

N° 147

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,*  
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

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 Guéné, 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, Jérôme Bascher, 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 Nougein, 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<sup>ème</sup> législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	<b>5</b>
<b>LA MISSION « ÉCONOMIE »</b>	
<b>I. PRÉSENTATION DE LA MISSION « ÉCONOMIE » .....</b>	<b>11</b>
A. LES CRÉDITS DE L'ACTION ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT .....	11
B. LES GRANDS ENJEUX BUDGÉTAIRES DE L'EXERCICE 2019.....	13
<b>II. LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES : UNE RÉDUCTION CONTINUE, UNE VISION INTERMITTENTE.....</b>	<b>15</b>
A. UNE POLITIQUE DE RABOT QUI TRADUIT PARFOIS LA VOLONTÉ DE L'ÉTAT DE SE DÉSENGAGER DES ACTIONS DE PROXIMITÉ .....	15
B. L'INCOMPRÉHENSIBLE SUPPRESSION DU FISAC .....	18
1. <i>Un instrument qui demeure indispensable pour lutter contre la désertification des     espaces ruraux.....</i>	18
2. <i>Un outil vital pour les stations-services de proximité .....</i>	22
<b>III. LE RECENTRAGE PROGRESSIF DES ADMINISTRATIONS ET AUTRES ACTEURS PUBLICS SUR DES PRIORITÉS STRATÉGIQUES.....</b>	<b>24</b>
A. DES ADMINISTRATIONS APPELÉES À REVOIR LEURS MISSIONS, MAIS SURTOUT À RÉDUIRE LEUR RÉSEAU.....	24
B. DES OPÉRATEURS MOINS CONTRAINTS, À L'EXCEPTION DE BUSINESS FRANCE.....	26
C. UNE RÉDUCTION À MARCHÉ FORCÉE DES MISSIONS DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE .....	29
<b>IV. L'ACCOMPAGNEMENT À L'INTERNATIONAL : UN DISPOSITIF EN PLEINE ÉVOLUTION, QUI POURRAIT ÊTRE COMPLÉTÉ.....</b>	<b>31</b>
A. LA RÉFORME DU DISPOSITIF PUBLIC D'ACCOMPAGNEMENT À L'EXPORTATION.....	31
B. POUR ALLER PLUS LOIN : IMPLIQUER LES JEUNES ÉTUDIANTS OU DIPLOMÉS DANS L'ACCOMPAGNEMENT À L'INTERNATIONAL .....	34
1. <i>Le besoin d'un outil complémentaire au plus près de l'entreprise au début du projet     d'internationalisation .....</i>	34
2. <i>La proposition : un contrat « Mission France Export » au sein de l'entreprise pour des     étudiants ou jeunes diplômés .....</i>	35
3. <i>Apprentissage, VIE « en France » ou dispositif hybride ? .....</i>	36
4. <i>Un besoin de financement public supplémentaire, à comparer avec les avantages pour les     entreprises et l'économie française .....</i>	37

<b>V. LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT</b> .....	39
A. UN NOUVEL ÉCHANCHIER BUDGÉTAIRE POUR PRÉCISER L'OBJECTIF DE COUVERTURE DU TERRITOIRE EN 2022.....	39
B. UN DÉPLOIEMENT TROP LENT DANS LES ZONES D'INITIATIVE PUBLIQUE .....	41
C. LE GUICHET COHÉSION NUMÉRIQUE ET LA QUESTION DU « MIX » TECHNOLOGIQUE.....	44
D. VERS UN PLAN « FRANCE FIBRE OPTIQUE 2025 » .....	45
 <b>LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »</b>	
I. UN COMPTE AUX FINALITÉS DIVERSES ET RÉCEMMENT ÉTENDUES .....	49
II. LE FONDS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL.....	49
III. LE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE AVEC L'IRAN.....	51
IV. LE FINANCEMENT DE LA LIAISON PARIS-CHARLES DE GAULLE EXPRESS .....	52
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	57
• <i>ARTICLE 76 sexies (Art. L. 546-1, 621-5-3 et 621-5-4 du code monétaire et financier)</i> <b>Réforme des droits et contributions perçus par l'Autorité des marchés financiers</b> .....	57
• <i>ARTICLE 76 septies Affectation à l'activité « innovation » de Bpifrance</i> <b>Financement des ressources disponibles suite à l'extinction du Fonds de modernisation de la restauration</b> .....	71
• <i>ARTICLE 85 Autorisation d'abandon de créances correspondant à des prêts du</i> <b>Fonds de développement économique et social</b> .....	73
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	79
<b>LES AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	81
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	93
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	101

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### *La mission « Économie »*

**1. La mission « Économie » est composée de trois programmes permanents qui portent un ensemble de dispositifs en faveur des entreprises, et notamment des TPE/PME dans les secteurs de l'artisanat, du commerce et de l'industrie (18 % 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 (52 % de crédits de personnel et 30 % de crédits de fonctionnement).**

**2. Les crédits demandés au titre de l'année 2019 affichent une forte baisse de 5,2 % (98 millions d'euros), pour s'établir à environ 1,8 milliard d'euros.**

### *La réduction des aides aux PME du commerce et de l'artisanat*

**3. Les dépenses d'intervention affichent une baisse de 18 % en un an (63 millions d'euros), qui traduit notamment la poursuite et l'intensification du mouvement de rationalisation des dispositifs de soutien aux entreprises du programme 134, engagé depuis plusieurs années. Entre 2014 et 2018, le montant global de ces dispositifs aura ainsi diminué de 73 %, passant de 235 millions d'euros à 65 millions d'euros.**

**4. Si cette rationalisation est nécessaire, on peut toutefois regretter qu'elle n'obéisse, année après année, qu'à une logique de « rabot » qui, par définition, ne fait pas une politique, et ne distingue pas entre les dispositifs utiles et ceux qui pourraient être remis en cause. En outre, la logique sous-jacente est celle d'un désengagement progressif de l'État au profit des collectivités locales, notamment les communes et les régions, et ne tient pas compte des contraintes budgétaires de celles-ci. En particulier, de nombreuses communes rurales voient leurs dotations baisser du fait de la recomposition de la carte intercommunale, ce qui limite leur capacité d'intervention.**

**5. L'exemple le plus significatif est celui du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac), placé en « gestion extinctive » à partir de 2019, après plusieurs années de baisse de sa dotation (passée de 78 millions d'euros en 2010 à 16 millions d'euros en 2016, soit -80 %) et par conséquent de ses interventions (passées d'environ un millier à seulement 114). Or le programme « Action cœur de ville », présenté comme la réponse à ce problème, concerne quelque 222 villes moyennes, et laisse donc de côté les communes rurales.**

**6. La suppression du Fisac entraîne celle des aides aux stations-service de proximité, en faveur desquelles le Sénat s'était mobilisé ces dernières années suite à la suppression du Comité professionnel de distribution des carburants (CPDC). Il y a aujourd'hui moins de 5 000 stations-services de proximité en France, contre 33 000 en 1985.**

### Proposition n° 1

*Rétablir les crédits du Fisac à hauteur de 30 millions d'euros en AE et en CP, dont 5 millions d'euros en faveur des stations-service de proximité, et recentrer ses interventions sur les territoires ruraux ne pouvant pas bénéficier du programme « Cœur de ville ».*

### *Le recentrage des administrations sur des priorités restreintes*

7. Si les dépenses de fonctionnement courant de la mission ne diminuent que très peu, **les dépenses de personnel reculent quant à elles de 16 millions d'euros (-1,7 %), correspondant à la suppression de 264 ETP sur le périmètre de la mission.** Le plafond d'emplois global s'établira à 11 693 ETPT.

8. **Cette trajectoire correspond au « recentrage » des administrations relevant de la mission sur un nombre restreint de priorités stratégiques :** la direction générale des entreprises (DGE) se concentrera sur l'accompagnement des entreprises en difficulté, les filières stratégiques et l'innovation ; la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) préservera ses missions en matière de sécurité sanitaire ; la direction générale du Trésor poursuivra la rationalisation de son réseau à l'étranger, dont les effectifs ont déjà été réduits d'un quart en dix ans.

9. Il apparaît toutefois que le **« recentrage » des missions est d'abord un « resserrement » de leur réseau territorial**, et notamment de celui des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Sans pour autant remettre en cause **la nécessité de mieux cibler les missions de l'État, de supprimer les doublons avec les collectivités et de réaliser des gains d'efficience, on peut regretter que la contrainte budgétaire précède souvent la vision stratégique.**

10. **La même remarque vaut pour les chambres de commerce et d'industrie (CCI) :** la taxe pour frais de chambre devrait connaître une nouvelle baisse de 100 millions d'euros en 2019, aboutissant à **une division par deux de leur ressource fiscale depuis 2012.** Le réseau consulaire est engagé dans une « revue » de ses missions, qui le conduira à en abandonner certaines et à en facturer d'autres. Quelque 2 000 postes supplémentaires pourraient être supprimés. Il importe toutefois de **faire les choses dans l'ordre et avec mesure, afin de ne pas compromettre les actions que les CCI sont parfois les seules à conduire dans les territoires ruraux.**

### Proposition n° 2

*Reporter d'un an la baisse de 100 millions d'euros de la taxe affectée aux chambres de commerce et d'industrie (CCI), dans l'attente des mesures prévues par le projet de loi PACTE visant à faciliter la transformation de leurs missions.*

### *La réforme de l'accompagnement des entreprises à l'exportation*

11. **La création de Business France en 2015** a représenté une étape importante dans le renforcement du dispositif public d'accompagnement à l'exportation, alors que la France ne compte que 125 000 entreprises exportatrices, contre 360 000 en Allemagne. La subvention publique de Business France est en baisse de 2,6 % et s'établit à 146 millions d'euros. L'opérateur développe par ailleurs ses recettes commerciales, qui sont depuis 2016 supérieures au financement public.

12. **Toutefois, l'efficacité de cette politique publique était entravée par l'éclatement des acteurs et la superposition des compétences.** À l'étranger, Business France a ainsi commencé à rationaliser son réseau (87 implantations dans 64 pays), avec l'objectif de déléguer ses missions, dans certains pays, aux acteurs les plus performants (par délégation de service public ou marché de prestation de services).

**13. Dans ce contexte, le Gouvernement a lancé le 21 février 2018 une vaste réforme du dispositif d'accompagnement des entreprises à l'export**, reprenant les recommandations formulées par Christophe Lecourtier, directeur général de Business France, et cohérente avec les propositions faites par les rapporteurs spéciaux dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018.

**14. Au niveau national, la réforme consiste à faire travailler ensemble Business France, les CCI et les régions, au sein d'une « Team France Export », appuyée sur un logiciel de gestion de la relation client unique et dont la porte d'entrée serait une « plateforme des solutions » ouverte à tous. Les accords sont en cours de finalisation, et 100 collaborateurs de Business France devraient être déployés dans les CCI d'ici mi-2019**, les chambres ayant quant à elles affecté 200 agents à ces missions, en dépit de leur situation budgétaire délicate.

**15. Toutefois, le renforcement des équipes dédiées à l'accompagnement des entreprises dans les territoires ne saurait suffire, à lui seul, à assurer la couverture permanente du tissu économique local dans toute sa finesse**, et notamment des TPE et PME qui n'auraient pas le « réflexe » d'entreprendre la démarche. C'est notamment le cas des **artisans qui exercent des métiers d'arts ou de précision**, ou encore des **agriculteurs qui ont un terroir, une technique ou un produit à faire valoir**.

**16. Dès lors, il est proposé de créer un dispositif permettant aux entreprises de bénéficier, pour une durée déterminée et le cas échéant en temps partagé, des compétences d'un étudiant (en apprentissage) ou d'un jeune diplômé (en VIE « en France ») qui se consacrerait pleinement à sa « mission » de développement international**, et constituerait le point de contact des équipes de la Team France Export. Cette proposition, qui a notamment reçu un accueil favorable des CCI et des chambres de métiers et de l'artisanat, **pourrait être approfondie lors de futurs travaux**.

### Proposition n° 3

*Créer un dispositif permettant aux entreprises qui ne disposent pas des ressources internes nécessaires de bénéficier, pour une durée déterminée et le cas échéant en temps partagé, des compétences d'un étudiant ou jeune diplômé qui se consacrerait spécifiquement au développement international de son activité. Ce dispositif pourrait prendre la forme d'un apprentissage dédié, ou d'un VIE « en France ».*

### *Le plan France Très haut débit*

**17. Le programme 343 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. Sur le plan budgétaire, l'échéancier est bien respecté**, et des crédits de paiement sont pour la première fois prévus en 2019.

**18. Toutefois, sur le terrain, la situation est plus préoccupante : seuls 10 % des locaux sont aujourd'hui éligibles à la fibre optique dans les zones d'initiative publique**, contre 56 % dans la zone d'initiative privée, plus dense donc plus rentable, et l'écart tend à se creuser. Ces retards s'expliquent notamment par les difficultés de conception et de pilotage des projets rencontrées par les collectivités locales, mais aussi par la lenteur de la phase d'études et les pénuries en fibre optique. **Les données disponibles à ce jour ne permettent pas de rendre compte du respect - ou non - des objectifs fixés à chaque opérateur pour les différents projets**.

19. À cet égard, l'extension à la zone d'initiative publique de la **possibilité de demander des engagements contraignants aux opérateurs**, sous la forme d'appel à manifestation d'engagement local (AMEL), doit être saluée. Le cas échéant, des sanctions financières pourraient être appliquées.

20. À court terme, la **priorité doit être accordée à la couverture d'un maximum de locaux, plutôt qu'au déploiement de la technologie la plus performante**. La création d'un « **guichet cohésion numérique** » doté de **100 millions d'euros** pour financer des technologies alternatives (4G fixe, satellite) dans les zones reculées, avec un objectif intermédiaire de « **bon haut débit** » pour tous en 2020, est une initiative bienvenue. Il conviendra toutefois d'être très vigilant quant aux pratiques commerciales des opérateurs.

21. La question de l'après-2022 doit se poser dès aujourd'hui. L'objectif est de financer, à horizon 2025, la **couverture du territoire en 100 % fibre optique (100 Mb/s)**, et non pas seulement en 100 % très haut débit (30 Mb/s). Cela implique notamment **une nouvelle participation de l'État** - de l'ordre d'un milliard d'euros - et **un renforcement des règles de pilotage et de gouvernance**, tout en conservant le principe d'une initiative locale.

#### **Proposition n° 4**

*Aller vers un plan « France Fibre optique 2025 » pour achever le déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH) sur tout le territoire. Les modalités de financement et de participation de l'État devront être précisées. Le pilotage et la gouvernance devront être renforcés, tout en maintenant le principe fondamental de l'initiative des collectivités. Les engagements des opérateurs devront être contraignants, et les données permettant de rendre compte du respect - ou non - des objectifs de déploiement devront être publiées.*

#### ***Le compte de concours financiers***

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

22. Créé en 2018, le programme 868 « Prêts et avances pour le développement du commerce avec l'Iran » permet à l'État d'accorder des prêts à Bpifrance dans le cadre de son dispositif de soutien à l'exportation en Iran. Toutefois, **l'entrée en vigueur de nouvelles sanctions économiques américaines contre l'Iran a conduit Bpifrance à suspendre le projet**. Il est néanmoins proposé de conserver les 100 millions d'euros inscrits sur ce programme, au cas où la situation viendrait à s'améliorer.

23. Créé en 2018, le programme 869 « Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle » traduit la décision du Gouvernement de financer le projet de liaison CDG-Express par un prêt de l'État et non plus par un emprunt privé. Cette décision est justifiée par l'urgence de ce chantier dans la perspective des JO 2024. 1,7 milliards d'euros d'AE ont été ouvertes en 2018, et 275 millions d'euros de CP sont prévus en 2019 pour les premiers décaissements.

24. Le programme 862 « Prêts pour le développement économique et social » porte les crédits du **Fonds pour le développement économique et social (FDES)**, qui permet à l'État d'accorder des prêts à des entreprises confrontées à des difficultés temporaires d'accès au crédit mais structurellement viables. Il est doté de **50 millions d'euros pour 2019**.

25. Si la plupart des prêts accordés ces dernières années ont un montant modeste (moins de 500 000 euros), **deux cas appellent une attention particulière : le prêt de 35 millions d'euros à Asco Industries en 2014**, qui n'est pas intégralement remboursé alors que l'entreprise est en difficulté ; **le prêt de 90 millions d'euros effectué en 2018 à Presstalis**, de loin le principal bénéficiaire du FDES, alors que les prêts effectués en 2012 et en 2015 (30 millions d'euros) n'ont pas été remboursés.

*L'article 85 rattaché*

26. **Cet article permet au ministre de l'économie d'accorder des remises de créances sur les prêts du FDES, dans la limite de 10 millions d'euros, sans passer par une autorisation législative.** Sur le principe, il s'agit d'une simplification bienvenue, la capacité à agir rapidement pouvant être déterminante dans le cadre d'un plan de reprise.

27. **Toutefois, l'utilisation de cette possibilité appelle une vigilance particulière, compte tenu des risques juridiques que ferait peser la requalification en aides d'État** – interdites par le droit de l'Union européenne – de prêts consentis dans des circonstances où il était clair que l'entreprise ne pourrait pas honorer ses engagements, et suivis ensuite d'abandons de créances.

**Proposition n° 5**

*Abaisser à 5 millions d'euros au lieu de 10 millions d'euros le seuil maximum applicable aux abandons de créances par voie de décision ministérielle, et limiter cette possibilité à un seul abandon de créance par entreprise bénéficiaire.*

*À la date du 10 octobre 2018, date limite fixée par l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), vos rapporteurs spéciaux avaient reçu 94 % des réponses du ministère à leur questionnaire budgétaire.*

*Vos rapporteurs spéciaux relèvent la nette amélioration du taux de réponse par rapport aux exercices précédents.*



## LA MISSION « ÉCONOMIE »

### I. PRÉSENTATION DE LA MISSION « ÉCONOMIE »

#### A. LES CRÉDITS DE L'ACTION ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT

La mission « Économie » rassemble des instruments budgétaires et des administrations et organismes publics 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.

## Évolution par programme des crédits de la mission « Économie »

(en euros)

		Exécution 2017	LFI 2018	PLF 2019	Évolution PLF 2019/ LFI 2018	
<b>Programme 134 -</b> Développement des entreprises et régulations	AE	2 503 737 324	1 026 555 154	891 421 564	-135 133 590	-13,16%
	CP	2 574 830 387	982 025 142	905 454 821	-76 570 321	-7,80%
<b>Programme 220 -</b> Statistiques et études économiques	AE	452 832 464	463 361 285	443 169 941	-20 191 344	-4,36%
	CP	448 191 351	453 917 837	441 644 555	-12 273 282	-2,70%
<b>Programme 305 -</b> Stratégie économique et fiscale	AE	430 217 056	429 508 586	420 755 837	-8 752 749	-2,04%
	CP	434 359 132	429 368 586	420 755 837	-8 612 749	-2,01%
<b>Total P 134 + 220 + 305</b>	AE	3 386 786 844	1 919 425 025	1 755 347 342	-164 077 683	-8,55%
	CP	3 457 380 870	1 865 311 565	1 767 855 213	-97 456 352	-5,22%
<b>Programme 343 -</b> Plan France Très haut débit	AE		208 000 000	5 000 000	-203 000 000	-97,60%
	CP					
<b>TOTAL MISSION</b>	AE	3 386 786 844	2 127 425 025	1 760 347 342	-367 077 683	-17,25%
	CP	3 457 380 870	1 865 311 565	1 767 855 213	-97 456 352	-5,22%

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

## Évolution par titre des crédits de la mission « Économie »

(en euros)

		Exécution 2017	LFI 2018	PLF 2019	Évolution PLF 2019/ LFI 2018	
<b>Titre 2 -</b> Personnel	AE	920 186 996	930 453 366	914 223 512	-16 229 854	-1,74%
	CP	920 186 996	930 453 366	914 223 512	-16 229 854	-1,74%
<b>Titre 3 -</b> Fonctionnement	AE	2 036 470 303	604 921 450	532 184 039	-72 737 411	-12,02%
	CP	2 039 907 015	551 554 990	534 178 837	-17 376 153	-3,15%
<b>Titre 5 -</b> Investissement	AE	3 142 257	8 883 370	6 103 701	-2 779 669	-31,29%
	CP	2 277 414	8 928 501	6 071 515	-2 856 986	-32,00%
<b>Titre 6 -</b> Intervention	AE	426 887 144	375 166 839	302 836 090	-72 330 749	-19,28%
	CP	494 909 301	374 374 708	313 381 349	-60 993 359	-16,29%
<b>Titre 7 -</b> Ops. financières	AE	100 144	0	0	0	
	CP	100 144	0	0	0	
<b>TOTAL MISSION</b>	AE	3 386 786 844	1 919 425 025	1 755 347 342	-164 077 683	-8,55%
	CP	3 457 380 870	1 865 311 565	1 767 855 213	-97 456 352	-5,22%

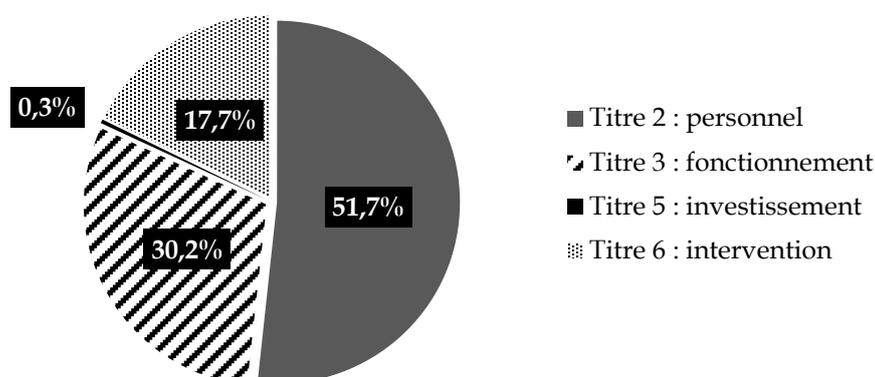
Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

## B. LES GRANDS ENJEUX BUDGÉTAIRES DE L'EXERCICE 2019

Hors programme 343 « Plan France Très haut débit », soumis à une logique pluriannuelle, les crédits de la mission « Économie » demandés pour l'année 2019 affichent **une baisse de 8,6 % en AE (- 164 millions d'euros) et de 5,2 % en CP (- 97,6 millions d'euros)** par rapport à la loi de finances initiale pour 2018.

**L'effort principal est porté par les dépenses d'intervention, qui diminuent de 16,3 % en CP (- 61 millions d'euros).** Cet effort repose sur la poursuite de la rationalisation de divers dispositifs d'intervention en faveur des entreprises, justifiée dans son principe mais conduisant parfois l'État à se désengager de certaines actions qui, pour être d'ampleur modeste, n'en sont pas moins indispensables. C'est notamment le cas de la suppression du Fonds d'intervention en faveur des services, de l'artisanat et du commerce (Fisac) (cf. *infra*).

**Répartition par titre  
des crédits 2019 de la mission « Économie »**



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

Les dépenses de fonctionnement n'affichent qu'une diminution modeste de 3,2 % en CP (- 17,4 millions d'euros) - et encore celle-ci doit-elle être corrigée du montant des loyers budgétaires, à hauteur de 9,8 millions d'euros (dont 8,7 millions d'euros pour le seul programme 220, qui porte les crédits de l'Insee), ce mécanisme étant supprimé à partir de 2019<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Si ce dispositif avait pour ambition initiale de responsabiliser les gestionnaires en faisant apparaître le « coût » de l'occupation domaniale, il a surtout conduit, en pratique, à une forte hausse des coûts de gestion administrative, sans que les gains d'efficience soient évidents.

Le reste tient presque intégralement à la diminution de la subvention versée à la Banque de France au titre des missions qu'elle réalise pour l'État<sup>1</sup>, après plusieurs années de stagnation. Vos rapporteurs, qui avaient précédemment souligné les marges de manœuvres qui existaient, se félicitent de cette diminution.

### Évolution de la subvention versée à la Banque de France

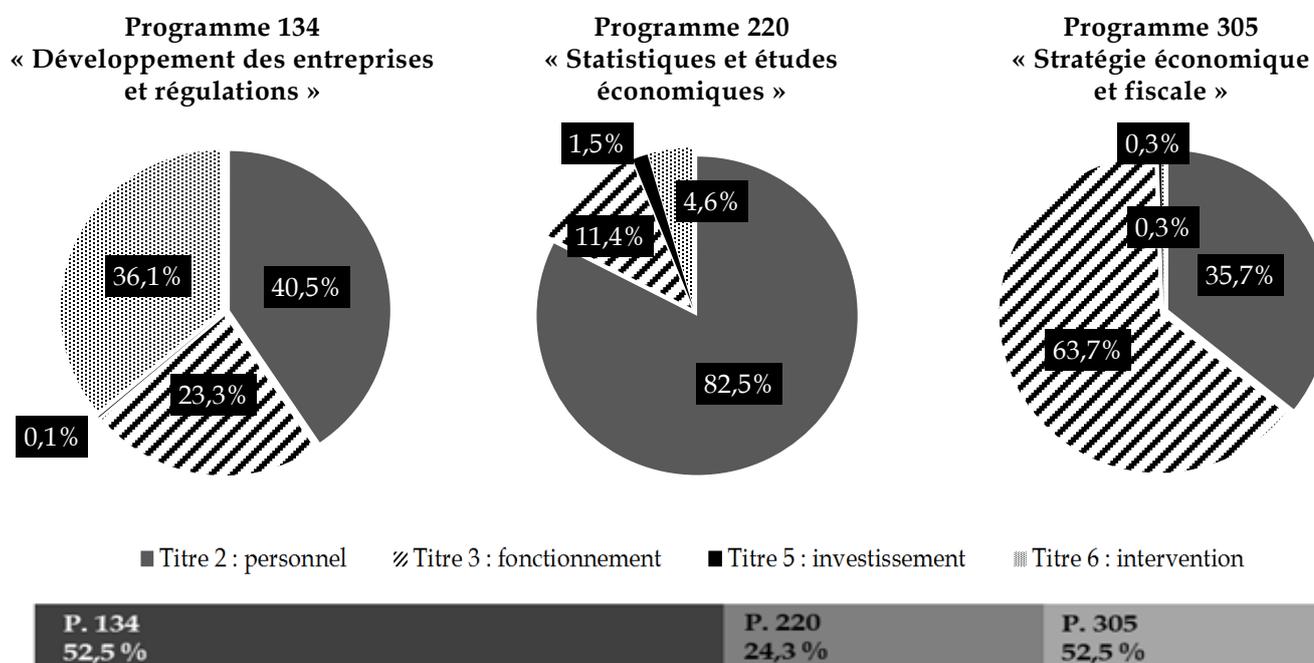
(en millions d'euros) (titre 3) (en AE = CP)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	PLF 2019
316,64	316,73	304,62	290	279,5	251,56	250,02	250	241

Source : documents budgétaires et questionnaire budgétaire

Enfin, les crédits de personnel, qui représentent à eux seuls 51,7 % des crédits de la mission, affichent une baisse modeste en valeur relative (-1,7 %), mais importante en valeur absolue (-16,2 millions d'euros). Celle-ci correspond à un schéma d'emplois de -264 ETP, soit un effort bien plus important que les années précédentes, dans un contexte de restructuration du réseau des différentes administrations relevant de la mission (cf. *infra*).

### 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.

<sup>1</sup> Secrétariat des commissions de surendettement, tenue du compte du Trésor, mise en circulation des monnaies métalliques, secrétariat du Comité monétaire de la zone franc etc.

Enfin, on notera que la réduction des crédits de la mission « Économie » au titre de l'exercice 2019 est **légèrement supérieure à la programmation pluriannuelle**.

### Évolution des crédits de la mission « Économie » par rapport à la programmation pluriannuelle

(en millions d'euros)

	LPFP 2019-2022		PLF 2019		Écart PLF/LPFP	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 134	810,6	819,6	782,0	796,0	-3,5%	-2,9%
Programme 220	351,5	350,0	349,8	348,3	-0,5%	-0,5%
Programme 305	402,2	402,2	402,3	402,3	0,0%	0,0%
<b>Total hors P. 343</b>	<b>1564,3</b>	<b>1571,8</b>	<b>1534,0</b>	<b>1546,5</b>	<b>-1,9%</b>	<b>-1,6%</b>
Programme 343	25,0	220,0	5,0	175,9	-80,0%	-20,1%
<b>Total mission</b>	<b>1589,3</b>	<b>1791,8</b>	<b>1539,0</b>	<b>1722,4</b>	<b>-3,2%</b>	<b>-3,9%</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et la loi pluriannuelle de programmation des finances publiques 2019-2022.

## II. LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES : UNE RÉDUCTION CONTINUE, UNE VISION INTERMITTENTE

### A. UNE POLITIQUE DE RABOT QUI TRADUIT PARFOIS LA VOLONTÉ DE L'ÉTAT DE SE DÉSENGAGER DES ACTIONS DE PROXIMITÉ

Composé de 10 actions en 2019, 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 et de l'artisanat 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.

Toutefois, **l'effort est presque entièrement concentré sur les dépenses d'intervention (titre 6), qui baissent de 17,9 % en un an (soit 63 millions d'euros)**. Alors que les crédits d'intervention représentaient 88 % du total des crédits du programme 134 en 2018, ils n'en représentent plus que 74,3 % en 2019.

**Ces crédits doivent être analysés en deux catégories distinctes.**

**D'une part, à hauteur de 262,6 millions d'euros, ils correspondent à quelques « grands » dispositifs** dont la dynamique budgétaire traduit une

politique publique bien identifiable : la « **compensation carbone** » des sites industriels électro-intensifs<sup>1</sup> (106,7 millions d'euros, + 7 %) ; la compensation par l'État des surcoûts de la **mission de service public de transport postal de La Poste**<sup>2</sup> (103,8 millions d'euros, - 7 %) ; la **subvention à Bpifrance Assurance Export** au titre de la gestion des garanties publiques à l'export pour le compte de l'État, sous son contrôle et en son nom (52 millions d'euros, - 13 %). **La subvention de l'État à Bpifrance au titre de ses activités de garantie**, qui s'élevait à 39,8 millions d'euros en 2018, est en revanche **supprimée à compter de 2019**, compte tenu de l'amélioration de la conjoncture et des réserves dont dispose aujourd'hui Bpifrance pour assurer cette mission d'intérêt général (cf. *infra*, les modifications apportées par l'Assemblée nationale).

D'autre part, ils correspondent à un très grand nombre de dispositifs, de nature et de fonction très hétérogène. Le montant total alloué à ces dispositifs est depuis plusieurs années en forte baisse : ils ont ainsi diminué de près de 73 % entre 2014 et 2019, passant de 235,1 millions d'euros à 64,5 millions d'euros.

D'une manière générale, vos rapporteurs spéciaux souscrivent à l'objectif de rationalisation de ces multiples dispositifs d'intervention, sédimentés au fil des années. De fait, ceux-ci étaient – et demeurent en partie – très éclatés, dans leurs objectifs comme dans leurs modalités (subventions directes et indirectes, prêts, actions de communication etc.). Il résulte de cette sédimentation historique une gestion « en silo », des objectifs mal évalués, des interventions parfois concurrentes, parfois insuffisantes, souvent mal coordonnées. Ces aides sont en outre versées à de multiples intermédiaires, qui s'en font en retour les défenseurs auprès du législateur (réseaux consulaires, organismes professionnels, établissements publics etc.).

Il en résulte une faiblesse structurelle du pilotage budgétaire, les responsables « nominaux » devant bien souvent se contenter d'interventions ponctuelles sur tel ou tel élément, mais n'étant pas en mesure de fixer – et *a fortiori* de mettre en œuvre – de réelles priorités.

À cela s'ajoute un manque de lisibilité chronique des documents budgétaires, le programme 134 connaissant d'incessantes variations de périmètre. À partir du présent projet de loi de finances pour 2019, ces dispositifs sont regroupés au sein de deux nouvelles actions, l'action 23 « Industrie et services » et l'action 24 « Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur », alors qu'ils étaient auparavant répartis entre les actions 02, 03, 04 et 17. Quoique

---

<sup>1</sup> 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 ».

<sup>2</sup> Le contrat d'entreprise signé entre l'État et la Poste le 1er janvier 2018 a succédé au contrat d'entreprise qui couvrait la période 2013-2017. Il fixe le montant de la compensation de l'État pour les trois prochaines années.

bienvenue dans son principe, cette nouvelle maquette budgétaire n'améliore guère la capacité du législateur et des citoyens à effectuer des comparaisons.

**Dans ce contexte, les Gouvernements successifs se sont bien souvent contentés d'une politique de « rabet », qui se poursuit cette année encore. Sans pour autant remettre en cause l'objectif de rationalisation progressive de ces multiples dispositifs, vos rapporteurs spéciaux soulignent que cette logique de « rabet » présente des inconvénients qui vont croissants à mesure que se poursuit la diminution des crédits :**

**- premièrement, une gestion par le « rabet » ne fait pas, par définition, une politique.** Si certains « grands » dispositifs ont ces dernières années été réorganisés afin de gagner en lisibilité et en efficacité, à l'instar du soutien à l'exportation structuré autour de Business France, de Bpifrance et maintenant des chambres de commerce et d'industrie (cf. *infra*), de tels cas demeurent l'exception plutôt que la règle. **Aujourd'hui, les dispositifs du programme 134, trop petits parce que trop nombreux, 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 la mission « Économie », dont c'est pourtant la vocation ;**

**- deuxièmement, la logique sous-jacente – quoique non explicite – à cette réduction progressive du format des dispositifs du programme 134 est celle d'un désengagement progressif de l'État en matière d'action économique, notamment en faveur des entreprises de proximité, déléguée aux collectivités territoriales, et d'abord aux communes et aux régions, ces dernières ayant hérité de cette compétence avec la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi Notre). Or, dans un contexte budgétaire contraint, la capacité des collectivités à assumer correctement ces missions est aujourd'hui incertaine : s'il est souhaitable d'éliminer les doublons entre les collectivités et l'État, cela ne doit pas pour autant conduire à une remise en cause systématique des interventions de l'État – au demeurant d'ampleur modeste – qui peuvent, le cas échéant, être pleinement justifiées à défaut d'une meilleure solution.**

L'exemple le plus significatif à cet égard est celui du **Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (Fisac).**

## **B. L'INCOMPRÉHENSIBLE SUPPRESSION DU FISAC**

### **1. Un instrument qui demeure indispensable pour lutter contre la désertification des espaces ruraux**

**Créé en 1989<sup>1</sup>, le 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.**

**Il est placé en « gestion extinctive » à compter de l'année 2019 : seuls sont prévus 6,1 millions d'euros de CP, destinés à assurer le paiement d'opérations ayant fait l'objet de décisions de subventions au cours des années précédentes. Plus aucune AE n'est prévue.**

Les difficultés budgétaires récurrentes du Fisac, ainsi que les dysfonctionnements de la procédure<sup>2</sup>, ont conduit à **une baisse tendancielle de la dotation et du nombre de projets financés par le Fisac**. En dépit d'une profonde réforme en 2014<sup>3</sup>, qui était censée relancer le dispositif en passant d'une logique de guichet à une logique d'appel à projets, les montants engagés n'ont cessé de diminuer, **passant de 78 millions d'euros en 2010 à 16 millions d'euros en 2018 en AE, soit une baisse de 80 %**.

---

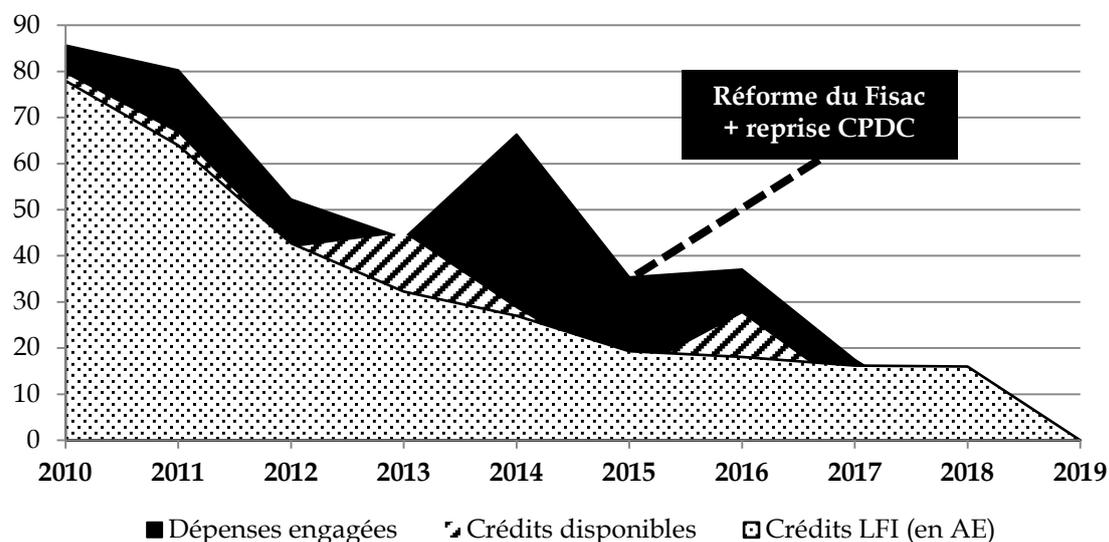
<sup>1</sup> Loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Dans le cadre de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (loi ACTPE). La nouvelle procédure, qui implique une gestion en AE ≠ CP, a été précisée par le décret n° 2015-542 du 15 mai 2015. Celui-ci fixe 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 aussi 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...).

## Évolution de la dotation et des dépenses du Fisac (2010-2019)

(en millions d'euros)



Dotations Fisac	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
LFI - en AE	78	64	42,7	32,3	27	19,3	18,1	16,2	16	0
LFI - en CP	64	64	42,7	32,3	27	16,9	13,1	9,7	11	6,1
<b>Total disponible - en AE</b>	<b>79,5</b>	<b>66,6</b>	<b>41,8</b>	<b>45</b>	<b>28,6</b>	<b>14,5</b>	<b>27,5</b>	<b>9,9</b>	<b>14,3</b>	

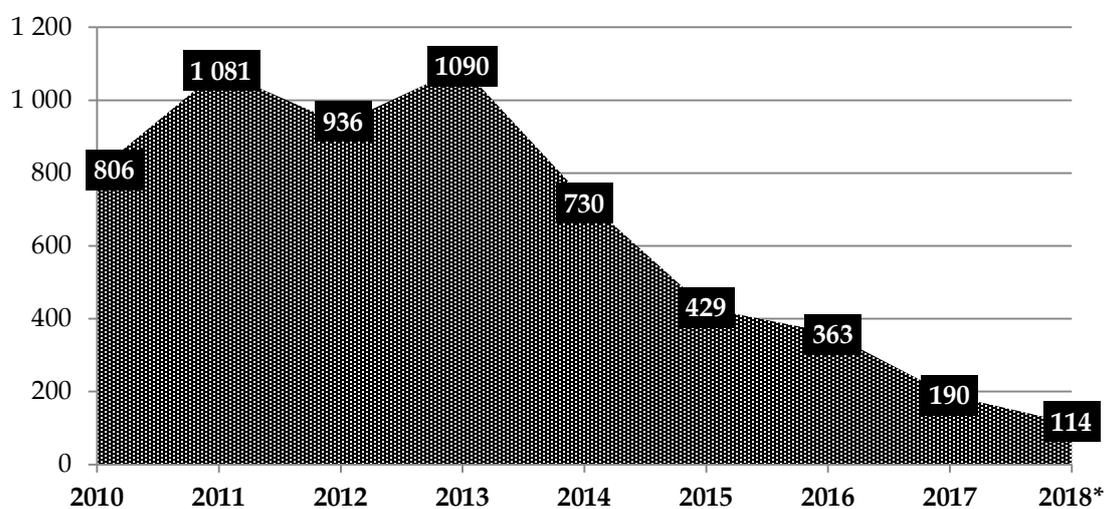
Les crédits disponibles (en AE) correspondent aux crédits après mesures de régulation budgétaire.

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

**Le nombre d'opérations bénéficiant d'une subvention du Fisac a, de même, connu une baisse de 76 % entre 2010 et 2017, passant de quelque 806 opérations à 190 opérations sur la période.**

## Opérations territoriales financées par Fisac (2010-2019)

(en nombre d'opérations)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Nombre d'opérations territoriales (urbaines et rurales) financées	806	1 081	936	1 090	730	429	363	190	114
Montant total des subventions (en millions d'euros)	48	57	31	31,2	53,8	27,4	19,3	13,4	2,2
Montant moyen par opération (en milliers d'euros)	59	53	33	29	74	64	53	71	19

\*2018 : situation au premier semestre.

Ne sont pas incluses les opérations dites nationales : pôles d'innovation en faveur de l'artisanat ; actions financées par les chambres des métiers et de l'artisanat ; aides aux stations-service de proximité (2,5 millions d'euros en 2015 et 12,3 millions d'euros en 2016).

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

Vos rapporteurs spéciaux estiment que **le Fisac constitue un instrument très précieux pour lutter contre la dévitalisation des centres-villes et surtout contre la désertification des territoires ruraux isolés**, et que sa suppression priverait les collectivités, les commerçants et les citoyens d'un soutien qu'il n'est pas toujours possible de trouver ailleurs.

Plus encore, vos rapporteurs spéciaux estiment que **la capacité d'intervention du Fisac est gravement sous-dimensionnée** : il n'est tout simplement pas possible de mener une politique ambitieuse de soutien aux commerces de proximité avec **16 millions d'euros par an, pour tout le territoire et 70 millions d'habitants**. À cet égard, la majoration de 2 millions d'euros adoptée par l'Assemblée nationale dans le cadre la loi de finances initiale pour 2018 n'apparaît pas suffisante. **À l'initiative de vos rapporteurs**

spéciaux, le Sénat avait ainsi adopté un amendement visant à doubler les crédits du Fisac, ensuite supprimé par l'Assemblée nationale.

La mise en « gestion extinctive » du Fisac en 2019 n'a pas été annoncée, et apparaît en contradiction avec l'objectif de relance affiché en 2014. Or, sur le fond, elle repose sur des motivations contestables :

- d'une part, la volonté pour l'État de se désengager des actions économiques de proximité, laissées aux collectivités. Si cette logique est compréhensible sur le principe, elle n'interdit nullement à l'État de maintenir des interventions ciblées lorsqu'il s'avère que la capacité des collectivités à intervenir est insuffisante : c'est très précisément l'objet du Fisac, qui n'a pas vocation à se substituer aux régions mais plutôt à agir en complément ou en dernier recours. D'autres instruments répondent d'ailleurs à une logique identique, comme par exemple l'EPARECA<sup>1</sup>, qui intervient au profit de centres commerciaux de proximité et dont la dotation, également portée par le programme 134 de la mission « Économie », s'élève à 6 millions d'euros en AE et en CP pour 2019, soit un montant stable par rapport à 2018 et en hausse par rapport à 2017 (7,5 millions d'euros) ;

- d'autre part, le programme « Action cœur de ville », que le Gouvernement présente comme la réponse à l'ensemble des problèmes de dévitalisation, ne vise pas les mêmes opérations que le Fisac. Comme annoncé le 27 mars 2018 par Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires, le programme « Action cœur de ville » concernera quelque 222 villes moyennes, qui pourront bénéficier de subventions de la Caisse des dépôts et consignation, d'Action logement et de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), pour un montant théorique de 5 milliards d'euros sur cinq ans. Si ce programme vise en partie – mais seulement en partie – à « favoriser un développement économique et commercial équilibré », il ne vise donc pas les mêmes territoires que ceux qui pourraient bénéficier d'une subvention du Fisac, et exclut notamment les territoires ruraux les plus isolés.

De fait, 64 % des subventions accordées par le Fisac en 2017 au titre de ses opérations territoriales l'ont été pour des opérations rurales (soit 8,8 millions d'euros), principalement situées dans des zones de revitalisation rurale (ZRR).

La suppression du Fisac est donc d'autant plus difficile à comprendre que les documents publiés lors du lancement du plan « Action cœur de ville » début 2018 mentionnaient expressément le Fisac comme l'un des acteurs appelés à jouer un rôle lors des prochaines années : « le

---

<sup>1</sup> L'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), intervient au profit des centres commerciaux de proximité dégradés installés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et zones franches urbaines (ZFU), sous la forme de rénovation ou réhabilitation de ces centres, en vue d'une rétrocession à des opérateurs privés. Le nouveau contrat d'objectifs et de performance 2016-2020 établit des priorités d'intervention pour l'établissement et prévoit un programme d'investissements de 80 millions d'euros sur la période.

*Fisac, lors des appels à projets, donnera une priorité aux centres villes et financera l'ingénierie nécessaire aux communes et intercommunalités ».*

La conservation d'un instrument complémentaire porté par l'État est d'autant plus nécessaire que **de nombreuses communes rurales voient leurs dotations baisser du fait de la recomposition de la carte intercommunale**, ce qui limite considérablement leur capacité d'intervention<sup>1</sup>.

**L'inquiétude suscitée par la mise en « gestion extinctive » du Fisac en 2019, mesure non évaluée et non concertée, est partagée par de nombreux acteurs**, qui en ont fait part à vos rapporteurs spéciaux, notamment l'Association des maires de France, les chambres de commerce et d'industrie ou encore les chambres de métiers et de l'artisanat.

Bien sûr, la nécessité de pérenniser le Fisac, au moins dans l'attente d'une solution de remplacement, **ne signifie nullement qu'il ne faille pas faire évoluer les contours du dispositif**. En particulier, il pourrait être opportun de :

- revoir les modalités d'instruction des demandes et d'attribution des subventions, la réforme de 2014 n'ayant pas porté ses fruits ;

- cibler davantage les interventions du Fisac sur les communes rurales, le plan « Action cœur de ville » ayant quant à lui vocation à fournir une aide à la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Une telle mesure contribuerait à **réduire le risque de « saupoudrage »** des crédits affectés au Fisac.

## **2. Un outil vital pour les stations-services de proximité**

Par ailleurs, la suppression du Fisac vient remettre en cause les engagements pris par le Gouvernement en faveur des stations-services de proximité, sans qu'il soit proposé de solution alternative.

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 comptait plus que 5 347 en 2017**. Quelque 320 stations-service ont fermé en 2016.

Rappelons à cet égard que les aides aux stations-service de proximité étaient depuis 1991 distribuées par le **Comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC)**, supprimé par la loi de finances initiale pour 2015.

---

<sup>1</sup> Dans une note de septembre 2018, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF) estime que « sur 8 000 communes dont les dotations de péréquation sont en baisse, la baisse dépasse 1 % des recettes réelles de fonctionnement pour plus de 3 600 d'entre elles. Ces communes sont à 85 % des communes de moins de 1 000 habitants. La diminution dépasse 5 % des recettes réelles de fonctionnement pour environ 1 230 communes ».

**Grâce à une mobilisation des parlementaires issus de tous les rangs politiques**, la ministre chargée du commerce et de l'artisanat s'était toutefois engagée à financer les dossiers d'investissement en stock au moyen d'une opération nationale du Fisac, à hauteur de 2,5 millions d'euros. Cette enveloppe s'étant avérée très insuffisante, une nouvelle enveloppe de 12,3 millions d'euros avait été débloquée en loi de finances pour 2016, mais il s'agissait en réalité d'une mesure de transfert (pour 9,4 millions d'euros<sup>1</sup>) et d'un prélèvement (pour 2,9 millions d'euros) sur les crédits du Fisac, c'est-à-dire au détriment de ses autres opérations. **Ces crédits visaient exclusivement à apurer le stock de 1 600 dossiers hérités du CPDC, aucune nouvelle aide spécifique n'ayant été accordée par la suite.**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, **vos rapporteurs spéciaux avaient déposé un amendement visant à abonder les crédits du Fisac de 17 millions d'euros, dont 5 millions d'euros auraient été destinés aux stations-service de proximité.** Cet amendement, adopté à une large majorité par le Sénat, avait été supprimé par l'Assemblée nationale.

Les réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux indiquent que depuis 2017, *« toutes les nouvelles demandes d'aides sont entrées dans le droit commun applicable aux commerces de proximité et sont donc soumises à la procédure d'appel à projets concernant les opérations territoriales du Fisac »*. **On peut s'interroger sur le sens d'une telle réponse, alors que le Fisac est sur le point d'être supprimé.**

**L'avenir des stations-service de proximité constitue un enjeu important pour les territoires ruraux : il importe donc de maintenir un dispositif spécifique en leur faveur**, 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.

**Dans ce contexte, vos rapporteurs spéciaux vous proposent un amendement visant :**

- **d'une part, à rétablir les crédits du Fisac (en AE et en CP), en doublant sa capacité d'intervention par rapport à 2018 :** le montant de 30 millions d'euros demeure en tout état de cause bien modeste au regard de son importance pour les territoires ruraux confrontés à la désertification ;

- **d'autre part, à réserver, au sein de cette enveloppe, un montant de 5 millions d'euros pour aider au maintien et à la transformation des stations-service de proximité.** Le maintien d'une procédure distincte est nécessaire, compte tenu de la nature particulière – et donc du montant plus élevé – des investissements à réaliser.

---

<sup>1</sup> En provenance du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements ».

**Proposition n° 1**

*Rétablir les crédits du Fisac à hauteur de 30 millions d'euros en AE et en CP, dont 5 millions d'euros en faveur des stations-service de proximité, et recentrer ses interventions sur les territoires ruraux ne pouvant pas bénéficier du programme « Cœur de ville ».*

**III. LE RECENTRAGE PROGRESSIF DES ADMINISTRATIONS ET AUTRES ACTEURS PUBLICS SUR DES PRIORITÉS STRATÉGIQUES**

***A. DES ADMINISTRATIONS APPELÉES À REVOIR LEURS MISSIONS, MAIS SURTOUT À RÉDUIRE LEUR RÉSEAU***

Avec la poursuite de la réduction du format des interventions en faveur des entreprises, l'autre caractéristique majeure de la mission « Économie » pour 2019 est **l'engagement d'un effort inédit sur les moyens et les effectifs des administrations** qui relèvent de la mission, et qui passe par un recentrage progressif de leurs interventions.

**Au total, le schéma d'emplois de la mission « Économie » prévoit une réduction de 264 ETP en 2019**, sensiblement plus élevée que les années précédentes (-144 ETP en 2017 et -182 ETP en 2018).

Cet effort s'inscrit participe de **la réduction des effectifs demandée pour les années à venir à l'ensemble des ministères économiques et financiers**.

**Plus généralement, ces baisses d'effectifs sont la traduction concrète - et semble-t-il anticipée - des réflexions sur le périmètre d'intervention de l'État qui découlent du programme « Action publique 2022 ».**

Les tableaux ci-dessous rendent compte, de façon plus lisible que les documents budgétaires, de **l'évolution des moyens et des effectifs de chacune des administrations** qui relèvent du périmètre de la mission.

## Plafonds d'emplois et schémas d'emplois de la mission « Économie »

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

	Plafond d'emplois (ETPT)				Schéma d'emplois (ETP)		
	Exec. 2017	LFI 2018	PLF 2019	Écart 2018-19	Exec. 2017	LFI 2018	PLF 2019
DGCCRF	2 944	3 012	2 959	-53	-19	-45	-45
DGE	1 481	1 514	1 418	-96	-20	-23	-120
CGEIET	147	156	154	-2	-2	-2	-2
A. Concurrence	188	202	197	-5	11	-3	0
Arcep	166	172	171	-1	0	-3	0
<b>Total P. 134</b>	<b>4 929</b>	<b>5 056</b>	<b>4 899</b>	<b>-157</b>	<b>-30</b>	<b>-76</b>	<b>-167</b>
<b>Total P. 220 (Insee)</b>	<b>5 381</b>	<b>5 339</b>	<b>5 276</b>	<b>-63</b>	<b>-97</b>	<b>-82</b>	<b>-67</b>
DG Trésor	1 395	1 434	1 329	-105	-17	-21	-30
DLF et autres	186	189	189	0	0	-3	0
<b>Total P. 305</b>	<b>1 581</b>	<b>1 623</b>	<b>1 518</b>	<b>-105</b>	<b>-17</b>	<b>-24</b>	<b>-30</b>
<b>TOTAL MISSION</b>	<b>11 891</b>	<b>12 018</b>	<b>11 693</b>	<b>-325</b>	<b>-144</b>	<b>-182</b>	<b>-264</b>

Source : réponses au questionnaire budgétaire. Hors programme 343

La direction générale des entreprises (DGE) supporte, de loin, l'effort le plus important, en valeur absolue (- 120 ETP) comme en proportion du total de ses effectifs (taux d'effort de 8,5 %), et bien davantage qu'en 2017 et en 2018. Les suppressions de postes concernent **principalement les services déconcentrés**, c'est-à-dire les directions régionales des entreprises, de la concurrence et de la consommation (DIRECCTE), qui « *seront recentrées en 2019 sur un nombre restreint de priorités complémentaires aux compétences exercées par les régions : accompagnement des entreprises en difficulté, développement des filières stratégiques, innovation<sup>1</sup>* ». Sans remettre en cause le bien-fondé du recentrage des missions des DIRECCTE, vos rapporteurs spéciaux regrettent que **rien, dans les documents budgétaires, ne permette de distinguer entre ce qui relève d'une suppression bienvenue des doublons** avec les collectivités territoriales et de gains d'efficacité en raison de la modernisation des procédures d'une part, et d'un éventuel désengagement de l'État de certaines priorités pourtant utiles de l'autre.

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) voit ses effectifs diminuer de 45 ETP en 2019 (taux d'effort de 1,5 %), soit un **schéma d'emplois identique à celui de 2018**. Cette trajectoire correspond, d'après le Gouvernement, à un

<sup>1</sup> Source : projet annuel de performances.

« *maintien des moyens alloués [son] action régalienn<sup>1</sup>* », dans le contexte des **récentes défaillances sanitaires de l'industrie agro-alimentaire**. Il faut lire, en creux, qu'un effort est demandé ailleurs. Les documents budgétaires évoquent, à l'issue d'une revue des missions de la DGCCRF, « *un recentrage sur les missions les plus stratégiques – la protection des consommateurs et des entreprises vertueuses contre les fraudes économiques et de sécurité – et une organisation territoriale plus fluide et plus efficiente<sup>2</sup>* ». Là encore, il est délicat de porter un jugement sur le schéma d'emplois proposés, **tant l'objectif de réduction de postes semble précéder leur répartition entre les missions**. En outre, contrairement aux DIRECCTE, **la DGCCRF exerce des missions qui ne sont pas, pour la plupart, redondantes avec celles des régions**.

**La direction générale du Trésor intensifiera quant à elle la rationalisation de son réseau de services économiques à l'étranger** : la suppression de 30 ETP en 2019<sup>3</sup> s'ajoutera ainsi aux précédentes, aboutissant à la **suppression de plus d'un quart (environ 280 ETP) de ses effectifs à l'étranger en dix ans<sup>4</sup>**. Cet effort se traduit sur la masse salariale du programme 305, qui affiche une diminution de 1,8 % en 2019 (- 2,9 millions d'euros), ce qui est d'autant plus notable que les crédits de titre 2 du programme connaissent ces dernières années une hausse exogène en raison de l'appréciation du taux de change de l'euro.

**Les autorités administratives indépendantes** de la mission, l'Autorité de la concurrence (AC) et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) connaissent en revanche **une quasi-stabilité de leurs effectifs**.

## **B. DES OPÉRATEURS MOINS CONTRAINTS, À L'EXCEPTION DE BUSINESS FRANCE**

À l'exception du Fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat (FNPCA), supprimé cette année, et de l'Agence nationale des fréquences (ANFr) dont la subvention est en hausse pour tenir compte de ses nouvelles prérogatives<sup>5</sup>, **les moyens et les effectifs des opérateurs de la mission se caractérisent par une grande stabilité**, qui contraste avec l'effort réalisé par les administrations centrales et déconcentrées.

---

<sup>1</sup> Source : dossier de présentation du projet de loi de finances pour 2019.

<sup>2</sup> Source : projet annuel de performances.

<sup>3</sup> La réduction du plafond d'emplois de la DG Trésor (-105 ETPT) en reflète pas seulement le schéma d'emplois, mais aussi le transfert des fonctions support du réseau international vers le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (-79 ETPT, 2,2 millions d'euros de crédits de titre 2 et 8,6 millions d'euros de crédits hors titre 2).

<sup>4</sup> Source : réponses au questionnaire budgétaire.

<sup>5</sup> La SCSP de l'ANFr a été revue à la hausse de 5 millions d'euros pour tenir compte de la nouvelle mission de gestion du signal horaire dans le cadre d'un marché public passé avec TDF (TéléDiffusion de France) qui devrait lui être confié au 1<sup>er</sup> janvier 2019 (projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, en cours de discussion au Parlement au moment de la rédaction, dit projet de loi « ELAN »).

## Plafonds d'emplois et schémas d'emplois des opérateurs du programme 134

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

	Plafond d'emplois (ETPT)				Schéma d'emplois (ETP)		
	Exec. 2017	LFI 2018	PLF 2019	Ecart 2018-19	Exec. 2017	LFI 2018	PLF 2019
<b>Business France</b>	1 518	1 513	1 493	-20	-9	-10	-20
<b>ANFr</b> - Agence nationale des fréquences	292	302	299	-3	-1	-2	-3
<b>EPARECA</b> - Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux	41	43	43	0	0	0	0
<b>INPI</b> - Institut national de la propriété industrielle	696	733	728	-5	-6	-5	-5
<b>FNPCA</b> - Fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat ( <i>supprimé</i> )	4	0			0	-4	
<b>TOTAL OPERATEURS</b>	<b>2 551</b>	<b>2 591</b>	<b>2 563</b>	<b>-28</b>	<b>-16</b>	<b>-21</b>	<b>-28</b>

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

## Évolution des subventions aux opérateurs du programme 134

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

	Exec. 2017	LFI 2018	PLF 2019	Évolution 2018-2019	
<b>Business France</b>	92 100	95 260	92 759	-2 501	-2,6%
<b>ANFr</b> - Agence nationale des fréquences	30 604	32 000	37 430	5 430	17,0%
<b>EPARECA</b> - Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux	5 727	5 977	5 977	0	0,0%
<b>TOTAL OPERATEURS</b>	<b>128 431</b>	<b>133 237</b>	<b>136 166</b>	<b>2 929</b>	<b>2,2%</b>

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

L'INPI n'est pas financé par une subvention budgétaire mais par une redevance.

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

**Le cas de Business France, toutefois, se distingue de celui des autres opérateurs.** Business France est le principal opérateur de la mission, avec 68 % du total des subventions.

La dotation en provenance du programme 134 affiche une baisse de 2,6 % (2,5 millions d'euros) en 2019, en cohérence avec l'objectif de hausse graduelle des recettes commerciales<sup>1</sup>, prévu par le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2015-2017. Ainsi, **la part des ressources propres dans le financement de Business France a dépassé la part du financement public en 2016, pour atteindre 52,3 % fin 2017, contre 45,9 % en 2015.** La part de l'autofinancement augmente grâce à la mise en place d'une offre adaptée : informations gratuites, prestations collectives, prestations individuelles de prospection et d'accompagnement – ces dernières étant facturées à coût complet pour les grandes entreprises. La gestion du VIE (volontariat international en entreprise) est également facturée à coût complet.

Le COP 2018-2020, actuellement en cours de négociation, devrait **maintenir la trajectoire** de diminution progressive de la subvention publique, au **rythme de 2,5 millions d'euros par an**<sup>2</sup>. À cet égard, vos rapporteurs spéciaux estiment que la hausse de la part d'autofinancement n'est pas illimitée, et qu'il **conviendra de veiller à ne pas compromettre les moyens de Business France dans le cadre de la réforme du dispositif de soutien au commerce extérieur** (cf. *infra*), qui demande notamment des investissements importants en matière informatique.

Par ailleurs, dans le cadre de cette réforme, **Business France est conduit à se retirer de plusieurs pays étrangers**, passant de 93 implantations dans 68 pays fin 2017 à 87 implantations dans 64 pays fin 2018<sup>3</sup>. Sa mission de service public **serait confiée dans chaque pays concerné à un acteur privé**, *via* une concession de service public (Belgique, Norvège, Philippines, Singapour, Maroc, Hongre) ou un contrat de prestation de services (Russie, Hong-Kong, Espagne, Japon).

Cette rationalisation du dispositif explique **la réduction de 20 ETP prévue par le schéma d'emplois 2019**, soit le double de l'effort consenti en 2018. Environ 58 % des effectifs de Business France (soit 901 ETPT sur 1 542) étaient en effet situés à l'étranger fin 2017. Compte tenu des redondances souvent constatées avec d'autres acteurs présents à l'étranger, la réduction de la présence de Business France à l'étranger **doit être le principal facteur d'économies pour les prochaines années.**

---

<sup>1</sup> Business France reçoit par ailleurs une subvention de 5,8 millions d'euros pour 2019 en provenance du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Politique des territoires », au titre de son action en faveur de l'attractivité des territoires, *via* sa mission d'attraction des investissements internationaux, ainsi qu'une subvention de 3,6 millions d'euros en 2019 en provenance du programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture », depuis la reprise des activités « foires et salons » de la Sopexa. Ces subventions pourraient toutefois être à terme rattachées au programme 134, dans une perspective de lisibilité budgétaire.

<sup>2</sup> Source : rapport au Parlement sur le financement public dont bénéficie Business France, en application de l'article 141 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

<sup>3</sup> Source : réponses au questionnaire budgétaire.

### **C. UNE RÉDUCTION À MARCHÉ FORCÉE DES MISSIONS DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE**

Au-delà des administrations à réseau et des opérateurs dont les crédits sont portés par la mission « Économie », **de nombreuses structures, dont le champ d'action relève également de la mission, sont par ailleurs financées par taxe affectée** : bien qu'il complique le pilotage budgétaire et atténue la portée réelle de l'autorisation parlementaire sur les crédits de la mission, **ce mode de financement non budgétaire a des vertus importantes, en ce qu'il permet une adéquation entre les financeurs et les bénéficiaires des actions menées.**

Parmi ces structures, on citera le réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), ainsi que les **centres techniques industriels (CTI) et des quatre comités professionnels de développement économique (CPDE)**. La loi de finances pour 2016 a organisé le passage progressif des CTI et des CPDE à un financement par taxe affectée (139,4 millions d'euros en 2019), avec une diminution corrélative de leurs subventions budgétaires, conformément aux préconisations du rapport de Clotilde Valter du 7 octobre 2014<sup>1</sup>.

**Le cas le plus important est celui des chambres de commerce et d'industrie (CCI), établissements dont les actions, les compétences et le maillage sont indispensables au développement des territoires**, et qui sont appelées à jouer un rôle majeur dans les réformes de l'apprentissage ou encore du soutien au commerce extérieur.

**Or l'article 29 du projet de loi de finances pour 2019 prévoit une nouvelle baisse de 100 millions d'euros de la taxe affectée aux CCI**, le Gouvernement ayant affiché l'objectif d'une réduction de **400 millions d'euros à horizon 2022**. Cette nouvelle baisse de 100 millions d'euros vient s'ajouter aux précédentes, dont 150 millions d'euros en 2018, aboutissant à **une réduction totale de 53 % du montant de la taxe pour frais de chambre entre 2012 et 2019, soit 1,38 milliard d'euros en 2012 et 646 millions d'euros en 2019**. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, **le Gouvernement s'était pourtant engagé à ne pas procéder à un nouvel abaissement du plafond de la taxe pour frais de chambre.**

**Sans remettre en cause la nécessité pour les chambres de commerce et d'industrie de contribuer à l'effort de redressement des finances publiques et de baisse de la fiscalité pesant sur les entreprises, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que regretter l'ampleur - ou du moins le rythme - de cette nouvelle baisse.**

---

<sup>1</sup> 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.

Celle-ci entraînerait **un grand nombre de suppressions de postes, estimé à 2 000 ETP** qui viendraient s'ajouter aux 5 000 ETP déjà supprimés depuis cinq ans. Les effectifs du réseau des CCI sont ainsi passés de 25 460 ETP en 2012 à 19 800 ETP en 2017<sup>1</sup>. Pour mémoire, le coût de la suppression d'un poste est évalué à 100 000 euros minimum<sup>2</sup> (allocation chômage comprise), soit au total **environ 200 millions d'euros**, cette charge venant s'ajouter à la diminution de la ressource fiscale.

**Cela ne pourra pas se faire sans conséquences sur la capacité des CCI à poursuivre leurs missions au service des entreprises, et notamment l'accompagnement de proximité.** Certes, une hausse des prestations facturées, sur un marché concurrentiel, pourrait en partie absorber cette baisse, mais avec **un effet négatif sur les TPE et PME** : le financement par taxe affectée permet en effet **une forme de péréquation**, les grandes entreprises contribuant davantage que les petites, qui ne pourraient pas payer les prestations à coût complet. **La fracture territoriale pourrait s'aggraver dans les territoires hyper-ruraux**, où les CCI les sont parfois les seules structures d'appui aux TPE et PME, directement ou *via* les établissements de formation et les équipements qu'elles financent (ports, aéroports, centres d'affaires, parcs d'exposition etc.).

En tout état de cause, **il semble là encore que la contrainte budgétaire précède la revue des missions du réseau consulaire**, qui est nécessaire mais qui ne vient que de débiter.

Dans ce contexte, vos rapporteurs spéciaux demandent à tout le moins à ce que **la baisse de la taxe pour frais de chambre soit reportée dans l'attente des mesures prévues par le projet de loi PACTE pour accompagner la transformation du réseau** : redéfinition du périmètre des missions des CCI pouvant être financées par la taxe affectée, prérogatives accrues de CCI France dans la répartition de la ressource fiscale et pour assurer l'homogénéité et la cohérence de l'offre de services, refonte du statut des collaborateurs des CCI, mutualisations accrues etc. **L'ouverture aux CCI du dispositif de la rupture conventionnelle**, prévu par l'article 2 *quater* du présent projet de loi de finances, apparaît également comme **un préalable indispensable à l'engagement des suppressions de postes.**

---

<sup>1</sup> Source : CCI France.

<sup>2</sup> Source : *Revue des missions et scénarios d'évolution des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat, rapport de l'Inspection générale des finances (IGF), du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEJET) et du Contrôle général économique et financier (CGEfi), Annexe 1, page 43, mars 2018.*

**Proposition n° 2**

*Reporter d'un an la baisse de 100 millions d'euros de la taxe affectée aux chambres de commerce et d'industrie (CCI), dans l'attente des mesures prévues par le projet de loi PACTE visant à faciliter la transformation de leurs missions.*

**IV. L'ACCOMPAGNEMENT À L'INTERNATIONAL : UN DISPOSITIF EN PLEINE ÉVOLUTION, QUI POURRAIT ÊTRE COMPLÉTÉ****A. LA RÉFORME DU DISPOSITIF PUBLIC D'ACCOMPAGNEMENT À L'EXPORTATION**

En 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)<sup>1</sup>.

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 s'est structuré depuis quatre ans autour d'initiatives telles que la « French Tech » ou « Creative France ». 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<sup>er</sup> janvier 2015 de Business France<sup>2</sup>, 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.** Les objectifs fixés par le COP 2015-2017 – plus de 10 000 VIE, plus de 11 000 entreprises accompagnées à l'international, 670 projets d'investissements aboutis en France – ont tous été atteints.

Reste que l'efficacité de cette politique publique demeurerait entravée par l'éclatement des acteurs et la superposition des compétences :

- à l'international, les quelque 87 implantations dont dispose Business France dans 64 pays coexistent avec de nombreux acteurs publics et privés, tels que les services économiques de la direction générale du

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

<sup>2</sup> 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).

trésor, les 112 CCI françaises à l'international (associations de droit privé local comptant 870 collaborateurs dans 82 pays), les CCI de France, Bpifrance, Medef International, l'OSCI (l'organisation professionnelle qui regroupe les 2 000 sociétés de commerce international), la société d'assurance-crédit Euler Hermès etc. ;

**- en France, Business France n'avait pas de présence opérationnelle dans les territoires<sup>1</sup>**, cette compétence relevant depuis longtemps du réseau des **chambres de commerce et d'industrie (CCI)**, et plus particulièrement des 470 conseillers en développement international. Dotés d'une fine connaissance du tissu économique et des partenaires locaux, ceux-ci n'ont en revanche **pas les moyens de développer une expertise sectorielle pointue** (agroalimentaire, numérique, luxe etc.), **ni une spécialisation sur tel ou tel pays**, ce qui est précisément l'atout de Business France.

**Dans ce contexte, le Gouvernement a lancé une vaste réforme du dispositif d'accompagnement des entreprises à l'export, qui constitue l'une des principales mesures de la stratégie en matière de commerce extérieure présentée par le Premier ministre à Roubaix le 21 février 2018.** Cette réforme reprend les recommandations formulées par Christophe Lecourtier, directeur général de Business France, dans un rapport remis au Gouvernement à la fin de l'année 2017.

**À l'étranger, la réforme consiste à confier la mission de soutien aux entreprises à un acteur unique**, le plus performant en fonction des circonstances locales. Cela conduit Business France à se retirer d'un certain nombre de pays (cf. *supra*).

**En France, surtout, la réforme consiste à regrouper au sein d'une Team France Export l'ensemble des acteurs publics et privés du soutien à l'exportation, structurés autour de Business France et des CCI et pilotés par les régions.**

#### La Team France Export

Le choix retenu par le gouvernement consiste à **faire travailler ensemble, dans une logique de complémentarité et dans chaque région**, les conseillers en développement international des chambres de commerce et d'industrie (CCI) avec les experts de Business France.

**Ces regroupements Business France/CCI, désignés guichets uniques et chargés d'identifier et de préparer les entreprises à l'export, seront pilotés à l'échelon local par les régions**, dont la compétence en la matière est inscrite dans la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « Loi NOTRe »). Leur constitution s'accompagne de **la signature d'accords régionaux tripartites Business France/Région/CCI.**

<sup>1</sup> L'agence disposait d'une vingtaine de délégués régionaux, mais ceux-ci avaient seulement un rôle de liaison.

**Business France affectera des équipes au sein des CCI régionales** pour étoffer les guichets uniques mais surtout **introduire une approche par portefeuille** d'entreprises pour les agents de Business France et des réseaux consulaires en régions, en complément de celles d'ores et déjà aujourd'hui affectées au sein de Bpifrance. À cet égard, **le programme d'accompagnement personnalisé des PME et ETI de croissance mis en œuvre conjointement par Business France et Bpifrance** sera renforcé et poursuivi.

En ce qui concerne la démarche partenariale avec les régions, à la date du 1<sup>er</sup> août 2018, **trois premiers protocoles d'accord ont été signés** avec les régions Hauts-de-France, Provence Alpes Côte d'Azur et Bourgogne-Franche-Comté. **D'autres dates de signatures sont prévues d'ici le mois de novembre** avec les régions Nouvelle Aquitaine, Normandie et Pays de la Loire. Les négociations sont en cours dans les autres régions.

*Source : rapport au Parlement sur le financement public dont bénéficie Business France, en application de l'article 141 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018*

**L'autre volet de cette réforme est le déploiement, au niveau national, une « plateforme des solutions »**, portail numérique unique regroupant l'ensemble des offres d'accompagnement à l'export et de financement export. Cette plateforme constitue la première porte d'entrée pour les entreprises engagées dans une démarche d'internationalisation, en amont de l'accompagnement personnalisé ou collectif offert par les équipes des CCI et de Business France.

**Elle sera prolongée par un outil de gestion de la relation client (CRM - Customer Relationship Management)**, permettant d'assurer un suivi par l'ensemble des acteurs de la *Team France Export* des entreprises tout au long de leur parcours. Ces outils numériques (CRM et plateforme des solutions) représentent **un investissement important de plus de 8 millions d'euros, financé à hauteur de 40 % sur fonds propres**.

D'après les entretiens menés par vos rapporteurs spéciaux avec les responsables de Business France comme de CCI France, **la mise en place de la Team France Export se déroule dans de très bonnes conditions<sup>1</sup>**, et toutes les conventions entre Business France, les CCI et les régions devraient avoir été signées fin 2018.

**L'objectif est de déployer 100 collaborateurs de Business France au sein des CCI d'ici à l'été 2019. Les CCI, quant à elles, se sont engagées à redéployer 200 ETP**, soit 130 ETP sur les fonctions de conseil international et 70 ETP au titre des fonctions support et de l'animation des événements. Cet effort, dans le contexte budgétaire très difficile des CCI, doit être salué - et il doit aussi être tenu, ce que le renforcement du rôle de la tête de réseau CCI France devrait permettre.

---

<sup>1</sup> Cette situation contraste avec le « partenariat stratégique pour le développement des PME à l'international » signé le 11 mars 2015 entre Business France, CCI France et CCI International : peu contraignant, celui-ci n'avait guère produit les résultats escomptés en matière de détection et d'accompagnement des entreprises.

**Vos rapporteurs spéciaux suivront ce chantier avec une grande attention, compte tenu des enjeux qu'il emporte pour l'ensemble de l'économie française.**

## **B. POUR ALLER PLUS LOIN : IMPLIQUER LES JEUNES ÉTUDIANTS OU DIPLÔMÉS DANS L'ACCOMPAGNEMENT À L'INTERNATIONAL**

### **1. Le besoin d'un outil complémentaire au plus près de l'entreprise au début du projet d'internationalisation**

**Une politique de soutien à l'exportation efficace commence dans les territoires, et doit pouvoir s'appuyer sur 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. C'est précisément l'objectif de la réforme mise en œuvre depuis quelques mois, à laquelle vos rapporteurs spéciaux apportent tout leur soutien.**

Ceci dit, aussi important que puisse être le renforcement des effectifs des CCI et de Business France consacrés à cette mission dans les territoires, ces moyens **ne pourront pas suffire à assurer la couverture permanente du tissu économique local dans toute sa finesse, et notamment des TPE et PME qui n'auraient ni les ressources, ni le « réflexe » de se rapprocher des acteurs pouvant les accompagner.**

**En outre, le dispositif de la *Team France Export* n'associe pas, à ce jour, les chambres des métiers et de l'artisanat (CMA), alors même que les artisans réalisent un chiffre d'affaires de près de 17 milliards d'euros par an à l'exportation<sup>1</sup> et que les opportunités sont nombreuses : seule manque à ce jour une véritable capacité à détecter les potentiels et à les accompagner dans les premières étapes, cruciales, de leur démarche.**

**C'est particulièrement le cas pour les métiers d'arts, les métiers liés la gastronomie et aux arts de la table, à l'industrie traditionnelle et de précision ou encore à la culture. À cet égard, Business France a déjà développé une offre spécifique à l'attention des entreprises bénéficiant du label « Entreprise du patrimoine vivant » (EPV)<sup>2</sup>, sous la forme d'un diagnostic export et d'un accompagnement individuel et collectif sur les salons et autres événements. À titre d'exemple, la région Nouvelle Aquitaine compte quelque 138 entreprises bénéficiant du label EPV, représentant 4 520 emplois pour un chiffre d'affaires de 685 millions d'euros**

---

<sup>1</sup> Source : Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA).

<sup>2</sup> Créée en 2005, cette distinction offre, pour une durée de cinq ans et à l'issue d'une sélection rigoureuse, une visibilité nationale et internationale, ainsi qu'un accompagnement individualisé et un avantage fiscal (le crédit d'impôt métiers d'art). Source : direction générale des entreprises (DGE).

par an : tapisseries d'Aubusson, couteaux de Nontron, poignées de porte en porcelaine de Limoges etc. Elle leur apporte un soutien complémentaire.

**La même remarque vaut pour les entreprises agricoles**, notamment celles qui pourraient valoriser l'image d'un terroir à l'identité forte, d'un produit ou d'une technique de production. **Le réseau des chambres d'agriculture et les quelque 2 500 coopératives agricoles** mènent d'ores et déjà des activités de promotion et d'accompagnement à l'international. Mais là encore, **ces outils pourraient gagner à être complétés en amont, pour se poser les bonnes questions et se lancer dans les premières étapes.**

## **2. La proposition : un contrat « Mission France Export » au sein de l'entreprise pour des étudiants ou jeunes diplômés**

Dans ce contexte, vos rapporteurs spéciaux formulent la proposition suivante :

### **Proposition n° 3**

*Créer un dispositif permettant aux entreprises qui ne disposent pas des ressources internes nécessaires de bénéficier, pour une durée déterminée et le cas échéant en temps partagé, des compétences d'un étudiant ou jeune diplômé qui se consacrerait spécifiquement au développement international de son activité. Ce dispositif pourrait prendre la forme d'un apprentissage dédié, ou d'un VIE « en France ».*

Tout en devenant familier de l'environnement interne de l'entreprise, de ses produits et de ses savoir-faire, le jeune étudiant ou diplômé resterait concentré sur cet objectif, qui implique de mobiliser des compétences, des méthodes de travail et des contacts de nature particulière. Il serait, en particulier, **le point de contact principal des acteurs du soutien à l'exportation, via la « plateforme des solutions » et les équipes de la Team France Export au sein du réseau consulaire.**

Ce dispositif présenterait de multiples avantages :

- **pour l'entreprise**, il permettrait de disposer d'une personne spécifiquement dédiée à développer son activité à l'international, dans une **logique de « mission »**. Ces tâches, de nature prospective, sont souvent plus difficiles à confier à un salarié, mobilisé pour la bonne marche quotidienne de l'entreprise, ou encore à un apprenti « classique », dont la vocation est plutôt d'apprendre le « métier ». Un tel besoin est **particulièrement identifié chez les TPE/PME**, qui n'ont ni les moyens ni les compétences en interne pour étudier la possibilité d'un développement à l'international ;

- pour le jeune étudiant ou diplômé, l'avantage serait double : **d'une part**, s'investir dans un projet dans un projet concret et valorisant, permettant de mettre en œuvre **des compétences transversales liées au développement à l'international**, et pouvant le cas échéant se prolonger **par une expérience à l'étranger**, par exemple sous la forme d'un volontariat international en entreprise (VIE) (cf. *infra*) ; **d'autre part**, **découvrir à travers cette expérience une entreprise, un métier ou un savoir-faire spécifiques**, auxquels il n'aurait pas nécessairement songé en première intention ;

- pour les acteurs publics du soutien à l'internationalisation, c'est-à-dire principalement Business France, le réseau consulaire et les régions, un tel dispositif permettrait de **renforcer significativement la couverture du tissu économique doté d'un potentiel à l'export, dans un contexte budgétaire contraint**. À cet égard, la mise en place de la « plateforme des solutions » et du logiciel de gestion de la relation client (CRM) représente une opportunité inédite pour **la coordination du réseau constitué par ces jeunes étudiants ou diplômés**.

### 3. Apprentissage, VIE « en France » ou dispositif hybride ?

Le dispositif proposé par vos rapporteurs spéciaux, dont les détails doivent être précisés, pourrait prendre **deux formes différentes, et d'ailleurs complémentaires l'une de l'autre** :

- soit un **contrat d'apprentissage dédié (Alternance France Export)**, orienté non pas vers le « métier » mais vers le développement de l'entreprise à l'international. Cet apprentissage serait **intégré et valorisé comme tel dans le cursus universitaire de l'étudiant, par exemple sous la forme d'un label ou d'un intitulé** faisant clairement apparaître l'acquisition de compétences en matière de développement à l'international. La solution « apprentissage », par définition réservée aux étudiants en alternance, aurait **plutôt vocation à être mise en œuvre en amont de la démarche d'internationalisation**, au stade de la réflexion prospective et des premiers contacts avec la plateforme des solutions et les acteurs susceptibles d'accompagner l'entreprise ;

- soit un « **VIE en France** » (*Volontariat France Export*), lequel reprendrait les caractéristiques qui ont fait le succès du VIE classique, c'est-à-dire **une gestion administrative et juridique déléguée à Business France**, qui prend en charge le lien contractuel, le versement des indemnités et la protection du volontaire, **ainsi qu'une pré-sélection des candidats** parmi un riche vivier de volontaires potentiels *via* la plateforme Civiweb. Des adaptations du VIE « classique » devraient naturellement être prévues, à commencer par une gestion en lien avec les chambres consulaires dans le cadre de la *Team France Export*. La création d'un statut analogue au VIE pour le territoire national est une proposition soutenue par de nombreux chefs d'entreprise. Elle comptait d'ailleurs **parmi les principales propositions issues de la consultation menée par CCI France auprès de ses adhérents**

dans le cadre de du plan pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE)<sup>1</sup>, et semble également **cohérente avec les besoins des entreprises artisanales**<sup>2</sup>.

Une autre grande vertu dispositif proposé est son adaptabilité : selon les cas, les jeunes étudiants ou diplômés seraient placés **soit au sein d'une seule entreprise, soit, plus souvent, au sein de plusieurs entreprises plus petites ou situées à un stade moins avancé de leur projet à l'international**, ce qui constituerait une spécificité importante par rapport à l'apprentissage ou aux VIE, et une réponse au besoin exprimé notamment par les artisans et les TPE/PME. **Au niveau de chaque territoire, les jeunes étudiants ou diplômés formeraient un réseau, coordonné et soutenu par la Team France Export** : mise à disposition de salles dans les CCI et les CMA pour se réunir, organisation de rendez-vous ou participation à des manifestations en commun, accès à des ressources et contacts partagés etc.

Enfin, plus généralement, le dispositif proposé a vocation à s'inscrire dans **une démarche plus large de sensibilisation des jeunes étudiants ou diplômés aux enjeux de l'internationalisation des entreprises**. Il pourrait venir en complément d'autres initiatives, telles que la création, au sein des *Teams France Export*, de **structures de conseil et d'accompagnement à l'international rassemblant des étudiants volontaires sur le modèle des junior entreprises des écoles de commerce ou d'ingénieurs**, rémunérés à la prestation par les entreprises, hébergés dans les locaux des CCI, et capables de mobiliser le réseau des *alumni* de leurs écoles.

#### **4. Un besoin de financement public supplémentaire, à comparer avec les avantages pour les entreprises et l'économie française**

Si le dispositif proposé par vos rapporteurs spéciaux permettrait à de nombreuses entreprises d'envisager un développement à l'international lorsqu'elles ne sont pas en mesure d'y dédier des effectifs internes, **il aurait néanmoins un coût pour l'État et les collectivités publiques**. À cet égard, il convient de distinguer entre les deux formules envisagées :

- **s'agissant de l'apprentissage, le dispositif proposé pourrait être financé à coût constant, par une priorité accordée aux missions consacrées à l'exportation et labellisées comme telles**. Le dispositif proposé n'a de toute façon vocation qu'à concerner une petite partie des 420 000 personnes en apprentissage chaque année. Compte tenu du niveau relativement élevé de qualification nécessaire pour conduire des missions de développement à l'international, il pourrait toutefois être opportun de prévoir **une dérogation ciblée aux critères de l'aide unique aux employeurs d'apprentis**, créée par

---

<sup>1</sup> *Synthèse des consultations menées par CCI France, « Proposition n° 9 : création d'un statut de VIE « interne » dédié à la fonction export et basé en France (volontariat international en entreprise) », décembre 2017.*

<sup>2</sup> *Source : Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat (APCMA).*

la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel<sup>1</sup>, et qui réserve la subvention aux entreprises employant des apprentis d'un niveau inférieur au baccalauréat<sup>2</sup> ;

- **s'agissant du VIE, le dispositif actuel bénéficie de nombreuses aides publiques**<sup>3</sup>. Il est, tout d'abord, éligible au *Prêt Croissance International* et à l'*Assurance Prospection* proposés par **Bpifrance**, dont les critères apparaissent compatibles avec le dispositif proposés<sup>4</sup>. Il bénéficie, ensuite, d'**aides régionales** allant le plus souvent de 30 % à 100 % des indemnités versées au volontaire, qui pourraient être transposées au VIE « en France ». Dans la mesure où les VIE « en France » viendraient s'ajouter aux VIE classiques, **une hausse du montant global des subventions est à prévoir : il appartiendra aux acteurs concernés - les branches, les chambres consulaires, les régions, l'État et les employeurs - d'estimer les besoins au regard de l'intérêt que présente le dispositif et du niveau de priorité qu'ils décident de lui accorder.**

**En tout état de cause, le montant de l'indemnité versée au volontaire « en France » devra faire l'objet d'une aide publique, et refléter son niveau de qualification et sa contribution à la croissance de l'entreprise.**

**La proposition de vos rapporteurs spéciaux se limite, à ce stade, à lancer des pistes : si elle rencontrait un écho auprès des acteurs concernés, et notamment de Business France, des CCI, des CMA, des chambres d'agriculture et des écoles de commerce et d'ingénieurs, un travail plus approfondi devrait être mené afin d'aboutir à des propositions concrètes, élaborées en concertation avec les parties prenantes dans le cadre d'une mission transversale.**

---

<sup>1</sup> Article 27 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

<sup>2</sup> Cette aide unique est réservée aux entreprises de moins de deux cent cinquante salariés embauchant des apprentis qui préparent un diplôme ou un titre de niveau inférieur ou égal au baccalauréat. L'aide unique se substituera, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, aux primes régionales, à la prime pour l'emploi d'apprentis handicapés et au crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage, qui sont supprimés. Les exonérations de cotisations sociales sont en revanche maintenues.

Pour mémoire, le montant de l'aide unique sera de 6 000 euros sur deux ans. Hors aide unique, le salaire minimum brut mensuel d'un apprenti de plus de 21 ans est fixé à 53 % du SMIC brut la première année (soit 794 euros) et 61 % la deuxième année (soit 914 euros).

<sup>3</sup> Source : Business France. Pour mémoire, le coût pour l'entreprise hors subventions et aides publiques d'un VIE est le suivant : entre 1 300 euros et 3 900 euros par mois pour l'indemnité mensuelle du volontaire ; entre 220 euros et 430 euros pour les frais de gestion par Business France ; les frais de voyage international aller-retour.

<sup>4</sup> Par exemple, les dépenses éligibles à l'Assurance Prospection incluent des dépenses réalisées sur le territoire national : « création d'un service export, recrutement, formation, salaires et charges patronales du personnel, dépenses marketing, études de marché, conseils juridiques, publicité, création de site internet et frais d'adaptation du produit au marché etc. » (source : Bpifrance).

## V. LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT

### A. UN NOUVEL ÉCHANCIER 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 engagé.

Lancé en 2013, le plan France Très haut débit vise à **assurer la couverture de tout le territoire en très haut débit d'ici 2022, dont 80 % en fibre optique jusqu'à l'abonné**. Le plan fixait aussi un objectif intermédiaire de 50 % des foyers couverts en très haut débit en 2017.

#### Le plan France Très haut débit

##### La technologie : un accès supérieur à 30 Mbit/s

Le « très haut débit » (supérieur à 30 Mbit/s) doit être distingué de la fibre optique jusqu'à l'abonné (*FttH - Fiber to the Home*), qui permet de monter jusqu'à 100 Mbit/s.

Pour déployer le très haut débit sur le territoire, **plusieurs autres technologies peuvent donc être utilisées :**

- **la fibre optique jusqu'à l'abonné (*FttH*)** : il s'agit du standard le plus élevé, mais aussi le plus coûteux à mettre en œuvre puisqu'il implique le déploiement de nouveaux réseaux. Le plan France Très haut débit prévoit **un objectif de 80 % des locaux raccordables en fibre optique en 2022 ;**
- **le réseau cuivre modernisé (ADSL/VDSL2) ou le réseau câblé modernisé**, en mobilisant la fibre optique jusqu'au sous-répartiteur voire jusqu'à l'immeuble. Ces opérations de « montée en débit » sont plus rapides et moins coûteuses à déployer ;
- **les technologies hertziennes de type WiMAX (équivalent de la 4G pour le fixe) ou par satellite**, qui constituent des solutions alternatives pour les zones où le déploiement serait trop difficile ou trop onéreux (habitat très isolé etc.).

##### L'objectif : 100 % des locaux éligibles en 2022

Il convient de **distinguer la « couverture » du territoire, qui fait référence au nombre de locaux éligibles au très haut débit** et constitue la référence du plan France THDD, **de l'accès effectif à une connexion à très haut débit**, qui implique le raccordement des locaux et la souscription d'un abonnement. En outre, le débit constaté peut s'avérer différent du débit théorique, notamment avec les technologies intermédiaires.

**Les modalités de financement**

Le plan France Très haut débit 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 la zone d'initiative privée, dite zone « AMII »** (zone d'appel à manifestation d'intention d'investissement), **qui couvre 55 % de la population et 3 600 communes**, dont 106 communes classées en « zone très dense » (ZTD). Dans ces territoires, les plus peuplés et donc les plus rentables, les opérateurs s'engagent à déployer sur fonds propres des réseaux privés mutualisés ;

- **13 à 14 milliards d'euros dans la zone d'initiative publique, sous forme de « réseaux d'initiative publique » (RIP)**. Dans ces territoires moyennement ou peu denses, qui regroupent **45 % de la population**, le déploiement se fait à **l'initiative des collectivités territoriales et est financé à parité par les opérateurs privés et 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.

Source : commission des finances

**Sur le plan budgétaire, la participation de l'État au plan France Très haut débit** a dans un premier temps été portée, pour 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 2,1 milliards d'euros, sont inscrits sur le programme 343 « Plan France très haut débit »** de la mission « Économie ».

**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
<b>Échéancier initial</b>	AE	1 412	188	150	208	25	3	1,6	0
	CP					220	561,95	571,59	372,85
<b>Crédits LFI</b>	AE	1 412	188	409,5	208	5			
	CP					175,87			
<b>Crédits exécutés</b>	AE	1 104	721,9	394,3					
	CP			8,1					

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

**L'année 2019 marque, comme prévu, le début des décaissements effectifs** : pour la première fois, des CP sont inscrits sur programme 343, à hauteur de 175,9 millions d'euros. **L'ensemble des AE prévues aura été**

**consommé en 2019**, soit 3,1 milliards d'euros (900 millions d'euros pour le FSN et 2,2 milliards d'euros pour le programme 343<sup>1</sup>).

**Sur le plan budgétaire, l'avancement du plan France Très haut débit est donc conforme à la prévision initiale**, et n'appelle pas de remarque particulière – du moins en ce qui concerne le budget de l'État. Les crédits promis ont bien été mobilisés, et l'échéancier est proche de la prévision initiale.

**Les difficultés se concentrent, plutôt, sur le déploiement effectif des réseaux, sur le recours à des technologies intermédiaires permettant un « bon haut débit », et sur les perspectives pour l'après-2022.**

### **B. UN DÉPLOIEMENT TROP LENT DANS LES ZONES D'INITIATIVE PUBLIQUE**

**Comme le montrent les graphiques ci-après, le déploiement du très haut débit sur l'ensemble du territoire progresse à un rythme satisfaisant, avec 56 % des locaux raccordables en 2018, dont 35 % en FttH.** L'objectif intermédiaire de 50 % des foyers couverts en très haut débit en 2017 a été atteint avec un an d'avance, fin 2016.

**La situation est en revanche plus préoccupante dans les territoires ruraux : seulement 10 % des locaux sont éligibles à la fibre optique<sup>2</sup> dans la zone d'initiative publique**, contre 56 % dans la zone d'initiative privée, et l'écart entre les deux tend à se creuser au fil des années.

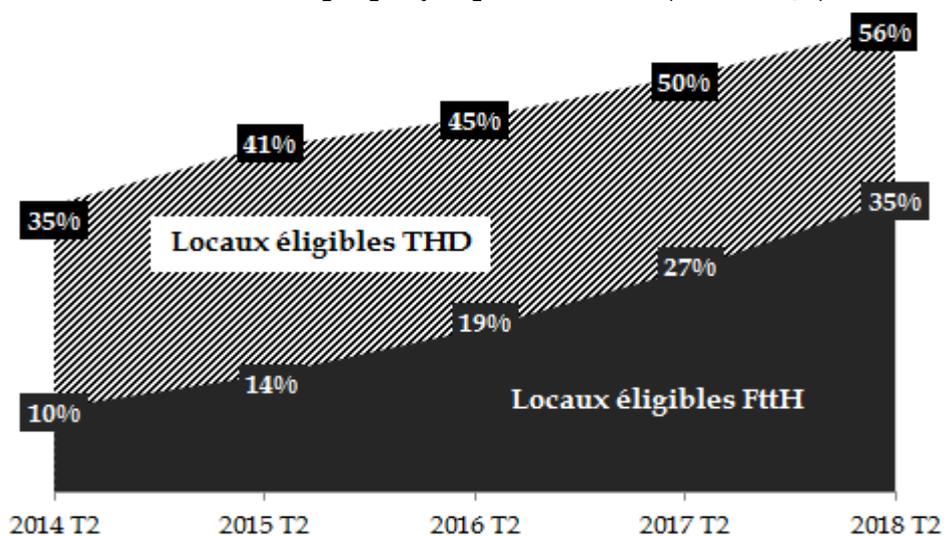
**Certes, les travaux d'installation des câbles en fibre optique et des prises constituent la dernière des étapes**, et il reste quatre années avant l'échéance fixée par le Gouvernement. Il n'en demeure pas moins que l'analyse des éléments détaillés communiqués à vos rapporteurs spéciaux dans le cadre de leurs travaux laisse penser que **le déploiement effectif du très haut débit pourrait prendre du retard dans certains territoires, et dépasser la date de 2022** – seulement de quelques mois la plupart du temps, toutefois.

---

<sup>1</sup> Le solde, soit environ 200 millions d'euros, est constitué des frais de gestion de la Caisse des dépôts et consignations et des études et frais de fonctionnement de l'Agence du numérique.

<sup>2</sup> Les statistiques concernant la couverture des RIP en très haut débit (et non pas seulement en FttH) ne sont pas disponibles. Ceci dit, d'après les éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux, les projets conduits par les collectivités dans le cadre des RIP visent très majoritairement à une couverture en fibre optique.

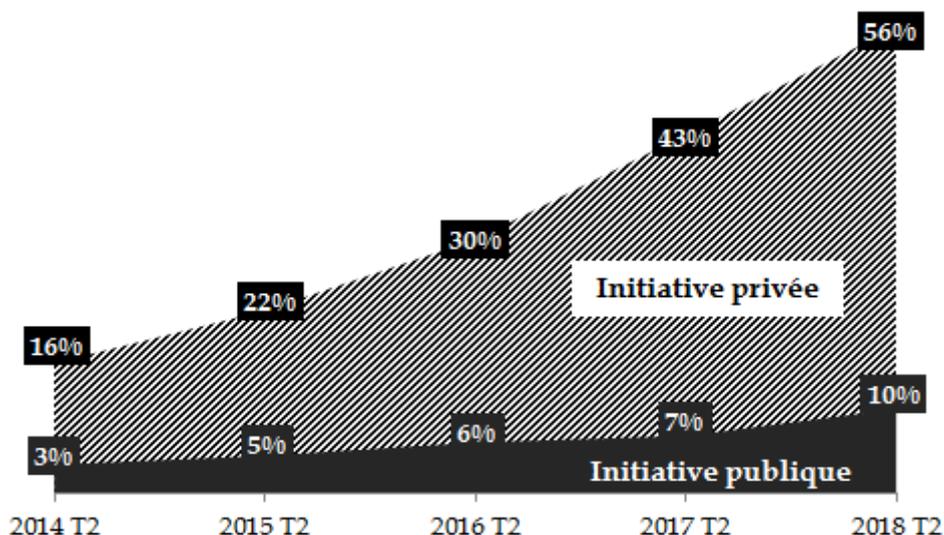
**Déploiement sur l'ensemble du territoire du très haut débit (30 Mbit/s)  
et de la fibre optique jusqu'à l'abonné (100 Mbit/s)**



En % du nombre total de logements et locaux professionnels, soit 33,5 millions de locaux.

	2014 T2	2015 T2	2016 T2	2017 T2	2018 T2
<b>Locaux éligibles FttH</b>	3 390 000	4 702 000	6 522 000	8 913 000	11 764 000
<b>Locaux éligibles THD</b>	11 603 000	13 895 000	15 052 000	16 763 000	18 741 000

**Déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné (100 Mbit/s)  
dans la zone d'initiative publique et dans la zone d'initiative privée**



En % du nombre de logements et locaux professionnels, soit environ 18,4 millions de locaux pour la zone d'initiative privée, et 15,1 millions de locaux pour la zone d'initiative publique.

	2014 T2	2015 T2	2016 T2	2017 T2	2018 T2
<b>Initiative privée FttH</b>	2 867 000	4 019 000	5 601 000	7 874 000	10 242 000
<b>Initiative publique FttH</b>	523 000	683 000	922 000	1 040 000	1 522 000

Source : commission des finances, d'après les données de l'Arcep et de la mission France Très haut débit.

Ces retards ont **plusieurs explications**, qui peuvent le cas échéant se cumuler :

- **en amont, une certaine lenteur à monter les dossiers et à sécuriser les financements publics** (collectivités et Union européenne), à laquelle viennent s'ajouter **les délais d'instruction par l'État** : entre six mois et deux ans s'écoulent généralement entre l'accord préalable de principe donné par le Premier ministre au projet présenté par la collectivité et la signature de la convention qui permet le déblocage effectif de la subvention. **À ce jour, 87 dossiers de demande de subvention ont été déposés**, couvrant 100 départements et collectivités d'Outre-mer. **Toutefois, seuls 29 dossiers ont fait l'objet d'une décision définitive de financement**, et 21 dossiers sont encore en phase initiale d'instruction, n'ayant même pas fait l'objet d'un accord préalable de financement ;

- **ensuite, des retards importants constatés dans la phase d'études préalable à l'engagement des travaux**. D'après les éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux, les différents cabinets d'études n'ont en effet pas été en mesure d'absorber la demande.

- **enfin, et quoique de façon moins générale, des retards dans le déploiement effectif des équipements**, notamment en raison de tensions sur les approvisionnements en fibre optique. Ces tensions résultent en partie d'un effet d'éviction par les travaux engagés dans la zone d'initiative privée. En particulier, les opérateurs Orange et SFR ont en priorité sécurisé leurs approvisionnements pour honorer les engagements contraignants pris en 2018 dans le cadre de l'article L. 33-13 du code des postes et des communications électroniques (cf. *infra*).

Ces différentes difficultés partagent **un trait commun : la relative faiblesse du pilotage des projets par les collectivités locales, ou du moins certaines d'entre elles**, en amont comme en aval. En effet, les groupements de collectivités qui conduisent les projets **ne disposent pas nécessairement des effectifs suffisants ni des compétences appropriées** pour la conduite de projets de cette ampleur et de cette complexité, notamment face aux acteurs intégrés que sont les opérateurs de télécommunications. En outre, il apparaît aujourd'hui que les différentes modalités choisies par les collectivités – **maîtrise d'ouvrage publique ou concession** – **ont eu une efficacité inégale**.

Cette situation n'est, d'une certaine manière, que la conséquence de ce qui fait par ailleurs la force du Plan France Très haut débit, c'est-à-dire sa **gouvernance décentralisée**. Dans ce mode d'organisation, l'Agence du numérique n'a en effet qu'un simple rôle d'instruction des dossiers, de suivi et de coordination.

À cet égard, **la possibilité d'obtenir de la part des opérateurs des engagements contraignants doit être saluée comme une avancée importante**. Rappelons que l'article 78 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a introduit cette possibilité à

**l'article L. 33-13 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) :** « *le ministre chargé des communications électroniques peut accepter, après avis de l'Arcep, 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* ». Le non-respect de ces engagements peut le cas échéant faire l'objet de **sanctions financières prononcées par l'Arcep**, pouvant atteindre 3 % du chiffre d'affaires annuel de l'opérateur.

Le 28 juillet 2018, le Gouvernement a validé **les engagements pris par Orange et SFR dans le cadre de l'article L. 33-13 du CPCE**. Si ceux-ci concernent la zone d'initiative privée (zone AMII), et permettent de garantir la couverture en fibre optique à 100 % de celle-ci à horizon 2022, **des appels à manifestation d'engagement local (AMEL) ont ensuite été lancés pour compléter la couverture de la zone d'initiative publique** en fibre optique. D'après les éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux, plusieurs accords devraient être validés dans les prochains mois.

En tout état de cause, **les éléments dont disposent vos rapports spéciaux sont insuffisants, à ce stade, pour mesurer de manière précise le respect - ou non - des engagements de déploiement du très haut débit pris par les opérateurs** auprès des collectivités, qu'ils soient contraignants ou non. Il appartiendra à l'Agence du numérique, au cours des prochaines années et à mesure que les travaux avanceront, d'en rendre compte au législateur et aux citoyens.

### **C. LE GUICHET COHÉSION NUMÉRIQUE ET LA QUESTION DU « MIX » TECHNOLOGIQUE**

**La deuxième grande question que soulève la situation actuelle du plan France Très haut débit est celle des choix technologiques.** Comme l'observait la Cour des comptes dans son rapport de janvier 2017, les collectivités « *privilégient ainsi la fibre optique jusqu'à l'abonné, technologie unanimement jugée la plus performante et la plus pérenne, mais qui est aussi la plus coûteuse et la plus longue à déployer*<sup>1</sup> ».

**À court terme, combler la fracture numérique entre les territoires est un objectif plus important** que celui d'apporter la fibre optique aux locaux situés dans des zones certes plus rentables, mais déjà mieux connectées. **Or, aujourd'hui, 15 % des locaux n'ont toujours pas accès à un « bon haut débit »** filaire supérieur à 8 Mbit/s.

Dans ce contexte, vos rapporteurs spéciaux **saluent la décision du Président de la République, annoncée lors de la conférence des territoires du 17 juillet 2017, de fixer un objectif intermédiaire « bon haut débit pour**

---

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

tous » en 2020, y compris en recourant à des technologies hertziennes alternatives telles que la 4G fixe ou la réception par satellite pour les zones où le déploiement de réseaux physiques est trop onéreux.

À cette fin, l'Agence du numérique travaille à la mise en place d'un guichet « Cohésion numérique », doté de 100 millions d'euros prévus sur les crédits du programme 434. Celui-ci permettra aux usagers d'obtenir **une subvention d'un montant de 150 euros pour l'achat d'un équipement de réception satellite ou 4G fixe**<sup>1</sup>. En parallèle, les opérateurs mobiles se sont engagés à proposer une offre « 4G fixe » adaptée, et Orange et SFR déploieraient 500 nouveaux sites d'émission 4G fixe dans les zones identifiées par le Gouvernement<sup>2</sup>.

Si vos rapporteurs spéciaux saluent cette initiative, ils souhaitent néanmoins formuler les remarques suivantes :

- **d'une part, le montant de 100 millions d'euros** prévu par le guichet « Cohésion numérique » ne fait pas l'objet d'une justification précise dans les documents budgétaires : **il devra donc, le cas échéant, être ajusté à l'occasion des prochaines lois de finances ;**

- **d'autre part, et surtout, une vigilance particulière devra être apportée à la politique tarifaire des opérateurs dans ce cadre.** En effet, la subvention de 150 euros, qui prend la forme d'un préfinancement de l'abonnement souscrit, **ne s'accompagne d'aucun engagement de l'opérateur à maintenir un tarif attractif au-delà d'une certaine période d'utilisation.** Il serait regrettable que les usagers ayant souscrit à ces offres, et par définition situés dans des territoires isolés, doivent faire face à une hausse du prix des abonnements par la suite. Une telle perspective semble **toutefois relativement peu probable à ce stade**, compte tenu du caractère très concurrentiel du marché.

#### *D. VERS UN PLAN « FRANCE FIBRE OPTIQUE 2025 »*

Si le recours à des technologies intermédiaires pour assurer un « bon haut débit pour tous » est pleinement justifié à moyen terme, **l'objectif ultime demeure l'accès de chacun à la fibre optique jusqu'à l'abonné.**

**Il s'agit donc de réfléchir dès aujourd'hui à l'après-2022**, en particulier sous l'angle du financement public et de son support budgétaire, c'est-à-dire le programme 343. À cet égard, **de nouveaux financements seront nécessaires afin d'assurer :**

- **d'une part, la couverture complète ou quasi-complète du territoire en fibre optique jusqu'à l'abonné (100 Mbit/s), et non plus**

<sup>1</sup> Pour mémoire, le coût d'une parabole pour la réception du signal satellite est d'environ 400 euros, étant entendu que la subvention de 150 euros versée par l'État peut le cas échéant être complétée par les collectivités.

<sup>2</sup> Source : réponses au questionnaire budgétaire.

seulement en très haut débit (30 Mbit/s). En effet, le plan France Très haut débit prévoit un objectif de 100 % très haut débit en 2022, mais de 80 % en fibre optique. Si le seuil de 80 % devrait être dépassé avant l'échéance, on estime qu'il pourrait tout de même rester **quelque 3 millions de locaux non couverts par la fibre optique en 2022**<sup>1</sup>. Lors d'une audition au Sénat en juillet 2017, le ministre de la cohésion des territoires, Jacques Mézard, avait estimé que pour atteindre cet objectif à horizon 2025, « *il manque entre 1,3 et 1,8 milliard d'euros, que [le Gouvernement prévoit] d'inscrire dans le volet numérique du grand plan d'investissement*<sup>2</sup> » ;

- **d'autre part, le raccordement effectif des locaux éligibles au très haut débit**, ce qui implique de déployer les câbles jusque dans les habitations et entreprises<sup>3</sup>. Pour mémoire, le taux d'abonnements au très haut débit est seulement de 42 % des locaux éligibles en 2018, et de 34 % des locaux éligibles à la fibre optique jusqu'à l'abonné<sup>4</sup>.

**Le montant de la participation de l'État qui serait nécessaire reste à ce jour incertain, mais devrait en tout état de cause être inférieur** à celui qui a été engagé jusqu'à aujourd'hui - **peut-être de l'ordre d'un milliard d'euros**. En particulier, l'intérêt croissant des opérateurs privés pour la zone d'initiative publique et les conditions sur le marché du crédit conduisent à revoir à la baisse les estimations données par Jacques Mézard en 2017.

**La date de 2025 semble quant à elle un objectif réaliste.**

**Dans ce contexte, vos rapporteurs spéciaux appellent à la mise en place d'un plan « France Fibre optique 2025 » pour succéder au plan France Très haut débit**. Il conviendrait que celui-ci trouve une traduction budgétaire en AE avant 2022, afin d'assurer une bonne transition et de ne pas interrompre la dynamique actuelle.

**Plusieurs questions, d'ici là, doivent être résolues** : les objectifs de couverture, le montant du financement public nécessaire, la participation relative de l'État et des collectivités, l'origine des financements publics - le recours au grand plan d'investissement est en effet une possibilité ouverte dans le rapport remis par Jean Pisani-Ferry en septembre 2017, sans davantage de précisions -, l'architecture budgétaire etc.

**Surtout, l'enjeu principal de l'après-2022 sera la gouvernance** : si les collectivités doivent garder l'initiative dans les zones d'initiative publique, il conviendra de **tirer les leçons du plan France Très haut débit en renforçant le pilotage d'ensemble**. L'Agence du numérique pourrait ainsi se

---

<sup>1</sup> Source : audition de la mission France Très haut débit.

<sup>2</sup> Audition de Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires, par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, le 25 juillet 2017.

<sup>3</sup> En 2017, la Cour des comptes estimait que le coût total du plan France Très haut débit, en incluant ces raccordements effectifs, pourrait atteindre 34,9 milliards d'euros au lieu des 20 milliards d'euros prévus initialement. Ces chiffres sont toutefois à prendre avec précaution, compte tenu de l'évolution de la situation. Il ne s'agit pas, de toute façon, de la participation de l'État.

<sup>4</sup> Source : Arcep, 13 septembre 2018.

voir confier **un rôle de mission d'appui aux collectivités**, intervenant pour harmoniser et sécuriser les contrats négociés avec les opérateurs et pour suivre le respect des engagements et des délais.

**Enfin, au-delà du déploiement des réseaux se pose la question de leur maintenance à long terme.** À cet égard, il conviendra de prévoir des mécanismes permettant, en zone d'initiative privée comme en zone d'initiative publique, un niveau d'investissement suffisant des opérateurs.

#### **Proposition n° 4**

*Aller vers un plan « France Fibre optique 2025 » pour achever le déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH) sur tout le territoire. Les modalités de financement et de participation de l'État devront être précisées. Le pilotage et la gouvernance devront être renforcés, tout en maintenant le principe fondamental de l'initiative des collectivités. Les engagements des opérateurs devront être contraignants, et les données permettant de rendre compte du respect - ou non - des objectifs de déploiement devront être publiées.*



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

### I. UN COMPTE AUX FINALITÉS DIVERSES ET RÉCEMMENT ÉTENDUES

L'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> 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* ».

**Sur les quatre programmes** rattachés au compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » en 2019, **trois ont une importance significative, dont deux ont été créés en loi de finances initiale pour 2018.**

**Le quatrième est le programme 861 « Prêts et avances pour le logement des agents de l'État »**, qui permet d'octroyer des prêts à 1 % aux agents de l'État servant à l'étranger, afin de faciliter les démarches relatives à la location d'un logement dans les environs de leur poste d'affectation. **Les crédits demandés pour 2019 sont abaissés à seulement 50 000 euros**, contre 250 000 euros en 2018 et 450 000 euros en 2017, compte tenu de la baisse attendue du nombre de dossiers. **De fait, peu d'agents ont recours à ce dispositif** : une seule avance a été versée à un fonctionnaire en 2017 (pour 12 240 euros), et une seule en 2018 (pour 19 467 euros).

Dans un objectif de simplification, sa suppression pourrait être envisagée au profit d'autres instruments budgétaires ou extrabudgétaires.

### II. LE FONDS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

**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).*

**Équilibre en PLF 2019 et en LFI 2018 du compte de concours financiers**  
**« Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »**

*(en euros) (crédits de titre 7)*

PLF 2019	Recettes	Crédits AE	Crédits CP	Solde (en CP)
<b>Programme 861</b> - Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	10 000	50 000	50 000	-40 000
<b>Programme 862</b> - Prêts pour le développement économique et social	7 043 000	50 000 000	50 000 000	-42 957 000
<b>Programme 868</b> - Prêts et avances pour le développement du commerce avec l'Iran	0	100 000 000	0	0
<b>Programme 869</b> - Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle	0	0	275 000 000	-275 000 000
<b>Total PLF 2019 :</b>	<b>7 053 000</b>	<b>150 050 000</b>	<b>325 050 000</b>	<b>-317 997 000</b>

LFI 2018	Recettes	AE	CP	Solde
<b>Programme 861</b> - Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	80 000	250 000	250 000	-170 000
<b>Programme 862</b> - Prêts pour le développement économique et social	25 000 000	100 000 000	100 000 000	-75 000 000
<b>Programme 868</b> - Prêts et avances pour le développement du commerce avec l'Iran	0	100 000 000	0	0
<b>Programme 869</b> - Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle	0	1 700 000 000	0	0
<b>Total LFI 2018 :</b>	<b>25 080 000</b>	<b>1 900 250 000</b>	<b>100 250 000</b>	<b>-75 170 000</b>

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

Si l'intervention de l'État en faveur d'entreprises structurellement viables mais confrontées à des difficultés temporaires d'accès au crédit est parfaitement légitime, **les conditions d'octroi des prêts soulèvent en pratique des interrogations**. De fait, les incidents de remboursement sont nombreux, et se traduisent par **un fort déséquilibre du compte cette année encore** (50 millions d'euros d'AE et de CP contre seulement 7 millions d'euros de recettes), à tel point que **l'article 85 du présent projet de loi de finances prévoit un dispositif d'abandon de créances**.

**Cette situation est porteuse de risques économiques et juridiques pour l'État à moyen ou long terme.**

**De plus amples développements sont consacrés à cette question dans le commentaire de l'article 85 précité**, qui est rattaché au compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

### III. LE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE AVEC L'IRAN

Créé par un amendement du Gouvernement au projet de loi de finances pour 2018, **le programme 868 « Prêts et avances pour le développement du commerce avec l'Iran » permet à l'État d'accorder des prêts 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. Les prêts consentis par l'État à Bpifrance devraient avoir **un effet d'entraînement sur les investisseurs privés potentiels**. Le prêt est effectué aux conditions de marché.

**La loi de finances pour 2018 a autorisé le déblocage d'un premier prêt de 100 millions d'euros en AE. Il est neutre pour le solde budgétaire**, l'ouverture de crédits étant 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 ».

Lors d'une audition devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les décisions de politique industrielle et la protection des fleurons industriels nationaux **le directeur général de Bpifrance, Nicolas Dufourcq, a estimé que des crédits supplémentaires étaient nécessaires, à hauteur d'environ 3 milliards d'euros au total<sup>1</sup>.**

**Toutefois, l'entrée en vigueur de nouvelles sanctions économiques américaines contre l'Iran, à compter du 5 novembre 2018, a conduit Bpifrance à suspendre le projet<sup>2</sup>,** le directeur général de la banque estimant que « *les conditions ne sont pas réunies* » et que « *les sanctions sont punitives pour les entreprises* ».

**En dépit de ces circonstances, le présent projet de loi de finances prévoit tout de même d'inscrire 100 millions d'euros d'AE supplémentaires sur le programme 868 dans ce cadre.**

Compte tenu de l'incertitude croissante de la situation, **vos rapporteurs spéciaux estiment qu'il est plus prudent de maintenir ces autorisations d'engagement, dans l'hypothèse d'une amélioration de la situation,** rien n'obligeant l'État à les consommer si les blocages devaient persister.

#### **IV. LE FINANCEMENT DE LA LIAISON PARIS-CHARLES DE GAULLE EXPRESS**

Créé par un amendement du Gouvernement au projet de loi de finances pour 2018, **le programme 869 « Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle »** a vocation à retracer au sein du budget de l'État **le prêt de 1,7 milliard d'euros accordé à la société de projet chargée de la construction de l'infrastructure du projet de liaison ferroviaire CDG Express,** détenue par SNCF Réseau, Aéroports de Paris et la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Ce prêt se fera à **taux fixe et la société de projet devra rembourser l'État à compter de 2024,** grâce aux recettes des péages liées à l'utilisation de l'infrastructure et au produit de la taxe dite « **Contribution spéciale CDG-Express** » (voir encadré ci-dessous).

Le contrat de prêt **devrait être signé en 2018 à l'issue de négociations** entre les deux parties.

---

<sup>1</sup> Audition de Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance, devant la commission d'enquête chargée d'examiner les décisions de l'État en matière de politique industrielle, au regard des fusions d'entreprises intervenues récemment, notamment dans les cas d'Alstom, d'Alcatel et de STX, ainsi que les moyens susceptibles de protéger nos fleurons industriels nationaux dans un contexte commercial mondialisé, 7 février 2018.

<sup>2</sup> Source : Reuters, conférence de presse du 24 septembre 2018.

### Le Charles-de-Gaulle Express

Le projet « Charles-de-Gaulle Express » (CDG-Express) vise à améliorer la desserte de l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle grâce à la construction et à l'exploitation d'une liaison ferroviaire directe de 32 kilomètres spécialement conçue pour les passagers aériens entre Paris (gare de l'Est) et le terminal 2 de l'aéroport.

Cette nouvelle ligne ferroviaire serait composée de 24 kilomètres de voies existantes (de la gare de l'Est à Paris à Mitry-Mory) et de 8 kilomètres de voies nouvelles (de Mitry-Mory au terminal 2 de l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle)<sup>1</sup>.

Le CDG Express relierait sans arrêt en vingt minutes Paris et le principal aéroport français, de 5 heures du matin jusqu'à minuit, 365 jours par an, avec un départ tous les quinze minutes.

La mise en service de cette infrastructure est prévue en 2023 afin qu'elle puisse être opérationnelle lors des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

Le trafic attendu sur cette nouvelle liaison serait de 6 à 7 millions de passagers par an à partir de 2024, soit environ 15 % des passagers qui se rendent à Paris-Charles-de-Gaulle ou en reviennent, et de plus de 9 millions de passagers par an à l'horizon 2050.

Le coût de construction de l'infrastructure est estimé à 1,8 milliard d'euros courants sur la période 2018-2024, y compris les provisions pour aléas tenant compte des conditions de réalisation des travaux. À cette somme s'ajouteront environ 300 millions d'euros de frais financiers et de gestion de la société concessionnaire.

Au total, le projet nécessite donc 2,1 milliards d'euros de financements.

L'article L. 2111-3 du code des transports, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2016-157 du 18 février 2016 relative à la réalisation d'une infrastructure ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle, confie la conception, la construction, le financement, l'entretien-maintenance, le renouvellement et l'exploitation, sous la forme d'une concession de travaux, à une société de projet majoritairement détenue par SNCF Réseau et Aéroports de Paris, auxquels s'est également jointe la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Ces trois actionnaires contribueront à parts égales au financement de l'infrastructure à hauteur de 400 millions d'euros en fonds propres au total.

Les 1,7 milliard d'euros restants doivent faire l'objet d'un ou plusieurs emprunt(s).

Si l'attribution de la concession de l'infrastructure s'est faite de gré à gré entre l'État et la société de projet, l'exploitation du service de transport fait l'objet d'une mise en concurrence. Deux concurrents sont actuellement en lice : un groupement conduit par Transdev et un autre mené par Kéolis.

---

<sup>1</sup> La mise en place de la ligne ferroviaire du CDG-Express implique également la construction de quatre nouveaux ponts, d'un tunnel sous les pistes de l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle et des aménagements de quai à la gare de l'Est et à Magenta.

Le remboursement de la construction de l'infrastructure proviendra de **deux sortes de recettes** :

- **les péages** que versera l'exploitant du service de transport à la société de projet<sup>1</sup> pour l'utilisation de l'infrastructure ;
- **une « contribution spéciale CDG-Express »**, prévue à l'article 1609 *tervicies* du code général des impôts<sup>2</sup>, qui sera **due par les compagnies aériennes pour tous leurs vols commerciaux** qui décolleront de l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle ou y atterriront à compter du 1<sup>er</sup> avril 2024. Cette taxe sera assise sur le nombre de passagers embarqués ou débarqués hors transits et son tarif ne pourra dépasser un **plafond de 1,4 euro par passager**.

Source : *commission des finances*

Le Gouvernement avait justifié sa décision d'opter pour ce financement du projet par **un prêt de l'État au concessionnaire chargé de la construction de l'infrastructure** par trois arguments :

- **les établissements financiers se montraient frileux** à l'idée de prêter l'ensemble des **1,7 milliard d'euros** nécessaires au projet et proposaient **des conditions financières peu avantageuses**, même avec **une garantie explicite de l'État** ;

- le recours à des prêteurs privés **n'était pas juridiquement possible**, sauf à prévoir une exception difficile à justifier pour le CDG Express, car **la société de projet est classée par l'Insee dans la catégorie des organismes divers d'administration centrale (ODAC)** en comptabilité nationale, parce qu'elle **gèrera un actif public** et sera **partiellement financée par un impôt**<sup>3</sup> ;

- enfin, le temps est **désormais compté** puisque **le CDG Express devra être en service au moment des Jeux olympiques et paralympiques de 2024**, ainsi que la France s'y est engagée devant le Comité international olympique (CIO).

Le montant des engagements de l'État a été débloqué en AE dès 2018, à hauteur de **1,7 milliard d'euros**.

---

<sup>1</sup> Les recettes d'exploitation de la société de transport public proviendront pour leur part des billets vendus aux usagers du CDG Express. Les études menées par les porteurs du projet tendent à montrer qu'un prix du billet de 24 euros pourrait lui permettre de réaliser un chiffre d'affaires optimal compris entre 144 et 168 millions d'euros par an avec l'hypothèse de 6 à 7 millions de passagers transportés par an.

<sup>2</sup> Cette taxe a été introduite dans le code général des impôts par l'article 117 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

<sup>3</sup> Or l'article 12 de la loi n° 2010 1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 dispose que les ODAC « ne peuvent contracter auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée ».

En 2019, **275 millions d'euros en CP** sont inscrits sur le compte. Ils correspondent, compte tenu du calendrier d'avancement des travaux, **aux premiers tirages sur la dette par la société de projet.**

Selon le projet annuel de performances pour 2019, *« de nouvelles dépenses du compte de concours financier correspondant aux tirages de dette à effectuer par la société concessionnaire pour la réalisation des travaux se matérialiseront ensuite par des ouvertures de crédits de paiement en loi de finances initiale pour les années 2020 à 2023 correspondant au rythme d'avancement du projet ».*



## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### ARTICLE 76 sexies

(Art. L. 546-1, 621-5-3 et 621-5-4 du code monétaire et financier)

### Réforme des droits et contributions perçus par l'Autorité des marchés financiers

**Commentaire : le présent article propose de modifier la nature et les modalités de recouvrement des droits et contributions perçus par l'Autorité des marchés financiers.**

#### I. LE DROIT EXISTANT

##### A. LES ACTEURS SOUMIS AU CONTRÔLE DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS DOIVENT S'ACQUITTER DE DIFFÉRENTS DROITS ET CONTRIBUTIONS...

En tant qu'autorité publique indépendante, l'Autorité des marchés financiers (AMF) est principalement chargée de réguler les acteurs et les produits suivants<sup>1</sup> :

- « les *marchés financiers* et leurs infrastructures » ;

- « les *opérations et l'information financières des sociétés cotées* » ;

- « les *intermédiaires financiers autorisés à fournir des services d'investissement ou des conseils en investissements financiers* », en particulier les établissements de crédit autorisés à fournir des services d'investissement, les entreprises d'investissement, les sociétés de gestion de portefeuille, les conseillers en investissements financiers, les conseillers en investissements participatifs et les démarcheurs ;

- « les *produits d'épargne collective investis notamment dans des instruments financiers et tout autre placement offert au public* », à l'exception de l'assurance-vie et de l'épargne bancaire.

En application de l'article L. 621-5-2 du code monétaire et financier, l'Autorité des marchés financiers (AMF) perçoit à ce titre le produit de

---

<sup>1</sup> « Rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes » annexé au présent projet de loi de finances, p. 53.

**différents droits et contributions versés par les acteurs soumis à son contrôle**, dans la limite d'un plafond de recettes actuellement fixé à 94 millions d'euros<sup>1</sup> – tout excédent étant reversé au budget général.

**B. ... QUI REPRÉSENTENT UN MONTANT DE PRÈS DE 112 MILLIONS D'EUROS**

Le montant des droits et contributions devrait s'élever à **112,2 millions d'euros en 2018**, ce qui représente 93,5 % du total des produits perçus par l'AMF.

**Recettes perçues par l'Autorité des marchés financiers**

(en millions d'euros)

	2017	2018
<b>Recettes contributives</b>	<b>112,1</b>	<b>112,2</b>
<i>Contributions sur les émetteurs et les opérations et informations financières</i>	37,5	41,7
<i>Contributions sur les marchés financiers</i>	21,7	24,1
<i>Contributions concernant les conseillers en investissements</i>	2,3	2,5
<i>Contributions sur la gestion d'actifs</i>	50,7	43,9
<b>Produits divers</b>	<b>1,7</b>	<b>7,8</b>
<i>Colloques et prestations</i>	0,9	1,3
<i>Produits financiers</i>	0,1	0,1
<i>Produits divers de gestion courante</i>	0,7	0,4
<i>Contributions volontaires</i>	0,0	6,0
<b>Total des produits</b>	<b>113,8</b>	<b>120,0</b>

Note : la somme des arrondis peut différer de l'arrondi de la somme.

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes annexé au présent projet de loi de finances, p. 58)

**1. Les contributions sur les émetteurs et les opérations et informations financières**

Les droits et contributions sur les émetteurs et les opérations et informations financières, qui devraient représenter **37 %** du total des recettes contributives de l'AMF en 2018, peuvent être regroupés en **cinq principales catégories**.

<sup>1</sup> Article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

### Les droits et contributions sur les émetteurs et les opérations et informations financières

(en millions d'euros)

	2017	2018
Contributions sur la capitalisation boursière des sociétés	17,5	18,6
Opérations sur titres de capital	10,7	12,7
Offres publiques d'acquisition	5,4	7,0
Opérations sur titres de créance et bons d'options	2,6	2,2
Franchissement de seuils, pactes d'actionnaires et dérogations d'offres publiques	1,2	1,2
<b>Total</b>	<b>37,5</b>	<b>41,7</b>

Note : la somme des arrondis peut différer de l'arrondi de la somme.

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes annexé au présent projet de loi de finances, p. 58)

#### La principale contribution porte sur la capitalisation boursière.

Prévue au II *bis* de l'article L. 621-5-3 du code monétaire et financier, elle est due à partir d'un **seuil de capitalisation d'un milliard d'euros** par les émetteurs français admis sur un marché réglementé de l'Espace économique européen et par les émetteurs étrangers admis sur un marché réglementé en France, pour autant que celui-ci représente le volume d'échanges de titres le plus élevé (notion de « marché directeur »).

Son montant, compris entre 20 000 euros et 300 000 euros, est fixé en fonction de la **capitalisation boursière moyenne de l'émetteur** selon le barème suivant :

#### Barème applicable pour la contribution due au titre de la capitalisation boursière

(en euros)

Capitalisation boursière	Contribution forfaitaire
< à 2 milliards	20 000
< à 5 milliards	60 000
< à 10 milliards	100 000
< à 20 milliards	200 000
> à 20 milliards	300 000

Source : commission des finances du Sénat (d'après l'article D. 621-29-1 du code monétaire et financier)

**Les autres droits et contributions sont exigibles soit au dépôt d'un document, soit après le résultat d'une opération financière, ou sur déclaration de l'émetteur.**

## 2. Les contributions sur les marchés financiers

Les contributions sur les marchés financiers, qui devraient représenter **22 %** du total des recettes contributives de l'AMF en 2018, peuvent être regroupées en **trois principales catégories**.

### Les contributions sur les marchés financiers

(en millions d'euros)

	2017	2018
Prestataires de services d'investissement (PSI)	10,7	13,0
Activité de négociation pour compte propre	9,3	9,5
Infrastructures de marché	1,6	1,6
<b>Total</b>	<b>21,7</b>	<b>24,1</b>

Note : la somme des arrondis peut différer de l'arrondi de la somme.

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes annexé au présent projet de loi de finances, p. 58)

S'agissant des **prestataires de services d'investissement (PSI)**, une contribution est due au titre de la **fourniture de services d'investissement et de services connexes pour lesquels ils sont habilités** (service de tenue de compte-conservation) – à l'exception de la gestion de portefeuille pour compte de tiers, qui fait l'objet d'une contribution distincte.

### Qu'est-ce qu'un service d'investissement ?

Les **services d'investissement** sont définis à l'article L. 321-1 du code monétaire et financier. Cette catégorie comprend les services et activités suivants :

- la réception et la transmission d'ordres pour le compte de tiers ;
- l'exécution d'ordres pour le compte de tiers ;
- la négociation pour compte propre ;
- la gestion de portefeuille pour le compte de tiers ;
- le conseil en investissement ;
- la prise ferme ;
- le placement garanti ;
- le placement non garanti ;
- l'exploitation d'un système multilatéral de négociation.

Source : commission des finances du Sénat

En vertu du *a)* du 3° du II de l'article L. 621-5-3 précité, la contribution annuelle doit être établie par application d'un **montant forfaitaire par an et par service, affecté d'un coefficient croissant avec le niveau des fonds propres.**

En complément, **une contribution spécifique est due sur le service d'investissement « négociation pour compte propre »** par les établissements de crédit et les entreprises d'investissement agréés à ce titre en qualité de PSI. Il s'agit en pratique des **grandes banques.**

L'assiette de cette contribution est fondée sur les **exigences minimales en fonds propres** appréciées sur une base consolidée, par parallélisme avec la contribution pour frais de contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Son taux doit être compris entre 0,06 pour mille et 0,14 pour mille, par application du deuxième alinéa du II *ter* de l'article L. 621-5-3 précité.

### **3. Les contributions concernant les conseillers en investissements financiers et les conseillers en investissements participatifs**

S'agissant des **conseillers en investissements financiers (CIF)** et des **conseillers en investissements participatifs (CIP)**, le 4° du II de l'article L. 621-5-3 précité prévoit une **contribution annuelle** égale à un montant fixé par décret, compris entre 400 euros et 1 000 euros. Le 5° de l'article D. 621-29 du même code fixe ce montant à **450 euros.**

Le total des contributions versé par les 5 000 CIF et CIP devrait s'élever à 2,5 millions d'euros en 2018, soit **2,2 % du total des recettes contributives** de l'AMF.

### **4. Les contributions sur la gestion d'actifs**

Enfin, les contributions sur la gestion d'actifs devraient représenter **39 %** du total des recettes contributives de l'AMF en 2018.

Chaque année, les sociétés de gestion doivent s'acquitter d'une **contribution calculée sur la base des encours des placements collectifs et des mandats individuels qu'elles gèrent**, selon deux assiettes distinctes : les encours des fonds d'investissement, d'une part ; les encours des fonds monétaires, monétaires à court terme et titrisation, d'autre part.

Il peut être noté que les taux applicables aux deux assiettes ont été **significativement revus à la baisse en 2018<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-1875 du 30 décembre 2017 relatif aux contributions dues à l'Autorité des marchés financiers.

### **C. L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS PEUT DÉSORMAIS RECEVOIR DES « CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES »**

En complément de ces droits et contributions obligatoires, la loi de finances pour 2018<sup>1</sup> a autorisé l'Autorité des marchés financiers à percevoir des « **contributions volontaires** » versées par des associations professionnelles représentant les personnes soumises à son contrôle, en vue du **financement de projets d'intérêt commun**.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article, introduit à l'initiative du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale, **procède à une refonte des droits et contributions perçus par l'AMF, ainsi qu'à des modifications de leurs modalités de recouvrement.**

### **A. REFONTE DES DROITS ET CONTRIBUTIONS PERÇUS PAR L'AMF**

#### **1. Droits et contributions dus par les émetteurs**

##### *a) Contribution sur la capitalisation boursière*

Les alinéas 36 à 39 visent à **augmenter la contribution des grands émetteurs sur la capitalisation boursière.**

Une tranche supplémentaire serait créée au sein du barème progressif et son plafond serait porté à 460 000 euros, contre 300 000 euros actuellement. D'après les informations transmises par l'AMF, le montant de la contribution serait porté par décret à 460 000 euros pour les seuls émetteurs dont la capitalisation boursière est supérieure à 50 milliards d'euros.

##### *b) Contributions sur les opérations et informations financières*

Le 1<sup>o</sup> du I de l'article L. 546-1 précité prévoit le paiement d'un droit fixe « **à l'occasion de la publication par l'Autorité des marchés financiers d'une déclaration** » en application des articles L. 233-7 ou L. 233-11 du code de commerce. Entrent ainsi dans le champ de cette disposition les **déclarations de franchissement de seuils, les déclarations d'intention et les clauses d'une convention conclue entre actionnaires** (« pacte d'actionnaires »).

L'alinéa 5 propose de **mentionner expressément** les trois catégories de déclaration visées. Il prévoit par ailleurs que le droit serait désormais exigible **le jour de la publication de la déclaration**, et non au moment de

---

<sup>1</sup> Article 138 de la loi de finances n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

son dépôt. Un aménagement analogue est proposé à l'alinéa 6 pour le droit dû en cas de **dépôt d'une offre au public**.

L'alinéa 7 vise à **supprimer le droit dû au titre de l'examen d'un document de base établi à l'occasion d'une introduction en bourse**, tout en refondant le droit dû en cas de **soumission d'un document d'information sur un programme d'émission de titres de créances et sur certains instruments financiers à terme**.

Ce dernier serait désormais applicable en cas de soumission d'un document d'information (alinéa 8) :

- sur un programme d'émission de titres de créance ou de contrats financiers, ainsi que cela est déjà prévu ;

- sur une émission, une cession ou une admission de titres de créances ou de contrats financiers réalisée en dehors d'un programme.

Son montant serait **compris entre 2 000 euros et 10 000 euros**.

**Les organismes de financement en seraient exemptés**, dans la mesure où ils sont déjà soumis à une contribution assise sur leurs encours.

L'alinéa 12 vise en outre à **supprimer le droit spécifique prévu à l'occasion de chaque émission de warrants**, dans la mesure où ces derniers seraient désormais soumis au droit fixe prévu à l'alinéa 8.

L'alinéa 14 permet de tenir compte de la **suppression de la procédure de garantie en cours**.

Les alinéas 15 à 18 visent à **supprimer le droit fixe dû par les émetteurs en cas de soumission au visa préalable de l'AMF d'opérations financières portant sur des titres de capital** (émission, cession dans le public, introduction en bourse). Le droit fixe serait en revanche maintenu pour les émissions et cessions de **parts sociales** et de **certificats mutualistes**.

Les alinéas 19 à 21 modifient la contribution due au titre de la **mise en œuvre d'un programme de rachat** de titres par l'émetteur. Assise sur le montant brut annuel des rachats effectués au cours de l'année civile précédente, son montant ne pourrait être inférieur à 1 000 euros. Désormais applicable aux seuls émetteurs redevables de la contribution sur la capitalisation boursière, elle serait par ailleurs exigible une fois l'année achevée, et non plus lors de la publication de chaque opération.

## **2. Droits et contributions dus par les intermédiaires en biens divers**

Les alinéas 10 et 11 **refondent le droit fixe dû par les intermédiaires en biens divers**, afin de tenir compte de l'évolution de ce régime. Son montant, aujourd'hui compris entre 6 000 euros et 8 000 euros, pourrait notamment être porté jusqu'à 15 000 euros.

En contrepartie, la contribution pour frais de contrôle due par ces acteurs, dont le montant varie en fonction des actifs gérés, serait **supprimée** (alinéa 26).

### **3. Contribution due par les prestataires de services d'investissement**

#### *a) Services d'investissement autres que la gestion de portefeuille pour le compte de tiers*

Ainsi que cela a été précédemment rappelé, les PSI sont aujourd'hui redevables d'une contribution au titre de la **fourniture de services d'investissement** et de **services connexes**, établie par application d'un **montant forfaitaire par an et par service, affecté d'un coefficient croissant avec le niveau des fonds propres**.

Les alinéas 22 à 25 visent à refondre cette contribution. Son montant, désormais **forfaitaire**, ne dépendrait plus du nombre de services fournis et du niveau des fonds propres. Il serait en revanche **différencié selon les catégories de PSI**, à savoir :

- les **PSI français** (montant compris entre 30 000 et 60 000 euros) ;
- les succursales de **pays tiers** agréées en France (montant compris entre 30 000 et 60 000 euros) ;
- les succursales de **PSI européens** établis en France (montant compris entre 20 000 et 40 000 euros) ;

En outre, le fait que la contribution **n'est pas due sur les services connexes autres que la tenue de compte-conservation** d'instruments financiers pour le compte de tiers serait clarifié.

#### *b) Gestion de portefeuille pour le compte de tiers*

Ainsi que cela a été précédemment rappelé, la fourniture par les PSI du service de gestion de portefeuille pour compte de tiers fait l'objet d'une **contribution distincte**, dont le calcul dépend des encours et actifs gérés.

L'alinéa 26 vise à **restreindre expressément le champ des acteurs soumis à cette contribution aux seuls PSI français**. En effet, les autres PSI seraient désormais soumis à la contribution forfaitaire précédente lorsqu'ils fournissent le service de gestion de portefeuille pour le compte de tiers, contrairement aux PSI français.

#### 4. Contributions dues par les sociétés de gestion

Les alinéas 27 à 29 proposent une **réécriture des contributions dues par les sociétés de gestion de portefeuille (SGP)**.

Les SGP françaises resteraient soumises à une contribution sur la base des encours des fonds et des portefeuilles individuels qu'elles gèrent (alinéa 27), alors que les sociétés de gestion d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) européennes et les sociétés de gestion de fonds d'investissement alternatifs (FIA) européennes continueraient de n'être mises à contribution que sur la base des encours des fonds de droit français qu'elles gèrent (alinéa 29).

L'alinéa 28 vise à introduire une **dérogation pour les gestionnaires de FIA soumis à un simple enregistrement (et non à un agrément)**, qui seraient taxés à un montant forfaitaire compris entre 1 000 euros et 2 000 euros.

Enfin, l'alinéa 30 propose de **mettre en place une contribution forfaitaire** due par les sociétés de gestion européennes au titre de la **fourniture de services d'investissement, y compris la gestion sous mandat, via une succursale en France**. En effet, ces sociétés de gestion ne sont pas soumises à la contribution précédente au titre des portefeuilles individuels qu'elles gèrent.

#### 5. Dépositaires centraux, entreprises de marché et chambres de compensation

S'agissant de la contribution due par les dépositaires centraux, les entreprises de marché et les chambres de compensation, l'alinéa 31 propose uniquement d'en **modifier les modalités de recouvrement**, en supprimant l'avis de paiement préalable de l'AMF.

#### 6. Administrateurs d'indices de référence et prestataires de services de communication de données

Les alinéas 32 et 33 visent à tenir compte de l'**émergence de nouveaux acteurs** soumis au contrôle de l'AMF.

L'alinéa 32 propose ainsi de mettre en place une **contribution forfaitaire pour les administrateurs d'indices de référence**, lorsqu'ils ne sont pas déjà soumis au paiement d'une autre contribution (alinéa 32).

Sous les mêmes réserves, l'alinéa 33 vise à mettre en place une **contribution forfaitaire pour les prestataires de services de communication de données**.

## **B. MODIFICATION DES MODALITÉS DE RECOUVREMENT**

### **1. Modalités de recouvrement des contributions dues par les CIF et les CIP**

En application du I de l'article L. 546-1 du code monétaire et financier, l'organisme pour le registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance (ORIAS) est chargé de l'immatriculation et du recouvrement des frais d'inscription annuels des CIP et des CIF.

L'alinéa 2 du présent article vise à lui confier également le **recouvrement, pour le compte de l'AMF, de la contribution annuelle due par ces derniers**. Un décret définirait les modalités de reversement à l'AMF.

### **2. Conditions générales de recouvrement**

Enfin, les alinéas 40 à 46 proposent d'**aménagement à la marge les conditions générales de recouvrement des droits et contributions**.

Il serait précisé que les contestations sont portées devant le **tribunal administratif de Paris** (alinéa 41).

Lorsqu'un avis de paiement n'est pas requis, le montant serait désormais **majoré du taux d'intérêt légal** à compter du premier jour suivant la date limite de paiement (alinéa 44), par parallélisme avec ce qui est déjà prévu lorsqu'un avis de paiement est requis. Les CIF et les CIP bénéficieraient toutefois d'une exemption de cette disposition, compte tenu des modalités spécifiques de recouvrement proposées pour ces acteurs.

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

### **A. UNE RÉFORME À RENDEMENT CONSTANT QUI PERMET D'ALLÉGER LES CONTRIBUTIONS DUES PAR LES PETITES ENTREPRISES ET DE RÉDUIRE CERTAINES DISTORSIONS DE CONCURRENCE...**

Au total, les évolutions proposées au présent article n'auront **pratiquement aucun impact sur le montant total des droits et contributions perçus**. Elles ne se traduiront donc pas par une moindre recette pour le budget général<sup>1</sup>.

**Sur le fond, la philosophie générale de la réforme ne peut qu'être soutenue.**

---

<sup>1</sup> D'après les informations transmises par l'AMF, l'effet cumulé sur les recettes serait très légèrement positif (+ 218 000 euros).

D'une part, celle-ci vise à diminuer fortement les contributions pour les petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) de petite capitalisation, dans un contexte où il apparaît plus que jamais nécessaire de **faciliter l'accès de ces entreprises au marché** et de les encourager à **renforcer leurs fonds propres**.

Ainsi, les PME et ETI bénéficieront de la suppression générale des droits et contributions liés aux introductions en bourse et à la réalisation des opérations financières portant sur les titres de capital (telles que les augmentations de capital) ainsi que de l'exonération de la contribution sur les programmes de rachat, qui ne sera désormais applicable qu'aux seuls grands émetteurs.

Ces différents allègements sont financés par une **hausse de la contribution sur la capitalisation boursière payée par les grands émetteurs**, pour un montant de 3,6 millions d'euros.

D'autre part, la réforme permet de **mettre fin à une distorsion de concurrence entre les sociétés de gestion françaises et leurs homologues européennes**.

En effet, ces dernières ne sont actuellement soumises à aucune contribution au titre des portefeuilles individuels qu'elles gèrent *via* une succursale en France.

Désormais, elles pourront être soumises à une contribution forfaitaire de 20 000 euros à ce titre.

#### **B. ...TOUT EN TENANT COMPTE DES CRITIQUES FORMULÉES PAR LA COUR DES COMPTES**

Le présent article a également pour objet de **renforcer la cohérence du système de droits et contributions**, dans la mesure où ce dernier résulte de textes anciens qui n'ont pas toujours été adaptés aux évolutions du droit et des pratiques de marché.

La refonte proposée apparaît d'autant plus urgente que **l'AMF s'est parfois écartée de la lettre des textes pour lever les droits et contributions selon des principes qui lui apparaissaient plus conformes à « l'esprit du législateur »**, à savoir « *lier le montant des contributions à l'importance des contrôles exercés sur le redevable* », ainsi que l'a récemment mis en évidence la Cour des comptes<sup>1</sup>.

**Concrètement, cela a pu aboutir à ne pas facturer de façon exhaustive différents acteurs et services - voire à renoncer à lever certains droits et contributions pourtant expressément prévus par la loi.**

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, « L'Autorité des marchés financiers - exercices 2008-2016 », rapport d'observations définitives, 2018, p. 74.

À titre d'exemple, alors que la loi ne fait pas de distinction entre les différentes catégories de prestataires de services d'investissement, l'AMF « *ne liquide pas les contributions dans les mêmes conditions pour les prestataires de services français et non-européens que pour les prestataires de services d'investissement européens intervenant en libre établissement via une succursale installée en France* »<sup>1</sup>. Ainsi, aucune majoration liée au niveau des fonds propres n'est appliquée aux PSI européens intervenant en France en libre établissement, dans la mesure où l'AMF exerce sur les PSI européens un pouvoir de contrôle moindre<sup>2</sup>. Selon la même logique, l'AMF ne soumet pas les organismes placement collectif tels que les sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) à la contribution due à l'occasion de l'examen du document d'information lié à une offre au public de titres financiers ou de parts sociales, dès lors que ces acteurs sont soumis par ailleurs à une contribution sur leurs encours<sup>3</sup>. De même, elle n'a jamais soumis, depuis 2003, les intermédiaires en biens divers à la contribution pour frais de contrôle sur la base des actifs gérés sous mandat, compte tenu du droit fixe dont ces derniers doivent par ailleurs s'acquitter<sup>4</sup>.

**Dans ce contexte, le présent article vise largement à aligner la législation sur les pratiques actuelles de l'AMF.**

**Cette évolution est bienvenue**, dès lors que les modalités retenues permettent effectivement de renforcer la proportionnalité entre le montant des contributions et l'importance des contrôles exercés.

Votre commission des finances tient toutefois à souligner qu'**il est regrettable que l'AMF ait été amenée à s'écarter de la lettre de la loi plutôt que de solliciter une évolution de la législation.**

Cela apparaît d'autant plus surprenant que les textes en question sont **modifiés pratiquement chaque année**<sup>5</sup>.

Elle a par ailleurs adopté un amendement visant à :

- **plafonner** le taux de l'ensemble des contributions pour lesquelles le taux est fixé par décret, afin de garantir leur constitutionnalité ;

- **exclure** les sociétés civiles de placement immobilier, les sociétés d'épargne forestière et les groupements forestiers d'investissement de la contribution due en cas d'émission de parts sociales, dès lors que ces dernières sont déjà soumises à une contribution sur la base de leurs encours ;

---

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Le code monétaire et financier prévoit que l'AMF contrôle les PSI français sur le respect de leurs règles d'organisation et de bonne conduite. Pour les PSI européens, son contrôle ne porte en revanche que sur le respect par leur succursale locale des règles de bonne conduite.

<sup>3</sup> AMF, « *Audit des contributions* », rapport d'audit interne 2016/12, Annexe 5, p. 13.

<sup>4</sup> Ibid., p. 14.

<sup>5</sup> L'article L. 621-5-3 précité a ainsi été modifié à douze reprises au cours des dix dernières années et a été en partie refondu dans le cadre de la loi de finances pour 2011, qui a institué la contribution assise sur la capitalisation boursière et la contribution sur la négociation pour compte propre.

- **apporter diverses corrections et précisions rédactionnelles.**

**C. UNE RÉFORME QUI DOIT S'ACCOMPAGNER DE LA SUPPRESSION DU MÉCANISME DE « CONTRIBUTION VOLONTAIRE »**

Ainsi que cela a été précédemment rappelé, l'AMF est désormais autorisée à percevoir des « **contributions volontaires** » versées par des associations professionnelles représentant les personnes soumises à son contrôle, en vue du **financement de projets d'intérêt commun**.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, votre commission des finances s'était **fermement opposée à l'instauration d'un mécanisme**.

En effet, l'objectif sous-jacent consistait manifestement à **détourner le mécanisme de plafonnement des taxes affectées**, dès lors que le dispositif comportait par ailleurs la possibilité de moduler à la baisse le taux de la contribution légale des acteurs concernés. Ainsi, il était ressorti des auditions que les acteurs qui accepteraient d'effectuer des « contributions volontaires » bénéficieraient en contrepartie d'une baisse de leur cotisation légale. L'opération, neutre pour lesdits acteurs, permettrait donc à l'AMF de bénéficier de ressources supplémentaires sans pour autant contraindre le Gouvernement à relever son plafond de recettes - **le coût étant en réalité supporté par le budget général sous la forme d'une moindre recette**.

Au-delà de ce détournement manifeste des règles budgétaires, ce mécanisme semblait potentiellement **porteur d'effets d'aubaine**, certains acteurs pouvant refuser de contribuer volontairement au projet, tout en bénéficiant quand même de la baisse du taux de leur contribution légale, par définition applicable à l'ensemble du secteur.

**Surtout, ce mécanisme paraissait totalement incompatible avec le statut d'autorité publique indépendante de l'AMF**, dès lors qu'il implique pour cette dernière de négocier des financements de gré à gré avec des acteurs qu'elle a pour mission de réguler, de contrôler et de sanctionner.

Pour ces trois raisons, le Sénat avait appelé le Gouvernement à substituer à cet « artifice budgétaire » un relèvement en bonne et due forme du plafond des recettes affectées à l'AMF - sans être suivi par l'Assemblée nationale.

**Un an après, il apparaît que la première mise en œuvre de ce nouveau mécanisme va au-delà des craintes exprimées l'an passé.**

En effet, dans le cadre d'une convention signée entre l'Association française de la gestion financière (AFG) et l'AMF, les sociétés de gestion ont accepté de financer « volontairement » le nouveau référentiel centralisé des données du secteur, appelé « BIO-3 », pour un montant de 6 millions d'euros par an pendant cinq ans, soit 30 millions d'euros. Ainsi que cela avait été anticipé, lesdites sociétés de gestion ont obtenu en contrepartie une baisse de

leur cotisation légale, mise en œuvre par décret<sup>1</sup>. La diminution de la cotisation légale s'avère toutefois être d'un montant supérieur aux « contributions volontaires ». D'après les simulations transmises par l'AMF, l'application des nouveaux taux prévus par le décret précité conduit en effet, à encours constant, à une baisse des contributions versées par les sociétés de gestion d'un montant de 9 millions d'euros par an, soit 45 millions d'euros sur cinq ans.

**Autrement dit, le Gouvernement a accepté une perte de recettes de 15 millions d'euros dans le seul et unique objectif d'éviter de relever le plafond des taxes affectées à l'AMF.**

Encore faut-il préciser que la perte pourrait *in fine* être supérieure, compte tenu des effets d'aubaine potentiels déjà mentionnés, susceptibles d'aboutir à un niveau de « contribution volontaire » inférieur à celui prévu par la convention.

**Dans ce contexte, la Cour des comptes a sans surprise demandé la suppression de ce mécanisme**, en se référant d'ailleurs à l'analyse de votre commission des finances<sup>2</sup>.

**L'AMF a indiqué ne pas être opposée à la suppression du mécanisme, sous réserve de ne pas remettre en cause la convention déjà signée**, ce qui aurait effectivement un effet très déstabilisateur sur son financement.

Un amendement a été adopté en ce sens par votre commission des finances.

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

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-1875 du 30 décembre 2017 relatif aux contributions dues à l'Autorité des marchés financiers.

<sup>2</sup> Cour des comptes, « L'Autorité des marchés financiers – exercices 2008-2016 », rapport d'observations définitives, 2018, p. 80.

*ARTICLE 76 septies***Affectation à l'activité « innovation » de Bpifrance Financement des ressources disponibles suite à l'extinction du Fonds de modernisation de la restauration**

**Commentaire : le présent article vise à prélever les ressources à disposition de Bpifrance au titre du Fonds de modernisation de la restauration, aujourd'hui éteint, et à affecter celles-ci - soit 4,1 millions d'euros - à son activité de financement de l'innovation.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

**L'activité « innovation » de Bpifrance Financement fait l'objet d'une subvention budgétaire** inscrite sur le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Le montant de la subvention de l'État est **en baisse depuis plusieurs années** : celle-ci est ainsi passée de 250 millions d'euros en 2011 à 140 millions d'euros en 2018 puis **115,9 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances pour 2019.**

**Bpifrance intervient sous forme d'avances récupérables et de prêts,** dans les phases les plus risquées du développement des entreprises, où le secteur privé est susceptible d'être défaillant : financement des activités de recherche et développement, prêt d'amorçage en vue d'une levée de fonds etc. Grâce à l'effet de levier permis par la subvention de l'État, **Bpifrance Financement a distribué 785 millions d'euros d'aides individuelles en 2017, dont 327 millions d'euros de prêts<sup>1</sup>.** Environ 14 000 entreprises ont ainsi bénéficié des aides individuelles de Bpifrance dans ce cadre, dont une majorité de jeunes entreprises de moins de cinq ans<sup>2</sup>.

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

**Introduit à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, le présent article vise :**

**- d'une part, à prélever les ressources à disposition de Bpifrance au titre du Fonds de modernisation de la restauration (FMR), évaluées à 4,1 millions d'euros.** Lancé en 2009 et géré par Oséo puis Bpifrance, le FMR

---

<sup>1</sup> Source : Bpifrance.

<sup>2</sup> Source : Bpifrance.

avait pour mission de faciliter la mise aux normes des établissements de restauration et l'amélioration de l'accueil par des interventions en garantie au côté d'un financement bancaire<sup>1</sup>. **Ce dispositif est aujourd'hui éteint ;**

**- d'autre part, à affecter ces sommes à Bpifrance Financement au titre de sa mission de promotion de la croissance par l'innovation.**

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article constitue un prélèvement sur les ressources de l'établissement public Banque publique d'investissement et une affectation de celles-ci à la société anonyme Bpifrance au titre de sa mission de financement de l'innovation : si le changement juridique d'affectataire nécessite l'intervention d'une disposition législative, **l'opération est neutre pour le budget de l'Etat et constitue une mesure bienvenue.**

Cette réaffectation, qui est d'ailleurs expressément mentionnée dans le projet annuel de performances du programme 192 de la mission « Recherche et enseignement supérieur », permettra de **porter le montant de la subvention de l'État à l'activité « innovation » de Bpifrance Financement à 120 millions d'euros en AE et en CP.**

La mesure proposée, bienvenue dans son principe, **ne doit toutefois pas exonérer d'une réflexion sur le montant global de la subvention de l'État, en baisse continue depuis plusieurs années**, dans un contexte de fort développement de l'écosystème français de start-up innovantes – passées de 1 500 en 2013 à 3 800 en 2016, et 5 000 en 2022 d'après Bpifrance –, et alors que **l'effet de levier des interventions de Bpifrance est largement reconnu.** Ces questions dépassent toutefois le cadre du présent rapport.

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

---

<sup>1</sup> Source : direction générale des entreprises (DGE).

## ARTICLE 85

**Autorisation d'abandon de créances correspondant à des prêts  
du Fonds de développement économique et social**

**Commentaire :** le présent article vise à autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder des remises, totales ou partielles, de créances de prêts contractés auprès du Fonds de développement économique et social (FDES) porté par la section « Prêts pour le développement économique et social » du compte de concours financiers « Prêts et avances des particuliers ou des organismes privés ».

**I. LE DROIT EXISTANT**

**Le Fonds pour le développement économique et social (FDES)** est un dispositif permettant à l'État d'accorder ponctuellement **des prêts à des entreprises en restructuration qui rencontrent des difficultés à accéder au marché du crédit**. Il a été créé en 1955<sup>1</sup> 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. Les prêts sont accordés par le **Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI)** ou, au niveau local, par les **Comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI)**.

**La doctrine d'emploi du FDES 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.

---

<sup>1</sup> La seule disposition législative demeurant en vigueur au sujet du FDES est aujourd'hui l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, qui contient diverses mesures relatives à la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Son fonctionnement est précisé par le décret n° 2009-445 du 20 avril 2009 portant modernisation du fonctionnement du Fonds de développement économique et social.

En outre, **le taux des prêts ne peut pas être inférieur au taux de référence publié par la Commission européenne**, correspondant au taux de marché. 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.**

**En pratique, le montant des prêts accordés par le FDES connaît une forte variabilité selon les années**, en partie liée à la conjoncture économique.

### Taux de consommation des prêts du FDES

(en euros)

	2015	2016	2017	2018*	PLF 2019
Dotation en LFI	200 000 000	200 000 000	100 000 000	100 000 000	50 000 000
Nombre de prêts accordés	5	5	1	15	-
Montant des prêts accordés	111 116 000	70 998 000	132 000	91 663 300	-
<b>Taux de consommation</b>	<b>56 %</b>	<b>35 %</b>	<b>0,13 %</b>	<b>92%</b>	-

\*2018 : situation en septembre 2018.

Source : réponse aux questionnaires budgétaires successifs

Ainsi, **un seul prêt d'un montant très limité a été accordé en 2017** (à la *Nantaise des Eaux* pour 132 000 euros), aboutissant à un taux de consommation très faible des crédits (0,13 % des crédits prévus en loi de finances initiale).

À l'inverse, les années 2016 et 2018 sont marquées par une consommation plus importante des crédits votés et quelques prêts de grande ampleur, tels que **le prêt de 70 millions d'euros consenti en 2016 à Turenne Lafayette (agroalimentaire)**, entièrement remboursé depuis, et qui a permis d'éviter un sinistre industriel majeur<sup>1</sup>.

**La situation économique de certaines entreprises bénéficiaires de prêts du FDES peut toutefois nécessiter que l'État procède à des abandons de créances** dans des conditions similaires aux créanciers privés en vue d'accompagner une restructuration ou une reprise d'entreprise, et ce dans des délais contraints par ces procédures devant le tribunal de commerce.

<sup>1</sup> Vos rapporteurs spéciaux regrettent toutefois que les réponses au questionnaire budgétaire relatif au projet de loi de finances pour 2018 n'aient pas mentionné ce prêt de 70 millions d'euros. Les trois prêts mentionnés pour l'année 2016 aboutissaient à un total de 658 000 euros, soit un taux d'utilisation de 0,33 %, à comparer avec les 35 % indiqués aujourd'hui. Un tel écart est de nature à fausser l'appréciation du législateur sur l'utilisation du compte de concours financiers.

Les remises de dettes dans le cadre de procédures préventives ou collectives **doivent être autorisées par une disposition en loi de finances, et en pratique en loi de règlement**<sup>1</sup>.

Cette exigence procédurale, toutefois, peut s'avérer incompatible avec le calendrier d'élaboration et de validation du plan de redressement de l'entreprise concernée et, le cas échéant, compromettre les perspectives de redressement.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder des remises, totales ou partielles, de créances de prêts contractés auprès du FDES, dans la limite de 10 millions d'euros.

La vocation du FDES n'étant pas d'intervenir au profit d'entreprises dont la situation est irrémédiablement compromise, il est précisé que « *ces remises ne peuvent bénéficier qu'à des entreprises en procédure de conciliation, de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire, en vue d'assurer la poursuite ou la reprise de leur activité et le maintien de leurs emplois* ».

Conformément aux exigences posées par le droit de l'Union européenne et la doctrine d'intervention du FDES, le II précise que « *les remises de créances (...) sont accordées selon des conditions similaires à celles selon lesquelles une remise serait octroyée, dans des conditions normales de marché, par un opérateur économique privé placé dans la même situation* ».

Enfin, le III dispose que « *les remises de créances (...) sont accordées par arrêté publié au Journal officiel de la République française* ».

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

### A. UNE SOUPLESSE PROCÉDURALE JUSTIFIÉE...

**Sur le principe, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent qu'approuver le dispositif proposé**, qui permettra à l'État de réagir plus rapidement dans le cadre du sauvetage d'une entreprise en difficulté : l'inscription d'un

---

<sup>1</sup> L'évaluation préalable indique que « bien que cette faculté ne soit pas explicitement prévue par l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, le législateur financier peut déléguer au Gouvernement, dans les conditions qu'il détermine – en particulier le plafond et les bénéficiaires –, le pouvoir de décider d'annulations de dettes. Aussi, des relèvements de plafonds de remises de dettes au profit de pays pauvres très endettés sont intervenus, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, dans le cadre de lois de finances ».

abandon de créance en loi de règlement, ou même dans une autre loi de finances, constitue en effet une contrainte de calendrier

**La limitation de cette possibilité au montant de 10 millions d'euros** évite, en outre, qu'un abandon de créance d'un montant significatif puisse échapper à l'autorisation du législateur.

**B. ... QUI LAISSE TOUTEFOIS PLANER LE DOUTE SUR LA VIABILITÉ JURIDIQUE DE CERTAINES INTERVENTIONS DU FDES**

**L'évaluation préalable du présent article présente celui-ci comme une réponse d'ordre purement procédural « aux situations les plus courantes d'entreprises ayant bénéficié d'un prêt du FDES et nécessitant une décision rapide de l'État dans le cadre de redressements impliquant des abandons de créances de l'ensemble des parties prenantes ».**

**Toutefois, l'utilisation d'une telle possibilité n'est pas anodine, et peut le cas échéant s'accompagner de risques juridiques ou économiques.** L'abandon de créances d'ailleurs mis en œuvre avec parcimonie, aucune disposition de ce type n'ayant été prévue dans une loi de règlement ces dernières années<sup>1</sup>.

**En effet, l'objectif - et l'obligation - du FDES est de venir en aide à des entreprises structurellement viables, qui ne rencontrent qu'une difficulté ponctuelle d'accès au crédit, en raison d'une défaillance temporaire du secteur privé. Or l'octroi de prêts dont l'État ne pouvait ignorer que leur remboursement serait difficile, suivi quelques mois ou quelques années plus tard d'un abandon de créance, pourrait s'apparenter à une forme de subvention directe, et à ce titre relever des aides d'État interdites par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.**

À cet égard, si la plupart des prêts accordés par le FDES ces dernières années sont limités à un faible montant<sup>2</sup>, **deux opérations appellent à une certaine vigilance en raison de leur ampleur et de la situation des bénéficiaires<sup>3</sup> :**

**- premièrement, le prêt de 35 millions d'euros consenti en 2014 à Asco Industries :** si celui-ci été à moitié remboursé à ce jour, l'actionnaire principal de l'aciérie Ascoval de Saint-Saulve est **placé en redressement**

---

<sup>1</sup> Une possibilité similaire existe en revanche pour les abandons de créances à l'égard des pays en développement, prévue par l'article 64 de la loi n° 91-1323 du 30 décembre 1991 de finances rectificative pour 1991, et dont le plafond maximal est progressivement relevé pour tenir compte des remises de dettes successives (le plafond est actuellement de 21,7 milliards d'euros).

<sup>2</sup> Sur les 15 prêts accordés par le FDES en 2018, 7 sont inférieurs à 100 000 euros et 13 sont inférieurs à 500 000 euros. Au total, 11 concernent des entreprises situées dans les Hauts-de-France.

<sup>3</sup> Source : réponses au questionnaire budgétaire. Ni l'évaluation préalable, ni le projet annuel de performances du compte de concours financier ne mentionnent ces prêts, qui sont pourtant parmi les prêts les plus importants effectués par le FDES. En revanche, les prêts d'un montant comparable qui ont fait l'objet d'un remboursement (70 millions d'euros à Lafayette Turenne en 2015 et 48,5 millions d'euros à Arc International en 2016) sont plusieurs fois mentionnés.

judiciaire depuis janvier 2018 et l'avenir du site est aujourd'hui plus qu'incertain, compte tenu des difficultés rencontrées à trouver un repreneur ;

- deuxièmement, le prêt de 90 millions d'euros accordé au groupe de messagerie de presse *Presstalis* en 2018 et versé en plusieurs tranches<sup>1</sup> : ce prêt s'ajoute à plusieurs prêts antérieurs, en 2012 puis en 2015, dans ce second cas par un prêt de 30 millions d'euros. Or ces prêts n'ont pas été remboursés<sup>2</sup>. On renverra toutefois au précédent de l'abandon par l'État, en 2013, d'une créance de 4,1 millions d'euros sur le journal *L'Humanité*<sup>3</sup>.

**Ce qui est en cause, ici, n'est pas la conformité juridique au droit de l'Union européenne** des créances qui pourraient être accordées, à l'égard de laquelle la procédure retenue (décision ministérielle ou disposition législative) est neutre, **mais bien le contrôle que peut exercer le législateur sur de telles décisions et leur conformité. À cet égard, la plus grande vigilance s'impose** : si certains abandons de créance venaient à être considérés comme contraire au droit de l'Union européenne, ils exposeraient l'État mais aussi les bénéficiaires à un risque économique et juridique non négligeable.

Dès lors, et tout en soutenant la volonté du Gouvernement d'accompagner la restructuration des sites industriels et de garantir le maintien en France des emplois et des compétences, vos rapporteurs spéciaux vous proposent un amendement visant à garantir un emploi équilibré de l'abandon de créances par décision ministérielle. Cet amendement prévoit :

- d'une part, d'abaisser à 5 millions d'euros le seuil maximum applicable aux abandons de créance par voie de décision ministérielle ;

---

<sup>1</sup> Ce prêt s'inscrit dans le plan de sauvetage du groupe *Presstalis* décidé par le Gouvernement en mars 2018. Voir notamment : [https://www.challenges.fr/economie/le-distributeur-de-journaux-presstalis-sauve-avec-l-aide-de-l-etat\\_573973](https://www.challenges.fr/economie/le-distributeur-de-journaux-presstalis-sauve-avec-l-aide-de-l-etat_573973)

<sup>2</sup> En outre, aux termes d'un accord de mars 2018, l'État a décidé d'allouer la moitié du budget du Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP), soit environ 9 millions d'euros, au sauvetage de *Presstalis*, alors que cette utilisation des crédits n'entre pas dans les objectifs du FSDP tels qu'ils résultent de l'autorisation du législateur et du 13 du décret n° 2012-484 du 13 avril 2012. Créé en 2012, le FSDP a en effet pour objet d'aider au développement de toutes les formes de presse et agences de presse, imprimée et en ligne, grâce à des subventions allouées sur la base de projets innovants.

<sup>3</sup> Article 92 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013. En réponse à une question écrite de notre collègue Jean-Léonce Dupont (question n° 10376 du 13 février 2014), le ministre délégué au budget, Bernard Cazeneuve, avait ainsi justifié la décision de l'État : « dans un contexte de difficultés structurelles du secteur de la presse, le quotidien *L'Humanité* présente en effet des résultats financiers très dégradés et ne possède plus d'actif depuis la vente de son siège historique en 2009. Dans ces conditions, le maintien de ce prêt signifiait à court terme la disparition du quotidien. Un abandon de créance a donc été adopté en loi de finances rectificative pour 2013 au vu de l'importance de la voix et de l'histoire de *L'Humanité* dans le paysage médiatique national, du souci démocratique du Gouvernement de préserver la pluralité de la presse et de l'épuisement de l'ensemble des leviers existant pour viabiliser le paiement de cette créance ».

- d'autre part, de préciser que cette limite constitue un montant maximum par entreprise – les autres abandons de créances devant alors être autorisés par une mesure en loi de finances, selon la procédure de droit commun.

**Proposition n° 5**

*Abaisser à 5 millions d'euros au lieu de 10 millions d'euros le seuil maximum applicable aux abandons de créances par voie de décision ministérielle, et limiter cette possibilité à un seul abandon de créance par entreprise bénéficiaire.*

Tout en permettant un meilleur contrôle du législateur sur les abandons des créances du FDES, cette disposition devrait laisser assez de souplesse pour rassurer dans un premier temps les partenaires potentiels dans le cadre d'un éventuel plan de reprise d'une entreprise aidée, par un premier abandon de créance.

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

---

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

- **l'amendement n° II-1106 du Gouvernement**, adopté avec l'avis favorable de la commission, visant à **majorer de 10 millions d'euros en AE et en CP les crédits du programme 134** « Développement des entreprises et régulations », afin de cofinancer diverses actions lancées par les collectivités locales dans le cadre de la « **stratégie nationale pour un numérique inclusif** ». Cet amendement est financé en CP par un transfert en provenance du programme 343 « Plan France Très haut débit » ;

- **l'amendement n° II-1550 du Gouvernement**, adopté avec l'avis favorable de la commission, visant à **majorer de 7 millions d'euros en AE et en CP les crédits du programme 305** « Stratégie économique et fiscale », afin de **faciliter l'installation en France de l'Agence bancaire européenne (ABE)**, qui doit quitter Londres à la suite du *Brexit*. Le précédent Gouvernement s'est en effet engagé à apporter une contribution budgétaire aux charges financières résultant du déménagement et de la prise à bail d'un nouveau siège, à Paris ou à La Défense, pour un montant de 7 millions d'euros sur une durée de neuf ans, de 2019 à 2027. Cet amendement est partiellement financé en CP par un transfert en provenance du programme 343 « Plan France Très haut débit », à hauteur de 2,5 millions d'euros ;

- **l'amendement n° II-1590 du Gouvernement**, visant à rétablir **une ligne symbolique - à hauteur de 10 000 euros en CP - sur le programme 134** « Développement des entreprises et régulations » au titre de **la subvention de l'État à Bpifrance dans le cadre de ses activités de garantie**, financée par une minoration de 10 000 euros en CP des crédits du programme 305 « Stratégie économique et fiscale ». La subvention à Bpifrance, d'un montant de 39,8 millions d'euros en 2018, **devait être supprimée à compter de 2019, l'amélioration de la conjoncture permettant à Bpifrance de disposer de réserves nécessaires** à l'exercice de cette mission d'intérêt général, sans qu'il soit besoin de prévoir une subvention budgétaire. **Plusieurs de nos collègues députés, dont Olivia Grégoire, rapporteure spéciale, se sont toutefois mobilisés afin d'obtenir le maintien d'une ligne budgétaire, fût-elle symbolique**, afin de garantir le contrôle exercé par le Parlement sur cette politique ;

- **l'amendement n° II-406 de Vincent Rolland, rapporteur pour avis** au nom de la commission des affaires économiques, adopté avec l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, visant à **majorer de 1,4 million d'euros en AE et en CP les crédits de titre 2 du programme 134** « Développement des entreprises et régulations », cette majoration étant

gagée par une diminution équivalente sur les crédits du programme 220 « Statistiques et études économiques ». Cet amendement, adopté par la commission des affaires économiques à l'initiative de notre collègue député Jean-Baptiste Moreau, vise à **augmenter de 20 ETP les effectifs de la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF), afin de permettre un renforcement des contrôles des relations commerciales entre les agriculteurs et la grande distribution**<sup>1</sup>;

- **les amendements identiques n° II-774 de Sandrine Mörch et n° II-1163 de Paul Molac**, adoptés avec l'avis favorable de la commission et un avis de sagesse du Gouvernement, visant à **majorer de 140 000 euros les AE et les CP du programme 134** « Développement des entreprises et régulations », afin de maintenir les subventions versées par la direction générale des entreprises (DGE) aux **associations « Vacances et familles » et « Vacances ouvertes » qui œuvrent en faveur de l'accès des familles les plus démunies aux vacances et aux loisirs**, en complément de la subvention à l'Agence nationale des chèques vacances (ANCV). Les crédits seraient gagés sur le programme 305 « Stratégie économique et fiscale ». **Un amendement identique avait déjà été adopté en loi de finances pour 2018.**

\*

**En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement n° II-5 minorant de 4,1 millions d'euros les crédits de la mission « Économie » (en AE et en CP), correspondant :**

- **d'une part, à une majoration d'un million d'euros** afin de tirer les conséquences sur la mission « Économie » des décisions annoncées lors du rendez-vous salarial du 18 juin 2018, concernant d'une part **la revalorisation des indemnités kilométriques** et d'autre part de **la revalorisation des barèmes des frais de nuitée ;**

- **d'autre part, à une minoration de 5,1 millions d'euros, destinée à gager par des économies les dépenses nouvelles** résultant de l'examen en première délibération du présent projet de loi de finances. Cette minoration est répartie entre le programme 134 (70 %), le programme 220 (15 %) et le programme 305 (15 %).

**L'Assemblée nationale a en outre adopté deux articles additionnels rattachés à la mission « Économie ».**

---

<sup>1</sup> Il s'inscrit, à cet égard, dans la logique du projet de loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable et accessible à tous (EGALIM).

LES AMENDEMENTS PROPOSÉS  
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

MISSION « ÉCONOMIE »

--	--

**A M E N D E M E N T**

présenté par  
Mme ESPAGNAC et M. LALANDE  
rapporteurs spéciaux

ARTICLE 39

État B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>Développement des entreprises et régulation</b> <i>dont titre 2</i>	30 000 000	0	23 900 000	0
<b>Plan « France Très haut débit »</b> <i>dont titre 2</i>	0	0	0	0
<b>Statistiques et études économiques</b> <i>dont titre 2</i>	0	15 000 000	0	11 950 000
<b>Stratégie économique et fiscale</b> <i>dont titre 2</i>	0	15 000 000	0	11 950 000
<b>TOTAL</b>	30 000 000	30 000 000	0	23 900 000
<b>SOLDE</b>	0		0	

## OBJET

Cet amendement vise à rétablir les crédits du Fisac à hauteur de 30 millions d'euros en AE et en CP, dont 5 millions d'euros seraient réservés aux stations-service de proximité.

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 16 millions d'euros, soit une baisse de 80 %. En moins de dix ans, le nombre d'opérations conduites a été divisé par dix.

Le Fisac est placé en « gestion extinctive » à partir de 2019, seuls 6,1 millions d'euros étant prévus en CP afin de financer les opérations déjà décidées : malgré la mobilisation de parlementaires issus de tous les groupes politiques l'année dernière pour préserver cet outil précieux pour lutter contre la désertification des territoires, le Gouvernement a décidé de le supprimer.

Le programme « Action cœur de ville », lancé en 2018 et présenté comme la réponse à tous les problèmes de dévitalisation, est réservé à 222 villes moyennes : il ne remplacera pas le Fisac pour les territoires ruraux les plus isolés, qui sont pourtant ceux qui en ont le plus besoin. 64 % des opérations financées par le Fisac en 2017 concernaient des communes rurales.

Ce désengagement de l'État arrive à un moment où de nombreuses communes rurales voient par ailleurs leurs dotations diminuer, du simple fait de la recomposition de la carte intercommunale.

Enfin, la suppression du Fisac implique la fin des aides aux stations-service de proximité, qui y étaient éligibles depuis la suppression du Comité professionnel de distribution des carburants (CPDC) en 2015. Alors que celles-ci contribuent au maillage de nos territoires, leur nombre ne cesse de 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 5 000 aujourd'hui.

Dès lors, il est proposé non seulement de rétablir le Fisac, mais aussi de porter sa dotation à 30 millions d'euros : il n'est tout simplement pas possible de mener une politique crédible avec des montants plus modestes.

Sur cette enveloppe, 5 millions d'euros seraient alloués aux stations-service de proximité afin de financer la mise aux normes environnementales (remplacement des cuves), le passage aux énergies renouvelables (bornes électriques, station hydrogène etc.), la diversification (relais colis, dépôt de pain etc.) ou encore la dépollution des stations ne trouvant pas de repreneur.

Cette relance doit s'accompagner d'une réforme du fonctionnement du Fisac.

Les crédits seraient transférés du programme 305 « Stratégie économique et fiscale » et du programme 220 « Statistiques et études économiques », sur lesquels il existe des gisements d'économies (subvention à la Banque de France, réseau économique du Trésor, dépenses de fonctionnement de l'Insee).



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

MISSION « ÉCONOMIE »



---

---

## A M E N D E M E N T

présenté par  
M. LALANDE et Mme ESPAGNAC,  
rapporteurs spéciaux

---

### ARTICLE 76 SEXIES

#### I. - Alinéa 2

Remplacer cet alinéa par trois alinéas ainsi rédigés :

1° Le I de l'article L. 546-1 est ainsi modifié :

a) Au troisième alinéa, le montant : « 250 € » est remplacé par les mots : « 250 euros et, pour les conseillers en investissements financiers et les conseillers en investissements participatifs, de la contribution mentionnée aux k et l du 4° du II de l'article L. 621-5-3, que l'organisme reverse à l'Autorité des marchés financiers selon des modalités fixées par décret » ;

b) À la première phrase de l'avant-dernier alinéa, les mots : « d'inscription » sont supprimés ;

#### II. - Alinéa 5

Remplacer les mots :

après le mot : « déclaration », sont insérés les mots : « de franchissement de seuil, d'une déclaration d'intention, d'une déclaration d'une clause d'une convention d'actionnaires, »

par les mots :

les mots : « des articles L. 233-7 ou L. 233-11 du code de commerce » sont remplacés par les mots : « du II ou du VII de l'article L. 233-7 du code de commerce ou de l'article L. 233-11 du même code »

#### III. - Alinéa 6

Rédiger ainsi cet alinéa :

- au 2°, à la première phrase, après les mots : « offre publique », sont insérés les mots : « mentionnée au I de l'article L. 433-1 et au 3° du I de l'article L. 433-4 » et, à la seconde phrase, après les mots : « le jour », sont insérés les mots : « de la publication » ;

IV. - Alinéa 8

Remplacer les mots :

de titres de créances ou de contrats financiers au sens du II

par les mots :

d'instruments financiers mentionnés au 2 du II ou au III

V. - Alinéa 11

Remplacer les mots :

d'un dossier complet

par les mots :

des projets de documents d'information et de contrat type mentionnés à l'article L. 550-3

VI. - Alinéa 14

Après les mots :

toute offre publique

insérer les mots :

mentionnée aux articles L. 433-1 à L. 433-5

VII. - Alinéa 16

Après les mots :

première phrase,

insérer les mots :

après les mots : « un émetteur », sont insérés les mots : « , à l'exception des placements collectifs mentionnés à l'article L. 214-86, »

VIII. - Alinéa 17

Après les mots :

fixé par décret

insérer les mots :

et ne peut excéder 0,25 pour mille

IX. - Alinéa 21, après la première phrase

Insérer une phrase ainsi rédigée :

Son taux est fixé par décret et ne peut excéder 0,25 pour mille.

X. - Alinéa 23

Après les mots :

ou habilités

insérer les mots :

à la même date

XI. - Alinéa 24

Après les mots :

ou agréées

insérer les mots :

à la même date

XII. - Alinéa 25

Après les mots :

ou habilités

insérer les mots :

à la même date

XIII. - Alinéa 33

Après les mots :

de données

insérer les mots :

mentionnés à l'article L. 549-1

### OBJET

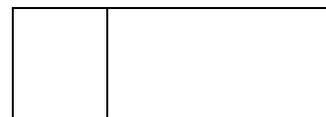
Dans le cadre de la refonte des droits et contributions perçus par l'Autorité des marchés financiers (AMF), le présent amendement vise à :

- plafonner le taux de l'ensemble des contributions pour lesquelles le taux est fixé par décret, afin de garantir leur constitutionnalité ;
- exclure les sociétés civiles de placement immobilier, les sociétés d'épargne forestière et les groupements forestiers d'investissement de la contribution due en cas d'émission de parts sociales, dès lors que ces dernières sont déjà soumises à une contribution sur la base de leurs encours ;
- apporter diverses corrections et précisions rédactionnelles.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

MISSION « ÉCONOMIE »



---

---

## A M E N D E M E N T

présenté par  
M. de MONTGOLFIER,  
rapporteur général

---

### ARTICLE 76 SEXIES

Compléter cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

4° L'article L. 621-5-5 est abrogé.

... - L'Autorité des marchés financiers peut recevoir des contributions versées à titre volontaire par des associations professionnelles dans le cadre des conventions en cours au 1er décembre 2018, conformément aux règles prévues à l'article L. 621-5-5 du code monétaire et financier dans sa rédaction en vigueur à cette date, et ce jusqu'au terme desdites conventions.

### OBJET

Depuis l'adoption de la loi de finances pour 2018, l'AMF est autorisée à percevoir des « contributions volontaires » versées par des associations professionnelles représentant les personnes soumises à son contrôle, en vue du financement de projets d'intérêt commun.

Le présent amendement vise à supprimer pour l'avenir ce mécanisme, auquel la commission des finances du Sénat s'était fermement opposée lors de son instauration.

En effet, l'objectif sous-jacent consistait manifestement à détourner le mécanisme de plafonnement des taxes affectées, dès lors que le dispositif comportait par ailleurs la possibilité de moduler à la baisse le taux de la contribution légale des acteurs concernés. Ainsi, il était ressorti des auditions que les acteurs qui accepteraient d'effectuer des « contributions volontaires » bénéficieraient en contrepartie d'une baisse de leur cotisation légale. L'opération, neutre pour lesdits acteurs, permettrait donc à l'AMF de

bénéficiaire de ressources supplémentaires sans pour autant contraindre le Gouvernement à relever son plafond de recettes – le coût étant en réalité supporté par le budget général sous la forme d’une moindre recette.

Au-delà de ce détournement manifeste des règles budgétaires, ce mécanisme semblait potentiellement porteur d’effets d’aubaine, certains acteurs pouvant refuser de contribuer volontairement au projet, tout en bénéficiant quand même de la baisse du taux de leur contribution légale, par définition applicable à l’ensemble du secteur.

Surtout, ce mécanisme paraissait totalement incompatible avec le statut d’autorité publique indépendante de l’AMF, dès lors qu’il implique pour cette dernière de négocier des financements de gré à gré avec des acteurs qu’elle a pour mission de réguler, de contrôler et de sanctionner.

Un an après, il apparaît que la première mise en œuvre de ce nouveau mécanisme va au-delà des craintes exprimées l’an passé par le Sénat.

En effet, dans le cadre d’une convention signée entre l’Association française de la gestion financière (AFG) et l’AMF, les sociétés de gestion ont accepté de financer « volontairement » le nouveau référentiel centralisé des données du secteur, appelé « BIO-3 », pour un montant de 6 millions d’euros par an pendant cinq ans, soit 30 millions d’euros.

Ainsi que cela avait été anticipé, lesdites sociétés de gestion ont obtenu en contrepartie une baisse de leur cotisation légale, mise en œuvre par décret. La diminution de la cotisation légale s’avère toutefois être d’un montant supérieur aux « contributions volontaires ». D’après les simulations transmises par l’AMF, l’application des nouveaux taux conduit en effet, à encours constant, à une baisse des contributions versées par les sociétés de gestion d’un montant de 9 millions d’euros par an, soit 45 millions d’euros sur cinq ans.

Autrement dit, le Gouvernement a accepté une perte de recettes de 15 millions d’euros dans le seul et unique objectif d’éviter de relever le plafond des taxes affectées à l’AMF.

Encore faut-il préciser que la perte pourrait in fine être supérieure, compte tenu des effets d’aubaine potentiels déjà mentionnés, susceptibles d’aboutir à un niveau de « contribution volontaire » inférieur à celui prévu par la convention.

Dans ce contexte, la Cour des comptes a sans surprise demandé la suppression de ce mécanisme dans son rapport d’observations définitives sur les exercices 2008-2016.

L’AMF a indiqué ne pas être opposée à la suppression du mécanisme, sous réserve de ne pas remettre en cause la convention déjà signée, ce qui aurait effectivement un effet très déstabilisateur sur son financement.

Tel est l'objet du présent amendement, qui supprime le mécanisme de contribution volontaire, tout en permettant à la convention déjà signée de se poursuivre jusqu'à son terme.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

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



---

---

## AMENDEMENT

présenté par  
M. LALANDE et Mme ESPAGNAC,  
rapporteurs spéciaux

---

### ARTICLE 85

I. - Alinéa 1

Remplacer le montant :

10 millions d'euros

par le montant :

5 millions d'euros

II. - Après l'alinéa 1

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

La limite mentionnée au premier alinéa du présent I s'applique à l'ensemble des prêts contractés par une entreprise et les entreprises qui lui sont liées au sens du 12 de l'article 39 du code général des impôts.

### OBJET

Le Fonds de développement économique et social (FDES) permet à l'État d'accorder des prêts à des entreprises confrontées à des difficultés temporaires d'accès au crédit, mais qui sont structurellement viables. Il ne s'agit pas de renflouer à perte des entreprises irrémédiablement condamnées, mais de sauver des sites industriels et des emplois qui ont un avenir.

L'article 85 du projet de loi de finances permettrait au ministre chargé de l'économie d'accorder des abandons de créances du FDES, à hauteur de 10 millions d'euros, sans passer par une autorisation législative en loi de finances.

Sur le principe, cette disposition est bienvenue : elle permettra d'agir avec rapidité, ce qui est souvent déterminant pour rassurer les repreneurs potentiels.

Toutefois, une telle pratique n'est pas sans risques : accorder des prêts dont il est évident que le remboursement sera compliqué, pour ensuite abandonner les créances, expose à une requalification de ces interventions en « aides d'État », interdites par le droit de l'Union européenne.

À cet égard, on rappellera que l'État a prêté 35 millions d'euros à l'actionnaire principale de l'aciérie *Ascoval* de Saint-Saulve en 2014, aujourd'hui en difficulté. Il vient également d'accorder un nouveau prêt de 90 millions d'euros à *Presstalis*, de loin le premier bénéficiaire du FDES, alors que les prêts consentis en 2012 puis en 2015 (30 millions d'euros) n'ont jamais été remboursés.

Sans remettre en cause l'action de l'État en la matière, il importe d'éviter de placer celui-ci et les entreprises dans une situation délicate, où il faudrait rembourser les aides accordées.

À cet effet, le présent amendement propose donc d'encadrer la pratique de l'abandon de créances par décision ministérielle, en prévoyant :

- d'une part, d'abaisser à 5 millions d'euros le seuil maximum applicable sans passer par une mesure en loi de finances ;

- d'autre part, de préciser que cette limite constitue un montant maximum par entreprise, les autres abandons de créances devant alors être autorisés selon la procédure de droit commun.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 6 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, 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 » (et article 85).

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale de la mission « Économie ». – La mission « Économie » porte sur l'ensemble des dispositifs en faveur des entreprises, notamment des PME dans les secteurs de l'artisanat, du commerce et de l'industrie. Elle porte aussi sur les crédits des administrations, autorités administratives indépendantes et opérateurs chargés de la mise en œuvre de ces politiques, ainsi que ceux de l'Insee et des services économiques du Trésor à l'étranger.

Le budget 2019 est en forte baisse. Les crédits diminuent de 5,2 %, soit 98 millions d'euros, pour s'établir à 1,8 milliard d'euros au total. Il faut distinguer ce qui relève des dispositifs de ce qui relève des acteurs. Les dépenses de fonctionnement baissent de 7 millions d'euros, ce qui est trop peu au regard des marges existant en matière d'immobilier et d'optimisation de la fonction achats.

La plus grande partie de l'effort repose sur les dispositifs qui prennent la forme de crédits d'intervention inscrits sur le programme 134, dont la baisse atteint 18 % en un an, soit 63 millions d'euros. Entre 2014 et 2019, le montant total des dispositifs d'intervention a été considérablement réduit, passant de 235 millions d'euros en 2014 à 65 millions d'euros en 2019, soit une baisse de 73 %.

Cette diminution est considérable. Elle correspond à un mouvement de rationalisation progressive des instruments de soutien de l'État aux TPE/PME, qui sont multiples : aides directes ou indirectes, prêts, garanties, 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.

Certes, il était nécessaire de mettre de l'ordre. L'accumulation progressive de ces dispositifs, leur sédimentation, leur hétérogénéité et leur gestion « en silo » avaient fini par les rendre illisibles et impropres à incarner les priorités politiques d'un Gouvernement, quel qu'il soit. Toutefois, le budget qui nous est soumis appelle quelques réserves.

Premièrement, la « rationalisation » affichée se résume trop souvent à une logique de « rabet » année après année. Or, par définition, un coup de

rabot ne fait pas une politique. En fin de compte, les réductions proposées et le *statu quo* s'exposent aux mêmes critiques : ils ne permettent pas de distinguer entre les dispositifs utiles et les dispositifs qui pourraient être supprimés.

Deuxièmement, la logique sous-jacente, quoique non explicite, est celle d'un désengagement progressif de l'État en matière de soutien aux petites entreprises, aux commerçants, aux artisans. Le message est le suivant : c'est le rôle des collectivités locales, et singulièrement celui des régions depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe). Or, dans un contexte budgétaire contraint pour les collectivités, le maintien de dispositifs ponctuels, et au demeurant très modestes, constitue une forme de soutien complémentaire, et pour ainsi dire de « plan B » lorsqu'il n'existe pas de « plan A » à l'échelon local. Ce n'est pas grand-chose pour l'État, mais c'est beaucoup pour les territoires.

L'exemple le plus significatif est celui du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce, le FISAC : après avoir vu sa dotation passer de 78 millions d'euros en 2010 à seulement 16 millions d'euros en 2018, et le nombre d'opérations financées d'environ un millier à seulement 114, le FISAC sera placé en « gestion extinctive » à partir de 2019. En clair, il est supprimé, seuls 6,1 millions étant ouverts en crédits de paiement pour financer le stock d'opérations déjà décidées.

C'est d'abord surprenant : certes, le Gouvernement n'a jamais eu l'intention d'inverser la tendance, mais il présentait encore au début de l'année le FISAC comme un instrument appelé à jouer un rôle important pour la cohésion des territoires. C'est surtout regrettable et incompréhensible : nombre de petits commerces de proximité ont été sauvés grâce au FISAC. À cela, le Gouvernement répond par le programme « Action cœur de ville », lancé début 2018. Mais ce programme, dont les contours sont encore flous, est conçu pour des villes moyennes – 222 communes ont été sélectionnées –, alors que 64 % des subventions accordées par le FISAC le sont pour des opérations rurales. La cible n'est donc pas la même.

La situation est d'autant plus préoccupante que de nombreuses communes rurales ont vu leurs dotations baisser du fait de la recomposition de la carte intercommunale, ce qui limite leur capacité d'intervention. Les fusions ont malheureusement aussi sorti un certain nombre de communes des zones de revitalisation rurale (ZRR), privant ainsi les petites entreprises d'avantages fiscaux.

En outre, la fin du FISAC entraînerait *ipso facto* la fin de dispositif du soutien aux stations-service de proximité, pour lequel nous étions nombreux à nous être mobilisés l'année dernière. Après la suppression du Comité professionnel de distribution des carburants (CPDC), le Gouvernement s'était engagé à inclure les stations-service dans le droit commun du FISAC.

Que signifie aujourd'hui cette promesse ? Voilà dix ans, il y avait encore 33 000 stations-service de proximité, contre 5 000 aujourd'hui.

Nous vous proposons donc un amendement n° 1 tendant à rétablir le FISAC, en doublant sa dotation par rapport à l'année dernière, à hauteur de 30 millions d'euros. Sur ce montant, 5 millions d'euros seraient réservés aux stations-service de proximité. Bien entendu, cela ne signifie nullement qu'il ne faille pas faire évoluer les critères du FISAC pour éviter les risques de saupoudrage. Il pourrait être ciblé, par exemple, sur les zones rurales.

J'en viens maintenant aux acteurs. Là aussi, l'effort est important, voire inédit : 264 postes seront supprimés en 2019 sur le périmètre de la mission, dans le cadre d'un « recentrage » sur certaines actions prioritaires. La direction générale des entreprises (DGE) se concentrera sur l'accompagnement des entreprises en difficulté, les filières stratégiques et l'innovation. La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) préservera ses missions en matière de sécurité sanitaire. La direction générale du Trésor poursuivra la rationalisation de son réseau à l'étranger, dont les effectifs ont déjà été réduits d'un quart en dix ans.

En fait, il apparaît que le « recentrage » des missions est surtout un « resserrement » des réseaux, notamment dans les territoires avec une suppression importante d'effectifs dans les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte). On ne peut que souscrire à la nécessité de mieux cibler les missions de l'État, de supprimer les doublons avec les collectivités et de réaliser des gains d'efficacité. Mais, là encore, il semble que la contrainte budgétaire précède la vision stratégique.

La remarque vaut aussi pour les chambres de commerce et d'industrie (CCI). La taxe qui leur est affectée devrait connaître une nouvelle baisse de 100 millions d'euros cette année, après plusieurs diminutions successives, aboutissant à une division par deux de leur ressource fiscale depuis 2012. La « revue » de leurs missions est toujours en cours. Mais elles doivent déjà se préparer à supprimer 2 000 postes et à mettre fin à de nombreuses actions et investissements. À tout le moins pourrait-on reporter la baisse de 100 millions d'euros à l'année prochaine.

Je terminerai par quelques mots sur le plan France Très haut débit. Le programme 343 porte sur la participation de l'État, soit au total 3,3 milliards d'euros, afin d'assurer la couverture de 100 % du territoire d'ici à 2022. Sur le plan budgétaire, il n'y a rien à redire : les crédits sont là, l'échéancier suit son cours, et des crédits de paiement sont pour la première fois prévus en 2019. Sur le terrain, en revanche, les choses sont un peu différentes. Seuls 10 % des locaux situés dans la zone d'initiative publique sont, à ce jour, éligibles à la fibre optique, contre 56 % des locaux de la zone d'initiative privée, plus dense, donc plus rentable. Les causes de ces retards

peuvent se trouver à toutes les phases d'un projet : constitution du dossier et sécurisation des financements, instruction par les services de l'État, phase d'études trop longue, pénurie de fibre optique. Surtout, il semble que les collectivités, disposant de moyens limités, ont dû faire face à d'importantes difficultés de pilotage.

Je me limiterai à trois remarques. D'abord, à court terme, la possibilité d'obtenir de la part des opérateurs des engagements contraignants, y compris dans la zone d'initiative publique, doit être saluée. Il faut maintenant surveiller si les promesses sont tenues, et nous avons constaté que les outils manquaient à ce stade.

Ensuite, et toujours à court terme, la priorité doit être accordée à la couverture d'un maximum de locaux, plutôt qu'au déploiement de la technologie la plus performante. Là encore, on peut se féliciter de la création d'un « guichet cohésion numérique » doté de 100 millions d'euros, pour financer des technologies alternatives dans les zones où la fibre optique ne peut pas être déployée. Il conviendra toutefois d'être très vigilant : la subvention de 150 euros par équipement, sous forme de préfinancement de l'abonnement, ne s'accompagne d'aucun engagement des opérateurs à maintenir un tarif attractif au-delà d'un certain délai.

Enfin, il faut dès aujourd'hui se poser la question de l'après-2022 : comment financer la couverture du territoire en 100 % fibre optique, et non pas seulement en 100 % très haut débit ? Il ressort des entretiens que nous avons menés que la date de 2025 est une échéance réaliste. Le regain de l'initiative privée devrait permettre de limiter la participation de l'État à environ un milliard d'euros. Mais selon quelles modalités ? Avec quels objectifs et quelle gouvernance ? Ces questions sont ouvertes, et il faudra très vite y répondre.

**M. Bernard Lalande, rapporteur spécial de la mission « Économie ».** – Si la mission « Économie » se caractérise par une multitude de dispositifs d'ampleur modeste dont le format tend à se réduire au fil des années, elle porte aussi sur les crédits de certaines politiques bien identifiées, pour des montants significatifs.

La plus importante concerne un dispositif de soutien à l'internationalisation des entreprises, notamment des TPE et des PME, qui ne disposent pas des mêmes moyens que les grands groupes. La France compte 125 000 entreprises exportatrices, contre 360 000 en Allemagne et 200 000 en Italie. Je passe rapidement le volet financier du dispositif : aujourd'hui, l'enjeu n'est pas tant le financement de l'exportation, qui est entre les mains d'un acteur reconnu, Bpifrance, que l'accompagnement à l'exportation. Les PME et les PMI pâtissent d'un manque non pas de financement, mais d'expertise.

Le déficit commercial de la France était de 61,7 milliards d'euros l'année dernière. Les 100 premières entreprises françaises n'ont pas de

problèmes, mais les opérations que ces dernières réalisent à l'international ne bénéficient pas à notre pays. Les PME, les ETI et les TPE ont un potentiel méconnu. La politique économique de la France semble déterminée par rapport aux 100 plus grandes entreprises.

Pour accompagner les entreprises à l'export, les moyens des chambres de commerce et d'industrie ne suffisent pas. Pour un territoire comme le nôtre, seulement 400 conseillers pour le commerce extérieur, c'est insuffisant. Les grandes entreprises, elles, ont leur propre service export.

Une grande partie de ce manque a été comblée par la création de Business France, qui rassemble en son sein un certain nombre de compétences, à l'intérieur comme à l'extérieur du territoire. Les objectifs qui avaient été fixés pour la période 2015-2017 ont été atteints. Ce service public à l'exportation constitue donc un dispositif intéressant. À nos yeux, Bpifrance est une banque, tandis que Business France est un véritable cabinet de conseil à l'exportation pour les PME et les PMI.

Paradoxalement, le cœur du problème résidait en France. Nous avons une richesse incroyable d'entreprises commerciales, artisanales, industrielles, agricoles, qui ont des capacités de création reconnues, mais nous n'arrivons pas à les amener à l'international.

Nombre de PME et d'ETI qui exportent passent par des entreprises beaucoup plus grandes ; elles n'ont pas leur propre service export. Si la grande entreprise décide de changer de fournisseur, c'est une perte pour elles, avec des conséquences sociales importantes.

Dans ce contexte, le Gouvernement a lancé au mois de février dernier une vaste réforme du dispositif d'accompagnement des entreprises à l'international. Cette réforme reprend les recommandations formulées par Christophe Lecourtier, directeur général de Business France, dans un rapport remis au Gouvernement à la fin de l'année 2017. Quelques semaines plus tôt, notre rapport budgétaire était allé dans le même sens. Cette réforme consiste à faire travailler ensemble les CCI, les régions, et tous les acteurs qui peuvent apporter leur contribution, avec Business France comme tête de pont. Les résultats sont bons, mais on peut aller encore plus loin.

Nous avons constaté que les diplômés de nos écoles de commerce ou d'ingénieur partaient à l'étranger ou dans les grandes entreprises, mais ne travaillaient pas pour nos TPE ou PME. Nous proposons donc qu'ils puissent être mis à la disposition de la *Team France Export*, soit dans le cadre d'un cursus universitaire ou d'un apprentissage, soit sous forme d'un Volontariat international en entreprise (VIE).

Enfin, le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » comporte trois programmes significatifs en 2019.

Le programme 869 a été créé l'année dernière, suite à la décision du Gouvernement de financer le projet de liaison Charles-de-Gaulle Express par un prêt de l'État, et non plus par un emprunt privé, comme le prévoyait le schéma d'origine. Toutes les autorisations d'engagement ont été ouvertes en 2018, à hauteur de 1,7 milliard d'euros. Les premiers décaissements sont prévus pour 2019, avec l'inscription de 275 millions d'euros en crédits de paiement.

Le programme 868 permet à l'État d'accorder des prêts à Bpifrance dans le cadre de son dispositif de soutien à l'exportation en Iran. Nous recommandons de conserver les 100 millions inscrits sur le programme, malgré le contexte actuel.

Le programme 862 porte les crédits du Fonds pour le développement économique et social (FDES), qui permet à l'État d'accorder des prêts à des entreprises rencontrant des difficultés. Il ne s'agit pas de renflouer à perte des entreprises irrémédiablement condamnées. Cela dit, à côté d'une série de prêts d'un montant modeste, entre 100 000 euros et 500 000 euros, deux situations particulières nous interpellent. L'État a prêté 35 millions d'euros à Asco Industries en 2014, et cette somme n'a pas été entièrement remboursée à ce jour. Il est permis d'avoir quelques doutes, quand on connaît les difficultés de l'actionnaire de l'aciérie Ascoval de Saint-Saulve. Surtout, le plus gros bénéficiaire du FDES, de loin, est Prestalis : l'État vient de lui accorder un nouveau prêt de 90 millions d'euros, alors que ni celui de 2012 ni celui de 2015, de 30 millions d'euros, n'ont été remboursés.

L'article 85, rattaché au compte de concours financiers, permet au ministre chargé de l'économie d'accorder des abandons de créance du FDES à hauteur de 10 millions d'euros par une simple décision plutôt que d'avoir à passer par une loi de finances. Nous n'y sommes pas opposés sur le fond : la capacité à agir rapidement est souvent déterminante pour rassurer les repreneurs potentiels. Mais le seuil, 10 millions d'euros, nous semble tout de même important.

Nous vous proposons donc un amendement n° 2, visant, d'une part, à ramener à 5 millions le seuil maximum applicable aux abandons de créance par voie de décision ministérielle et, d'autre part, à préciser que cette limite constitue un montant maximum par entreprise, les autres abandons de créances devant alors être autorisés par une mesure en loi de finances, selon la procédure de droit commun.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je soutiens les amendements qui nous sont proposés, qu'il s'agisse de l'abaissement du seuil à 5 millions d'euros ou du relèvement des crédits du FISAC ; je suppose que l'idée d'affecter 5 millions d'euros aux stations-service plaira à notre collègue Jean-Claude Requier. Je crains en revanche que les problèmes de

commerce extérieur de notre pays ne dépassent malheureusement le cadre de la seule mission « Économie ».

**M. Arnaud Bazin.** – La diminution des ressources des chambres de commerce et d'industrie consacre la fin du modèle français au profit d'un modèle à l'anglo-saxonne. Le ministre de l'économie a indiqué que cela représenterait 100 millions d'euros par an pendant quatre ans, soit 400 millions d'euros au total. Si j'ai bien compris, il y aurait une baisse de cotisation foncière des entreprises, ce qui me paraît à la fois curieux et difficile à mettre en œuvre. Avez-vous des informations plus précises à cet égard ?

**Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale.** – Nous n'avons pas eu de retour précis pour le moment. Je le rappelle, l'an dernier, le Premier ministre avait dit qu'il n'y aurait plus de nouvelle baisse. Cette année, nous découvrons qu'elle est maintenue, et pour quatre ans... Il me paraît un peu difficile pour les chambres de commerce et d'industrie, à qui on demande par ailleurs de licencier des personnels, de remplir les missions qui leur sont assignées.

**M. Bernard Lalande, rapporteur spécial.** – Dans nos recommandations, nous demandons un report d'un an de la mesure, pour permettre aux chambres de commerce et d'industrie de procéder à leur restructuration.

**Mme Christine Lavarde.** – La Poste est aujourd'hui en situation de monopole sur un certain nombre de ses missions, avec une contrainte de service public. Pour autant, dès que certains de ses agents sont en grève – je ne remets évidemment pas en cause le droit de grève, qui est constitutionnel –, ce qui est le cas dans les Hauts-de-Seine depuis plus de sept mois, le courrier n'est plus distribué. Cela a des conséquences très fortes sur la vie des entreprises, notamment des plus petites, qui n'ont pas de code cedex. Il faudrait trouver des solutions pour que le tissu économique ne soit pas pénalisé dans ce type de cas.

**M. Bernard Lalande, rapporteur spécial.** – Je pense que nous aurons ce débat lors de l'examen du projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises (PACTE).

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La LOLF ne nous permet pas de transférer comme cela des crédits d'une mission du projet de loi de finances à une autre...

L'amendement n° 1, présenté par la rapporteure spéciale, 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 n° 1.**

Elle a également décidé de proposer l'adoption sans modification des crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

Elle a enfin décidé de proposer l'adoption de l'article 85 tel que modifié par son amendement n° 2.

\*

\*        \*

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Économie » tels que modifiés par son amendement n° 1.

Elle a également confirmé sa décision de proposer l'adoption sans modification des crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

Elle également confirmé sa décision de proposer l'adoption de l'article 85 tel que modifié par son amendement n° 2.

Elle a enfin décidé de proposer l'adoption de l'article additionnel 76 *sexies* tel que modifié par ses amendements n° 3 et n° 4, et l'adoption sans modification de l'article 76 *septies*.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### **Business France**

- Christophe LECOURTIER, directeur général ;
- Henri BAISSAS, directeur général délégué ;
- François RAFFRAY, directeur des relations institutionnelles.

### **CCI France**

- Pierre GOGUET, président ;
- Jérôme PARDIGON, directeur des relations institutionnelles.

### **Agence du Numérique**

- Régis BAUDOIN, directeur de la mission France Très haut débit ;
- Antton ACHIARY, adjoint au directeur ;
- Pierre OISEL, responsable relations opérateurs et standardisation.