ou plusieurs bâtiments emblématiques, **voire même, à terme, dans les vingt-deux « hubs French Tech »**, avec dans ce cas une spécialisation (internationalisation des PME/investissement en France, visa, expatriation etc.). Si cette initiative fait la preuve de son efficacité, **elle pourrait constituer un levier puissant de dynamisation et d'attractivité des territoires pour les start-up**, du fait de la facilité de sa mise en œuvre.

Au-delà des PME innovantes, d'autres configurations particulières pourraient s'inspirer de cette démarche, dès lors qu'il existe une concentration d'utilisateurs relativement homogènes et ayant des besoins spécifiques - on pourrait citer, par exemple, les campus universitaires.

En revanche, cette initiative ne semble pas transposable telle quelle à l'ensemble des services publics sur le territoire. Certes, la logique qui sous-tend le French Tech Central rappelle **celle des Maisons de services au public (MSAP)** : « *les Maisons de services au public délivrent une offre de proximité et de qualité à l'attention de tous les publics. En un lieu unique, les utilisateurs sont accompagnés par des agents dans leurs démarches de la vie quotidienne. De l'information à l'accompagnement sur des démarches spécifiques, les Maisons de services au public articulent présence humaine et outils numériques¹* ». **Il existe aujourd'hui 1 150 MSAP ouvertes ou en cours d'ouverture, réparties sur l'ensemble du territoire national²**, dont sont partenaires sept opérateurs nationaux : Pôle emploi, la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (MSA), ainsi que La Poste et GRDF.

¹ Source : commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

² Source : commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), chiffres au 22 septembre 2017.

D'après le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'utilisateur-type est « *une femme, âgée de 40 à 60 ans, habitant généralement la communauté de communes d'implantation de la MSAP, qui se renseigne principalement sur : les aides et les prestations sociales (CMU, RSA, etc.) ; l'emploi et la formation ; mais aussi sur l'accès aux outils numériques, le logement, l'énergie, l'accès au droit et les aspects juridiques* ».

Les MSAP répondent donc à un objectif très différent : là où le French Tech Central vise à répondre à des problématiques très ciblées et propres aux PME innovantes (propriété intellectuelle, internationalisation, données personnelles etc.), **les MSAP ont un impératif d'accessibilité du service public et de cohésion sociale et territoriale**, qui repose de surcroît sur des opérateurs publics dotés d'un réseau territorial existant, et de procédures normalisées à l'échelle nationale.

V. LE PLAN « FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT » : UNE MOBILISATION QUI N'EST PAS ENCORE À LA HAUTEUR DE L'AMBITION

A. UN NOUVEL ÉCHANCHIER BUDGÉTAIRE POUR PRÉCISER L'OBJECTIF DE COUVERTURE DU TERRITOIRE EN 2022

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 engagé¹.

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.**

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

- **6 à 7 milliards d'euros de financement privé dans les territoires urbains, couvrant 55 % de la population**, soit 10 % du territoire et 3 600 communes. Dans ces zones « conventionnées », 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, avec une technologie **intégralement en fibre optique** (*Fiber to the Home - FttH*) ;

¹ 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.

- **13 à 14 milliards d'euros pour les réseaux d'initiative publique (RIP) dans les territoires ruraux**, couvrant 45 % de la population. Dans ces zones moyennement ou peu denses, dites « non conventionnées », le déploiement se fait à l'initiative des collectivités territoriales, avec un financement à **moitié par les opérateurs eux-mêmes** (dans le cadre de co-financements), et à **moitié par des subventions publiques** (État pour 3,3 milliards d'euros, collectivités territoriales, Union européenne). Les réseaux déployés sont publics et ouverts à tous les opérateurs, et peuvent reposer sur des technologies intermédiaires (cuivre, câble etc.).

Sont considérés comme des réseaux « très haut débit » les réseaux offrant un débit supérieur à 30 Mbits/seconde, **y compris avec le recours à des technologies traditionnelles** : réseaux cuivre/DSL et câble modernisés (*Fiber to the Node - FttN*), satellite, boucles locales radio, 4G.

En revanche, seuls les réseaux entièrement en fibre optique jusqu'à l'abonné (*Fiber to the Home - FttH*) offrent un débit optimal, quasiment illimité, identique en zone rurale et en zone urbaine, et identique en réception (débit descendant) et en émission (débit ascendant) de données. L'objectif du plan France Très haut débit pour 2022 doit donc être distingué de la couverture du territoire en fibre optique.

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire, le rapport d'activité 2015-2016 de l'Agence du numérique, et l'Observatoire France Très haut débit

Sur le plan budgétaire, la participation de l'État au plan « France Très haut débit » a d'abord été portée, à hauteur de 900 millions d'euros, par 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). **Depuis 2014, les crédits restants, soit un total de 2,1 milliards d'euros, sont inscrits sur le programme 343 « Plan France très haut débit ».**

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

(crédits de titre 6 – intervention) (en millions d'euros)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Échéancier initial	AE	1 412	188	150	208	25	3	1,6	0
	CP					220	561,95	571,59	372,85
Crédits LFI	AE	1 412	188	409,5	208				
	CP								
Crédits exécutés	AE	1 104	721,9						
	CP								

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

Le déploiement plus rapide que prévu du plan France Très haut débit en zone rurale ayant donné lieu à des décaissements d'AE supérieurs aux crédits ouverts en 2016 (cf. tableau ci-dessus), les ouvertures de crédits en ont été revues à la hausse en loi de finances initiale pour 2017.

Le présent projet de loi de finances pour 2018 fixe donc un nouvel échéancier pour la période 2018-2022, avec 208 millions d'euros d'AE prévus pour l'exercice 2018. Comme prévu, aucune ouverture de CP n'est demandée en 2018, 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, et donc entre la consommation d'AE et de CP. **Les premiers crédits de paiement devraient être inscrits en loi de finances pour 2019.**

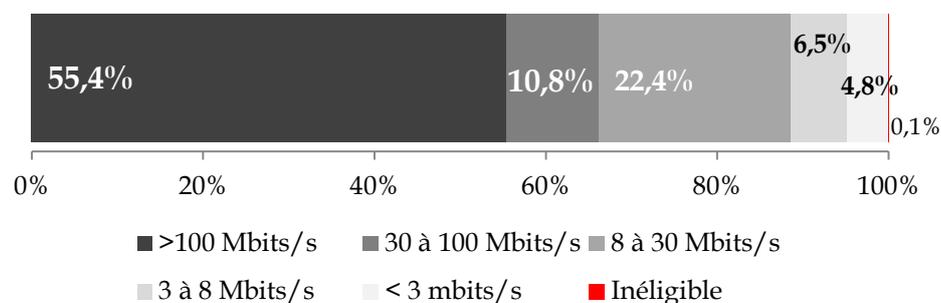
Une petite partie des crédits du nouvel échéancier correspond à la couverture des « zones blanches » en matière de téléphonie mobile, et à terme en 3G/4G, pour lesquels 24,5 millions d'euros en AE avaient été débloqués en loi de finances initiale pour 2017.

B. UN DÉPLOIEMENT ENCORE TROP LENT EN ZONE RURALE

L'objectif intermédiaire de 50 % des foyers couverts en très haut débit en 2017 a été atteint avec un an d'avance, fin 2016.

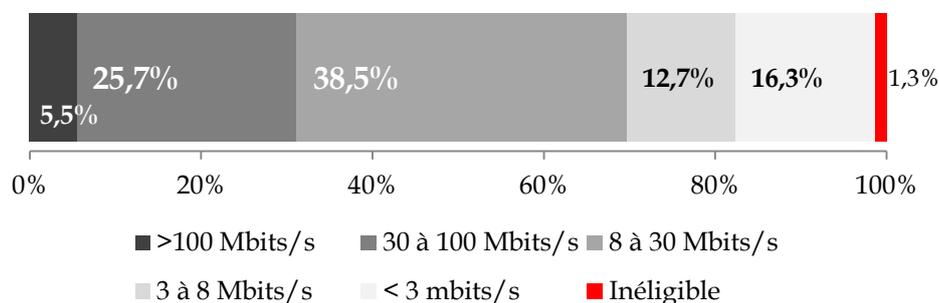
Dans les territoires urbains, le déploiement du très haut débit atteint même 66,2 % des locaux concernés, dont 55,4 % de FttH.

Déploiement du plan France Très haut débit au 31 décembre 2016 dans les zones urbaines



En revanche, le déploiement des réseaux d'initiative publique dans les territoires ruraux est bien moins satisfaisant : seuls 31,2 % des ménages et locaux professionnels ont accès au très haut débit, dont une petite part seulement (5,5 %) peut bénéficier de la FttH.

Déploiement du plan France Très haut débit au 31 décembre 2016 dans les territoires ruraux (réseaux d'initiative publique)



Couverture des ménages et des locaux professionnels dans les territoires urbains par catégorie de débit sur l'ensemble des technologies filaires (cuivre/DSL, câble coaxial, FttH).

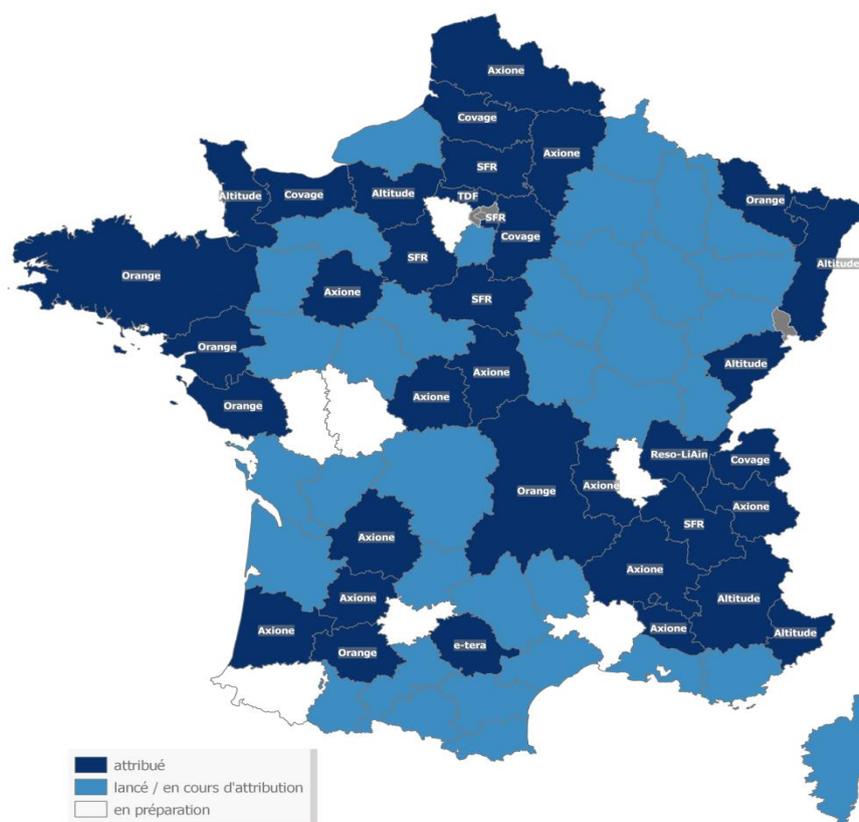
Source : Observatoire France Très haut débit.

Ces chiffres nationaux dissimulent par ailleurs des réalités locales extrêmement hétérogènes, où les retards des procédures administrative s'ajoutent aux difficultés opérationnelles. Selon l'Agence du numérique, le déploiement d'un RIP peut prendre jusqu'à cinq ou six ans, toutes étapes confondues (diagnostic, adoption du schéma départemental d'aménagement numérique, préparation du projet, choix du constructeur et de l'exploitant, attribution des marchés, construction du réseau etc.). **Sur le terrain, des délais plus longs encore sont parfois constatés pour chacune de ces phases.**

Au 1^{er} juillet 2017, 83 projets de collectivités territoriales, couvrant 91 départements, avaient reçu un accord préalable de principe de l'État. Parmi ces projets, 38 ont reçu une décision de financement, dont 26 sont en phase d'exécution de la convention. Ces projets prévoient le déploiement de 8,1 millions de prises FttH et environ 850 000 prises FttN¹. D'après l'Agence du numérique, d'ici à la fin d'année 2017, un accord préalable de principe devrait être notifié pour un projet supplémentaire, représentant quelque 300 000 prises FttH supplémentaires.

¹ Source : projet annuel de performances.

Déploiement des réseaux d'initiative publique (RIP) dans les territoires ruraux (octobre 2017)



Source : Agence du numérique. France métropolitaine seulement.

En résumé, le déploiement des réseaux d'initiative publique est insuffisant, et ceci d'autant plus que la Cour des comptes estimait, dans son rapport du 31 janvier 2017 sur le sujet¹, que **le coût total du plan France Très haut débit pourrait être dépassé**, à 34,9 milliards d'euros au lieu de 20 milliards d'euros sur la période. La Cour des comptes observait entre autres que « *l'insuffisance du co-investissement privé compromet l'atteinte de l'objectif de 100 % en 2022. Les juridictions financières appellent donc à actualiser les objectifs, à mieux prendre en compte les technologies alternatives à la fibre optique jusqu'à l'abonné, afin de construire un « mix technologique » moins coûteux, et à intégrer un objectif de haut débit minimal pour tous* ».

C. PROPOSITIONS POUR RENDRE CRÉDIBLE L'OBJECTIF DE 2022, ET POUR ATTEINDRE UNE COUVERTURE EN FIBRE OPTIQUE EN 2025

Dans ce contexte, et alors que la transformation numérique bouleverse aujourd'hui tous les secteurs de l'économie, de la TPE/PME à la grande entreprise, il importe de réaffirmer que **la couverture du territoire en**

¹ Cour des Comptes, *Les réseaux fixes de haut et très haut débit : un premier bilan*, 31 janvier 2017.

très haut débit doit rester une priorité nationale, et que la couverture intégrale en fibre optique doit demeurer l'objectif ultime.

Lors de la conférence des territoires, le 17 juillet 2017, le Président de la République a réaffirmé l'objectif d'une couverture du territoire en très haut débit d'ici 2022, notamment par la mobilisation de toutes les solutions technologiques en complément de la fibre optique, y compris le cas échéant des technologies non filaires telles que les fréquences hertziennes récemment libérées ou la 4G pour les zones où le déploiement de réseaux physiques est trop onéreux.

Si vos rapporteurs spéciaux saluent cette ambition renouvelée, ils appellent toutefois à ce que « l'objectif intermédiaire » d'un « bon haut débit pour tous » en 2020 (supérieure à 8 Mbits/seconde), annoncé le même jour par le Président de la République, n'ait pas pour effet de décaler à plus long terme l'objectif du très haut débit pour tous.

Surtout, vos rapporteurs spéciaux soulignent que les annonces du Président de la République manquent à ce jour de garanties ou de perspectives précises dans quatre domaines :

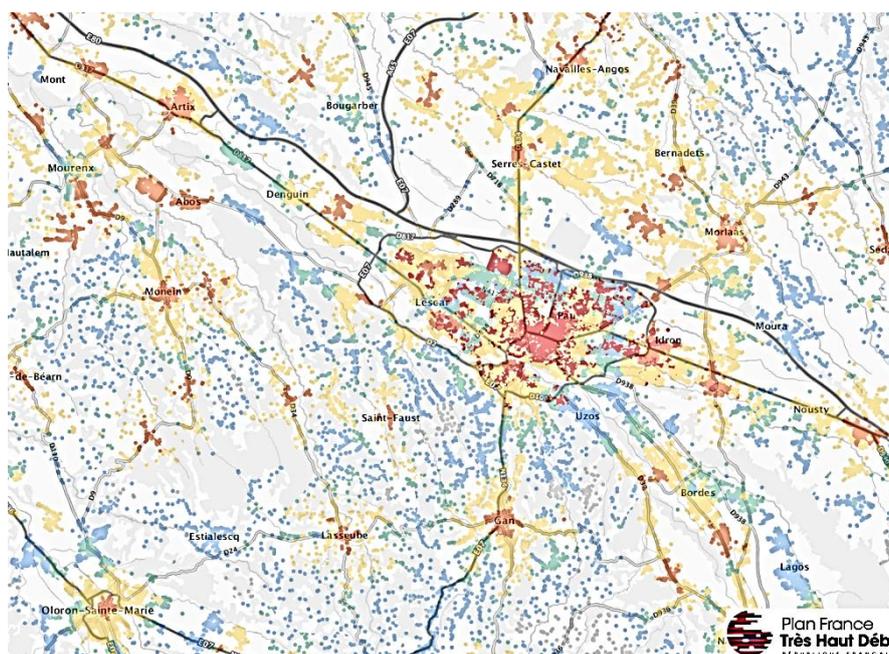
- premièrement, l'ambition réaffirmée d'une couverture intégrale en très haut débit en 2022 ne s'accompagne d'aucun engagement financier supplémentaire, alors même que la Cour des comptes a identifié des risques de dépassements importants. Compte tenu de la contrainte budgétaire, vos rapporteurs spéciaux appellent à une nette accélération des procédures en cours, afin de tirer parti des conditions actuelles des marchés financiers, c'est-à-dire des taux relativement faibles encourageant les opérateurs et les investisseurs, notamment institutionnels, à investir dans des infrastructures de communication dont la rentabilité est à long terme. En effet, les réseaux d'initiative publique ont pour vocation de répondre à une carence potentielle de l'initiative privée, qui se concentre plus naturellement sur les zones denses, donc plus rapidement rentables ; les conditions actuelles rendent le déploiement des réseaux dans les zones non denses plus intéressantes aujourd'hui, ce qui pourrait constituer une réponse partielle à l'enjeu budgétaire ;

- deuxièmement, il conviendrait d'utiliser dès maintenant, lorsque nécessaire, la possibilité d'obtenir de la part des opérateurs des engagements contraignants. Cette possibilité a été créée par l'article 78 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, sous la forme d'une disposition codifiée à l'article L. 33-13 du code des postes et des communications électroniques : « le ministre chargé des communications électroniques peut accepter, après avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, les engagements, souscrits auprès de lui par les opérateurs, de nature à contribuer à l'aménagement et à la couverture des zones peu denses du territoire par les réseaux de communications électroniques et à favoriser l'accès des opérateurs à ces réseaux. L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en **contrôle le respect et**

sanctionne les manquements constatés dans les conditions prévues à l'article L. 36-11 », c'est-à-dire par des sanctions financières pouvant atteindre 3 % du chiffre d'affaires annuel mondial de l'opérateur. Cet article pourrait d'ailleurs être modifié afin d'inclure dans son champ les zones denses, pour lesquels il pourrait être utile de disposer également d'un instrument contraignant ;

- troisièmement, un effort supplémentaire pourrait être fait pour mobiliser les citoyens et les décideurs, en s'appuyant notamment sur des outils tels que la carte mise en ligne par l'Observatoire France très haut débit, qui permet de visualiser, en temps réel et sur tout le territoire, le déploiement des réseaux (cf. extrait ci-dessous). A contrario, il convient d'exercer **une vigilance accrue sur la communication des opérateurs, en sanctionnant la confusion parfois entretenue entre déploiement du très haut débit et de la fibre optique *jusqu'à l'abonné ;***

Extrait de la carte interactive de l'Observatoire France Très haut débit



Source : <https://observatoire.francethd.fr/>, octobre 2017.

- quatrièmement, et surtout, il est impératif de ne pas perdre de vue que l'objectif ultime est bien la couverture intégrale du territoire en fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH), non pas seulement en « très haut débit », qui n'offre pas un débit suffisant pour le développement économique et donc la cohésion des territoires.

À cet égard, les premières années du plan France Très haut débit sont riches en enseignements sur les difficultés financières, procédurales et opérationnelles que rencontrent les projets de déploiement des réseaux. Dès lors, il est impératif que l'État fixe au plus vite des objectifs ambitieux - et contraignants - pour les prochaines années, au-delà de 2022, et qu'il se donne les moyens juridiques et financiers de les atteindre.

D'après les éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux, l'année 2025 pourrait constituer une échéance à la fois crédible et ambitieuse pour une couverture quasi-intégrale du territoire en fibre optique jusqu'à l'abonné, hors zones particulièrement inaccessibles.

À l'instar du présent projet de loi de finances, qui fixe - enfin - un échéancier pour la fin du plan France Très haut débit, le projet de loi de finances pour 2019 devrait fournir une prévision de décaissement des AE et des CP en vue de la couverture intégrale du territoire en fibre optique.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES PERMANENTS DE LA MISSION « ÉCONOMIE »

1. Programme 134 « Développement des entreprises et régulations »

(en AE) (en euros)

<u>Autorisations d'engagement (AE)</u>		Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Evolution LFI 2018/ LFI 2017	
Action 2 - Commerce, Artisanat et Services	Total :	87 983 985	61 896 986	57 422 031	-4 474 955	-7,23%
	Titre 2 :	31 926 409	32 909 123	32 234 168	-674 955	-2,05%
	Titre 3 :	13 385 152	7 575 759	6 948 921	-626 838	-8,27%
	Titre 6 :	42 512 912	21 412 104	18 238 942	-3 173 162	-14,82%
Action 3 - Actions en faveur des entreprises industrielles	Total :	240 574 625	265 913 507	246 254 324	-19 659 183	-7,39%
	Titre 2 :	91 459 415	97 943 531	97 431 462	-512 069	-0,52%
	Titre 3 :	64 243 371	4 427 429	4 527 429	100 000	2,26%
	Titre 6 :	144 871 839	163 542 547	144 295 433	-19 247 114	-11,8%
Action 4 - Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	Total :	162 566 909	162 329 451	196 978 000	34 648 549	21,34%
	Titre 3 :	30 796 853	31 542 267	57 490 000	25 947 733	82,26%
	Titre 6 :	131 770 056	130 787 184	139 488 000	8 700 816	6,65%
Action 7 - Développement international des entreprises et attractivité du territoire	Total :	96 250 483	170 059 558	153 889 558	-16 170 000	-9,51%
	Titre 3 :	96 250 483	170 059 558	153 889 558	-16 170 000	-9,51%
	Titre 6 :	0	0	0	0	#DIV/0!
Action 8 - Expertise, conseil et inspection	Total :	17 896 931	19 945 446	18 784 702	-1 160 744	-5,82%
	Titre 2 :	17 889 479	19 882 514	18 784 702	-1 097 812	-5,52%
	Titre 3 :		59 432	0	-59 432	-100,00%
	Titre 5 :	7 452	3 500	0	-3 500	-100,00%
Action 13 - Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	Total :	21 384 726	23 143 069	53 575 779	30 432 710	131,50%
	Titre 2 :	14 996 500	15 714 090	15 575 779	-138 311	-0,88%
	Titre 3 :	6 388 226	7 428 979	38 000 000	30 571 021	411,51%
Action 15 - Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	Total :	30 499 230	21 504 247	21 656 498	152 251	0,71%
	Titre 2 :	15 853 433	17 156 329	16 256 498	-899 831	-5,24%
	Titre 3 :	14 104 435	3 587 918	4 620 000	1 032 082	28,8%
	Titre 5 :	541 362	760 000	780 000	20 000	2,63%
Action 16 - Régulation concurrentielle des marchés	Total :	67 690 064	75 240 867	71 965 264	-3 275 603	-4,35%
	Titre 2 :	66 213 053	72 628 099	69 770 074	-2 858 025	-3,94%
	Titre 3 :	1 476 938	2 612 768	2 195 190	-417 578	-15,98%
Action 17 - Protection économique du consommateur	Total :	116 953 758	121 164 319	115 165 741	-5 998 578	-4,95%
	Titre 2 :	104 426 333	108 380 011	106 413 011	-1 967 000	-1,81%
	Titre 3 :	3 275 434	3 823 172	3 348 094	-475 078	-12,43%
	Titre 6 :	8 799 355	8 961 136	5 404 636	-3 556 500	-39,69%

Action 18 - Sécurité du consommateur	Total :	46 233 062	45 427 553	43 517 023	-1 910 530	-4,21%
	Titre 2 :	45 238 904	43 846 685	42 189 603	-1 657 082	-3,78%
	Titre 3 :	993 203	1 577 368	1 327 420	-249 948	-15,85%
	Titre 6 :	955	3 500	0	-3 500	-100,00%
Action 20 - Financement des entreprises	Total :	23 000 000	24 883 001	48 000 000	23 116 999	92,90%
	Titre 6 :	23 000 000	24 883 001	48 000 000	23 116 999	92,90%
Action 21 - Développement du tourisme	Total :	6 131 433	2 314 376	742 643	-1 571 733	-67,91%
	Titre 3 :	4 754 835	587 261	742 643	155 382	26,46%
	Titre 6 :	1 376 598	1 727 115	0	-1 727 115	-100,00%
Action 22 - Économie sociale et solidaire	Total :	6 077 013	4 920 570	150 000	-4 770 570	-96,95%
	Titre 3 :	259 433	720 000		-720 000	-100,00%
	Titre 6 :	5 817 580	4 200 570	150 000	-4 050 570	-96,43%
TOTAL Programme 134	Total :	940 715 921	998 742 950	1 028 101 563	29 358 613	2,94%
	Titre 2 :	400 549 988	408 460 382	398 655 297	-9 805 085	-2,40%
	Titre 3 :	240 778 453	234 001 911	273 089 255	39 087 344	16,70%
	Titre 5 :	1 153 572	763 500	780 000	16 500	2,16%
	Titre 6 :	358 233 908	355 517 157	355 577 011	59 854	0,02%

(en CP) (en euros)

<u>Crédits de paiement (CP)</u>		Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Evolution LFI 2018/ LFI 2017	
Action 2 - Commerce, Artisanat et Services	Total :	78 183 442	55 396 986	54 454 830	-942 156	-1,70%
	Titre 2 :	31 926 409	32 909 123	32 234 168	-674 955	-2,05%
	Titre 3 :	11 914 714	7 575 759	6 948 921	-626 838	-8,27%
	Titre 6 :	34 182 807	14 912 104	15 271 741	359 637	2,41%
Action 3 - Actions en faveur des entreprises industrielles	Total :	185 169 347	268 801 919	248 480 272	-20 321 647	-7,56%
	Titre 2 :	91 459 415	97 943 531	97 431 462	-512 069	-0,52%
	Titre 3 :	64 037 988	4 427 429	4 527 429	100 000	2,26%
	Titre 6 :	89 671 944	166 430 959	146 521 381	-19 909 578	-11,96%
Action 4 - Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	Total :	162 573 346	162 329 451	176 978 000	14 648 549	9,02%
	Titre 3 :	30 803 290	31 542 267	37 490 000	5 947 733	18,86%
	Titre 6 :	131 770 056	130 787 184	139 488 000	8 700 816	6,65%
Action 7 - Développement international des entreprises et attractivité du territoire	Total :	96 553 037	170 059 558	154 889 558	-15 170 000	-8,92%
	Titre 3 :	96 250 485	170 059 558	154 889 558	-15 170 000	-8,92%
Action 8 - Expertise, conseil et inspection	Total :	17 896 931	19 945 446	18 807 228	-1 138 218	-5,71%
	Titre 2 :	17 889 479	19 882 514	18 784 702	-1 097 812	-5,52%
	Titre 3 :	7 452	59 432	22 526	-36 906	-62,10%
	Titre 6 :	0	3 500	0	-3 500	-100,00%
Action 13 - Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	Total :	20 982 567	23 143 069	27 045 779	3 902 710	16,86%
	Titre 2 :	14 996 500	15 714 090	15 575 779	-138 311	-0,88%
	Titre 3 :	5 918 656	7 428 979	11 470 000	4 041 021	54,40%
	Titre 5 :	67 411		0		

Action 15 - Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	Total :	20 533 586	22 604 247	21 656 498	-947 749	-4,19%
	Titre 2 :	15 853 433	17 156 329	16 256 498	-899 831	-5,24%
	Titre 3 :	3 900 120	4 687 918	4 620 000	-67 918	-1,45%
	Titre 5 :	780 033	760 000	780 000	20 000	2,63%
Action 16 - Régulation concurrentielle des marchés	Total :	67 754 403	75 212 099	72 165 058	-3 047 041	-4,05%
	Titre 2 :	66 213 053	72 628 099	69 770 074	-2 858 025	-3,94%
	Titre 3 :	1 541 339	2 584 000	2 394 984	-189 016	-7,31%
Action 17 - Protection économique du consommateur	Total :	117 152 716	121 121 389	115 470 465	-5 650 924	-4,67%
	Titre 2 :	104 426 333	108 380 011	106 413 011	-1 967 000	-1,81%
	Titre 3 :	3 095 413	3 780 242	3 652 818	-127 424	-3,37%
	Titre 6 :	9 504 454	8 961 136	5 404 636	-3 556 500	-39,69%
Action 18 - Sécurité du consommateur	Total :	46 136 114	45 410 185	43 637 837	-1 772 348	-3,90%
	Titre 2 :	45 238 904	43 846 685	42 189 603	-1 657 082	-3,78%
	Titre 3 :	896 255	1 560 000	1 448 234	-111 766	-7,16%
	Titre 6 :	955	3 500	0	-3 500	-100,00%
Action 20 - Financement des entreprises	Total :	23 000 000	24 883 001	48 000 000	23 116 999	92,90%
	Titre 6 :	23 000 000	24 883 001	48 000 000	23 116 999	92,90%
Action 21 - Développement du tourisme	Total :	3 570 272	4 190 460	1 846 026	-2 344 434	-55,95%
	Titre 3 :	2 128 174	2 463 345	1 846 026	-617 319	-25,06%
	Titre 6 :	1 442 098	1 727 115	0	-1 727 115	-100,00%
Action 22 - Économie sociale et solidaire	Total :	3 957 288	4 729 112	0	-4 729 112	-100,00%
	Titre 3 :	271 208	720 000	0	-720 000	-100,00%
	Titre 6 :	3 686 080	4 009 112	0	-4 009 112	-100,00%
TOTAL Programme 134	Total :	861 158 127	997 826 922	983 431 551	-14 395 371	-1,44%
	Titre 2 :	400 549 988	408 460 382	398 655 297	-9 805 085	-2,40%
	Titre 3 :	225 829 108	236 888 929	229 310 496	-7 578 433	-3,20%
	Titre 5 :	1 133 472	760 000	780 000	20 000	2,63%
	Titre 6 :	293 645 559	351 717 611	354 685 758	2 968 147	0,84%

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

2. Programme 220 « Statistiques et études économiques »*(en AE) (en euros)*

<u>Autorisations d'engagement (AE)</u>		Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution LFI 2018/ LFI 2017	
Action 1 - Infrastructure et statistique	Total :	128 241 821	137 706 030	134 935 546	-2 770 484	-2,01%
	Titre 2 :	98 233 635	105 113 856	104 207 048	-906 808	-0,86%
	Titre 3 :	8 455 008	8 261 093	9 869 717	1 608 624	19,47%
	Titre 5 :	468 006				
	Titre 6 :	21 085 172	24 331 081	20 858 781	-3 472 300	-14,27%
Action 2 - Information sur les entreprises et synthèses économiques	Total :	52 792 262	54 896 606	56 433 634	1 537 028	2,80%
	Titre 2 :	49 995 327	52 417 429	53 471 704	1 054 275	2,01%
	Titre 3 :	2 613 018	2 479 177	2 961 930	482 753	19,47%
	Titre 5 :	183 917				
Action 3 - Information démographique et sociale	Total :	67 033 724	71 866 702	70 948 280	-918 422	-1,28%
	Titre 2 :	60 987 142	64 922 718	62 652 143	-2 270 575	-3,50%
	Titre 3 :	5 911 553	6 943 984	8 296 137	1 352 153	19,47%
	Titre 5 :	135 029				
Action 5 - Soutien	Total :	141 286 927	132 122 967	142 622 470	10 499 503	7,95%
	Titre 2 :	101 401 337	93 199 531	96 594 116	3 394 585	3,64%
	Titre 3 :	38 042 318	36 064 179	39 074 984	3 010 805	8,35%
	Titre 5 :	1 838 281	2 859 257	6 953 370	4 094 113	143,19%
	Titre 6 :	4 991				
Action 6 - Action régionale	Total :	53 268 037	58 118 182	54 885 397	-3 232 785	-5,56%
	Titre 2 :	52 881 249	57 188 431	53 774 602	-3 413 829	-5,97%
	Titre 3 :	386 788	929 751	1 110 795	181 044	19,47%
Action 7 - Formation initiale	Total :		4724594	4 957 469		
	Titre 2 :		4724594	4 957 469		
TOTAL Programme 220	Total :	442 622 771	459 435 081	464 782 796	5 347 715	1,16%
	Titre 2 :	363 498 690	377 566 559	375 657 082	-1 909 477	-0,51%
	Titre 3 :	55 408 685	54 678 184	61 313 563	6 635 379	12,14%
	Titre 5 :	2 625 233	2 859 257	6 953 370	4 094 113	143,19%
	Titre 6 :	21 090 163	24 331 081	20 858 781	-3 472 300	-14,27%

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

(en CP) (en euros)

<u>Crédits de paiement (CP)</u>		Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution LFI 2018/ LFI 2017	
Action 1 - Infrastructure et statistique	Total :	128 342 016	137 706 030	133 342 596	-4 363 434	-3,17%
	Titre 2 :	98 233 635	105 113 856	104 207 048	-906 808	-0,86%
	Titre 3 :	8 747 654	8 261 093	8 276 767	15 674	0,19%
	Titre 5 :	326 631				
	Titre 6 :	21 034 096	24 331 081	20 858 781	-3 472 300	-14,27%
Action 2 - Information sur les entreprises et synthèses économiques	Total :	52 528 005	54 896 606	56 124 524	1 227 918	2,24%
	Titre 2 :	49 995 327	52 417 429	53 471 704	1 054 275	2,01%
	Titre 3 :	2 360 094	2 479 177	2 652 820	173 643	7,00%
	Titre 5 :	172 584				
Action 3 - Information démographique et sociale	Total :	67 164 733	71 866 702	70 033 567	-1 833 135	-2,55%
	Titre 2 :	60 987 142	64 922 718	62 652 143	-2 270 575	-3,50%
	Titre 3 :	6 023 723	6 943 984	7 381 424	437 440	6,30%
	Titre 5 :	153 868				
Action 5 - Soutien	Total :	138 669 798	132 122 967	136 124 814	4 001 847	3,03%
	Titre 2 :	101 401 337	93 199 531	96 594 116	3 394 585	3,64%
	Titre 3 :	35 256 713	36 064 179	32 532 197	-3 531 982	-9,79%
	Titre 5 :	2 006 748	2 859 257	6 998 501	4 139 244	144,77%
	Titre 6 :	5 000				
Action 6 - Action régionale	Total :	53 251 316	58 118 182	54 756 378	-3 361 804	-5,78%
	Titre 2 :	52 881 249	57 188 431	53 774 602	-3 413 829	-5,97%
	Titre 3 :	370 067	929 751	981 776	52 025	5,60%
Action 7 - Formation	Total :		4 724 594	4 957 469		
	Titre 2 :		4 724 594	4 957 469		
TOTAL Programme 220	Total :	439 955 868	459 435 081	455 339 348	-4 095 733	-0,89%
	Titre 2 :	363 498 690	377 566 559	375 657 082	-1 909 477	-0,51%
	Titre 3 :	52 758 251	54 678 184	51 824 984	-2 853 200	-5,22%
	Titre 5 :	2 659 831	2 859 257	6 998 501	4 139 244	144,77%
	Titre 6 :	21 039 096	24 331 081	20 858 781	-3 472 300	-14,27%

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

3. Programme 305 « Stratégie économique et fiscale »*(en AE = CP) (en euros)*

		Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution LFI 2018/ 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 :	323 204 947	327 598 021	332 320 308	4 722 287	1,44%
	Titre 2 :	63 346 313	64 498 293	67 119 149	2 620 856	4,06%
	Titre 3 :	258 449 416	261 899 728	264 001 159	2 101 431	0,80%
	Titre 6 :	1 409 218	1 200 000	1 200 000	0	0,00%
Action 2 - Développement international de l'économie française	Total :	83 438 609	84 463 837	85 782 622	1 318 785	1,56%
	Titre 2 :	70 680 583	70 704 506	71 532 622	828 116	1,17%
	Titre 3 :	12 596 501	12 859 331	13 100 000	240 669	1,87%
	Titre 5 :	147 084	900 000	1 150 000	250 000	27,78%
	Titre 6 :	13 295				
Titre 7 :	1 146					
Action 3 - Élaboration de la législation fiscale	Total :	15 246 466	16 099 180	16 632 214	533 034	3,31%
	Titre 2 :	15 246 466	16 099 180	16 632 214	533 034	3,31%
TOTAL Programme 305	Total :	421 890 022	428 161 038	434 735 144	6 574 106	1,54%
	Titre 2 :	149 273 362	151 301 979	155 283 985	3 982 006	2,63%
	Titre 3 :	271 045 917	274 759 059	277 101 159	2 342 100	0,85%
	Titre 5 :	147 084	900 000	1 150 000	250 000	27,78%
	Titre 6 :	1 422 513	1 200 000	1 200 000	0	0,00%
	Titre 7 :	1 146				

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

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA MISSION « ÉCONOMIE »

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté les cinq amendements de crédits suivants à la mission « Économie » :

- **l'amendement n° II-1178 du Gouvernement**, adopté avec l'avis favorable de la commission, **minore de 7 millions d'euros (en AE et CP) les crédits de la mission « Économie », afin de gager le relèvement de la taxe affectée à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)** adoptée par l'Assemblée nationale à l'article 19 du présent projet de loi de finances. Cette minoration de crédits porte sur le programme 134 « Développement des entreprises et régulations », et plus précisément, d'après l'exposé sommaire, sur l'action 20 « Financement des entreprises ». **La subvention versée par l'État à Bpifrance Financement au titre de ses activités de garantie en faveur des PME, qui sont discrétionnaires, passerait donc de 48 millions d'euros à 41 millions d'euros ;**

- **les amendements identiques n° II-1547 et n° II-1552**, présentés respectivement par Damien Adam et par Olivia Grégoire, visant à **majorer de 3,1 millions d'euros (en AE et CP) les crédits du programme 134 « Développement des entreprises et régulation », et plus précisément de l'action 17 « Protection économique du consommateur »**. Cette action porte les subventions versées à quinze associations de consommateurs, à l'Institut national de la consommation (INC), au Centre européen des consommateurs français et au Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC). **Ces subventions affichent une baisse de 40 % dans le projet de loi de finances pour 2018, qu'il est proposé de ramener à 5 %, afin de préserver les moyens et donc l'indépendance de ces organismes**, sans pour autant remettre en cause la nécessité de réaliser des économies de fonctionnement. **Le Gouvernement et la commission ont donné un avis favorable à cette atténuation de l'effort demandé en 2018**. Les crédits seraient transférés du programme 305 « Stratégie économique et fiscale », qui porte notamment la subvention versée à la Banque de France, où des gisements d'économies existent;

- **l'amendement n° II-1868 présenté par Joël Giraud**, rapporteur général de la commission des finances, visant à **majorer de 2 millions d'euros (en AE et CP) les crédits du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac)**. La dotation du Fisac pour 2018 passerait ainsi de 11,03 millions d'euros à **13,03 millions d'euros en CP**. Présenté comme un amendement de compromis, au regard notamment des autres amendements déposés par nos collègues députés, celui-ci a reçu un **avis favorable du Gouvernement**. Le ministre de l'économie et des finances,

Bruno Le Maire, a ainsi déclaré en séance publique : « chose promise, chose due : en réponse à toutes les interpellations (...), nous avons dit être prêts à faire un effort sur le Fisac. Je salue le caractère raisonnable de l'effort demandé par le rapporteur général ». Les crédits seraient là encore transférés du programme 305 « Stratégie économique et fiscale » ;

- **l'amendement n° II-1907 du Gouvernement**, adopté avec l'avis favorable de la commission, visant à **majorer de 140 000 euros les CP de l'action 21 « Développement du tourisme »** du programme 134 « Développement des entreprises et régulations », afin de maintenir les subventions versées par la direction générale des entreprises (DGE) aux **associations qui œuvrent en faveur de l'accès des familles les plus démunies aux vacances et aux loisirs**. Les crédits seraient là encore transférés du programme 305 « Stratégie économique et fiscale ».

*

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement n° II-13 majorant de 1,7 million d'euros les crédits de la mission « Économie »** (en AE et en CP), correspondant :

- **d'une part, à une majoration de 3,7 millions d'euros des crédits de titre 2 afin de tirer les conséquences du report d'un an des mesures du protocole PPCR¹** (-3 millions d'euros), annoncé le 16 octobre 2017 par Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, et de **la création d'une indemnité compensatrice de la hausse de CSG** prévue au 1^{er} janvier 2018 (+ 6,7 millions d'euros). Cette majoration est répartie entre les trois programmes permanents de la mission, en proportion de leur masse salariale respective ;

- **d'autre part, à une minoration de 2 millions d'euros, destinée à gager par des économies les dépenses nouvelles** résultant de la première délibération (cf. *supra*). Cette minoration est répartie entre le programme 134 (45 %), le programme 220 (10 %) et le programme 305 (45 %).

*

L'Assemblée nationale a en outre adopté quatre articles additionnels rattachés à la mission « Économie » (cf. *infra*).

¹ Protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations et à l'avenir de la fonction publique.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »

En première délibération, l'Assemblée nationale a également adopté un **amendement du Gouvernement n° II-1038, visant à majorer de 1,7 milliard d'euros les crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».**

Ces crédits seraient inscrits sur le **nouveau programme « Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle »**, qui a vocation à retracer au sein du budget de l'État **l'emprunt dédié au financement de la construction de l'infrastructure du projet de liaison ferroviaire CDG Express.** La décision de financer le projet de liaison CDG-Express par un prêt de l'État, plutôt que par un emprunt souscrit auprès d'établissements financiers comme le prévoyait le schéma d'origine, est justifiée par l'urgence de ce chantier dans la perspective des jeux olympiques de 2024. Cette décision a fait l'objet d'un article en première partie du projet de loi de finances.

*

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement n° II-29 majorant de 100 millions d'euros les crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »**, afin de permettre à l'État d'accorder un prêt à Bpifrance dans le cadre de son nouveau dispositif de soutien à l'exportation en Iran.

En effet, les banques privées demeurent réticentes à accorder des financements aux entreprises françaises ayant des projets en Iran, même si les sanctions internationales ont pour l'essentiel été levées. Afin de remédier à cette défaillance, Bpifrance prépare le lancement d'une offre de financement public à destination des exportateurs désireux de profiter de l'ouverture du marché iranien et de ses opportunités. **Dans ce cadre, Bpifrance a toutefois l'obligation de mobiliser des ressources financières spécifiquement à l'Iran**, séparées de ses autres activités. Le prêt de 100 millions d'euros que l'État consentira à Bpifrance devrait avoir **un effet d'entraînement sur les investisseurs privés potentiels.**

Le prêt serait effectué aux conditions de marché, et son déblocage serait neutre pour le solde budgétaire : l'ouverture de crédits est en effet compensée par une annulation du même montant sur le programme 851 « Prêts à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France » du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 54 quinquies [nouveau]
(Art. 621-5-3 et 621-5-5 [nouveau] du code monétaire et financier)

Contribution volontaire à l'Autorité des marchés financiers dans le cadre de projets d'intérêt commun

Commentaire : le présent article vise à instaurer un mécanisme de contribution volontaire permettant le financement de projets d'intérêt commun pour l'Autorité des marchés financiers.

I. LE DROIT EXISTANT

En application des articles L. 621-5-3 et suivants du code monétaire et financier, les personnes contrôlées par l'Autorité des marchés financiers (AMF) sont soumises à des **droits et contributions** dont les taux sont fixés par décrets.

L'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 plafonne néanmoins à **94 millions d'euros** le produit de ces droits et contributions affecté à l'AMF - le surplus étant reversé chaque année au budget général.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, issu d'un amendement du Gouvernement adopté avec l'avis favorable de la commission des finances, vise à instaurer un **mécanisme de contribution volontaire** permettant le financement de projets d'intérêt commun pour l'AMF.

À cette fin, il propose d'inscrire au sein du code monétaire et financier la possibilité pour l'AMF de « *recevoir des contributions versées à titre volontaire par des associations professionnelles représentant les personnes soumises à son contrôle, en vue du financement de projets d'intérêt commun* ».

L'affectation de ces contributions et les associations visées seraient précisées par un arrêté du ministre chargé de l'économie.

En outre, le présent article propose de modifier le *d* du 3° du II de l'article L. 621-5-3 du code monétaire et financier, afin d'octroyer au Gouvernement la possibilité de **fixer par décret plusieurs taux distincts pour la contribution à l'AMF prévue au titre de la gestion collective, de la gestion sous mandat et de l'intermédiation en biens divers.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

D'après les informations transmises par le Gouvernement, le mécanisme proposé au présent article devrait permettre aux fonds et aux sociétés de gestion de contribuer volontairement *via* l'Association française de la gestion financière (AFG) à la **refonte du référentiel centralisé des données de la gestion d'actifs**, appelé « BIO-2 », dont le coût est estimé à environ 30 millions d'euros sur cinq ans.

En contrepartie de leurs contributions « volontaires », le taux de la contribution légale due par les fonds et sociétés de gestion pourrait être minoré. En effet, le présent article autoriserait le Gouvernement à différencier selon les entités régulées le taux de leur contribution légale.

Il s'agit manifestement d'un détournement du mécanisme de plafonnement des contributions affectées à l'AMF : la baisse du taux de la contribution légale due par les acteurs de la gestion collective se traduirait par une moindre recette pour le budget général, auquel est reversé le surplus encaissé chaque année par l'AMF.

Cet « artifice budgétaire » est d'autant plus problématique qu'il pourrait être porteur d'**effets d'aubaine** : certains fonds et sociétés de gestion qui refuseraient de contribuer volontairement au projet pourraient quand même bénéficier de la baisse du taux de leur contribution légale.

Enfin, ce mécanisme paraît **difficilement compatible** avec le statut d'autorité publique indépendante.

Pour ces raisons, vos rapporteurs spéciaux ont soutenu le rapporteur général dans sa volonté de **supprimer le présent article, afin d'inviter le Gouvernement à relever, en toute transparence, le plafond des ressources affectées à l'AMF, fixé à 94 millions d'euros depuis 2016.**

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 54 sexies [nouveau]
(Art. 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003
de finances rectificative pour 2003)

Création d'une taxe affectée au centre technique du papier (CTP)

Commentaire : le présent article vise à créer une taxe affectée au centre technique du papier (CTP).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES CENTRES TECHNIQUES INDUSTRIELS

Les centres techniques industriels (CTI) sont des établissements d'utilité publique qui exercent des missions de développement économique et technique au service des entreprises d'une filière, souvent composées de PME et d'ETI n'ayant pas les moyens d'assumer le coût de ces missions « en interne » : recherche et développement, diffusion de technologies, formation, normalisation, certification et contrôle de la qualité, veille stratégique et technologique etc. **Il existe aujourd'hui douze CTI, auxquels s'ajoutent quatre comités professionnels de développement économique (CPDE)**, ces derniers menant également des actions de promotion, d'accompagnement des entreprises à l'international, de lutte contre la contrefaçon etc.

Les CTI et les CPDE peuvent être financés soit par une dotation budgétaire, soit par une taxe affectée, assise sur les produits vendus par les entreprises de la filière.

Les dotations budgétaires s'élèvent à 9,95 millions d'euros pour 2018, et sont inscrites sur les crédits du programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie ».

Les neuf taxes affectées représentent 149,4 millions d'euros en 2018. Elles sont prévues par l'article 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003. **Elles sont plafonnées** par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances initiale pour 2012.

B. VERS LA GÉNÉRALISATION DU FINANCEMENT PAR TAXE AFFECTÉE

Dans un rapport remis au Premier ministre le 7 octobre 2014¹, Clotilde Valter **préconisait la généralisation du financement des CTI et des CPDE par taxe affectée**. Dans un contexte budgétaire contraint, le rapport soulignait les avantages d'une telle modalité de financement : pérennité et stabilité de la ressource ; neutralité sur le solde budgétaire ; contribution le des importations et acquisitions intracommunautaires ; implication des acteurs de la filière.

Dans ce contexte, **l'article 137 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2015 a :**

- **institué trois nouvelles taxes affectées**, au bénéfice du centre technique des industries de la fonderie (CTIF), de l'institut des corps gras (ITERG), et du nouveau centre technique industriel de la plasturgie et des composites (CTIPC) créé par ce même article ;

- **harmonisé et sécurisé les dispositions législatives encadrant l'ensemble des taxes affectées aux CTI et aux CPDE**, s'agissant des missions que celles-ci sont susceptibles de financer d'une part, et des procédures de recouvrement, de contrôle et de recours d'autre part.

Ces taxes affectées ont par ailleurs connu une série de corrections et d'ajustements techniques dans le cadre des lois de finances pour 2016 et pour 2017. Dernier ajustement en date, l'article 19 *ter* du présent projet de loi de finances pour 2018 vise à permettre la modulation du taux de prélèvement de la taxe affectée au centre technique industriel de la plasturgie et des composites (CTIPC).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu de trois amendements identiques, présentés respectivement par Joël Giraud, rapporteur général au nom de la commission des finances (n° II-1359, modifié par le sous-amendement n° II-1880 du Gouvernement), Damien Adam (n° II-1550) et Sébastien Jumel (n° II-1151). Ces amendements ont reçu l'avis favorable du Gouvernement.

Il vise à créer une taxe affectée au centre technique du papier (CTP), qui exerce des missions au service de la filière du papier (notamment à recycler), du carton et de la pâte de cellulose.

¹ Clotilde Valter, députée du Calvados, « Les CTI et CPDE au service du redressement productif », rapport au Premier ministre, 7 octobre 2014.

À cette fin, l'article 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003 serait complété par un **1° bis, dont les dispositions sont analogues à celles qui prévoient les autres taxes affectées**. Les caractéristiques de cette taxe sont les suivantes :

- **elle serait due par les fabricants établis en France du papier, du carton et de la pâte de cellulose, ainsi que par les importateurs de ces produits**. Ces produits seraient recensés par arrêté du ministre chargé de l'industrie, en référence à la nomenclature de produits française en vigueur ;

- **elle serait assise sur le chiffre d'affaires hors taxes généré par la vente de ces produits**, ou sur la valeur vénale de ces produits lorsqu'ils sont incorporés à d'autres produits. Pour les importations, la taxe serait assise sur la valeur en douane appréciée au moment de l'importation sur le territoire national ;

- **son taux serait de 0,4 ‰, montant révisable chaque année par décret à l'intérieur d'un intervalle compris entre 0,4 ‰ et 0,6 ‰**.

Comme les autres taxes affectées aux CTI et aux CPDE, **cette taxe fera l'objet d'un plafonnement** à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances initiale pour 2012. Le Gouvernement a indiqué que **ce plafonnement serait prévu par un amendement à l'article 19 du présent projet de loi de finances pour 2018**, au cours de la navette parlementaire.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le centre technique du papier (CTP) est l'un des derniers CTI à être financé entièrement par dotation budgétaire de l'État.

La création d'une taxe affectée au CTP permettra de garantir et de pérenniser le financement de celui-ci, dans un contexte **où les perspectives de développement de la filière sont importantes**, compte tenu notamment du recours croissant aux matériaux biodégradables et recyclables tels que le papier pour la production d'emballages. Le CTP travaille d'ores et déjà sur ces sujets, en lien avec les filières partenaires.

Cette nouvelle taxe affectée est en outre **conforme à l'article 15 projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022**. Cet article vise à limiter l'affectation de taxes aux cas pour lesquels cette affectation est justifiée. La taxe affectée au CTP répond au deuxième critère parmi les trois que prévoit cet article :

« 1° La ressource résulte d'un service rendu par l'affectataire à un usager et son montant doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives ;

« 2° *La ressource finance, au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, des actions d'intérêt commun ;*

« 3° *La ressource finance des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières ».*

Le même article 15 prévoit en outre que « *les impositions de toutes natures affectées à des tiers (...) font l'objet d'un plafonnement conformément au mécanisme prévu par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012* ». **Ce plafonnement, déjà en vigueur pour les autres taxes affectées aux CTI, a été annoncé par le Gouvernement.**

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 54 septies [nouveau]
(Art. 120 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, et art. L. 221-5 et L. 221-7 du code monétaire et financier)

Suppression de la possibilité de surcentralisation des dépôts du livret A et du livret de développement durable et solidaire

Commentaire : le présent article supprime, pour tous les établissements bancaires, la possibilité de surcentraliser et de re-centraliser pour non-respect des règles d'emploi les dépôts du livret A et du livret de développement durable et solidaire au fonds d'épargne.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE SYSTÈME DE RÉPARTITION DES DÉPÔTS DU LIVRET A ET DU LDDS MIS EN PLACE EN 2008

La loi de modernisation de l'économie de 2008¹ a mis en place un système de répartition des dépôts du livret A et du livret de développement durable et solidaire (LDDS) entre le fonds d'épargne géré par la Caisse des Dépôts et les établissements collecteurs.

Aux termes de l'article L. 221-5 du code monétaire et financier une quote-part du total des dépôts collectés au titre du livret A et du livret de développement durable et solidaire par les établissements distribuant l'un ou l'autre livret est centralisée par la Caisse des dépôts et consignations dans le fonds d'épargne.

¹ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

Règles régissant la centralisation des dépôts du livret A et du LDDS au fonds d'épargne

Le taux de centralisation des dépôts collectés au titre du livret A et du livret de développement durable et solidaire est fixé de manière à ce que les ressources centralisées sur ces livrets dans le fonds d'épargne soient au moins égales au montant des prêts consentis au bénéfice du logement social et de la politique de la ville par la Caisse des dépôts et consignations au titre de ce même fonds, affecté d'un coefficient multiplicateur égal à 1,25.

Les ressources collectées par les établissements distribuant le livret A ou le livret de développement durable et solidaire et non centralisées en application des alinéas précédents doivent être employées par les banques au financement des petites et moyennes entreprises, notamment pour leur création et leur développement, au financement des travaux d'économie d'énergie dans les bâtiments anciens ainsi qu'au financement des personnes morales relevant de l'économie sociale et solidaire. En outre, chaque année, lorsque le montant total des sommes déposées sur les livrets A et les livrets de développement durable et solidaire et non centralisées par la Caisse des dépôts et consignations augmente, l'établissement de crédit concerné doit consacrer au moins les trois quarts de l'augmentation constatée à l'attribution de nouveaux prêts aux petites et moyennes entreprises.

Source : article L. 221-5 du code monétaire et financier

L'article L. 221-5 du code monétaire et financier prévoit en outre qu' « afin de permettre la vérification du respect des obligations d'emploi mentionnées au quatrième alinéa, les établissements distribuant le livret A ou le LDDS et qui n'ont pas choisi d'opter [...] **pour la centralisation intégrale des ressources qu'ils collectent**, fournissent, une fois par trimestre, au ministre chargé de l'économie une information écrite sur les concours financiers accordés à l'aide des ressources non centralisées. Les dépôts dont l'utilisation, au cours du trimestre écoulé, ne satisfait pas aux conditions d'emploi susmentionnées sont centralisés au fonds prévu à l'article L. 221-7 pour une durée égale à un trimestre. Le ministre chargé de l'économie s'assure de l'effectivité de cette centralisation, qui n'ouvre pas droit à la rémunération [prévue en contrepartie de la centralisation des ressources] ».

Cette option de surcentralisation était, à l'origine, prévue pour les banques qui, participant à la collecte du livret A, n'avaient pas l'emploi de cette ressource en termes de crédit à la clientèle et pouvaient ainsi la réorienter vers les autres banques. **Les sommes issues de la surcentralisation sont réparties entre les autres banques qui n'ont pas opté pour ce mécanisme jusqu'à concurrence des sommes inscrites dans leur bilan. Au-delà d'un certain nombre de banques ayant exercé leur option, il se crée un excédent que les banques non surcentralisatrices ne peuvent plus absorber et qui réintègre donc le bilan du fonds d'épargne.**

Les modalités du régime de centralisation des dépôts du livret A, du LDDS et du livret d'épargne populaire sont précisés par voie réglementaire. Ces dispositions ont été modifiées par deux décrets du 18 février 2016 :

- l'option de surcentralisation du livret d'épargne populaire est supprimée avec un taux de centralisation fixé uniformément à 50 % pour tous les établissements¹ ;

- pour le livret A et le LDDS, les règles de surcentralisation sont simplifiées; l'option de surcentralisation ne peut plus s'exercer qu'à hauteur de 100 % des dépôts collectés et avant le 1^{er} mars de chaque année pour une application au 1^{er} avril suivant ; si l'établissement collecteur souhaite mettre fin à cette surcentralisation, le recouvrement de la liquidité centralisée s'effectuera progressivement sur une période de dix ans au lieu de cinq ans².

B. UN DISPOSITIF DÉNATURÉ, DEVENU UNE OPTION DE TAUX D'INTÉRÊT POUR LES BANQUES, METTANT EN PÉRIL LA SOLIDITÉ DU FONDS D'ÉPARGNE

Au fil de temps et notamment du fait du contexte actuel de taux d'intérêt bas, l'objectif stabilisateur des règles existantes s'est dégradé et a abouti au contraire à un déséquilibre du système, avec des flux de liquidités massifs, avérés ou potentiels, entre les différentes parties prenantes. Le contexte actuel de taux d'intérêt avec un taux du livret A supérieur au taux de marché a en effet incité de nombreux établissements à opter pour la surcentralisation. Actuellement, environ 50 milliards d'euros sont ainsi transférés de certaines banques vers d'autres, à la suite des décisions prises en mars 2017³.

La possibilité d'exercice de cette option étant annuelle et le taux du livret A (0,75 %) restant élevé au regard des taux de marché⁴, malgré la récente décision du Gouvernement de ne pas procéder à son augmentation au 1^{er} août 2017⁵, la question de surcentraliser ou non va à nouveau se poser pour les banques, dans les mêmes termes, au mois de février 2018.

La surcentralisation de la collecte de l'ensemble des banques conduirait à une augmentation des dépôts centralisés au fonds d'épargne de 120 milliards d'euros, ce qui augmenterait d'un montant équivalent l'encours de la garantie de l'État sur le fonds d'épargne et diminuerait d'environ 2 milliards d'euros par an son résultat. Il en résulterait une exigence de fonds propres supplémentaires pouvant atteindre plusieurs milliards d'euros.

¹ Décret n° 2016-164 du 18 février 2016 modifiant le régime de centralisation du livret d'épargne populaire en application de l'article R. 221-58 du code monétaire et financier

² Décret n° 2016-163 du 18 février 2016 modifiant les modalités du régime de centralisation du Livret A et du Livret de développement durable et solidaire.

³ Réponses du fonds d'épargne aux questions des rapporteurs spéciaux.

⁴ Euribor (3M) : - 0.33% au 20 novembre 2017.

⁵ Communiqué de Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, 13 juillet 2017.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement avec l'avis favorable du rapporteur, supprime l'option de surcentralisation pour l'ensemble des établissements bancaires.

Le I et le II modifient le régime de la garantie¹ par l'Etat des dépôts centralisés au fonds d'épargne, ainsi que les articles L. 221-5 et L. 221-7 du code monétaire et financier ouvrant la possibilité d'une centralisation intégrale des dépôts.

Le III prévoit la mise en place d'un régime transitoire de récupération de la liquidité par les banques. En particulier, elles pourront, si elles le désirent, passer de dix ans (cas standard) à deux ans et trois occurrences (1^{er} avril 2018, 2019 et 2020) la durée sur laquelle le reversement de la liquidité qu'elles ont choisi de surcentraliser sera effectué.

Enfin, le III vise à éviter que l'annonce de cette réforme n'entraîne une surcentralisation massive avant l'entrée en vigueur de la loi, qui serait contraire à l'objectif poursuivi de préservation du passif du fonds d'épargne. Ainsi, les ressources surcentralisées à compter du 13 octobre 2017 par les banques leurs seront restituées en totalité à compter du 1^{er} avril 2018. La date du 13 octobre correspond à la tenue d'une réunion de place au cours de laquelle le Gouvernement a fait part de son intention de supprimer l'option de surcentralisation mise en place en 2008.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les fragilités du fonds d'épargne ont été identifiées par la Cour des comptes, qui estime que *« le modèle économique du fonds d'épargne est mis à l'épreuve par le contexte macroéconomique : les taux d'intérêt et l'inflation faibles qui prévalent [...] réduisent les revenus que le fonds d'épargne tire de ses placements financiers. [...] Les prêts du fonds d'épargne deviennent moins compétitifs dans un univers de taux bas, les banques pouvant proposer des prêts à taux attractifs comparés à ceux du fonds d'épargne qui sont directement liés au taux du livret A, supérieur aux taux de marché. Le fonds d'épargne fait ainsi face à un niveau de remboursement anticipé des prêts historiquement élevé »*².

En définitive, bien que la pérennité du fonds d'épargne ne soit pas menacée à court terme, **son modèle économique est aujourd'hui fragilisé**. S'il n'a pas vocation à être aussi profitable qu'un établissement de crédit, il doit, étant dépourvu d'actionnaire, dégager chaque année les fonds propres nécessaires à la croissance de son activité, et être en mesure de rémunérer l'État pour la garantie, nécessaire à son modèle, qu'il lui octroie.

¹ Article 120 de la loi n°2008-1443 de finances rectificative pour 2008.

² Cour des comptes - Référé n° S2016-3834, Le fonds d'épargne 2012-2015.

La surcentralisation massive contribue à ces fragilités, en imposant une rémunération à un taux particulièrement élevé aux banques, en accroissant ses exigences en fonds propres, et en risquant, si elle était maintenue, d'augmenter fortement la garantie de l'État. Elle pâtit en outre d'un « effet boule de neige » : les montants surcentralisés sont reversés aux établissements n'ayant pas surcentralisé leurs dépôts, ou au fonds d'épargne s'il n'y en a pas. Ainsi, si certaines banques décident de surcentraliser, les autres sont fortement incitées à faire de même.

Avec la réforme proposée, chaque établissement bancaire serait conduit à conserver un certain pourcentage de l'épargne réglementée qu'il aura collectée (40 % en moyenne) et à centraliser l'autre partie à la Caisse des dépôts et consignations, ce pourcentage étant fixé de manière stable par voie réglementaire.

Cette réforme apparaît relativement urgente, l'option pour la surcentralisation par les banques ayant lieu au mois de mars 2018. **L'adoption de cet article dans le présent projet de loi de finances apparaît donc justifiée.**

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 54 octies [nouveau]

Rapport sur le financement public de Business France

Commentaire : le présent article prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur l'équilibre entre dotations budgétaires et ressources propres dans le financement de Business France.

I. LE DROIT EXISTANT

La création au 1^{er} janvier 2015 de Business France¹, opérateur unique rassemblant les activités « Export » (ex-Ubifrance), « Invest » (ex-AFII - Agence française des investissements internationaux) et « Promotion » (promotion de l'image économique de la France), a représenté **une étape majeure dans la modernisation de la politique publique en faveur de l'exportation (cf. *supra*).**

Business France est en partie financé par dotations budgétaires d'un montant total de 101,1 millions d'euros pour 2018, soit une subvention pour charges de service public (SCSP) de 95,3 millions d'euros portée par le programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie », et une SCSP de 5,8 millions d'euros en provenance du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Politique des territoires² ».

Toutefois, le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2015-2017 de l'opérateur prévoyait la hausse graduelle des recettes commerciales, qui devraient atteindre 96,3 millions d'euros en 2017, à peine moins que la SCSP portée par le programme 134 pour cette année-là (97,8 millions d'euros), et devraient être supérieures à cette subvention en 2018.

Les ressources propres de Business France ont ainsi augmenté de 27 % en trois ans et couvrent aujourd'hui ses charges à hauteur de 49,6 %.

Concrètement, l'offre commerciale de Business France se décline en trois phases : gratuité (avec 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 ; coût complet avec marge pour l'accompagnement récurrent

¹ Par l'ordonnance n° 2014-1655 du 22 décembre 2014.

² L'existence de cette seconde subvention s'explique par le rôle de Business France dans l'attractivité des territoires, via sa mission d'attraction des investissements internationaux. Celle-ci pourrait toutefois être à terme rattachée au programme 134, dans une perspective de lisibilité budgétaire.

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

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement présenté par notre collègue député Buon Tan, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires étrangères. Il prévoit la remise d'un **rapport au Parlement sur l'équilibre entre financement budgétaire et ressources propres de Business France**.

Plus précisément, le présent article prévoit que *« le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} juillet 2018, un rapport sur le financement public dont bénéficie Business France. Ce rapport évalue la pertinence des choix opérés en termes d'équilibre entre le financement budgétaire et les ressources propres de l'opérateur. À cette fin, il précise les modalités de gratuité et de facturation, selon les cas, des prestations proposées par Business France au regard de l'objectif d'un plus grand accès des petites et moyennes entreprises à ces prestations. Il présente également des éléments permettant d'apprécier la situation de concurrence dans laquelle ces prestations peuvent se trouver avec celles proposées par des opérateurs privés ou consulaires. Il fournit des éléments de comparaison internationale à l'appui de ces constats et comporte, le cas échéant, des recommandations quant à l'évolution souhaitable des différentes ressources et tarifs de l'opérateur »*.

Cet amendement a reçu un avis favorable de la commission des finances, mais une demande de retrait de la part du Gouvernement. En séance publique, le ministre de l'économie et des finances, Bruno Le Maire, a rappelé l'existence d'une mission d'audit sur le sujet, et ajouté que *« le projet de loi qui sera présenté l'année prochaine permettra précisément d'améliorer le fonctionnement de Business France »*. Il s'agit du projet de loi dit « PACTE », pour plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Si vos rapporteurs spéciaux saluent l'existence de cette mission d'audit, ils estiment néanmoins que le rapport demandé permettrait de donner toute son importance à **la question plus spécifique du modèle économique de Business France**.

La soutenabilité de celui-ci est en effet incertaine à ce jour. Certes, la hausse graduelle des ressources propres prévue par le COP 2015-2017 a permis d'engager **un cercle vertueux, tant du point de vue de la maîtrise des finances publiques que de la professionnalisation de l'opérateur**. En effet, 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.

Cette logique, toutefois, pourrait atteindre ses limites. En effet, la montée en compétence de Business France, la diversification de son offre de services aux entreprises, et la nécessité impérieuse d'investir dans de nouveaux outils digitaux impliquent des coûts supplémentaires pour les prochaines années. **Or faire peser ces coûts sur les entreprises via la facturation des prestations n'est pas sans risques**, d'autant qu'une partie relève de la mission de service public de Business France. Cette question devra donc faire l'objet d'une réflexion approfondie **dans le cadre de l'élaboration du prochain contrat d'objectifs et de performances de l'opérateur**, que le rapport demandé pourrait utilement éclairer.

En outre, dans le cadre de la réforme d'ensemble du dispositif public de soutien à l'exportation, **votre rapporteur spécial Bernard Lalande a proposé la mise à disposition de Business France des conseillers en développement international aujourd'hui rattachés aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) (cf. supra).**

Les modalités de cette mise à disposition, et notamment ses conséquences financières sur le modèle économique de Business France d'une part, et des CCI d'autre part, doivent faire l'objet d'une étude approfondie. **Votre rapporteur spécial Bernard Lalande vous propose donc un amendement tendant à inclure cette question dans le champ du rapport demandé par le présent article.**

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

ARTICLES SECONDE PARTIE
MISSION ÉCONOMIE

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

Mme Frédérique ESPAGNAC et M. Bernard LALANDE, rapporteurs spéciaux

ARTICLE 29 ÉTAT B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Développement des entreprises et régulations	17 000 000		17 000 000	
Plan France Très haut débit				
Statistiques et études économiques				
Stratégie économique et fiscale		17 000 000		17 000 000
TOTAL	17 000 000	17 000 000	17 000 000	17 000 000
SOLDE		0		0

OBJET

Cet amendement vise à abonder de 17 millions d'euros les crédits du Fisac, permettant de doubler l'enveloppe actuelle.

Entre 2010 et 2018, la dotation du Fisac est passée de 64 millions d'euros à 11,03 millions d'euros en CP, soit une baisse de 83 %. Il n'est tout simplement pas possible de mener une politique ambitieuse de lutte contre la désertification des territoires et la dévitalisation des centres ville, sur l'ensemble du territoire français, avec 11 millions d'euros. La majoration de 2 millions d'euros adoptée par l'Assemblée nationale n'apparaît pas, à cet égard, comme une réponse suffisante.

Le présent amendement propose donc de porter les crédits du Fisac à 30 millions d'euros en 2018, pour donner à cette politique les moyens de ses ambitions, et pour permettre à la réforme de 2014, qui repose sur une procédure d'appel à projet, de faire ses preuves.

Cet amendement répond aussi à une exigence de sincérité budgétaire. Chaque année, en effet, les dépenses effectivement engagées par le Fisac excèdent largement les crédits ouverts en loi de finances initiale. En 2016, 37,1 millions d'euros ont ainsi été engagés, contre 27,5 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale.

Sur ces 17 millions d'euros, 5 millions d'euros seraient réservés à un fonds spécifique d'aide aux stations-service de proximité. Alors que celles-ci représentent un enjeu crucial pour la cohésion de nos territoires, **leur nombre continue à diminuer**, au profit notamment des stations adossées aux grandes et moyennes surfaces. **La France, qui comptait 33 000 stations-service traditionnelles en 1985, n'en compte plus que 5 347 aujourd'hui.** Quelque 320 stations-service ont fermé en 2016.

Or, depuis la suppression du Comité Professionnel de Distribution de Carburants (CPDC) en 2015, les aides aux stations-service de proximité ne font plus l'objet d'un dispositif dédié – à l'exception des 2 200 dossiers en souffrance au moment de la fermeture du CPDC, repris par le Fisac, et dont le dernier a été clôturé en juillet 2017. **Afin d'assurer l'avenir des stations-services de proximité, il importe donc de maintenir un dispositif spécifique**, géré par le Fisac, dédié à la mise aux normes environnementales (remplacement des cuves), aux énergies renouvelables (bornes électriques, station hydrogène etc.), à la diversification (relais colis, dépôt de pain etc.) ou à la dépollution des stations ne trouvant pas de repreneur.

Les crédits seraient transférés du programme 305 « Stratégie économique et fiscale ». Celui-ci porte la subvention versée à la Banque de France (action 01), qui est cette année en hausse alors que des gisements d'économies sont identifiés.



**DIRECTION
DE LA SÉANCE**

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

ARTICLES SECONDE PARTIE
MISSION ÉCONOMIE

N°	2
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Albéric DE MONTGOLFIER, rapporteur général

ARTICLE 54 QUINQUIES

Supprimer cet article.

OBJET

Le présent article vise à instaurer un mécanisme de contribution volontaire permettant aux différentes associations professionnelles représentant les entités contrôlées par l'Autorité des marchés financiers (AMF) de financer des projets d'intérêt commun portés par cette dernière.

En pratique, ce mécanisme devrait permettre aux fonds et aux sociétés de gestion de contribuer volontairement *via* l'Association française de la gestion financière (AFG) à la refonte du référentiel centralisé des données de la gestion d'actifs, appelé « BIO-2 », dont le coût est estimé à environ 30 millions d'euros sur cinq ans.

En contrepartie de leurs contributions « volontaires », le taux de la contribution légale due par les fonds et sociétés de gestion pourrait être minoré. En effet, le présent article autoriserait le Gouvernement à différencier selon les entités régulées le taux de leur contribution légale.

Il s'agit manifestement d'un détournement du mécanisme de plafonnement des contributions affectées à l'AMF. En effet, la baisse du taux de la contribution légale due par les acteurs de la gestion collective se traduira par une moindre recette pour le budget général, auquel est reversé le surplus encaissé chaque année par l'AMF.

Cet « artifice budgétaire » est d'autant plus problématique qu'il pourrait être porteur d'effets d'aubaine : certains fonds et sociétés de gestion qui

refuseraient de contribuer volontairement au projet pourraient quand même bénéficier de la baisse du taux de leur contribution légale.

Aussi, votre rapporteur général propose de supprimer le présent article, afin d'inviter le Gouvernement à relever, en toute transparence, le plafond des ressources affectées à l'AMF, fixé à 94 millions d'euros depuis 2016.

Une telle mesure pourrait être envisagée, dans un contexte marqué par le *Brexit* – qui implique une participation accrue de l'AMF à la régulation financière européenne – et la nécessité de mener des projets de modernisation informatique dans le domaine de la surveillance des marchés.



**DIRECTION
DE LA SÉANCE**

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

ARTICLES SECONDE PARTIE
MISSION ÉCONOMIE

N°	3
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Bernard LALANDE, rapporteur spécial

ARTICLE 54 OCTIES

Compléter cet article par une phrase ainsi rédigée :

Enfin, il évalue les modalités, notamment financières, d'une mise à disposition de Business France des conseillers en développement international relevant du réseau des chambres de commerce et d'industrie, dans le cadre de la modernisation du dispositif public de soutien à l'internationalisation des entreprises.

OBJET

Cet amendement vise à inclure dans le champ du rapport demandé sur le financement de Business France la perspective d'une mise à disposition de Business France des conseillers en développement international relevant du réseau des chambres de commerce et d'industrie.

Business France, qui dispose aujourd'hui d'un réseau dense et d'une expertise reconnue à l'étranger, n'a pas de présence opérationnelle dans les territoires. L'accompagnement des PME à l'international relève en effet des chambres de commerce et d'industrie (CCI), via les quelque 400 conseillers en développement international (CDI) dont elles disposent.

La compétence de ces conseillers, leur expérience, leur fine connaissance du tissu économique et des partenaires locaux, en font un atout majeur dans la perspective d'une modernisation des politiques de soutien à l'exportation. Toutefois, ces conseillers de proximité sont avant tout des « généralistes », qui n'ont pas toujours la possibilité de développer une

expertise sectorielle pointue (agroalimentaire, numérique, luxe etc.), ni une spécialisation particulière pour tel ou tel pays.

C'est là que la complémentarité potentielle avec Business France apparaît la plus évidente, l'agence disposant quant à d'une expertise sectorielle poussée et d'une connaissance de l'ensemble des pays, partenaires et dispositifs auxquels une PME pourrait avoir accès.

Afin de moderniser le dispositif public de soutien à l'exportation à l'échelle des territoires, de renforcer la gouvernance et d'éviter l'empilement d'initiatives parfois concurrentes, la mise en œuvre opérationnelle de cette politique pourrait être confiée à Business France, dans le respect des priorités stratégiques définies par chaque région.

Cette réforme implique notamment la mise à disposition de Business France des conseillers en développement international aujourd'hui rattachés aux CCI. Dans ce cadre, les conseillers pourraient développer une expertise sectorielle ou une expertise pays particulière, et travailler au sein d'équipes plus nombreuses, ayant un périmètre d'action plus large, et avoir accès à l'ensemble des outils et partenaires de Business France.

Les modalités de cette mise à disposition, et notamment ses conséquences financières sur le modèle économique de Business France d'une part, et des CCI d'autre part, doivent faire l'objet d'une étude approfondie. C'est l'objet de cet amendement.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 16 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, puis de M. Charles Guené, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme Frédérique Espagnac et M. Bernard Lalande, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Économie » et le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale de la mission « Économie ». – La mission « Économie » porte un ensemble de dispositifs en faveur des entreprises, et notamment des PME des secteurs de l'artisanat, du commerce et de l'industrie, ainsi que les crédits des administrations, autorités administratives indépendantes et opérateurs chargés de la mise en œuvre de ces diverses politiques.

L'ensemble représente environ 1,9 milliard d'euros, un montant très stable ces dernières années. Pour 2018, les crédits affichent une très légère baisse de 0,6 % par rapport à 2017, à peu près équivalente à la hausse de 0,4 % prévue l'année dernière.

Cette stabilité résulte, fondamentalement, de l'éclatement des dispositifs et des structures qui caractérise la mission « Économie ».

Le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » porte, à lui seul, la moitié des crédits de la mission, et la quasi-totalité des instruments de soutien aux TPE-PME. Ceux-ci prennent la forme d'aides directes ou indirectes, de prêts, de garanties, de contributions à des actions collectives de formation, de promotion ou de mutualisation des moyens à l'échelle d'une filière. Ils portent sur des secteurs très divers, allant de la petite industrie aux métiers d'arts, en passant par les commerces de centre-ville, les services à la personne ou encore les jeunes PME innovantes.

Le plus souvent, il s'agit d'aides indirectes versées à des intermédiaires, qui sont tout aussi nombreux : opérateurs de l'État, chambres de commerce et d'industrie (CCI), chambres des métiers et de l'artisanat (CMA), centres techniques industriels, organisations internationales, organismes de formation professionnelle, etc. Dans ces conditions, il est difficile de percevoir des choix politiques clairs ou une action volontariste du Gouvernement en faveur des PME, du commerce ou de l'artisanat, ou du moins cette politique ne passe pas par les outils du programme 134, trop hétérogènes et sédimentés.

À vrai dire, les arbitrages budgétaires de ces dernières années ont surtout consisté à réduire progressivement le format de ces multiples dispositifs, selon une logique du rabout. Ceux-ci sont ainsi passés de

112,6 millions d'euros en 2015 à 81,2 millions d'euros en 2018, soit une baisse de 28 % en trois ans. L'année prochaine, la baisse devrait être de 12 %.

Reste que cette logique du rabot finira bien par trouver ses limites : au lieu de réduire chaque année un peu plus le budget de tel ou tel instrument sans trancher sur sa pertinence, il serait préférable d'engager une réflexion d'ensemble et de faire des choix.

L'exemple le plus significatif est celui du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac) : entre 2010 et 2018, sa dotation est passée de 80 millions à 14 millions d'euros, et ce montant inclut la reprise des aides aux stations-service de proximité autrefois versées par un organisme distinct. Certes, le Fisac a connu des dysfonctionnements, auxquels la réforme de 2014 a en partie remédié, en passant d'une logique de guichet à une logique d'appel à projets. Mais peut-on vraiment porter une politique efficace de lutte contre la désertification des territoires et la dévitalisation des centres-ville avec 14 millions d'euros pour 65 millions d'habitants ?

Voilà un problème typique de la mission « Économie » : à ne pas choisir entre les outils, on finit par ne plus pouvoir mener de politique ambitieuse. Si le nouveau Fisac fonctionne, ses crédits devraient être augmentés ; sinon, ses crédits devraient être transférés directement à d'autres acteurs, le cas échéant au niveau local, auxquels reviendrait l'initiative de financer les projets, ce qui aurait au moins le mérite d'éviter la lourdeur de la double instruction des dossiers. J'estime que ce fonds devrait être réévalué au vu des besoins locaux que nous avons tous pu observer.

Tous ces dispositifs d'intervention, toutefois, ne comptent que pour 30 % des crédits de la mission « Économie ». Celle-ci est également constituée pour moitié de crédits de personnel, et pour un cinquième de crédits de fonctionnement.

Les crédits de personnel présentent par nature de fortes rigidités : ils diminuent de seulement 0,8 % en 2018, pour s'établir à 930 millions d'euros, et ce malgré une réduction de 182 équivalents temps plein (ETP) pour un plafond d'emplois de 12 018 ETP au total.

Les économies de fonctionnement, quant à elles, sont entravées par la multiplicité des structures. Dans le détail, toutefois, la situation diffère selon les programmes.

Le programme 134 est le plus éclaté : il porte les crédits de plusieurs administrations centrales mais surtout de la DIRECCTE, ainsi que de trois opérateurs - Business France, l'INPI et l'Agence nationale des fréquences - et de deux autorités administratives indépendantes, l'Autorité de la concurrence et l'ARCEP - l'année 2018 étant celle du déménagement de cette dernière dans de nouveaux locaux, moins chers.

Le programme 220 porte les crédits de l'Insee. Les économies prévues pour 2018 sont modestes, mais cela s'explique par les surcoûts liés au déménagement d'une partie de ses services au centre statistique de Metz, en voie d'achèvement après bien des difficultés, et par le déménagement du siège à Montrouge en 2018. À terme, ces opérations devraient permettre des économies importantes, auxquelles s'ajouteront celles qui proviennent de la dématérialisation des enquêtes et de l'usage de nouveaux outils d'analyse de données.

Les crédits du programme 305, soit 434 millions d'euros, sont en hausse de 1,5 % en 2018, une hausse en grande partie exogène.

Ce programme comprend les crédits des services économiques de la Direction générale du trésor à l'étranger, qui représentent près de la moitié des effectifs. Or le taux de change actuel de l'euro fait mécaniquement augmenter le montant de l'indemnité de résidence à l'étranger.

Au-delà de ces trois programmes permanents, la mission retrace également, sur le programme 343, la participation de l'État au plan France Très haut débit. Celle-ci s'élève à 3,3 milliards d'euros sur les 20 milliards d'euros prévus à l'horizon 2022, avec l'ambition d'une couverture de 100 % du territoire. Sur ces 3,3 milliards, 208 millions d'euros d'autorisations d'engagements sont prévus pour 2018.

Dans les zones denses, les résultats sont satisfaisants : 66,2 % des locaux sont d'ores et déjà couverts. Il faut dire que les zones denses représentent 10 % du territoire mais 55 % de la population, et sont donc les plus rentables.

On ne peut pas en dire de même des réseaux d'initiative publique (RIP) dans les zones non denses. À ce jour, seuls 31,2 % des locaux ont accès au très haut débit, dont seulement 5,5 % à la fibre optique. Il faut en effet rappeler, car il y a souvent une ambiguïté sur ce point, que le « très haut débit » inclut des technologies traditionnelles modernisées, comme le cuivre et le câble, permettant un débit compris entre 30 et 100 mégabits par seconde, mais que seule la fibre optique « jusqu'à l'abonné » permet un débit optimal, supérieur à 100 mégabits par seconde, lequel sera *in fine* indispensable pour l'aménagement et la cohésion de nos territoires.

Le retard du plan France Très haut débit dans les zones rurales, que nous sommes nombreux à constater, a de multiples explications, depuis les lourdeurs des procédures administratives jusqu'aux difficultés pratiques sur le terrain. Dans ce contexte, le Président de la République a réaffirmé en juillet dernier l'objectif d'une couverture à 100 % en 2022, mais sans annoncer de financements supplémentaires.

Cela dit, à défaut de moyens financiers, il existe d'autres pistes que le Gouvernement gagnerait à mobiliser au plus vite : utiliser la possibilité, prévue par les textes depuis 2016, d'obtenir des engagements contraignants de la part des opérateurs, le cas échéants assortis de sanctions financières ;

engager le plus vite possible de nouveaux contrats, pour tirer parti des conditions actuelles des marchés financiers – avec la faiblesse des taux, l’investissement dans les infrastructures de télécommunication devient plus rentable, y compris dans les zones non denses – ; mobiliser l’opinion publique, par exemple en s’appuyant sur l’outil mis en ligne par l’Agence du numérique qui permet de suivre de déploiement de la fibre en temps réel, ou en exerçant une grande vigilance sur la communication parfois ambiguë des opérateurs.

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial de la mission « Économie ». – Je commencerai par évoquer le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ». Il correspond au Fonds pour le développement économique et social (FDES), doté de 100 millions d’euros, qui permet de faire face aux besoins d’entreprises en difficulté. Le taux de consommation effective n’a pas dépassé 0,3 %. La suppression de cet outil pourrait le cas échéant être envisagée, ou du moins la réduction de sa dotation initiale.

Nous n’avons pas encore trouvé de solution au problème du déficit du commerce extérieur de la France. Le gouvernement précédent a mis en place deux instruments : Bpifrance et Business France. Mais encore faut-il que tous les acteurs concernés travaillent ensemble, ce qui n’est pas toujours le cas. La superposition des compétences ne fait pas le talent de l’ensemble.

En tant que parlementaires, nous nous faisons les défenseurs des TPE-PME et des ETI. Mais nous nous rendons compte que les dispositifs d’aide, de même que la réglementation fiscale, sociale et économique, n’ont pas été conçus pour ce type d’entreprises. Nous nous félicitons quand Airbus vend des avions, mais nous ne voyons pas ce qui n’a pas été fait pour les TPE-PME.

Business France est un outil intelligent qui peut répondre aux attentes des TPE et des ETI. Cette agence, qui résulte de la fusion d’Ubifrance et de l’Agence française pour les investissements internationaux (AFII), a atteint avec un an d’avance l’objectif de 10 000 PME et ETI accompagnées à l’export. En outre, elle a développé une véritable offre commerciale, qui génère des recettes propres.

Cependant, le dispositif public de soutien à l’exportation demeure défaillant en raison de l’éclatement des acteurs. Je souhaite que notre commission accepte de mettre en place une mission spécifique pour proposer au Gouvernement des réformes, sur le modèle de ce que nous avons en matière d’économie collaborative. Cette mission pourrait être transcurrents et transversale.

L’un des enjeux concerne le déploiement du dispositif sur le territoire. Les CCI sont des acteurs incontournables pour aider les entreprises à développer leurs exportations et elles disposent d’un réseau de « conseillers en développement international » pour cela. Mais comme

chacun défend son territoire, sa ville, son département, sa région, nous sommes peut-être les meilleurs, mais nous avons les pires résultats ! Nous aurions intérêt à spécialiser les acteurs dans ce qu'ils font de mieux : par exemple, la formation professionnelle aux CCI, et l'accompagnement à l'international à Business France. Il n'est pas évident que les PME et les ETI profitent de ces compétences et du développement de cette intelligence collective.

Un mot enfin sur le French Tech Central (FTC), qui montre que les acteurs peuvent travailler ensemble.

J'ai visité avec Thierry Carcenac l'incubateur « Station F » dans le XIII^e arrondissement de Paris, créée par Xavier Niel. Il regroupe plus de 1 000 *start-ups* et 3 000 postes de travail, ainsi qu'une trentaine de services publics dédiés aux entreprises - de l'Institut national de la propriété intellectuelle à la Direction générale des finances publiques, en passant par Business France, Bpifrance... -, qui permettent d'apporter une réponse immédiate, concentrée, transversale aux entreprises.

C'est un regroupement d'intelligence, de talents, de compétences des agents de l'État pour répondre aussi vite que les *start-ups* en ont besoin. Il faudrait s'inspirer de ce modèle, parce qu'il est adapté à notre époque. Dès qu'une *start-up* est créée, elle doit viser le marché mondial. Si l'on veut que nos investissements soutiennent les entreprises naissantes et innovantes qui sont l'avenir de notre pays, il faut que nous en prenions conscience très vite.

Lorsque nous nous sommes rendus dans la *Silicon Valley* avec le rapporteur général et d'autres membres du groupe de travail de la commission des finances sur le numérique, nous avons pu constater combien la liberté de créer, de produire, d'échanger constituait une force. Nous devons nous en inspirer, tout en gardant notre *French touch* et notre volonté de garder nos services publics de talent pour protéger les marques et l'environnement, et promouvoir un modèle de production et de commerce éthique.

Avec Frédérique Espagnac, nous vous invitons à voter les crédits de la mission « Économie ».

M. Antoine Lefèvre. - S'agissant du Fisac, il n'est plus possible de continuer ainsi. Un montant de 14 millions d'euros, c'est ridicule face aux enjeux. Les élus locaux sont soumis à une forte pression pour préparer des dossiers Fisac. La double instruction, les délais : tout cela est absurde, alors que les commerçants insistent sur l'urgence des dossiers. Quelle suite sera donnée au rapport commandé par Martine Pinville sur la revitalisation des centres-ville en 2016 ?

J'ai découvert récemment l'Observatoire France Très haut débit. Les élus sont très mobilisés sur cette question. Nous sommes pourtant quelquefois menés en bateau par certains opérateurs. La visualisation de la

situation en temps réel grâce à cet observatoire permettra peut-être d'éviter les doublons évoqués par Frédérique Espagnac.

M. Marc Laménie. - Je félicite les deux rapporteurs. Je m'interroge sur les moyens de lutter contre l'empilement des structures : collectivités territoriales, État, préfecture et sous-préfectures, services déconcentrés, organismes consulaires, agences de développement économique...

Les chefs d'entreprise ne savent pas à qui s'adresser. Les départements ne peuvent plus intervenir dans le domaine économique. Alors faut-il s'adresser à l'intercommunalité, à l'agglomération, à l'État ?

Que vont devenir les fonds d'État comme le Fisac ? N'est-il pas possible de les uniformiser ?

Enfin, je veux évoquer les moyens humains : fonctionnaires d'État, opérateurs. L'Insee, qui représente de nombreux emplois, produit beaucoup de statistiques, y compris en dehors du monde économique.

Que préconisez-vous pour simplifier et permettre aux services de mieux communiquer entre eux ?

M. Bernard Delcros. - S'agissant du Fisac, je veux citer le cas d'un appel à projets national auquel des communautés représentant la moitié de mon département et regroupant 109 communes ont répondu. Nous avons attendu des mois, payé des études d'impact, monté des dossiers... La réponse a certes été positive, mais pour un montant de 200 000 euros. La procédure est lourde, complexe, coûteuse, longue, pour des enjeux financiers qui ne sont pas à la hauteur des besoins.

Frédérique Espagnac a abordé la couverture en très haut débit du territoire et son développement trop lent dans les zones rurales. Je partage l'idée qu'il faut imposer des engagements contraignants aux opérateurs.

Dans le cadre de l'acte II de la « loi Montagne » voté en décembre 2016, nous avons adopté une mesure incitative selon laquelle les investissements des opérateurs dans les trois prochaines années pourraient bénéficier d'une exonération totale de l'IFER. Ce dispositif a-t-il permis une accélération des investissements des opérateurs ?

M. Michel Canevet. - Est-il pertinent de conserver le Fisac ? Les régions doivent-elles prendre l'entière responsabilité des actions en faveur des artisans et des commerçants, en lien avec les intercommunalités ? La lourdeur et les délais d'instruction des dossiers sont des sujets récurrents d'insatisfaction. Il faudrait doper le Fisac en lui allouant les crédits nécessaires pour conduire une véritable politique.

Je suis préoccupé par la question des chambres de commerce et d'industrie (CCI). Il est proposé une nouvelle ponction de 150 millions d'euros, qui fait suite à de très nombreuses autres. Le réseau a dû se restructurer de façon très importante ; mais je crains que les chambres ne

soient mises dans de très grandes difficultés à un moment où les entrepreneurs ont besoin d'accompagnement. La diminution des moyens humains des CCI ne doit pas se traduire par l'obligation pour les collectivités territoriales de recruter pour pallier l'arrêt de certains services. Certains chefs d'entreprise pourraient aussi se retirer de la gouvernance des CCI : il serait dommage de se priver de ces responsables bénévoles.

J'ai également des inquiétudes sur les chambres de métiers et de l'artisanat. Des rapprochements avec les CCI sont-ils envisageables ? Les réseaux doivent-ils rester indépendants l'un de l'autre ? Je souscris à la volonté de mieux articuler le travail des conseillers internationaux des CCI la stratégie définie par Business France. Nous devons agir pour améliorer le déficit de la balance commerciale française.

En ce qui concerne le plan France Très haut débit, je rappelle que la fibre jusqu'à l'abonné est envisagée en Bretagne en 2030, compte tenu des 2,5 milliards d'euros d'investissements nécessaires. On entend qu'il serait difficile de trouver des entrepreneurs. En réalité, des opérateurs ont mis la main sur le dispositif et veulent sous-traiter les travaux à des niveaux de prix tellement faibles que la rentabilité des entreprises ne serait pas assurée. Dans ces conditions, comment permettre l'accès de tous à du très haut débit en 2022 ?

M. Philippe Dallier. – Nous constatons voilà une dizaine d'années que les crédits du Fisac n'étaient pas consommés, ou de façon inégale selon les régions. C'est aujourd'hui l'inverse : il n'y a plus de crédits. C'est une évolution caricaturale et assez française.

Au moment où le commerce local part à vau-l'eau dans les villes moyennes et les banlieues difficiles, les collectivités locales ont besoin d'un outil pour agir. Je ne suis pas favorable à la disparition du Fisac, mais à sa transformation. Il faut calibrer ses moyens et mettre en place des procédures efficaces.

On constate un empilement des dispositifs d'aide à l'export : Business France, les CCI, sans compter les différents bureaux de soutien à l'exportation d'Île-de-France. Il y a matière à simplifier, mais qui a la main sur le système ? Chacun continue à faire ce qu'il veut, même si on signe des conventions pour agir ensemble.

Ponctionne-t-on les CCI pour les contraindre à faire des choix ? Que peut-on proposer pour rationaliser ces dispositifs ?

M. Thierry Carcenac. – Je partage les conclusions de nos rapporteurs. Pour ce qui concerne la modernisation de l'action publique, il faut essayer de décloisonner les différents systèmes. L'approche est intéressante.

Sur le plan France Très haut débit, comment se répartissent les crédits, ceux du programme 343 de la mission « Économie » et ceux qui

relèvent de la mission « Politique des territoires » ? Cette superposition des deux systèmes ne donne pas une vision claire de l'action à conduire. Les propos sur le « bon haut débit » du Président de la République, lors de la Conférence nationale des territoires, ont créé une certaine incertitude. Par ailleurs, des opérateurs disent pouvoir tout faire, sans moyens publics.

M. Philippe Dallier. – Avec quel résultat !

M. Thierry Carcenac. – Dans certaines zones, les opérateurs perturbent les réseaux d'initiative publique existants. Votre proposition visant à contraindre les opérateurs à respecter leurs engagements est intéressante. La future mission « Action publique 2022 » devrait aussi apporter des réponses.

Mme Christine Lavarde. – La baisse des crédits de l'Insee est justifiée, pour partie, par la baisse de la dotation versée aux collectivités pour les opérations de recensement, du fait de la numérisation croissante. Les modalités de recensement vont-elles évoluer ? Pourtant, même dans les territoires très connectés, le nombre d'agents recenseurs ne semble pas baisser.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – J'ai l'impression que le Gouvernement veut bel et bien supprimer le Fisac, et non pas seulement le transférer aux régions. On réduit l'enveloppe alors que les besoins sont réels pour le commerce, dans les banlieues et les villes moyennes – à Pau, la situation est catastrophique ! Et dans les petites communes rurales, sans le Fisac, il n'y a plus rien. Nous présenterons la semaine prochaine un amendement tendant à augmenter les crédits de ce fonds, car chaque commune en a besoin.

Sur le plan France Très haut débit, il faut un point d'étape, et nous reviendrons devant vous pour faire le point de la situation.

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – Nous souhaitons que soit créée une mission spécifique sur l'empilement des structures en matière de soutien public à l'exportation, car nous devons comprendre pourquoi les choses dérapent. La superposition des compétences ne fait pas le talent.

Sur l'avenir des CCI et des chambres des métiers et de l'artisanat, il faut faire évoluer un système mis en place à la fin du XIX^e siècle et qui montre aujourd'hui ses limites. La preuve en est que nous importons beaucoup et que nous exportons peu. Or ces chambres avaient pour mission première de développer le commerce autour du vaste monde.

Il nous faut savoir regrouper, avec réactivité, les services publics au profit des entreprises.

M. Bernard Delcros. – Il est important de présenter un amendement tendant à augmenter les crédits du Fisac : cela attirera l'attention sur ce problème et mettra peut-être fin à la démarche en cours pour le supprimer.

Présidence de M. Charles Guené, vice-président

M. Charles Guené, président. – Quel est l’avis des rapporteurs spéciaux sur la mission et le compte de concours financiers ?

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – Nous proposons de réserver le vote sur les crédits de la mission jusqu’à la semaine prochaine. Nous vous proposerons alors les amendements nécessaires.

À l’issue de ce débat, la commission a décidé de réserver sa position sur les crédits de la mission « Économie » et a décidé de proposer au Sénat d’adopter les crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

*

* *

Réunie à nouveau le mercredi 22 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné les crédits de la mission « Économie », précédemment réservés, et des articles additionnels rattachés n^{os} 54 *quinquies*, 54 *sexies*, 54 *septies* et 54 *octies*.

M. Vincent Éblé, président. – Nous en arrivons à l’examen des crédits de la mission « Économie », précédemment réservés, et des articles additionnels rattachés n^{os} 54 *quinquies*, 54 *sexies*, 54 *septies* et 54 *octies*.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteur spécial. – Entre 2010 et 2018, la dotation du Fonds d’intervention pour les services, l’artisanat et le commerce (Fisac) est passée de 64 millions d’euros à 11 millions d’euros en crédits de paiement, soit une baisse de 83 %. Nous le disons clairement : il n’est tout simplement pas possible de mener une politique ambitieuse de lutte contre la désertification des territoires et la dévitalisation des centres ville, sur l’ensemble du territoire français, avec 11 millions d’euros pour 65 millions d’habitants.

L’Assemblée nationale a majoré les crédits du Fisac de 2 millions d’euros, mais on voit bien que cela ne constitue pas une véritable réponse. Nous vous proposons donc, avec Bernard Lalande, un amendement visant à porter les crédits du Fisac à 30 millions d’euros, soit un doublement, pour sortir enfin d’une situation où l’on réaffirme des objectifs sans s’en donner les moyens.

Sur les 17 millions d’euros prévus, 5 millions d’euros seraient réservés aux stations-service de proximité. Comme vous le savez, leur nombre ne cesse de diminuer au profit des grandes surfaces, et les stations indépendantes font face à des coûts souvent insurmontables : changement des cuves, remises aux normes, diversification etc. Jusqu’en 2015, elles

bénéficiaient d'aides versées par le Comité professionnel de distribution de carburants (CPDC). Le Sénat s'était mobilisé – avec succès – pour la reprise des dossiers en cours par le Fisac, mais il importe maintenant de prévoir un dispositif pérenne.

L'Assemblée nationale a adopté d'autres amendements de crédits à la mission « Économie », pour assurer notamment un effort en faveur des mouvements de consommateurs et des associations permettant aux familles démunies de partir en vacances. Nous vous proposons donc de confirmer l'adoption des crédits de la mission « Économie », tels que modifiés par l'Assemblée nationale et par l'amendement que nous vous proposons.

Par ailleurs, deux amendements du Gouvernement ont été adoptés sur le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

Le premier amendement prévoit l'ouverture de 1,7 milliard d'euros en autorisations d'engagement : il tire les conséquences de la décision de financer le projet de liaison CDG-Express par un prêt de l'État, à hauteur de 1,7 milliard d'euros, plutôt que par un emprunt souscrit auprès d'établissements financiers, comme le prévoyait le schéma d'origine. Cette décision, justifiée par l'urgence de ce chantier dans la perspective des jeux olympiques de 2024, a fait l'objet d'un article en première partie du projet de loi de finances.

Le second amendement ouvre 100 millions d'euros sur le compte de concours financiers, afin de permettre à l'État d'accorder un prêt à Bpifrance dans le cadre de son nouveau dispositif de soutien à l'exportation en Iran.

Quelques explications s'imposent. Comme vous le savez, les banques privées sont encore réticentes à accorder des financements aux entreprises françaises ayant des projets en Iran, même si les sanctions internationales ont pour l'essentiel été levées. Afin de remédier à cette défaillance, Bpifrance prépare le lancement d'une offre de financement public à destination des exportateurs désireux de profiter de l'ouverture du marché iranien et de ses opportunités.

Afin de ne pas tomber sous le coup des sanctions américaines, Bpifrance doit toutefois mobiliser des ressources financières dédiées à l'Iran, séparées de ses autres activités. Cet amendement, qui autorise l'État à prêter 100 millions d'euros à Bpifrance, devrait avoir un effet d'entraînement sur les autres investisseurs potentiels.

Le prêt serait effectué aux conditions de marché, et son déblocage serait neutre pour le solde budgétaire : le montant de 100 millions d'euros est en effet gagé par une annulation à due concurrence des crédits du programme 851 du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

L'État et Bpifrance travaillent depuis plusieurs mois sur ce dispositif, dont les modalités juridiques et financières semblent crédibles. Son importance est cruciale pour les exportateurs français. D'autres pays se sont déjà dotés d'un mécanisme identique, dont l'Allemagne. Nous vous proposons donc d'adopter cet article.

Reste qu'il s'agit d'un dispositif substantiel, et son dépôt par le Gouvernement, au dernier moment, en seconde délibération, interdit un examen approfondi. Nous avons demandé des précisions. Si des éléments nouveaux devaient apparaître d'ici à la séance publique, nous aurions bien sûr la possibilité de revenir sur cette adoption.

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – L'Assemblée nationale a également adopté quatre articles additionnels rattachés à la mission « Économie ».

L'article 54 *quinquies* vise à instaurer un mécanisme de contribution volontaire permettant aux différentes associations professionnelles représentant les entités contrôlées par l'Autorité des marchés financiers (AMF) de financer des projets d'intérêt commun portés par cette dernière. Ce dispositif pose une question de principe sur laquelle le rapporteur général vous dira son sentiment.

L'article 54 *sexies* vise, quant à lui, à créer une taxe affectée au Centre technique du papier (CTP). C'est un dispositif vertueux, que je vous propose d'adopter.

L'article 54 *septies* supprime la possibilité, pour les établissements bancaires, de centraliser à l'excès les ressources tirées des dépôts du livret A et du livret de développement durable vers le fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations. L'adoption de cet article est nécessaire pour sécuriser le fonctionnement et garantir la pérennité de ce fonds d'épargne.

Enfin, l'article 54 *octies*, issu d'un amendement du rapporteur spécial de la mission « Économie » à l'Assemblée nationale, reprend les préconisations de notre propre rapport, qui visaient à conforter le financement de Business France. Nous observons alors que superposer des structures, souvent rigides et anciennes, n'équivaut nullement à les additionner. Certes, les conseillers rattachés aux chambres de commerce et d'industrie, se veulent les meilleurs défenseurs de leur territoire, mais il semble qu'une telle superposition de talents ne soit pas le meilleur remède au déficit de notre commerce extérieur. Mieux vaut additionner les compétences que les superposer. Sachant que cet article prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur l'évolution du financement de Business France dans les prochaines années, je vous proposerai un amendement tendant à inclure cette question de la superposition des compétences dans le champ de ce rapport.

Je pense d'ailleurs qu'une réflexion plus globale sur le dispositif public de soutien à l'exportation s'impose aujourd'hui : nous avons des acteurs performants, mais trop nombreux et souvent concurrents plus que partenaires. La semaine dernière, j'avais évoqué la piste d'une mise à disposition de Business France des conseillers en développement international aujourd'hui rattachés aux chambres de commerce et d'industrie (CCI).

Je lis dans *Les Échos* que l'Afep, l'Association française des entreprises privées, considère que les grands groupes doivent *coacher* les PME. Mais on sait aussi que lorsque l'on dépend de quelqu'un, c'est lui qui décide chez vous. Il est temps de mettre en place une vraie politique d'exportation au lieu de défendre des chapelles qui remontent au XVIII^e siècle.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - L'article 54 *quinquies* représente à mon sens le *summum* de l'horreur en matière budgétaire. L'Autorité des marchés financiers, l'AMF, comme beaucoup d'organismes, est financée par une taxe affectée, plafonnée. Afin de financer un programme informatique important, dont je ne conteste pas la nécessité, mais qui aurait pu passer par une modification du plafond, le gouvernement a imaginé un dispositif inédit : les organismes contrôlés par l'AMF paieraient une contribution « volontaire » - une sorte de don, en somme, mais qui n'est pas sans contrepartie : en échange de cette contribution, les organismes concernés bénéficieraient, tout bonnement, d'une réduction du taux de leur contribution légale. Gardons-nous de mettre le doigt dans un tel engrenage ! C'est pourquoi je vous proposerai un amendement de suppression de cet article.

Mme Nathalie Goulet. - Je soutiens l'excellente initiative prise sur l'Iran, un marché de 85 millions de personnes sur lequel nos banques sont fragilisées par la pression que maintiennent les États-Unis. J'en ai fait l'expérience dans mon département, avec un projet d'exportation de bétail.

Une observation pour rebondir sur les propos de Bernard Lalande au sujet de Business France : il est des dispositifs régionaux qui fonctionnent bien, et dont on gagnerait à s'inspirer. Je pense, par exemple, à l'Agence d'attractivité mise en place en Alsace, qui a créé un dispositif de collecte des appels d'offre internationaux, répartis ensuite entre les entreprises de la région. Cela classe l'Alsace au troisième rang en termes d'attractivité en matière d'échanges internationaux.

M. Vincent Delahaye. - Je soutiens la position de nos rapporteurs sur le Fisac, tout en m'interrogeant, cependant, sur le fléchage de 5 millions en faveur des stations-service de proximité : ces crédits viendront-ils s'ajouter à des aides déjà existantes ? Je reviens d'un séjour en Corse où j'ai été frappé par le nombre de stations-service que l'on rencontre sur la côte est ! Nos rapporteurs peuvent-ils m'apporter un éclairage ?

M. Yannick Botrel. – Sur le commerce extérieur, le constat est cruel mais rejoint ce que nous écrivions, il y a quelques années, dans notre rapport sur le dispositif de soutien aux exportations agroalimentaires, où nous concluions à une concurrence entre différents opérateurs financés par l'État et relevions que pas moins de cinq ministères se trouvaient impliqués, dont aucun n'était prêt à renoncer à son pouvoir. Nous y examinons, en contrepoint, la situation des Pays-Bas, où le ministère de l'économie centralise la compétence et où un seul opérateur est chargé de porter les projets de développement. Quelques années plus tard, force est de constater que rien n'a avancé.

Pour aller dans le sens de Nathalie Goulet qui vantait le dispositif mis en place en Alsace, je mentionnerai deux autres exemples. Celui du Languedoc-Roussillon, qui a su développer une politique intéressante de soutien au commerce extérieur, et celui de la Bretagne, qui a opéré une fusion des services des chambres de commerce et d'industrie et des services régionaux respectivement concernés dans une entité dénommée Bretagne Commerce International. Preuve que des territoires ont su s'organiser hors de structures nationales impuissantes. Il est temps, en effet, que l'on s'empare du sujet.

M. Didier Rambaud. – Les dispositions retenues par nos rapporteurs pour le Fisac répondent à une vraie attente des petites communes, mais je suis surpris du fléchage vers les stations-service. Dans mon canton, qui compte 32 communes, j'ai vu des fermetures en chaîne, car il est clair que ces stations ne sont pas en mesure de lutter contre la concurrence des grandes surfaces.

M. Jacques Genest. – Je suis moi aussi favorable à l'amendement de nos rapporteurs en faveur du Fisac, qui, alors qu'il a fait ses preuves dans les territoires ruraux, a souffert d'une chute brutale de ses crédits au cours du dernier quinquennat. En revanche, je n'ai pas les mêmes interrogations que mes collègues sur les stations-service. Elles méritent d'être soutenues face aux grandes surfaces, et s'il en existe davantage en Corse, c'est peut-être que les hypermarchés sont moins nombreux à y vendre de l'essence.

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – Je connais mal la situation en Corse mais ce que je puis dire, c'est que dans les zones rurales, ces stations indépendantes, qui servent aussi souvent de dépôt de pain, d'épicerie, rendent un vrai service de proximité. Confrontées à de lourdes contraintes d'entretien et de mise aux normes, leurs propriétaires n'ont bien souvent d'autre choix que de livrer leur station. Je crois que nous pouvons, une dernière fois, prévoir des crédits fléchés au profit de tous ceux qui veulent continuer à délivrer un service de proximité en zone rurale ou en montagne.

S'agissant des dispositions concernant le marché iranien, je précise que les 100 millions que prêterait l'État à Bpifrance visent à créer un effet de levier. Si l'État ne marque pas sa volonté, comme cela est son rôle, c'est un marché de 85 millions d'habitants qui risque de nous rester fermé.

Si je propose de donner à Business France une vision d'ensemble, ce n'est pas par jacobinisme. Chaque département, chaque région, chaque grande ville, chaque agglomération est exportateur par nature. Et cependant, notre déficit commercial ne cesse de croître. Quand on connaît un marché, autant y aller en commando « France » plutôt qu'en ordre dispersé. Le marché est mondial : nous avons besoin d'un organisme national pour développer et conseiller nos PME en matière commerciale.

L'amendement de crédits n°1 est adopté.

L'amendement n° 2 de suppression de l'article 54 *quinquies* est adopté.

L'amendement n°3 à l'article 53 *octies* est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Économie », tels que modifiés par son amendement, la suppression de l'article 54 *quinquies*, l'adoption de l'article 54 *sexies*, ainsi que de l'article 54 *septies*, et l'adoption de l'article 54 *octies* tel que modifié par son amendement.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Économie », tels que modifiés par son amendement. Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, elle a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », de supprimer l'article 54 *quinquies*, d'adopter sans modification les articles 54 *sexies* et 54 *septies* et enfin d'adopter l'article 54 *octies*, tel que modifié par son amendement.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

CCI France

- M. Bernard FALCK, directeur général ;
- M. Dominique BRUNIN, directeur de l'international ;
- M. Jérôme PARDIGON, directeur des relations institutionnelles.

CCI Paris Île-de-France

- M. Didier KLING, président ;
- Mme Véronique ÉTIENNE MARTIN, directrice de cabinet.

Business France

- M. Christophe LECOURTIER, directeur général.

Agence du numérique

- M. Antoine DARODES, directeur de l'Agence du Numérique ;
- M. David MONTEAU, directeur de la mission French Tech ;
- M. Louis FLEURET, responsable du French Tech Central à Station F.