

N° 140

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,  
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,*

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, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. 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, Jean Bizet, 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, 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.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348**

**Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	<b>5</b>
<b>LA MISSION « ÉCONOMIE »</b>	
<b>I. PRÉSENTATION DE LA MISSION « ÉCONOMIE » .....</b>	<b>9</b>
A. LES CRÉDITS DE L'ACTION ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT .....	9
B. LES GRANDS ENJEUX BUDGÉTAIRES DE L'EXERCICE 2020.....	11
<b>II. LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DES MOYENS ACCORDÉS AUX DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES .....</b>	<b>14</b>
A. LA FORTE HAUSSE DES MONTANTS DE LA COMPENSATION CARBONE NE DOIT PAS MASQUER LA PERSISTANCE D'UNE LOGIQUE DE RABOT SUR LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES.....	14
1. <i>Les dispositifs de soutien aux entreprises sont en constante diminution.....</i>	14
2. <i>L'État doit soutenir l'activité de garantie de Bpifrance, indispensable pour les TPE/PME .</i>	17
B. PLUSIEURS SIGNAUX PRÉOCCUPANTS TÉMOIGNENT DU DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT DE L'ÉCONOMIE DES TERRITOIRES.....	19
1. <i>Aucun nouveau dispositif ne permet à ce jour de compenser les effets de la disparition du FISAC sur les territoires les plus fragiles.....</i>	19
2. <i>Les zones de revitalisation rurale, qui sont pourtant un outil indispensable au soutien à l'économie des territoires ruraux, sont elles aussi menacées.....</i>	22
3. <i>La réduction des ressources affectées aux chambres de commerce et d'industrie menace les activités du réseau .....</i>	24
<b>III. LES ADMINISTRATIONS ET AUTRES ACTEURS PUBLICS POURSUIVENT LEUR CONTRIBUTION À L'EFFORT DE RÉDUCTION DES DÉFICITS .....</b>	<b>26</b>
A. DES ADMINISTRATIONS QUI CONTINUENT À RÉDUIRE LEURS RÉSEAUX ET À REVOIR LEURS MISSIONS.....	26
B. L'INSTITUT NATIONAL DE LA PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE, UN POINT D'ALERTE .....	28
1. <i>La Cour des comptes a dressé un constat sévère sur la situation de l'Institut national de la propriété industrielle .....</i>	28
2. <i>Les recommandations de la Cour sont en cours de mise en œuvre par la nouvelle direction de l'INPI .....</i>	29
3. <i>La France doit impérativement relever les défis de la propriété intellectuelle dans l'économie de demain .....</i>	30
C. LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME FONT L'OBJET D'UNE RATIONALISATION DE LEURS MOYENS .....	31
1. <i>Les conséquences de la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) sur le programme 134 .....</i>	31
2. <i>Les moyens et effectifs des opérateurs du programme 134 sont contraints .....</i>	32

<b>IV. L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES À L'INTERNATIONAL A ÉTÉ UTILEMENT RENFORCÉ PAR LES APPORTS DE LA « TEAM FRANCE EXPORT »</b> .....	<b>34</b>
<b>V. LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT</b> .....	<b>37</b>
<b>LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »</b>	
<b>I. UN COMPTE AUX FINALITÉS DIVERSES ET RÉCEMMENT ÉTENDUES</b> .....	<b>43</b>
<b>II. LE FONDS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL</b> .....	<b>44</b>
<b>III. LE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE AVEC L'IRAN</b> .....	<b>45</b>
<b>IV. LE FINANCEMENT DE LA LIAISON PARIS-CHARLES DE GAULLE EXPRESS</b>	<b>46</b>
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	<b>49</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	<b>51</b>
• <i>ARTICLE 76 sexies (nouveau) Demande de rapport sur les garanties publiques à l'export</i> .....	<b>51</b>
• <i>ARTICLE 85 (nouveau) (Article 8 de la loi n°2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010) Modification des règles de gestion applicables aux prêts consentis au titre du programme d'investissements d'avenir sur le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »</i> .	<b>53</b>
<b>LES AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> ....	<b>57</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>61</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	<b>71</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les crédits demandés pour la mission « Économie » en 2020 affichent **une hausse de 5,58 % en AE (+ 96,6 millions d'euros) et de 6,14 % en CP (+ 109 millions d'euros)** par rapport à la loi de finances initiale pour 2019 (hors programme 343, « France très haut débit FTTHD »).

### *Une politique de rabet sur les dispositifs de soutien aux entreprises*

L'augmentation des crédits de la mission résulte principalement de la très nette croissance du niveau des CP et des AE liés au dispositif de compensation carbone des sites électro-intensif exposés à la concurrence internationale (+ 117 millions d'euros, soit une hausse de 62 %).

En dehors de ce dispositif, la politique de « rabet » se poursuit sur les dispositifs de soutien du programme 134 « développement des entreprises et régulation ». **Sans pour autant remettre en cause l'objectif de rationalisation des multiples outils qui composent le programme, vos rapporteurs spéciaux soulignent une fois encore l'absence de vision** qui sous-tend la politique portée sur ce programme.

### *Les entreprises menacées par la réduction des moyens de Bpifrance et des CCI*

Vos rapporteurs spéciaux ont été alertés sur les risques que représente la disparition de toute dotation budgétaire consacrée aux garanties accordées par Bpifrance, le plus souvent aux TPE/PME. Les garanties Bpifrance sont en effet un outil indispensable pour garantir l'accès au crédit des TPE/PME.

Pour cette raison, **vos rapporteurs spéciaux soutiennent l'initiative de leurs collègues rapporteurs de la mission à la commission des finances de l'Assemblée nationale de maintenir une ligne budgétaire dédiée au sein du programme 134. Cependant, il est indispensable que la dotation votée par le Parlement ne porte pas sur un montant symbolique mais serve réellement à financer les opérations de garanties de Bpifrance. Il est dès lors nécessaire de relever le niveau de la dotation à 10 millions d'euros. Votre commission des finances a par conséquent adopté un amendement en ce sens.**

D'autre part, le réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) est dans le viseur du Gouvernement. La trajectoire de baisse de la taxe pour frais de chambre proposée à l'article 15 du présent projet de loi de finances est particulièrement exigeante et risque de pénaliser fortement le réseau des chambres consulaires. **La baisse des ressources ne pourra pas se faire sans conséquence sur la capacité des CCI à poursuivre leurs missions au service des entreprises, et notamment l'accompagnement de proximité.**

*Le désengagement de l'État du développement économique des territoires ruraux*

**Un an après que le Fisac a été placé en gestion extinctive, vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent qu'aucun dispositif n'ait été mis en place pour soutenir les services de proximité, menacés ou fragilisés par la désertification de certains espaces ruraux.**

Pour cette raison, votre commission des finances a adopté un amendement visant à abonder **la ligne du FISAC en autorisations d'engagement à hauteur de 30 millions d'euros.**

Cette inquiétude est d'autant plus prégnante que les territoires ruraux sont également menacés par les échéances de 2020 pour les zones de revitalisation rurale (ZRR). Ce dispositif, menacé de disparaître, permet en effet **d'adapter le niveau de la fiscalité pour favoriser le développement de territoires en milieu rural.**

*Les opérateurs de la mission, des points de vigilance à conserver*

Vos rapporteurs spéciaux ont été alertés par un référé de la Cour des comptes sur la situation de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI). Le droit des brevets et la protection de la propriété intellectuelle étant un enjeu majeur de l'économie de la connaissance, ils ont auditionné le directeur général de l'INPI afin de dresser un état des lieux des réformes engagées depuis le contrôle de la Cour ; un certain nombre d'entre elles ont déjà été lancées pour moderniser et améliorer la gestion de l'INPI.

**Vos rapporteurs souhaitent que les efforts fournis actuellement par la direction de l'INPI soient poursuivis.** Pour assurer l'attractivité de la France, tout doit être fait pour que l'INPI soit aligné sur les meilleurs standards, et ce, sur tous les plans.

**Vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent de la baisse des moyens de Business France.** La baisse de la subvention apparaît en effet en contradiction avec le développement indispensable de sa mission d'accompagnement de l'internationalisation des PME et ETI françaises.

*Le déploiement du plan France très haut débit, quelles ambitions au-delà de 2022 ?*

**Concernant le plan France très haut débit (FTHD), l'année 2020 est marquée par l'augmentation des décaissements effectifs. L'essentiel des AE prévues ayant déjà été consommées, soit 3,1 milliards d'euros (900 millions d'euros pour le fonds national pour la société numérique (FSN) et 2,2 milliards d'euros pour le programme 343<sup>1</sup>), les CP du programme sont désormais progressivement décaissés.**

**Cependant, au-delà du plan FTHD, vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur le raccordement de l'ensemble des foyers à la fibre.** La Commission européenne a en effet fixé, pour 2025, un objectif d'une couverture totale des locaux à 100 mégabits par seconde, soit la mise en place de la fibre jusqu'à l'ensemble des abonnés.

**En l'état du plan, il n'est pas prévu de déployer la fibre à l'ensemble des foyers et vos rapporteurs spéciaux souhaitent que le Gouvernement clarifie ses ambitions.**

---

<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.

**Vos rapporteurs spéciaux saluent enfin la mise en place du guichet « Cohésion numérique », pour un montant global de 150 millions d'euros, qui permet aux usagers d'obtenir **une subvention d'un montant de 150 euros pour l'achat d'un équipement** de réception satellite ou 4G fixe.**

*En application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, la date limite était fixée au **10 octobre 2019**.*

*À cette date, les rapporteurs spéciaux Frédérique Espagnac et Bernard Lalande avaient reçu **88 % de l'ensemble des réponses relatives à la mission « Économie »***





## LA MISSION « ÉCONOMIE »

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

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

La mission « Économie » rassemble une partie 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 trois opérateurs ;

- le **programme 220 « Statistiques et études économiques »** porte 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 des crédits de la mission « Économie »

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution PLF 2020 / LFI 2019 (volume)	Évolution PLF 2020 / LFI 2019 (%)	FDC et ADP attendus en 2020
Programme 134 Développement des entreprises et régulations	AE	981,2	898,2	1 033,9	+ 135,7	+ 15,1 %	0,0
	CP	950,7	912,3	1 047,4	+ 135,2	+ 14,8 %	0,0
Programme 220 Statistiques et études économiques	AE	457,0	443,0	430,6	- 12,4	- 2,8 %	6,8
	CP	449,2	441,5	433,1	- 8,4	- 1,9 %	6,8
Programme 305 Stratégie économique et fiscale	AE	425,3	427,0	402,3	- 24,7	- 5,8 %	1,5
	CP	423,1	422,5	404,7	- 17,8	- 4,2 %	1,5
Programme 343 Plan France Très haut débit	AE	158,5	5,0	3,3	- 1,7	- 34,0 %	0,0
	CP	- 10,9	163,4	440,0	+ 276,6	+ 169,3 %	0,0
<b>Total mission</b>	AE	<b>2 022,0</b>	<b>1 773,2</b>	<b>1 870,1</b>	<b>+ 96,9</b>	<b>+ 5,5 %</b>	<b>8,3</b>
	CP	<b>1 812,1</b>	<b>1 939,6</b>	<b>2 325,3</b>	<b>+ 385,7</b>	<b>+ 19,9 %</b>	<b>8,3</b>

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

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

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution PLF 2020/ LFI 2019	
<b>Titre 2 - Personnel</b>	AE	<b>918</b>	<b>914</b>	<b>900</b>	<b>- 14</b>	<b>- 1,5 %</b>
	CP	918	914	900	- 14	- 1,5 %
<b>Titre 3 - Fonctionnement</b>	AE	<b>601</b>	<b>529</b>	<b>502</b>	<b>- 27</b>	<b>- 5,1 %</b>
	CP	554	531	510	- 21	- 4,0 %
<b>Titre 5 - Investissement</b>	AE	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>- 2</b>	<b>- 25,4 %</b>
	CP	5	6	5	- 2	- 25,1 %
<b>Titre 6 - Intervention</b>	AE	<b>359</b>	<b>319</b>	<b>460</b>	<b>141</b>	<b>44,2 %</b>
	CP	364	325	471	146	45,0 %
<b>Titre 7 - Opérations financières</b>	AE	<b>- 17</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
	CP	- 17	0	0	0	
<b>Total mission</b>	AE	<b>1 863</b>	<b>1 768</b>	<b>1 867</b>	<b>99</b>	<b>5,6 %</b>
	CP	<b>1 823</b>	<b>1 776</b>	<b>1 885</b>	<b>109</b>	<b>6,1 %</b>

Source : commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires budgétaires

## B. LES GRANDS ENJEUX BUDGÉTAIRES DE L'EXERCICE 2020

En dehors du programme 343 « Plan France Très haut débit » (FTHD), soumis à une logique pluriannuelle, les crédits de la mission « Économie » demandés pour l'année 2020 affichent **une hausse de 5,58 % en AE (+ 96,6 millions d'euros) et de 6,14 % en CP (+ 109 millions d'euros)** par rapport à la loi de finances initiale pour 2019.

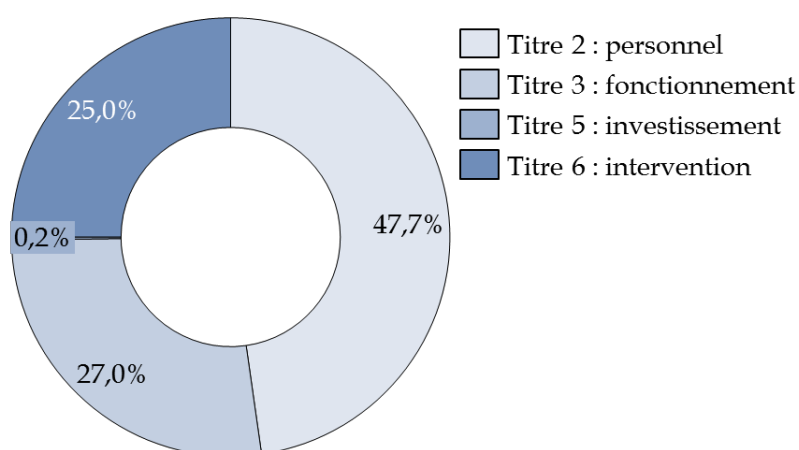
La principale cause de cette augmentation est la très nette croissance du niveau des CP et des AE du **dispositif de compensation carbone des sites électro-intensifs exposés à la concurrence internationale** (+ 173 millions d'euros, soit une hausse de 160 %). En effet, pour limiter la perte de compétitivité engendrée par le renchérissement de l'électricité liée à la hausse des quotas carbone, la compensation carbone est indexée sur le cours de ces derniers.

Cette hausse est en partie compensée par la poursuite de la réduction des aides aux entreprises et l'extinction progressive de plusieurs dispositifs, comme le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC). Cet effort conduit donc l'État à se désengager de certaines actions qui, pour être d'ampleur modeste, n'en sont pas moins indispensables.

**Au niveau de la mission**, le déblocage des crédits de paiement du plan FTHD participe largement de la forte hausse des crédits.

### Répartition par titre des crédits 2020 de la mission « Économie »

(en CP, hors programme 343)



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

**Les dépenses de fonctionnement continuent leur diminution, avec une baisse de 4,05 % en CP (- 21,5 millions d'euros).** La baisse résulte principalement de la diminution de la subvention versée à la Banque de

France et du transfert vers le programme 112 des crédits de la subvention pour charges de service public de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux (EPARECA), l'établissement étant intégré à la nouvelle agence nationale de cohésion des territoires (ANCT).

La baisse est également portée par la diminution de l'aide relative au transport postal qui est fixée à 95,9 millions d'euros en 2020 contre 103,8 millions d'euros en LFI 2019, soit une diminution de 7,6 %.

**La diminution de la subvention versée à la Banque de France** au titre des missions qu'elle réalise pour l'État<sup>1</sup> se poursuit après plusieurs années de stagnation. Vos rapporteurs, qui avaient précédemment souligné les marges de manœuvres qui existaient, se félicitent de la poursuite de l'effort demandé à la Banque de France.

### 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	2019	PLF 2020
316,64	316,73	304,62	290	279,5	251,56	250,02	250	241	230

Source : documents budgétaires et questionnaire budgétaire

Depuis 2012, la Banque de France réalise en effet des gains de productivité importants permettant de réduire la subvention accordée sur le programme 305. Outre des évolutions législatives sur le périmètre d'intervention de la Banque de France<sup>2</sup>, il s'agit principalement de la modernisation de ses outils informatiques (nouvelle application pour la gestion du compte du Trésor et dématérialisation de la procédure du traitement du surendettement) et de la mise en œuvre des plans Horizon 2020 et Ambitions 2020 qui reposent notamment sur la réorganisation territoriale de la Banque de France (regroupement des flux sur 38 sites de traitement s'agissant de l'activité fiduciaire et *via* la création de centres de traitement partagé au niveau régional pour le surendettement et le suivi des entreprises s'agissant de l'activité tertiaire).

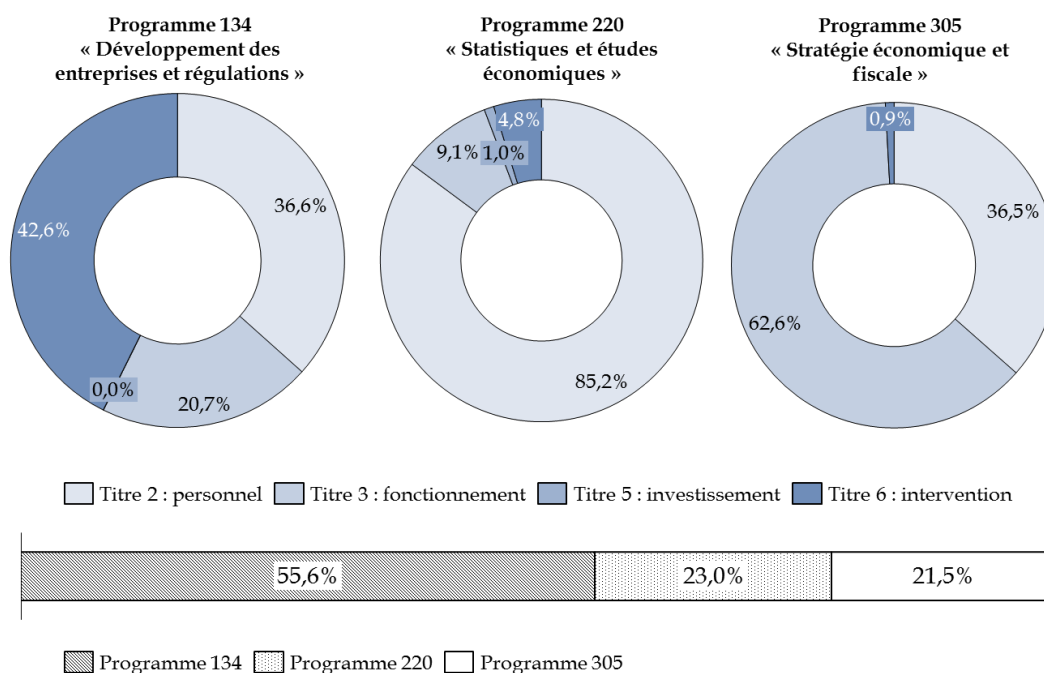
**Enfin, les crédits de personnel**, qui représentent à eux seuls 47,7 % des crédits de la mission, **affichent une baisse modeste en valeur relative (- 1,54 %), mais importante en valeur absolue (- 14,1 millions**

<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.

<sup>2</sup> Plusieurs réformes ont permis de simplifier et d'accélérer la procédure de gestion du surendettement, notamment la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle et la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

d'euros). Celle-ci correspond à **un schéma d'emplois de - 262 ETP**, soit un effort équivalent à 2019, dans un contexte de **restructuration du réseau des différentes administrations relevant de la mission** (cf. *infra*).

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



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

Enfin, on notera que l'évolution des crédits de la mission « Économie » pour l'exercice 2020 devrait être **assez nettement supérieure à la trajectoire de la programmation pluriannuelle**. En effet, la mission hors programme 343 dépasse les crédits de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de 4,48 % en CP. Ce dépassement résulte principalement de la forte hausse de la dépense de compensation carbone sur le programme 134. Sur ce dernier programme, l'augmentation atteint même 17,6 % en AE et 17,3 % en CP une fois retranché le titre 2.

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

*(en millions d'euros)*

	LPFP 2019-2022		PLF 2020		Écart PLF/LPFP	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 134	839	853	935	948	+ 11,33 %	+ 11,21 %
Programme 220	345	343	330	333	- 4,24 %	- 3,14 %
Programme 305	391	391	375	378	- 4,10 %	- 3,49 %
<b>Total hors P. 343</b>	<b>1 576</b>	<b>1 587</b>	<b>1 640</b>	<b>1 658</b>	<b>+ 4,09 %</b>	<b>+ 4,48 %</b>
Programme 343	3	562	3	440	+ 10,00 %	- 21,70 %
<b>Total mission</b>	<b>1 579</b>	<b>2 149</b>	<b>1 643</b>	<b>2 098</b>	<b>+ 4,10 %</b>	<b>- 2,36 %</b>

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

## II. LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DES MOYENS ACCORDÉS AUX DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES

### A. LA FORTE HAUSSE DES MONTANTS DE LA COMPENSATION CARBONE NE DOIT PAS MASQUER LA PERSISTANCE D'UNE LOGIQUE DE RABOT SUR LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES

#### 1. Les dispositifs de soutien aux entreprises sont en constante diminution

Composé de 8 actions en 2020, le programme 134 « Développement des entreprises et régulations » est le principal programme de la mission « Économie », dont il porte 55,6 % 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.

**Alors qu'en 2019 les dépenses d'intervention (titre 6), accusaient une forte baisse, ce titre est en nette hausse pour 2020.** Cette hausse résulte en effet de l'augmentation de la compensation carbone. Ce dispositif en faveur des entreprises électro-intensives (sidérurgie, papier/carton, chimie, etc.) est justifié par les risques de délocalisation en raison des coûts du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité. En pratique, le dispositif consiste à compenser en partie le coût du carbone inclus dans le prix de l'électricité. L'aide est actuellement prévue jusqu'en 2021 (au titre des coûts 2020).

Le dispositif, notifié et validé par la Commission européenne, est régi par l'article L. 122-8 du code de l'énergie. Ainsi, en 2020, les coûts indirects supportés au cours de l'année 2019 seront compensés à hauteur de 75 %, en prenant en compte la moyenne observée en 2018 du prix à terme du quota carbone pour décembre 2019. Les quotas carbonés ont en effet connu une forte augmentation en 2018, passant de 8 euros la tonne en janvier à plus de 25 euros la tonne en décembre.

**D'autre part, deux autres dispositifs pèsent de façon importante sur le programme 134 :** la compensation par l'État des surcoûts de la **mission de service public de transport postal de la presse par La Poste**<sup>1</sup> (95,9 millions d'euros, soit - 7 % pour la deuxième année consécutive) ; ainsi que **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 (51,3 millions d'euros, - 1,5 %).

**Le programme comprend par ailleurs un certain nombre de dispositifs de soutien aux entreprises, de nature et de fonction très diverses.** Le montant qui leur est alloué est cependant en baisse continue depuis plusieurs années, **passant de 234 à 68 millions d'euros** entre 2014 et 2020, soit **une diminution de 71 %**.

Si vos rapporteurs spéciaux souscrivent à l'objectif de rationalisation des dispositifs d'intervention, celle-ci ne doit pas pour autant se traduire par une réduction systématique des moyens alloués.

**Vos rapporteurs constatent en effet que la situation actuelle résulte d'une sédimentation historique de dispositifs.** Le soutien aux entreprises souffre d'une absence de pilotage global, d'objectifs trop imprécis, et, le plus souvent, d'une absence de coordination entre les différents outils.

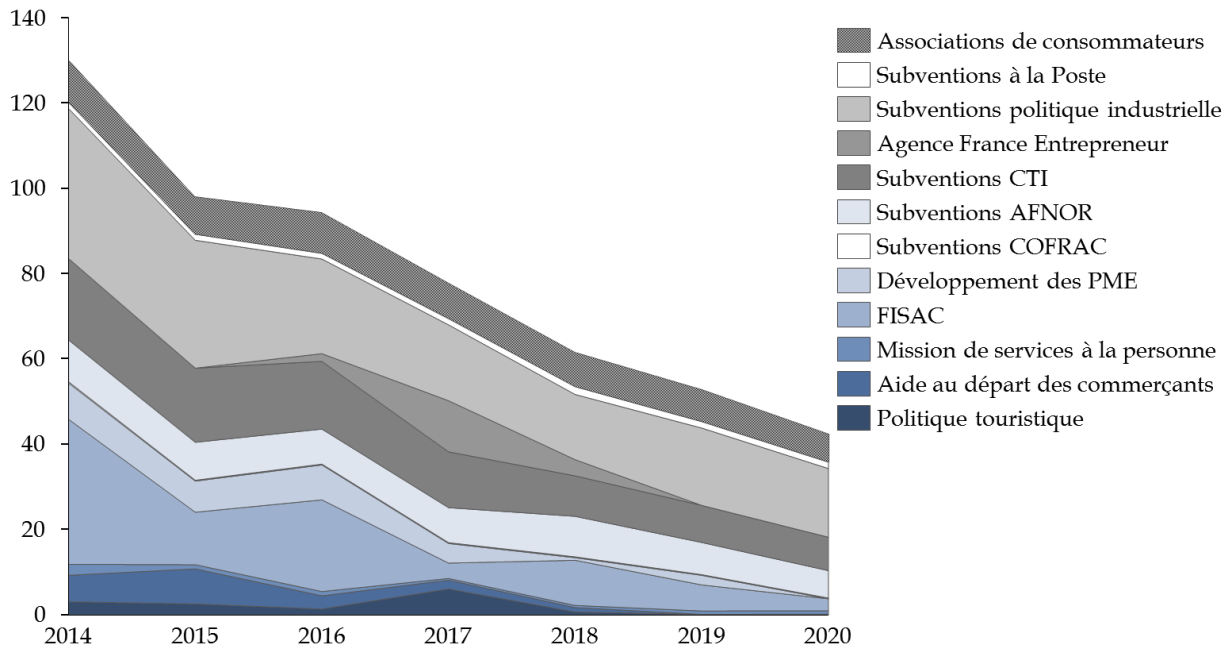
**Il en résulte une faiblesse structurelle du pilotage budgétaire et une incapacité à définir de réelles priorités.** Vos rapporteurs considèrent donc qu'il est indispensable d'une part de maintenir les crédits alloués au soutien aux entreprises, et d'autre part d'organiser une réelle coordination entre les dispositifs.

---

<sup>1</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.

## Évolution des crédits des différents dispositifs du programme 134

(en millions d'euros)



Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs

Dans ce contexte, les gouvernements successifs se sont bien souvent contentés d'une politique de « rabet », qui se poursuit cette année encore. 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 première;**

- **deuxièmement, la logique sous-jacente à cette réduction continue 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**



**budgetaire contraint, la capacité des collectivités à assumer 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.**

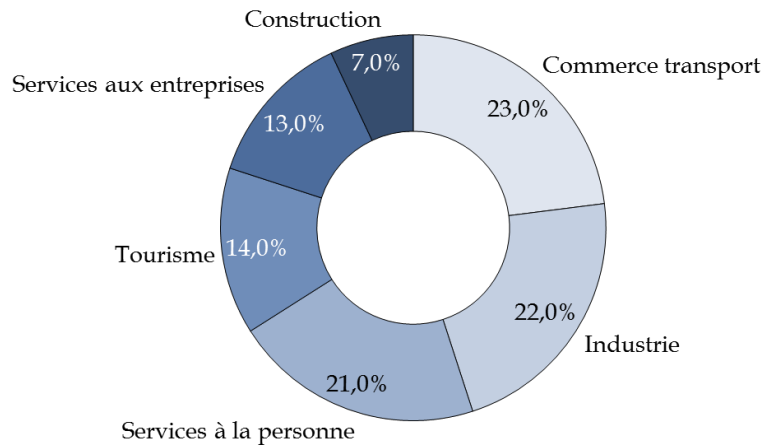
**2. L'État doit soutenir l'activité de garantie de Bpifrance, indispensable pour les TPE/PME**

L'activité de garantie de prêts est une mission centrale de Bpifrance. Il s'agit d'offrir sous certaines conditions une garantie aux banques commerciales pour les prêts qu'elles accordent aux PME et TPE en France. Cette garantie est indispensable pour financer des projets de création ou de transmission d'entreprise ou pour aider à l'acquisition d'actifs immatériels.

Sur les dernières années, **Bpifrance a octroyé 5 milliards d'euros de garanties en moyenne par an sur les fonds nationaux**. Ce niveau a nécessité la mobilisation de 400 millions d'euros par an de ressources publiques. Ces ressources proviennent de la réallocation de fonds de garantie, de dividendes exceptionnels et de la dotation budgétaire du programme 134.

Le Gouvernement, qui juge que **les conditions d'accès au crédit des PME se sont sensiblement améliorées, considère que l'activité garantie de Bpifrance doit être modérée, et recentrée**. Grâce à une rationalisation de l'offre de Bpifrance, le niveau d'activité sur les principales garanties est globalement maintenu avec un **besoin de financement public réduit et qui doit être financé par un recyclage du dividende élevé versé par Bpifrance au titre de l'exercice 2018**.

### Répartition par secteur d'activité des garanties accordées par BPI



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire de vos rapporteurs

Vos rapporteurs ont néanmoins été alertés par Bpifrance des risques qu'emporte une réduction des dotations budgétaires. **En effet, la dotation a été régulièrement réduite, pour un montant symbolique de 10 000 euros en 2019 et a totalement disparu pour 2020.**

Le recours au recyclage des dividendes perçus par Bpifrance et à la réallocation entre les fonds ne constituent pas une modalité de financement viable. Elle nuit considérablement à la lisibilité budgétaire des activités de Bpifrance.

Afin d'assurer le financement des TPE/PME, **vos rapporteurs spéciaux considèrent qu'il est indispensable de maintenir une dotation spécifique à Bpifrance pour son activité de garantie.** Le recours à une dotation budgétaire offre en effet de la lisibilité aux parlementaires sur l'évolution des financements accordés et permet d'assurer un contrôle réel des assemblées sur l'utilisation des deniers publics.

Le vote d'une ligne budgétaire, même symbolique, permettra d'amorcer **le réengagement de crédits au titre des dotations budgétaires pour 2021, notamment au regard des 250 millions d'euros identifiés par Bpifrance pour couvrir son activité de garantie à périmètre constant.**

Votre commission des finances a par conséquent adopté un amendement visant à porter la ligne budgétaire dédiée aux garanties de Bpifrance restaurée à un niveau symbolique à l'Assemblée nationale à **10 millions d'euros.**

Il est essentiel de permettre au Parlement de suivre l'évolution de ces crédits. Dès lors, **le Gouvernement doit respecter le principe d'universalité budgétaire et affecter les dividendes de la BPI au budget général et augmenter à due concurrence le niveau de la ligne budgétaire des garanties Bpifrance sur le programme 134.**

Comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport sur Bpifrance de 2016, « *ce recyclage constitue une opération de débudgétisation qui prive de fait le Parlement d'exercer son pouvoir en matière budgétaire. Le processus budgétaire normal aurait été celui d'une remontée des dividendes de Bpifrance au budget de l'État et de l'inscription des crédits nécessaires en loi de finances en vertu des principes d'universalité et de non contraction des dépenses et des recettes* ».

Cette hausse des crédits serait gagée sur l'action n° 05 « pilotage et soutien » du programme 305 « Stratégie économique et fiscale » et sur l'action n° 01 du programme 220 « Statistiques et études économiques », sur lesquelles il existe des gisements d'économies importants (dépenses de fonctionnement de l'Insee et subventions à la Banque de France).

## **B. PLUSIEURS SIGNAUX PRÉOCCUPANTS TÉMOIGNENT DU DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT DE L'ÉCONOMIE DES TERRITOIRES**

### **1. Aucun nouveau dispositif ne permet à ce jour de compenser les effets de la disparition du FISAC sur les territoires les plus fragiles**

**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.

**Le Fisac a cependant été placé en « gestion extinctive » depuis le début de l'année 2019** : après que 6,1 millions d'euros de CP ont été prévus pour 2019 afin de couvrir les engagements antérieurs, ce sont désormais seulement 2,8 millions d'euros qui sont prévus pour 2020. Ces crédits de paiement sont uniquement destinés à assurer le paiement d'opérations ayant fait l'objet de décisions de subventions au cours des années précédentes dans la mesure où **plus aucune AE n'est prévue depuis 2019**.

En dépit d'une profonde réforme en 2014<sup>2</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, **ils sont ainsi passés**

---

<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 le cadre de la loi n° 2014-626 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...).

de 78 millions d'euros en 2010 à 16 millions d'euros en 2018 en AE, soit une baisse de 80 %.

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

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

À ce jour, aucun dispositif ne permet de compenser la disparition du Fisac pour les territoires les plus fragiles. Le dispositif « *Action cœur de Ville* » ne concerne que 222 villes moyennes, qui sont pour la plupart d'entre elles des préfectures et sous-préfectures. **Le soutien à l'activité dans des territoires parfois en déshérence n'est plus assuré par aucun outil.**

En 2019, lors de l'examen de la mission budgétaire en séance au Sénat<sup>1</sup>, la secrétaire d'État Agnès Pannier-Runacher s'était prévaluée du rôle des régions dans le développement économique des territoires pour légitimer le désengagement de l'État.

**Vos rapporteurs considèrent que les régions ne doivent pas être les seuls acteurs de la péréquation entre les territoires** ; il est indispensable de maintenir les moyens financiers de l'État en faveur des entreprises et aux derniers commerces des zones rurales.

Le programme « *petites villes de demain* », annoncé par le Premier ministre le 19 septembre dernier à Uzès devant le congrès de l'Association des petites villes de France<sup>2</sup> pourrait aller dans le bon sens. **En effet, ce programme d'appui devrait cibler entre 8 000 et 10 000 villes, soit environ un quart des petites villes.** D'après les annonces, le programme devrait permettre de soutenir le rôle de centralité de ces villes.

---

<sup>1</sup> [\*Séance du 30 novembre 2018.\*](#)

<sup>2</sup> [\*Discours de M. Édouard PHILIPPE, Premier ministre, XXIIème Assises des petites villes de France, Uzès, Gard, 19 septembre 2019.\*](#)

### **Le programme « petites villes de demain »**

Dans le cadre de l'agenda rural du Gouvernement, cette initiative vise à accompagner des villes de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralité pour le territoire qui les environne et montrant des signes de fragilité (économique, sociale...)

Il s'agit d'un programme partenarial confié à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) qui doit associer l'État, ses opérateurs, la Banque des territoires ainsi que des partenaires publics, privés et associatifs. L'ANCT mettra à disposition des collectivités des moyens d'ingénierie et devra permettre de fédérer au sein du programme l'ensemble des acteurs, publics et privés.

Vos rapporteurs considèrent que ce dispositif va dans le bon sens mais resteront attentifs à ce que les moyens affectés à ce programme soient à la hauteur des enjeux auxquels font face les petites centralités rurales. Ce programme devra être doté de réels moyens d'action et offrir un vrai levier en faveur du maintien d'activités dans les territoires. **Pour ce faire, il est indispensable d'y consacrer un levier financier qui, pour être efficace, devra avoir recours au FISAC.**

Dès lors, votre commission a adopté un amendement permettant d'abonder la ligne dédiée aux crédits de paiement du Fisac au sein de l'action n° 23, en portant sa **dotation à 30 millions d'euros en AE comme en CP.**

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 hausse des crédits serait gagée** sur l'action n° 05 « pilotage et soutien » du programme 305 « Stratégie économique et fiscale » et sur l'action n° 01 du programme 220 « Statistiques et études économiques », sur lesquelles il existe des gisements d'économies importants (dépenses de fonctionnement de l'Insee et subventions à la Banque de France).

**2. Les zones de revitalisation rurale, qui sont pourtant un outil indispensable au soutien à l'économie des territoires ruraux, sont elles aussi menacées**

Créées en 1995, les zones de revitalisation rurale (ZRR) ont pour objectif de compenser le différentiel d'attractivité que subissent les territoires ruraux. Ce dispositif «  *vise à compenser les handicaps territoriaux [et] fixe des dispositions dérogatoires modulant les charges imposées à chacun* »<sup>1</sup>.

Les ZRR permettent d'adapter le niveau de la fiscalité pour favoriser le développement de territoires moins bien dotés en services, tant publics que privés et dont la faible densité de population a des conséquences importantes sur le niveau d'activité. Comparée aux territoires les plus densément peuplés, l'attractivité des territoires ruraux est en effet limitée.

Vos rapporteurs considèrent que ce constat justifie le recours à une logique de traitement différencié : il est indispensable de conforter les choix de l'implantation en milieu rural en offrant des avantages spécifiques visant à compenser les difficultés inhérentes à la création et au développement de leurs activités.

De plus, il est nécessaire d'aider directement le maintien et le développement d'activités dans les territoires les plus fragiles en offrant notamment des exonérations fiscales à destination des entreprises.

Ces exonérations permettent, comme le soulignaient déjà les députés Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier dans leur rapport de 2014, «  *de sécuriser les projets en phase de démarrage en leur donnant une meilleure lisibilité financière et de pérenniser les activités en accompagnant dans la durée les petites entreprises* »<sup>2</sup>.

Ainsi, votre rapporteure spéciale Frédérique Espagnac a mené un travail de contrôle sur l'avenir des ZRR<sup>3</sup> avec nos collègues sénateurs Bernard Delcros et Rémy Pointereau. À l'issue de ce travail, les trois co-rapporteurs ont dressé plusieurs constats et appelé à des mesures d'urgence pour sauver les ZRR et en améliorer l'efficacité.

---

<sup>1</sup> Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

<sup>2</sup> Rapport d'information précité.

<sup>3</sup> [Sauver les zones de revitalisation rurale \(ZRR\), un enjeu pour 2020, rapport d'information de Bernard Delcros, Frédérique Espagnac et Rémy Pointereau, 9 octobre 2019.](#)

### **Les conclusions du rapport sur l'avenir des zones de revitalisation rurale**

Les zones de revitalisation rurale (ZRR) sont à la croisée des chemins. Au 1<sup>er</sup> juillet 2020, plus de 4 000 communes sortiront du zonage et 6 mois plus tard, au 31 décembre, les principaux dispositifs d'exonération fiscale arriveront à échéance s'ils ne sont pas renouvelés par le législateur. Depuis leur création en 1995 par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), les ZRR ont pour objectif de prendre en compte les difficultés spécifiques liées à l'implantation ou à la reprise d'activités en milieu rural, en ouvrant droit à des exonérations de fiscalité et à des allègements de cotisations patronales.

Fin 2018, dans un rapport réalisé au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, les députées Anne Blanc et Véronique Louwagie ont proposé de ne pas reconduire le dispositif d'exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés pour les créations ou reprises d'activités et de supprimer les dispositifs d'exonérations de cotisations sociales. Elles proposent que les économies réalisées soient reportées sur la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Aux yeux des trois co-rapporteurs, cette proposition est inadaptée car les ZRR constituent un dispositif de soutien direct aux activités économiques et de services et ne doivent pas être limitées à un rôle de soutien aux investissements des collectivités territoriales.

Alors que les intentions du Gouvernement concernant l'avenir des ZRR demeurent encore floues à ce stade, le rapport d'information sur l'avenir des ZRR dresse un état des lieux sincère des conséquences de la réforme opérée en 2015 et propose des pistes de réflexion visant à pérenniser les ZRR, tout en faisant évoluer le dispositif pour le rendre plus efficace, au bénéfice des territoires les plus fragiles.

À l'issue de leurs travaux, les trois co-rapporteurs ont dressé les constats suivants :

- le « label ZRR » constitue un outil indispensable à la prise en compte des fragilités structurelles des territoires ruraux en permettant de soutenir l'activité économique ;
- la réforme de 2015, dont l'ambition simplificatrice était louable, est désormais inadaptée à la nouvelle carte intercommunale de la loi NOTRe et a pu conduire à l'exclusion de communes pourtant fragiles ;
- les mesures financières associées au classement en ZRR constituent un soutien certes partiel mais déterminant pour le développement des territoires concernés ;

Dès l'examen du projet de loi de finances pour 2020, il est nécessaire de proroger jusqu'au 31 décembre 2021 la totalité des mesures en vigueur dans les ZRR pour l'ensemble des communes bénéficiant actuellement du dispositif. Cette période transitoire doit permettre de définir des critères plus adaptés pour tenir compte des fragilités des territoires et d'améliorer le ciblage ainsi que l'efficacité des dispositifs associés au zonage.

D'ici au 31 décembre 2021, préparer une réforme des ZRR à partir des leviers identifiés dans le rapport d'information. Des simulations ultérieures, réalisées dans le cadre d'une étude, permettront de chiffrer les mesures proposées par les trois co-rapporteurs et de définir les seuils les plus adaptés aux besoins des territoires ruraux. Cette réforme devra définir des critères de classement permettant des zonages plus justes et différenciés en fonction du degré de fragilité des territoires ruraux et de proportionner les dispositifs de soutien au niveau de fragilité des territoires, à travers des bouquets d'aides renforcés, ainsi qu'un meilleur accompagnement des acteurs concernés par les ZRR dans le cadre d'une clarification de la gestion du dispositif.

*Source : rapport d'information n° 41 (2019-2020), Sauver les zones de revitalisation rurale (ZRR), un enjeu pour 2020 de Bernard Delcros, Frédérique Espagnac et Rémy Pointereau*

### **3. La réduction des ressources affectées aux chambres de commerce et d'industrie menace les activités du réseau**

Les missions des chambres de commerce et d'industrie sont en partie financées par une taxe additionnelle sur les impôts économiques locaux, la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie (TFC).

La ressource fiscale **représente 24 % de l'ensemble des ressources des CCI en 2018**. Les missions de représentation, de conseil et d'accompagnement des entreprises sont les principales bénéficiaires de cette taxe affectée.

Surtout, le recours à une taxe affectée répond à la pluralité des missions du réseau consulaire, interlocuteur indispensable du développement économique des territoires. Par exemple, lors de la crise des Gilets jaunes, les CCI ont su montrer leur utilité en accompagnant les entreprises et commerces touchés par ce mouvement social.

Grâce à la TFC, les chambres du réseau consulaire ne facturent qu'une partie de leurs prestations aux entreprises et adaptent leurs coûts à leurs interlocuteurs. Ainsi, les TPE et PME peuvent bénéficier gratuitement d'un certain nombre de services, ce qui constitue un levier important dans l'accompagnement des entreprises en croissance.

La loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE)<sup>1</sup> a cependant opéré une profonde réforme des CCI, tant du point de vue de leurs missions que de celui de leur financement.

Le contrat d'objectifs et de performance signé **le 15 avril 2019 par le ministre de l'économie et des finances et le président de CCI France fixe cinq priorités aux CCI** et flèche la TFC vers ces différentes actions : entrepreneuriat, appui aux entreprises dans leurs mutations, accompagnement des entreprises à l'international, représentation des entreprises et appui aux territoires.

Ainsi, alors que plus de 160 millions d'euros de TFC étaient consacrés à la formation en 2018, la **répartition des produits de cette taxe doit désormais évoluer et se concentrer sur le cœur de métier du réseau consulaire, le soutien et le conseil aux entreprises**.

La trajectoire de baisse de la TFC proposée par le Gouvernement est particulièrement exigeante et **risque de pénaliser fortement le réseau des chambres consulaires**. Si les CCI bénéficiaient en effet il y a quelques années d'importants fonds de roulement, des prélèvements ont été opérés<sup>2</sup> et la situation des CCI pourrait désormais se dégrader fortement compte tenu de la baisse des ressources prévue à l'article 15 du projet de loi de finances pour 2020.

---

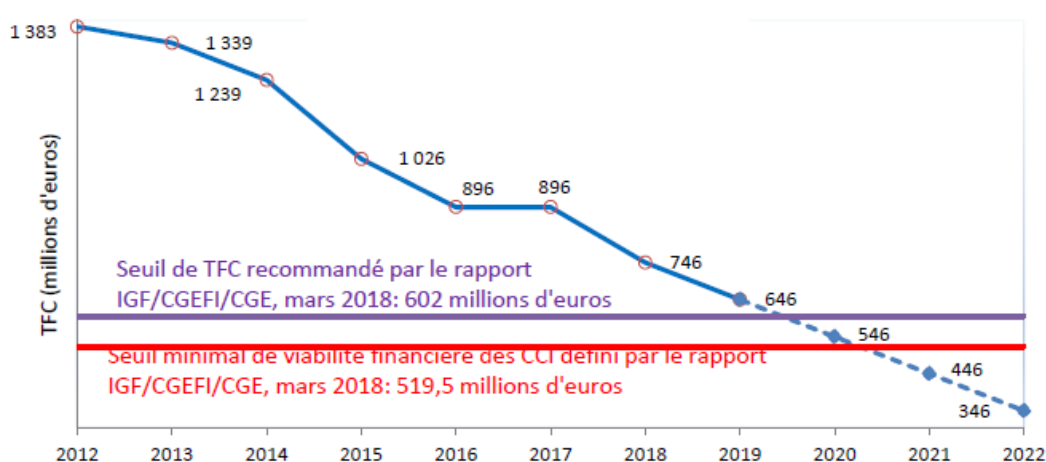
<sup>1</sup> [Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.](#)

<sup>2</sup> Pour 170 millions d'euros en 2014 et 500 millions d'euros en 2016.



Le rapport de la mission de l'Inspection générale des finances, du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies et du Contrôle général économique et financier (IGF/CGEIIET/CGEfi) publié en mars 2018<sup>1</sup> indiquait que si **une réduction des moyens était possible à hauteur de 170 millions d'euros, elle devait être accompagnée d'un recentrement global des missions du réseau consulaire**. La trajectoire de réduction de la TFC proposée par le Gouvernement va cependant bien au-delà de cette réduction puisqu'elle s'établit à 400 millions d'euros jusqu'en 2023.

### Trajectoire des recettes de TFC affectées aux CCI



Source : CCI France

La baisse des ressources ne pourra donc 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 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.).

Dans ce contexte, vos rapporteurs spéciaux demandent à tout le moins que **la réduction de la taxe pour frais de chambre fasse l'objet d'une révision régulière, afin que les effets de la réduction de la TFC puissent**

<sup>1</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 (CGEIIET) et du Contrôle général économique et financier (CGEfi), mars 2018.*

être clairement identifiés et que la trajectoire puisse être revue en conséquence.

### III. LES ADMINISTRATIONS ET AUTRES ACTEURS PUBLICS POURSUIVENT LEUR CONTRIBUTION À L'EFFORT DE RÉDUCTION DES DÉFICITS

#### A. DES ADMINISTRATIONS QUI CONTINUENT À RÉDUIRE LEURS RÉSEAUX ET À REVOIR LEURS MISSIONS

En plus de la réduction du format des interventions en faveur des entreprises, l'autre caractéristique majeure de la mission « Économie » est la **poursuite de l'effort fourni par les administrations** pour réduire leurs moyens et leurs effectifs.

Le schéma d'emplois de la mission « Économie » prévoit une **réduction de 262 ETP en 2020**, soit le même niveau qu'en 2019 (264 ETP) mais une baisse sensiblement plus élevée que les années précédentes (-144 ETP en 2017 et -182 ETP en 2018).

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

#### 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)			
	Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	Écart 2020/2019	Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	Écart 2020/2019
<b>P 134</b>	4 861	4 802	4 610	- 192	- 84	- 167	- 155	12
<b>P 220</b>	5 263	5 255	5 178	- 77	- 82	- 67	- 67	0
<b>P 305</b>	1 565	1 488	1 458	- 30	- 21	- 30	- 40	- 10
<b>Total pour la mission</b>	<b>11 689</b>	<b>11 545</b>	<b>11 246</b>	<b>- 299</b>	<b>- 187</b>	<b>- 264</b>	<b>- 262</b>	<b>2</b>

Source : réponses au questionnaire budgétaire. Hors programme 343

La direction générale des entreprises (DGE) porte l'essentiel des **réductions d'effectifs de la mission** avec une baisse de 123 ETP. Cette réduction représente 9 % du nombre total d'ETP de la direction en 2019. Ces suppressions de postes concernent **principalement les services déconcentrés**, soit les directions régionales des entreprises, de la concurrence et de la consommation (Direccte), qui continueront à être **recentrées « sur un nombre restreint de priorités complémentaires aux compétences exercées par les régions : accompagnement des entreprises en difficulté, développement des**

*filères stratégiques, innovation<sup>1</sup> ». Cette évolution du réseau de la DGE témoigne également du désengagement de l'État au profit de la compétence régionale pour soutenir l'économie des territoires.*

En effet, tirant les conséquences de la loi NOTRe et des compétences accrues des régions en matière de développement économique, les missions des Direccte sont progressivement redéfinies. **Au sein des pôles « Économie Entreprises Emploi » (3E) des Direccte seul un nombre restreint de priorités stratégiques est maintenu.** Il s'agit du suivi des grandes filières stratégiques, du soutien à l'innovation et de l'accompagnement des entreprises en difficultés, avec la poursuite de l'activité des commissaires aux restructurations et de la prévention des difficultés des entreprises.

Dans chaque région a été créé un « *service économique de l'État en région* » (SeEr), chargé de la mise en œuvre de ces missions. Ces services sont composés en moyenne de onze agents par région, **soit une réduction de 75 % des effectifs antérieurs pour un total de 134 ETP au niveau national.** Ils ont été installés le 11 avril 2019, par la secrétaire d'État Agnès Pannier-Runacher.

De plus, le Gouvernement souhaite aller dans le sens d'une régionalisation complète de la politique des pôles de compétitivité et limiter son intervention en faveur des entreprises fragiles ou en difficulté pour céder la place aux régions. Des expérimentations ont été lancées en ce sens dans deux régions : Bourgogne Franche-Comté et Centre Val de Loire.

Sans remettre en cause le recentrage des missions des Direccte, **vos rapporteurs spéciaux regrettent que l'information concernant les évolutions des missions de l'État en région soit aussi limitée** et que rien dans les documents budgétaires ne permette de distinguer ce qui relève de la modernisation de l'action de l'État et ce qui pourrait avoir trait à un désengagement de l'État du développement économique régional.

**La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)** voit ses effectifs se stabiliser en 2020. Cette trajectoire répond à l'objectif prioritaire de renforcement de la lutte contre la fraude.

D'après les documents budgétaires, la DGCCRF «*s'attachera à concentrer ses forces sur son cœur de métier, les enquêtes au service de la lutte contre les fraudes économiques. Elle ciblera plus particulièrement ses actions en prenant compte les nouveaux modèles économiques et les risques émergents.* »

Vos rapporteurs ne peuvent que se féliciter de la stabilisation des effectifs de la DGCCRF qui exercent des missions indispensables de régulation des marchés et de protection des consommateurs.

---

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

En 2020, la direction générale du Trésor devrait quant à elle continuer à rationaliser son réseau de services économiques à l'étranger avec la suppression de 40 ETP en 2020. Entre 2009 et 2018, l'effectif des services économiques à l'étranger est ainsi passé de 1 339 à 622 agents<sup>1</sup>, soit une baisse de 54 %.

Cet effort se traduit sur le titre 2 du programme 305, qui affiche une nette diminution de 3,5 % en 2020 (soit 5,5 millions d'euros).

Concernant l'Insee (programme 220), les crédits du programme sont en **baisse de 12 millions d'euros en AE (soit - 2,80 %) et de 8,4 millions d'euros en CP**. Les plafonds d'emploi sont également en diminution, avec une réduction de 77 ETPT du plafond d'emploi (soit une baisse de 0,15 %). Cette réduction s'inscrit dans la démarche stratégique Insee 2025. Parmi les objectifs de l'Insee fixés dans la convention d'objectifs et de moyens signée avec l'État figurent la modernisation des enquêtes auprès des ménages, l'innovation et la dématérialisation des statistiques d'entreprise et le développement de nouveaux contenus, notamment vidéo.

En revanche, les autorités administratives indépendantes de la mission voient leurs effectifs augmenter. L'Autorité de la concurrence et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) connaîtront respectivement une hausse de 9 ETP (+ 4,74 %) et de 10 ETP (+ 6 %)

## ***B. L'INSTITUT NATIONAL DE LA PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE, UN POINT D'ALERTE***

### **1. La Cour des comptes a dressé un constat sévère sur la situation de l'Institut national de la propriété industrielle**

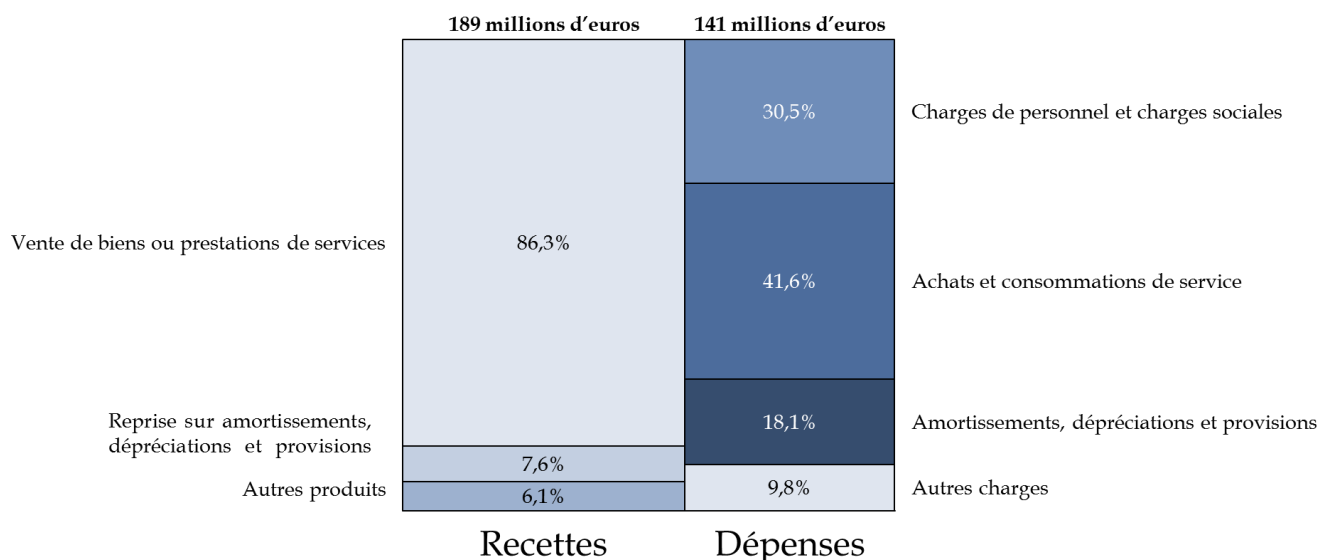
Vos rapporteurs spéciaux ont été alertés par un référé de la Cour des comptes, en date du 27 mai 2019, sur l'Institut national de la propriété industrielle. Sur le programme, cet Institut ne fait l'objet d'aucune subvention budgétaire dans la mesure où son financement est essentiellement assuré par des redevances payées par les dépositaires de brevets.

**Les recettes de l'INPI sont bien supérieures à ses dépenses pour l'exercice 2018 (49 millions d'euros d'excédents de gestion).** Dans son référé, la Cour dénonce un modèle économique favorisant une gestion dispendieuse, qui permet d'accumuler les excédents sans aucun effort. D'après la Cour, cette situation **aurait été à l'origine de nombreux dysfonctionnements : processus d'achats défectueux, gestion immobilière défailante, absence de réelle supervision de la part de la tutelle ainsi que des faiblesses dans la politique de gestion des ressources humaines.**

---

<sup>1</sup> Source : réponses au questionnaire budgétaire.

### Compte de résultat de l'INPI en 2018



Source : commission des finances, d'après le bilan annuel d'activité de l'INPI

## 2. Les recommandations de la Cour sont en cours de mise en œuvre par la nouvelle direction de l'INPI

Au vu du bilan sévère dressé par la Cour des comptes sur la situation de l'INPI, vos rapporteurs spéciaux ont tenu à auditionner son directeur général, Pascal Faure. Celui-ci a pu faire état des évolutions intervenues dans la gestion de l'institut. En effet, **depuis 2016, deux directeurs généraux se sont succédé à la tête de l'Institut** et ont engagé un certain nombre de réformes visant à résoudre les défaillances dénoncées par la Cour.

Les recommandations du référé ont été globalement suivies ou mises en chantier. Une commission consultative d'attribution des marchés à laquelle assistent le contrôleur budgétaire, l'agent comptable, le chef de pôle marché public et le responsable de l'audit interne, est désormais présidée par une personnalité extérieure. **Elle émet un avis sur chaque marché supérieur à 100 000 euros.** De plus, un audit interne indépendant a été mis en place.

Les montants des redevances **sont en train d'être réformés.** Aujourd'hui, la redevance pour le dépôt d'un brevet s'élève à 636 euros pour une grande entreprise et à 318 euros pour une PME, un laboratoire de recherche ou un particulier. L'équilibre financier correspond à un maintien du brevet d'au moins 12 ans.

La mise en place d'un schéma directeur informatique et de la comptabilité analytique a été retardée par la mise en œuvre des réformes contenues dans la loi PACTE. En effet, cette loi modifiant en profondeur les règles applicables aux brevets, ces deux chantiers ne peuvent être utilement lancés avant que les conséquences de la loi PACTE ne soient précisément mesurées sur l'activité de l'INPI.

### **Les conséquences de la loi PACTE sur l'activité de l'INPI**

La loi PACTE modifie les règles applicables à la protection propriété industrielle en renforçant la solidité juridique des titres délivrés et en plaçant la France parmi les meilleurs standards en matière de propriété industrielle. Deux objectifs étaient ainsi poursuivis : améliorer l'attractivité de la France pour la protection de la priorité industrielle et renforcer la crédibilité des entreprises françaises à l'international en leur offrant des titres plus robustes.

En matière de marques comme de brevets, l'examen au fond sera approfondi.

D'une part, en matière de brevets, la loi PACTE permet à l'INPI de rejeter directement les demandes de brevet qui ne présentent pas de caractère inventif, ce qui était jusqu'alors la prérogative exclusive des juridictions. Ainsi, l'inventivité des brevets se trouve évaluée a priori et non a posteriori devant des juridictions, ce qui renforce leur robustesse. Afin de procéder à l'examen de l'inventivité des brevets, l'INPI a recruté quinze nouveaux ingénieurs (sous plafond d'emploi).

D'autre part, la loi PACTE ouvre la possibilité de contester la validité d'un brevet ou d'une marque directement devant l'INPI. Cette procédure est plus souple et plus accessible pour les petites et moyennes entreprises. Cette mesure entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2020.

Ces évolutions majeures permettront de rendre les brevets délivrés plus robustes et donc de renforcer l'attractivité de l'INPI.

*Source : audition de l'INPI*

### **3. La France doit impérativement relever les défis de la propriété intellectuelle dans l'économie de demain**

Les entreprises françaises souffrent d'un déficit de culture de la propriété intellectuelle. Il est fréquent que des petites et moyennes entreprises (PME) ne pensent à protéger leur propriété intellectuelle que lorsqu'un concurrent s'est déjà saisi de leurs innovations.

Il est dès lors **indispensable de mieux sensibiliser le monde de l'entreprise et les laboratoires à la culture de la protection de l'innovation**. L'INPI mène à cet égard de nombreuses actions de sensibilisation qui doivent être poursuivies à tous les niveaux.

Vos rapporteurs estiment que la **propriété intellectuelle devrait être davantage intégrée aux formations supérieures, en particulier dans les cursus d'ingénieur**. L'INPI doit continuer à développer son offre de

formation continue, vers les entreprises, mais également en direction de juges spécialisés en propriété intellectuelle.

Pour saisir toutes les **opportunités de l'économie de la connaissance qui est, à n'en pas douter, l'économie de demain, la France doit se doter d'un institut performant et à la gestion irréprochable.**

Vos rapporteurs plaident ainsi pour les efforts fournis actuellement par la direction de l'institut soient poursuivis. **Les excédents de gestion doivent être réinvestis pour continuer à améliorer la qualité de la protection de l'innovation.** Pour assurer l'attractivité de la France, l'INPI doit impérativement être aligné sur les meilleurs standards au niveau mondial, et ce, sur tous les plans.

### **C. LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME FONT L'OBJET D'UNE RATIONALISATION DE LEURS MOYENS**

#### **1. Les conséquences de la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) sur le programme 134**

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a été créée par la loi du 22 juillet 2019<sup>1</sup> et sera opérationnelle dès le 1<sup>er</sup> janvier prochain. Cette nouvelle agence est issue de la fusion **du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), de l'Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et de l'Agence du numérique.**

Ainsi, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020, le programme 134 a transféré vers le programme 112 « impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », les crédits relatifs :

- à la masse salariale de l'Agence du numérique (2 millions d'euros en AE et CP) et 28 ETP ;

- aux subventions accordées aux organismes du réseau national de médiation numérique et aux marchés de prestations relatifs aux portails internet de l'Agence numérique à hauteur de 400 000 euros ;

- à la subvention pour charges de service public de l'EPARECA (à hauteur de 5,8 millions d'euros en AE et CP) et 43 ETP.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

## 2. Les moyens et effectifs des opérateurs du programme 134 sont contraints

Le plafond d'emploi de Business France est en légère baisse, afin de tenir compte de la convention d'objectifs et de moyens signée entre l'agence, ses tutelles et le ministre de l'Action et des comptes publics. Le plafond de l'Agence nationale des fréquences (ANFr) est quant à lui relativement stable (- 2 ETPT).

### 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)			
	Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	Écart 2020/2019	Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	Écart 2020/2019
<b>Business France</b> (fusion AFII et Ubifrance)	1 493	1 493	1 473	- 20	- 25	- 20	- 20	0
<b>INPI</b> - Institut national de la propriété industrielle	681	728	726	- 2	- 15	- 5	- 2	3
<b>ANFr</b> - Agence nationale des fréquences	292	299	297	- 2	0	-3	0	3
<b>Total pour la mission</b>	<b>2 466</b>	<b>2 520</b>	<b>2 496</b>	<b>- 24</b>	<b>- 40</b>	<b>- 28</b>	<b>- 22</b>	<b>6</b>

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

Après une forte hausse en 2019, 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), **la subvention pour charges de service public de l'ANFr demeure à peu près stable en 2020**. En revanche, la subvention accordée à Business France continue à diminuer suivant le rythme défini par la convention d'objectifs et de moyens (COM 2018-2022) signée le 27 décembre 2018.



### Évolution de la subvention à Business France

(en milliers d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022
Montant de la subvention	95 120	92 760	90 120	87 620	85 120

En effet, Business France poursuit une démarche de rationalisation, notamment de sa présence à l'étranger. Les évolutions tiennent principalement au redéploiement en France d'effectifs pour la mise en place d'un réseau de proximité dans le cadre de la « Team France Export » et au transfert à des opérateurs privés, à titre expérimental, des activités de l'agence à l'étranger.

Vos rapporteurs considèrent que l'effort de réduction des moyens et des effectifs demandé à Business France est un signal négatif. Cet opérateur est en effet indispensable à l'internationalisation des TPE/PME. Conjugué à la baisse des ressources des CCI, c'est l'internationalisation des entreprises qui est directement menacée. La réduction de la subvention à Business France est donc en contradiction avec l'objectif prioritaire d'internationalisation de notre économie.

### Évolution des subventions aux opérateurs du programme 134

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

	Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	Evolution PLF 2020/LFI 2019
<b>ANFr</b> - Agence nationale des fréquences	31 640 474	39 930 000	40 050 000	120 000 0,3 %
<b>Business France</b> (fusion AFII et Ubifrance)	93 794 486	92 759 558	90 120 113	- 2 639 445 -2,8 %
<b>EPARECA</b> - Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux	5 812 925	5 837 301		
<b>Total mission (hors EPARECA)</b>	<b>125 434 960</b>	<b>132 689 558</b>	<b>130 170 113</b>	<b>- 2 519 445 - 1,9 %</b>

#### **IV. L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES À L'INTERNATIONAL A ÉTÉ UTILEMENT RENFORCÉ PAR LES APPORTS DE LA « TEAM FRANCE EXPORT »**

En 2018, le solde commercial de la France, s'est creusé, avec un déficit de 25,6 milliards d'euros, contre 21,7 milliards d'euros en 2017. Le fort déficit de la balance des biens est à l'origine de cette situation avec un déficit de 59,9 milliards d'euros. En revanche, les services et le négoce international sont en excédent (respectivement de 28 et 9,8 milliards d'euros).

Au-delà du déficit de compétitivité dont peuvent souffrir certaines entreprises françaises, ces difficultés s'expliquent par d'importantes défaillances dans l'accompagnement des PME à l'internationalisation. La France se caractérise en effet par **la faiblesse du nombre d'entreprises exportatrices, qui est d'environ 125 000, soit trois fois moins qu'en Allemagne.**

**À cet égard, la création au 1<sup>er</sup> janvier 2015 de Business France<sup>1</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.

La convention d'objectifs et de moyens (COM 2018-2022) signée le 27 décembre 2018 fixe en ce sens cinq objectifs à Business France pour améliorer son soutien à l'export :

- renforcer la présence territoriale en France du projet « Team France Export » et étendre son réseau à l'étranger en passant de 65 pays en 2019 à 85 pays en 2022 ;
- mettre en place des outils numériques, via le déploiement d'un outil de gestion de relation clients (CRM) commun entre Business France et les CCI, et des plateformes régionales de solution ;
- renforcer l'accompagnement à l'export des PME et ETI françaises ;
- renforcer l'internationalisation de l'économie française ;
- participer à l'effort de rationalisation de la dépense publique.

**En France, 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.**

---

<sup>1</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).

### **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**.

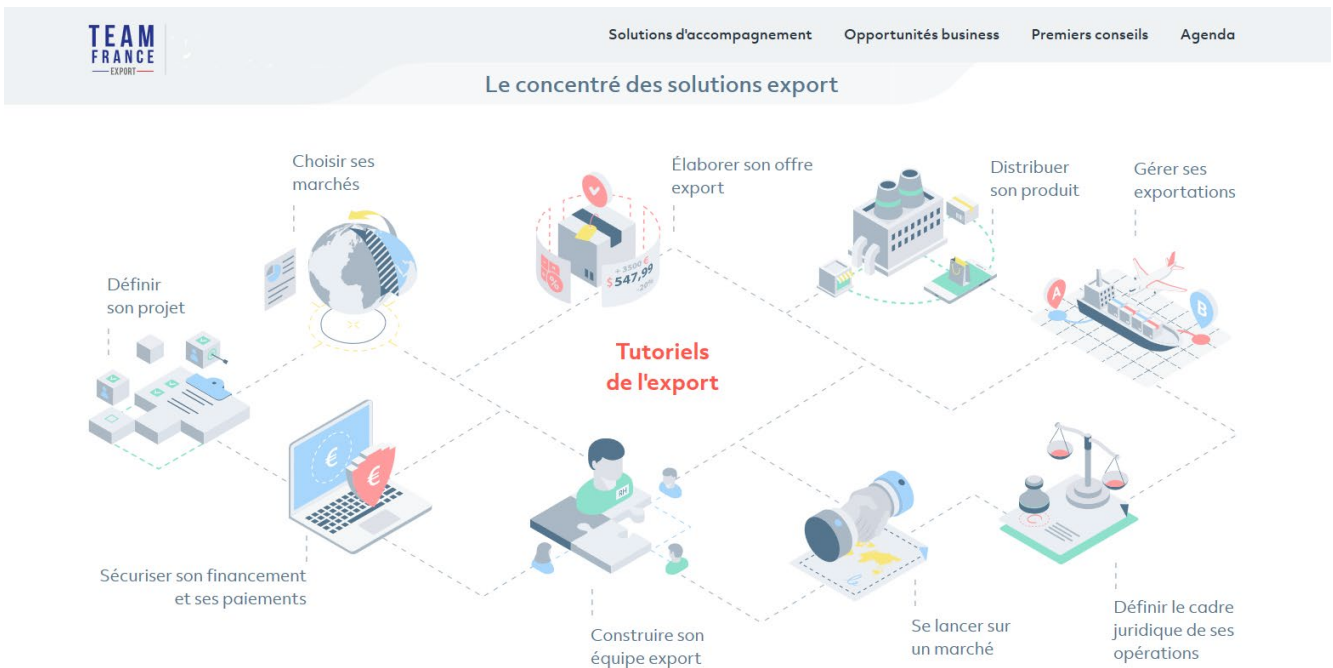
**Business France affectera des équipes au sein des CCI régionales** pour étoffer les guichets uniques mais surtout **introduire une approche par portefeuille** d'entreprises pour les agents de Business France et des réseaux consulaires en régions, en complément de celles d'ores et déjà aujourd'hui affectées 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, d'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. Un accord a été signé entre Business France et CCI France en mai 2019 pour organiser cette coopération et permettre de rendre la plateforme opérationnelle en juin.

## Plateforme de solution de la Team France Export



Source : plateforme régionale de solution<sup>1</sup>

Le site internet contient à la fois une base d'information, avec des contenus pédagogiques sous forme de vidéos, de fiches sectorielles, de statistiques et d'informations sur les marchés. **Il propose également des actions regroupées au sein de la « place de marché des solutions » permettant d'accompagner les entreprises dans les différentes étapes de l'internationalisation de son activité** (préparation à l'export, financement des aides, prospection, gestion des flux, déplacements). Des conseils spécifiques permettent d'accompagner les entreprises dans leurs démarches d'e-export.

De plus la plateforme permet **d'orienter les entreprises vers un certain nombre de services rendus par les membres de la Team France Export ou des opérateurs publics ou privés comme Bpifrance, la direction générale des douanes et des droits indirects, l'INPI ou encore l'APEC ou Pôle emploi pour le recrutement de cadres ou des fédérations privées d'exportation.**

Ce site internet doit être prolongé 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. L'outil est déjà utilisé et offre une base de données importante en matière d'export. Plus de 100 000 entreprises exportatrices y sont recensées et les informations les concernant sont régulièrement mises à jour.

<sup>1</sup> [Site internet de la team France Export](#)

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.**

Les PME et ETI peuvent désormais s'adresser à un guichet unique en région, qui s'appuie sur un dispositif unifié, complet et personnalisé d'accompagnement.

Ainsi, dans les territoires, **le guichet unique se traduit par la mise en place d'équipes conjointes de Business France avec les CCI et Bpifrance pour former un réseau de 235 « conseillers internationaux »** chargés d'accompagner les entreprises exportatrices. Parmi ces 235 conseillers internationaux, 159 sont issus des chambres de commerce régionales ; 38 sont de Business France et ont été placés au sein des CCI et 38 sont des chargés d'affaires internationaux issus de Business France et placés dans le réseau régional de Bpifrance.

D'après l'audition menée par vos rapporteurs des représentants de CCI France, **la mise en place de la *Team France Export* se déroule dans de très bonnes conditions.**

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

## V. LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT

**Le programme 343 porte une partie de la participation de l'État au financement du plan France Très haut débit,** qui s'élève au total à 3,3 milliards d'euros d'ici à 2022, 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.

L'année 2020 est marquée par la montée en puissance des CP du plan FTHD, ils passent de 163 millions d'euros en 2019 à 440 millions d'euros en 2020.

**Vos rapporteurs tiennent à souligner les informations très lacunaires transmises par le Gouvernement concernant le plan FTHD.** En effet, les informations fournies dans le projet annuel de performances sont très limitées et le ministère n'a pour l'essentiel apporté aucune réponse au questionnaire de vos rapporteurs.

## 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 ;

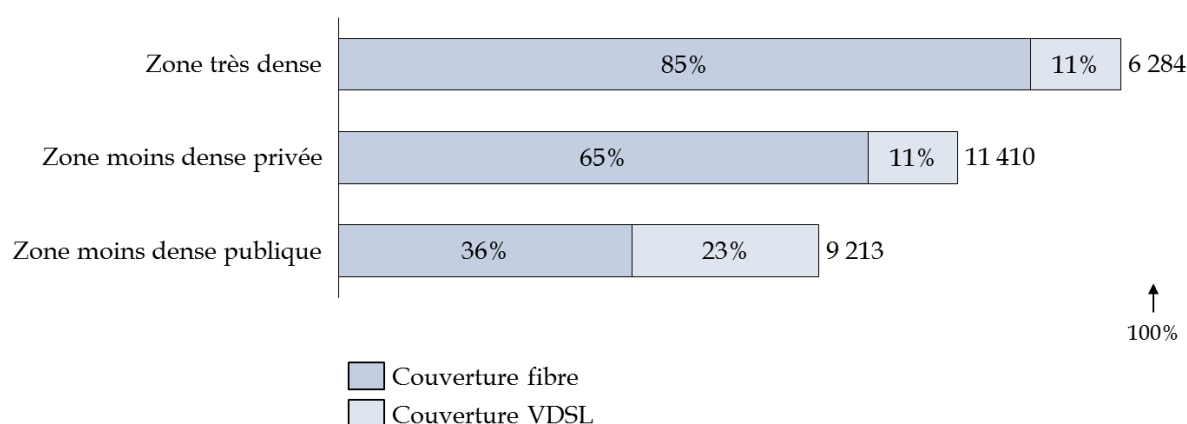
- **13 à 14 milliards d'euros dans la zone d'initiative publique, sous forme de « réseaux d'initiative publique » (RIP)**. Dans ces territoires moyennement ou peu denses, qui regroupent **45 % de la population**, le déploiement se fait à l'*initiative des collectivités territoriales et est financé à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

### État d'avancement du déploiement du réseau très haut débit

(en milliers, nombre de locaux concernés)



Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs

L'année 2020 marque, comme prévu, le renforcement des décaissements effectifs. L'essentiel des AE prévues ont déjà été consommées, 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>). Cependant, 3,3 millions d'euros d'AE sont prévus pour 2020.

Concernant le budget de l'État, l'avancement du plan France Très haut débit est conforme à la prévision initiale. 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.

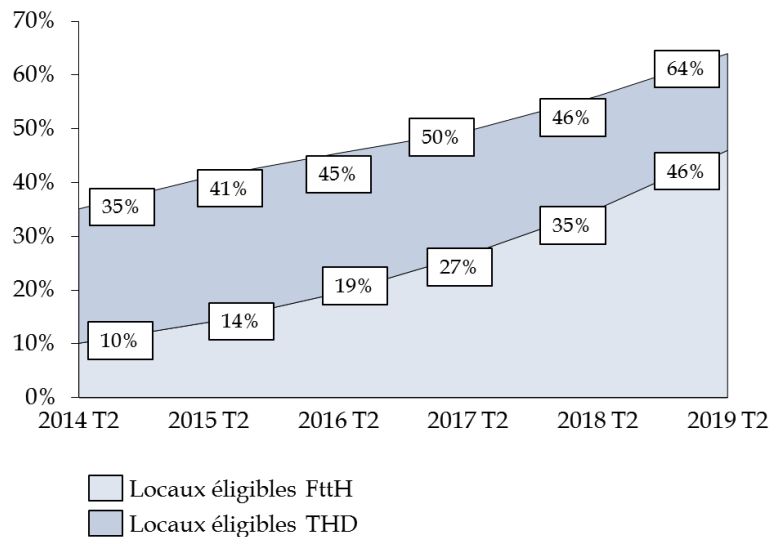
En 2018, 58 % seulement des locaux disposaient d'une couverture en très haut débit. De plus, la couverture en fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH) de l'ensemble des locaux du territoire est loin d'être réalisée. La Commission européenne<sup>2</sup> a fixé, pour 2025, l'objectif d'une couverture totale

<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> Commission européenne, Communication, Connectivité pour un marché unique numérique compétitif – Vers une société européenne du gigabit, 14 septembre 2016.

des locaux à 100 mégabits par seconde soit la mise en place de la fibre jusqu'à l'ensemble des abonnés.

### 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)



Source : commission des finances, d'après les données publiques du plan FTTHD

Le déploiement de la fibre est cependant beaucoup plus rapide dans les zones d'initiative privée que dans les zones d'initiative publique.

Cette situation est en partie 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.

**Vos rapporteurs se félicitent que ce guichet puisse être rouvert dans 25 départements** à la suite de l'annonce, le 18 septembre 2019 du ministre Julien Denormandie. Une enveloppe de 140 millions d'euros issus du reliquat des AE du plan FTHD devrait permettre de cofinancer les 500 millions d'euros nécessaires pour permettre l'accès à la fibre de plus de 2,5 millions de locaux. Il ne s'agit que d'un financement partiel mais qui contribuera à déployer des solutions de long terme pour l'ensemble des territoires.

D'autre part, la mise en place du guichet « Cohésion numérique » pour un montant global de 150 millions d'euros permet 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 ont déjà salué cette initiative, ils souhaitent **que soit portée une vigilance particulière 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.

---

<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.



## LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES 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 2020, **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 2020 se situent au même niveau qu'en 2019, à seulement 50 000 d'euros**, contre 250 000 euros en 2018 et 450 000 euros en 2017. **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). **On peut légitimement s'interroger sur le maintien d'un programme dédié au sein du présent compte de concours financiers.**

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

**Équilibre en PLF 2020 et en LFI 2019 du compte de concours financiers  
« Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »**

*(en euros) (crédits de titre 7)*

PLF 2020	Recettes	Crédits AE	Crédits CP	Solde (en CP)
<b>Programme 861</b> - Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	0	50 000	50 000	- 50 000
<b>Programme 862</b> - Prêts pour le développement économique et social	0	75 000 000	75 000 000	- 75 000 000
<b>Programme 868</b> - Prêts et avances pour le développement du commerce avec l'Iran	0	0	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	450 000 000	- 450 000 000
<b>Total PLF 2020 :</b>	<b>0</b>	<b>75 050 000</b>	<b>525 050 000</b>	<b>- 525 050 000</b>

LFI 2019	Recettes	AE	CP	Solde
<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 LFI 2019 :</b>	<b>7 053 000</b>	<b>150 050 000</b>	<b>325 050 000</b>	<b>- 317 997 000</b>

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

## 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)**.

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 très fort déséquilibre du compte cette année encore. Alors que 75 millions d'euros sont prévus** en AE et en CP pour 2020, aucune recette n'est prévue.

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

### 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.

Les prêts consentis par l'État à Bpifrance devaient au départ 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 ».

**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>1</sup>**, le directeur général de la banque estimant que « *les conditions ne sont pas réunies* » et que « *les sanctions sont punitives pour les entreprises* ».

**Prenant acte de ces circonstances, le présent compte de concours financier ne comporte plus aucun CP ni aucune AE. Vos rapporteurs spéciaux considèrent que sa suppression doit être envisagée.**

---

<sup>1</sup> Source : Reuters, conférence de presse du 24 septembre 2018.

#### 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).

Le contrat de prêt a été signé le 20 décembre 2018 **pour une durée de 40 ans** à compter du 11 février 2019, à un taux fixe de **3,2 %** suivant des échéances semestrielles, **à partir de 2024**. **La société devra rembourser l'État à partir de 2024 grâce aux recettes liées à l'utilisation de l'infrastructure et au produit de la taxe dite « Contribution spéciale CDG-Express »** (voir encadré ci-dessous).

Ce contrat a consommé l'intégralité des autorisations d'engagement dédiées (**1,7 milliard d'euros**), les crédits de paiement n'étant consommés qu'à partir des premiers versements, qui sont intervenus à partir d'avril 2019. Ce programme représente désormais une part prépondérante du compte de concours financier et devra donc faire l'objet d'un suivi approfondi, notamment au regard des objectifs de mise en service de la ligne express Paris-Roissy.

**Par ailleurs, le Gouvernement ayant annoncé le 29 mai dernier le report de la mise en service de la ligne CDG Express à fin 2025**, des avenants au contrat de concession et au contrat de crédit sont en cours de négociation avec le concessionnaire pour prendre en compte cette annonce.

S'agissant des CP au sein du compte de concours financier pour 2019 et 2020, le décalage n'a que des conséquences très limitées. **Les crédits votés pour 2019 devraient être consommés dans leur intégralité (275 millions d'euros)**. Les CP demandés pour 2020 s'élèvent quant à eux à **450 millions d'euros et tiennent compte du décalage de la livraison de la ligne**.

### 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 était initialement prévue en 2023 afin qu'elle puisse être opérationnelle lors des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Fin mai dernier, le Gouvernement a annoncé un report de la date de livraison de la ligne.

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*

---

<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.



## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### SUR LA MISSION « ÉCONOMIE »

À l'initiative de nos collègues rapporteurs spéciaux de la mission de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Mme Olivia Grégoire et M. Xavier Roseren, la ligne budgétaire dédiée des garanties octroyées aux entreprises par Bpifrance a été rétablie.

Le niveau de cette dotation, **d'un montant de 10 000 euros, demeure limité mais permet de conserver un lien avec le programme 134 et le financement budgétaire des missions de garantie de Bpifrance.** En effet, le financement par recyclage de dividende nuit gravement à la lisibilité budgétaire des crédits de Bpifrance et donc au contrôle parlementaire sur ce sujet. Compte tenu de l'importance de ces garanties pour le développement des TPE et des PME, vos rapporteurs spéciaux souhaitent que les modalités de financement des garanties Bpifrance soient clarifiées par le Gouvernement.

Selon les mots mêmes de la secrétaire d'État Agnès Pannier-Runacher, l'amendement permet de maintenir un « *cordon ombilical* » à destination de Bpifrance<sup>1</sup>.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du **Gouvernement n° II-25 minorant de 3,26 millions d'euros en autorisations d'engagements et en crédits de paiement les crédits de la mission « Économie ».** Cet amendement tire les conséquences, pour la mission, des votes intervenus dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2020 (minoration de 15 millions d'euros), ainsi que du rendez-vous salarial du 2 juillet 2019 concernant la revalorisation du barème de remboursement des frais de repas pour les agents publics en formation ou en mission (majoration de 1,86 million d'euros).

Cette réduction des crédits représente 2,1 millions sur les programmes 134 et 1,2 millions d'euros sur le programme 305.

---

<sup>1</sup> [Compte rendu de la séance publique du jeudi 31 octobre 2019, Assemblée nationale.](#)

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

À l'initiative du Gouvernement, un amendement de crédit a été adopté sur le compte de concours financier et vise à ouvrir une ligne nouvelle de crédits réservée aux prêts octroyés dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA). Cette ligne crée donc un nouveau programme au sein du compte de concours financiers, doté de 200 millions d'euros en AE et de 100 millions d'euros en CP.

**En 2020, cette opération permettra d'octroyer un prêt de 200 millions d'euros à la société *Soitec*, dont 100 millions d'euros seront débloqués dès 2020. Ce prêt, décidé depuis 2018, permettra à l'entreprise de maintenir son activité de production de semi-conducteurs.**

Cette activité est considérée comme stratégique au niveau européen et fait l'objet d'un projet important d'intérêt européen commun (PIIEC). Ce dispositif permet en effet aux États membres de soutenir des projets transnationaux d'importance stratégique et donc de passer outre l'interdiction des aides d'État sous certaines conditions.

**En parallèle et afin d'assurer la neutralité de l'opération, le Gouvernement a indiqué qu'il procéderait à l'annulation de 100 millions d'euros de CP et de 200 millions d'euros d'AE sur le programme 423, « accélération de la modernisation des entreprises » au sein de la mission « Investissements d'avenir ».**

La mise en place d'un prêt à une entreprise devant nécessairement passer par un compte de concours financiers (article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, LOLF), l'opération sera neutre budgétairement et vos rapporteurs sont en conséquence favorables au présent amendement.

## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### *ARTICLE 76 sexies (nouveau)*

#### **Demande de rapport sur les garanties publiques à l'export**

**Commentaire : le présent article consiste en une demande de rapport sur le suivi des garanties publiques à l'export.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

Les garanties publiques à l'export font régulièrement l'objet de demandes de rapport au Parlement.

Ainsi, le rapport prévu par l'article 8 de la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement proposait des pistes de modulation des garanties octroyées par l'État en soutien aux exportations de biens et services utilisés à des fins de production d'énergie à partir de ressources fossiles.

De même, le rapport demandé avant le 31 décembre 2018 par l'article 111 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 portait sur les possibilités de rationalisation et d'évolution des dispositifs de soutien, direct et indirect, à l'export et au développement des entreprises françaises à l'étranger.

#### **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

L'article 76 *sexies*, adopté par l'Assemblée nationale sur amendement du député Buon Tan, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires étrangères, prévoit le dépôt au Parlement, par le Gouvernement, avant le 31 mars 2020, d'un **rapport sur la gestion et l'évolution des garanties publiques à l'export**. Il est prévu que ce rapport procède à l'analyse des modalités de gestion de ces garanties, de l'évolution du nombre d'entreprises couvertes en assurance prospection et de l'équilibre technique à long terme de l'assurance-crédit. Il est en outre proposé qu'il présente les mesures prises ou envisagées afin que l'assurance-crédit contribue mieux à nos engagements internationaux en matière d'environnement.

Un sous-amendement également déposé par M. Buon Tan et adopté par l'Assemblée nationale précise que ce rapport devra également livrer une analyse de la contribution des garanties publiques au développement des exportations libellées en euros ainsi qu'une présentation des mesures qui permettraient de les mobiliser pour la promotion du rôle international de l'euro.

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

Compte tenu du très faible niveau des informations fournies dans les projets annuels de performance ou même dans les réponses au questionnaire de vos rapporteurs, **vos rapporteurs spéciaux sont favorables à cet article additionnel qui contribue à éclairer le Parlement sur la gestion des garanties publiques à l'export.**

Le rapport permettra également d'éclairer le Parlement sur les conséquences des grands chantiers entamés depuis plusieurs années concernant les politiques de soutien à l'export.

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

*ARTICLE 85 (nouveau)*  
*(Article 8 de la loi n°2010-237 du 9 mars 2010 de*  
*finances rectificative pour 2010)*

**Modification des règles de gestion applicables aux prêts consentis au titre du programme d'investissements d'avenir sur le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »**

**Commentaire : le présent article modifie les règles de gestion des prêts consentis au titre du compte de concours financier en permettant de confier la gestion à la Caisse des dépôts et consignations et à la BPI.**

## **I. LE DROIT EXISTANT**

En application de l'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **les prêts et avances consentis par l'État doivent être retracés sur des comptes de concours financiers.**

Cette règle est à l'origine de la création par amendement du Gouvernement d'un nouveau programme dédié au financement des prêts accordés aux entreprises dans le cadre du dernier programme d'investissement d'avenir (PIA3) sur le compte de concours financiers « *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* ».

D'autre part, l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificatives pour 2010 précise les **modalités d'attribution et de gestion des fonds issus de la mission « investissements d'avenir »**.

Le I de cet article confie **la gestion des fonds issus de la mission consacrée aux PIA à un certain nombre d'organismes gestionnaires**. Au-delà de l'Agence nationale de la recherche, explicitement évoquée, il est fait mention « d'autres établissements publics de l'État » et de « sociétés dans lesquelles l'État détient directement ou indirectement une majorité du capital ou des droits de vote », dont **la liste est fixée par décret**.

Le second alinéa du I de l'article 8 prévoit en outre que **la Caisse des dépôts et consignation peut concourir à la gestion de ces fonds**, après avis de la commission de surveillance, pour le compte de l'État ou des établissements et sociétés mentionnés dans le décret. Il convient de souligner que la Caisse des dépôts et consignation n'a pas la même compétence que les organismes mentionnés au premier alinéa. Elle ne peut s'en voir confier la gestion autonome.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent amendement permet que, **en plus des crédits de la mission « investissements d'avenir », la gestion des fonds ouverts sur les comptes de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » (III et V de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006) puisse également être confiée aux personnes mentionnées aux deux premiers alinéas du I de l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010.**

Cet amendement permet par conséquent **la gestion directe par la Caisse des dépôts et consignations, des prêts pour le compte de l'État dans le cadre du programme d'investissements d'avenir.** La compétence de la Caisse des dépôts et consignations en matière de gestion des fonds issus de la mission « investissements d'avenir » est ainsi plus large concernant les prêts consentis aux particuliers : elle peut y assurer la gestion de ces fonds et non plus seulement y concourir pour le compte d'établissements et sociétés.

Cet amendement vise en particulier à permettre le versement à l'entreprise *Soitec* du prêt de 200 millions d'euros qui lui est accordé au titre du plan « Nano 2022 ».

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article additionnel vise a priori à confier la gestion des prêts et avances consentis dans le cadre du PIA3 à la caisse des dépôts et consignations. Cette mission semble cohérente avec le rôle de la CDC.

De plus, **les règles du PIA3 garantissent un contrôle plus efficace du Parlement.** Sur les précédents PIA, les AE et les CP étaient libérés en une seule fois à l'entité gestionnaire et disparaissaient du compte de concours. Cette pratique ne permettait pas un suivi de l'utilisation de ces crédits par le Parlement et avait fait l'objet de critiques par la Cour des comptes<sup>1</sup>. **Les nouvelles modalités permettent d'assurer le contrôle continu du Parlement : si 200 millions d'euros sont prévus en AE, seuls 100 millions d'euros de CP seront effectivement libérés en 2020, les 100 millions restant devant être libérés en 2021.**

Vos rapporteurs spéciaux sont donc satisfaits par la mise en œuvre effective d'une programmation pluriannuelle des crédits alloués au PIA avec une programmation globale en AE, mais seulement annuelle en CP.

---

<sup>1</sup> Cour des Comptes (2015) : *Le Programme d'investissement d'avenir. Rapport public thématique.*

Dès lors, la création d'un programme sur le compte de concours financiers répondant à une contrainte fixée par loi organique, vos rapporteurs spéciaux émettent un avis favorable à ces nouvelles modalités de gestion des prêts consentis dans le cadre du PIA.

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





**LES AMENDEMENTS PROPOSÉS  
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PLF POUR 2020

SECONDE PARTIE  
MISSION ÉCONOMIE

N°	1
----	---

(n<sup>os</sup> 139, rapport 140, 146, 141)

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

présenté par

M. LALANDE et Mme ESPAGNAC  
au nom de la commission des finances

ARTICLE 38 (CRÉDITS DE LA MISSION)  
État B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Développement des entreprises et régulation dont titre 2	9 990 000		9 990 000	
Plan France Très haut débit				
Statistiques et études économiques dont titre 2		4 995 000		4 995 000
Stratégie économique et fiscale dont titre 2		4 995 000		4 995 000
<b>TOTAL</b>	<b>9 990 000</b>	<b>9 990 000</b>	<b>9 990 000</b>	<b>9 990 000</b>
<b>SOLDE</b>		<b>0</b>		<b>0</b>

**OBJET**

Le présent amendement vise à porter à 10 millions d'euros la ligne budgétaire allouée aux garanties de Bpifrance telle que rétablie par l'Assemblée nationale au sein du programme 134. En effet, le maintien d'une ligne de 10 000 euros voté à l'Assemblée nationale ne porte que sur un montant symbolique et ne permet pas de financer directement les actions de garantie de Bpifrance.

Comme en 2019, celles-ci devraient être financées en 2020 par le recyclage des dividendes de la BPI. Cette méthode de financement nuit gravement à la transparence de l'évolution des crédits en faveur des garanties pour les entreprises.

Il est essentiel de permettre au Parlement de suivre l'évolution de ces crédits. Dès lors, le Gouvernement doit respecter le principe d'universalité budgétaire en affectant les dividendes de la BPI au budget général et en augmentant à due concurrence le niveau de la ligne budgétaire des garanties Bpifrance sur le programme 134.

Comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport sur Bpifrance de 2016, « ce recyclage constitue une opération de débudgétisation qui prive de fait le Parlement d'exercer son pouvoir en matière budgétaire. Le processus budgétaire normal aurait été celui d'une remontée des dividendes de Bpifrance au budget de l'État et de l'inscription des crédits nécessaires en loi de finances en vertu des principes d'universalité et de non contraction des dépenses et des recettes ».

De plus, si la baisse du niveau des taux d'intérêt est favorable à l'emprunt pour les entreprises, le renchérissement constaté des garanties pourrait limiter l'accès au crédit pour les PME et les TPE. De ce point de vue, la ligne budgétaire votée à l'Assemblée nationale est trop limitée et ne permet pas de garantir le maintien des conditions d'accès aux garanties pour l'ensemble des entreprises.

Cette hausse des crédits serait gagée sur l'action n° 05 « pilotage et soutien » du programme 220 « Statistiques et études économiques » et sur l'action n° 01 du programme 305 « Stratégie économique et fiscale », sur lesquelles il existe des gisements d'économies importants (dépenses de fonctionnement de l'Insee et subventions à la Banque de France).



PLF POUR 2020

SECONDE PARTIE  
MISSION ÉCONOMIE

N°	2
----	---

(n<sup>os</sup> 139, rapport 140, 146, 141)

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

présenté par

M. LALANDE et Mme ESPAGNAC  
au nom de la commission des finances

### ARTICLE 38 (CRÉDITS DE LA MISSION)

État B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>Développement des entreprises et régulation</b> dont titre 2	30 000 000		27 200 000	
<b>Plan France Très haut débit</b>				
<b>Statistiques et études économiques</b> dont titre 2		15 000 000		13 600 000
<b>Stratégie économique et fiscale</b> dont titre 2		15 000 000		13 600 000
<b>TOTAL</b>	<b>30 000 000</b>	<b>30 000 000</b>	<b>27 200 000</b>	<b>27 200 000</b>
<b>SOLDE</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

### OBJET

Cet amendement vise à rétablir les crédits du Fisac à hauteur de 30 millions d'euros en AE et en CP.

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 a été placé en « gestion extinctive » à partir de 2019, seuls 2,8 millions d'euros étant prévus en CP pour 2020 afin de financer les

opérations déjà décidées : malgré le vote du Sénat lors de la discussion du PLF pour 2019, le FISAC n'a pas été reconduit cette année.

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 a impliqué 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 d'abonder la ligne dédiée aux crédits de paiement du Fisac au sein de l'action n° 23, en portant sa dotation à 30 millions d'euros en AE comme en CP : 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 repeneur.

Cette hausse des crédits serait gagée sur l'action n° 05 « pilotage et soutien » du programme 220 « Statistiques et études économiques » et sur l'action n° 01 du programme 305 « Stratégie économique et fiscale », sur lesquelles il existe des gisements d'économies importants (dépenses de fonctionnement de l'Insee et subventions à la Banque de France) et viendrait abonder les crédits de l'action 23 « Industrie et services ».

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 6 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, puis de Mme Christine Lavarde, vice-présidente, 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 ».

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous examinons maintenant les crédits de la mission « Économie » et du compte de concours financiers (CCF) « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » pour 2020, sur le rapport de nos rapporteurs spéciaux Bernard Lalande et Frédérique Espagnac. Je salue la présence parmi nous de nos collègues Martial Bourquin et Serge Babary, rapporteurs pour avis de la commission des affaires économiques.

**Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale des crédits budgétaires de la mission « Économie » et du compte de concours financiers (CCF) « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».** – La mission « Économie » porte un ensemble de dispositifs en faveur des entreprises – notamment des petites et moyennes entreprises (PME) dans les secteurs de l'artisanat, du commerce et de l'industrie –, les crédits des administrations, autorités administratives indépendantes et opérateurs chargés de la mise en œuvre de ces politiques, ainsi que les crédits de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et des services économiques du Trésor à l'étranger.

Les crédits demandés pour la mission « Économie » – hors programme 343, « Plan France Très haut débit » – en 2020 affichent une hausse de 5,58 % en autorisations d'engagement (AE) et de 6,14 % en crédits de paiement (CP) par rapport à la loi de finances initiale pour 2019. Cette évolution s'explique principalement par la très nette augmentation des crédits consacrés au dispositif de compensation carbone des sites électro-intensifs – +173 millions d'euros, soit une hausse de 160 %, pour 280 sites industriels. En dehors de cette mesure, les moyens des trois programmes permanents de la mission sont globalement en baisse.

La plus grande partie de l'effort repose sur les différents dispositifs de soutien à l'activité des entreprises. Entre 2014 et 2020, le montant total de ces dispositifs a été considérablement réduit, passant de 234 millions d'euros en 2014 à 68 millions d'euros en 2020, soit une baisse de 71 %. Cette diminution est considérable et peu acceptable. Elle correspond à un mouvement de rationalisation progressive des instruments de soutien de l'État aux TPE et aux PME. Cette rationalisation se résume trop souvent à des coups de rabots successifs, cela ne fait pas une politique !

L'État se désengage progressivement en matière de soutien aux petites entreprises, aux commerçants et aux artisans, au motif que désormais ce sont les collectivités, et particulièrement les régions, qui doivent remplir ce rôle. L'évolution du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac) est parlante de ce point de vue : 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 a été placé en gestion extinctive à partir de cette année. En clair, il a été supprimé avec toutefois 2,8 millions d'euros de CP résiduels pour 2020 pour financer les dernières opérations. En réponse à nos protestations, le Gouvernement a invoqué le programme « Action cœur de ville », mais celui-ci ne s'adresse qu'à 222 villes moyennes qui sont essentiellement des villes préfectorales ou sous-préfectorales: la cible n'est pas la même que le Fisac qui accordait 64 % de ses subventions à des opérations rurales ! 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.

L'effort demandé aux administrations de la mission est important : 262 postes seront supprimés en 2020. La Direction générale des entreprises (DGE) est la plus touchée : elle perdra 123 équivalents temps plein (ETP) en 2020, soit 9 % des effectifs, et le réseau des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) continueront à se restreindre pour céder toujours plus de place aux régions. La rationalisation du réseau à l'étranger de la direction générale du Trésor se poursuivra, avec la suppression de 40 ETP en 2020 ; entre 2009 et 2018, l'effectif de nos services économiques à l'étranger est ainsi passé de 1 339 à 622 agents, soit une baisse de 54 %. En revanche, les effectifs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) seront préservés en 2020 pour assurer ses missions en matière de sécurité sanitaire.

Le programme 343 consacré au plan France Très haut débit porte la participation de l'État, d'un montant total de 3,3 milliards d'euros, afin d'assurer la couverture de 100 % du territoire d'ici à la fin de l'année 2022. Sur le plan budgétaire, les crédits sont là, l'échéancier suit son cours, et 440 millions d'euros de CP sont prévus pour 2020. En revanche, sur le terrain, les choses sont plus complexes : seuls 36 % des locaux situés dans les zones les moins denses sont à ce jour éligibles à la fibre optique, contre 85 % des locaux dans les zones très denses, plus rentables ; les causes de ces retards concernent toutes les phases des projets : constitution du dossier et sécurisation des financements, instruction par les services de l'État, phase d'études trop longue, pénurie de fibre optique et, surtout, difficultés de pilotage dans les collectivités. 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 et il faut maintenant veiller à ce que les promesses soient tenues. Priorité doit être donnée à la couverture d'un

maximum de locaux, plutôt qu'au déploiement de la technologie la plus performante ; à cet égard, je tiens à saluer la création en 2019 d'un guichet cohésion numérique doté de 150 millions d'euros pour financer des technologies alternatives dans les zones où la fibre optique ne peut être déployée. Il conviendra toutefois d'être très vigilant : cette solution transitoire est louable dans l'immédiat, mais ne doit pas compromettre l'objectif de raccordement à la fibre optique de l'ensemble du territoire après 2022. L'objectif de rendre accessible la fibre à l'ensemble du territoire en 2025 est un objectif réaliste qui doit être poursuivi.

**M. Bernard Lalande, rapporteur spécial des crédits budgétaires de la mission « Économie » et du compte de concours financiers (CCF) « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».** – Il est toujours plus facile d'être procureur... Cela fait cinq ans que je rapporte ce budget et je déplore la vision des gouvernements successifs sur les TPE-PME, le maintien de l'activité économique dans les territoires et le manque de politique stratégique en la matière. Gardons à l'esprit que la perte d'une usine de 30 emplois dans une ville de 3 000 habitants c'est aussi grave que la disparition de 3 000 emplois sur un bassin de 300 000 personnes ! Sur le soutien aux TPE-PME, ce Gouvernement n'est pas meilleur que ses prédécesseurs. Il conserve une vision centralisée et technocratique qui aboutit à concentrer les emplois dans les centres urbains au détriment de l'ensemble des territoires.

Les fonds attribués aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) poursuivent leur diminution : d'après la trajectoire définie par le Gouvernement, 1 milliard d'euros de recettes affectées aura été supprimé dans les budgets des CCI entre 2013 et 2023 ! Le système était peut-être obèse, mais nous atteignons aujourd'hui le seuil minimal de viabilité. Il est indispensable de redéfinir les fonctions des CCI sur les territoires, car on ne gère bien que de près, et il faut maintenir le soutien de proximité aux TPE et PME dans les territoires ; or les chefs-lieux des régions sont souvent trop éloignés et le risque de privilégier les grandes métropoles est réel.

Nous avons été alertés par un référé de la Cour des comptes sur la situation de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) qui est un opérateur indispensable de la recherche et de l'innovation en France. Un nouveau directeur a été nommé et devrait remettre l'institut sur de bons rails. Je m'étonne que les entreprises françaises qui bénéficient du crédit d'impôt recherche puissent déposer leurs brevets ailleurs qu'à l'INPI.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'obligation de déposer les brevets en France pourrait être contraire au droit européen !

**M. Bernard Lalande, rapporteur spécial.** – Il est en tout cas nécessaire d'assurer un suivi du nombre de brevets déposés par les principaux bénéficiaires du crédit impôt recherche. De plus, il faudrait faire de l'INPI un institut de la propriété industrielle aussi attractif que certains de ses homologues européens.

Dans le budget pour 2020, la ligne budgétaire qui permettait à BpiFrance de financer des garanties d'emprunt au profit des entreprises a totalement disparu, le financement par recyclage de dividendes ne permet pourtant pas de garantir des ressources stables à cette mission. Nos collègues députés ont adopté un amendement afin de recréer cette ligne et la doter de 10 000 euros.

Le bilan de Business France est très positif. Mais les PME françaises exportatrices demeurent trois fois moins nombreuses que leurs consœurs allemandes. La France a une stratégie axée sur les grandes entreprises, et il est nécessaire de renforcer le soutien aux TPE-PME.

Sur le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », le Gouvernement a présenté un amendement à l'Assemblée nationale créant un nouveau programme destiné aux prêts octroyés dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA), doté de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 100 millions d'euros en crédits de paiement. En 2020, cette opération permettra d'octroyer un prêt de 200 millions d'euros à la société Soitec, dont 100 millions d'euros seront débloqués dès 2020. Ce prêt permettra à l'entreprise de maintenir en France son activité de production de semi-conducteurs. L'intervention de l'État était nécessaire car il s'agit d'une question de souveraineté. De plus la création d'un programme sur la CCF est neutre du point de vue budgétaire.

Un article additionnel rattaché à la mission « Économie », adopté par l'Assemblée nationale sur amendement de notre collègue député Buon Tan, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, prévoit la remise d'un rapport au Parlement avant le 31 mars 2020, sur la gestion et l'évolution des garanties publiques à l'export. Cette disposition me semble importante et nous vous recommandons d'adopter cet article.

Un autre article additionnel, rattaché au compte de concours financier, procède à une modification des règles de gestion des prêts octroyés dans le cadre du PIA. S'agissant d'une mesure de coordination technique, nous vous recommandons également d'adopter également cet article.

**M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** – On nous avait annoncé une grande année de l'industrie et le lancement de la réindustrialisation des territoires. Or, au vu du projet de loi de finances pour 2020, la politique industrielle est la grande absente de la politique économique et fiscale du Gouvernement.

Les acteurs industriels ont pourtant, plus que jamais, besoin de politiques publiques pour soutenir leurs efforts.

Ils ont d'abord besoin de stabilité normative : par exemple, s'il l'on souhaite qu'il soit efficace, le suramortissement pour l'investissement dans la robotique et la numérisation doit être inscrit dans la durée. Ils ont aussi



besoin d'accompagnement ; or les Dirrecte ont perdu les trois quarts de leurs effectifs en deux ans et le programme Territoires d'industrie risque de rester une coquille vide faute de budget dédié et d'accompagnement. Par ailleurs, le PIA 3 est aujourd'hui insuffisamment axé sur l'industrialisation ; à ce titre, je me félicite que le Gouvernement et l'Assemblée nationale aient, enfin, reconnu l'apport pour les TPE et PME des centres techniques industriels (CTI) et de leur financement par taxe affecté, soulignés de longue date par le Sénat. Enfin, ils ont besoin de financement, notamment les petites entreprises et celles des secteurs les plus concurrentiels, souvent dédaignées par le secteur bancaire ; je regrette que ce budget prévoie la fin des garanties accordées par BpiFrance qui bénéficiaient pourtant à 90 % à des PME.

L'industrie n'est pas un sujet partisan, c'est le socle d'une nation. Nous avons devant nous un défi colossal de transformation de notre outil productif : l'industrie 4.0 et la transition écologique et énergétique. Or ce budget l'oublie totalement. L'industrie représente pourtant un quart de la consommation énergétique en France, un tiers de la consommation française d'électricité et à elle seule 20 % des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne. Les entreprises industrielles doivent être accompagnées dans cette transition, sous peine de désindustrialisation massive. Je pense notamment à la fin du plastique à usage unique ou au diesel. Les industriels se sentent seuls et ont besoin que nous les soutenions face au mur d'investissement qu'exige la transition environnementale.

Sur tous ces points, ce budget est loin du compte : la mission « Économie » est sous-dimensionnée, le PIA est encore trop opaque et élitiste et l'outil fiscal trop peu mobilisé. Nous proposerons des amendements pour donner plus d'ambition à ce budget.

**M. Serge Babary, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** – Mon propos sera essentiellement centré sur les crédits de la mission « Économie » alloués au développement des PME-TPE, au commerce et à l'artisanat. Les crédits de cette mission sont éparpillés sur de nombreuses actions pour de petites sommes, ce qui ne favorise pas la lisibilité de la politique menée : par exemple, dans le programme 134, les crédits de soutien au service public postal de la presse et ceux de l'autorité de la concurrence sont mêlés ; de même pour les fonds alloués à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (Arcep) et ceux liés à la compensation carbone. Les crédits de paiement de la mission « Économie » semblent augmenter de 20 %, de 1,9 à 2,3 milliards d'euros, entre 2019 et 2020. Or, cette hausse n'est en réalité due qu'à la forte augmentation de la compensation carbone, qui gagne 173 millions d'euros, et à la montée en puissance du plan France Très haut débit. Sans eux, les crédits de la mission auraient baissé de 3,3 % !

En matière de commerce et d'artisanat, les orientations de ce budget sont contradictoires. Premièrement, l'État poursuit sa logique d'extinction du Fisac au motif que les régions ont désormais la compétence économique. Or,

les acteurs de terrain considèrent que la région est parfois trop éloignée de la vie quotidienne de ces petites entreprises et que son action ne saurait remplacer celle du Fisac. Cette disparition est d'autant plus préjudiciable que 4 000 communes rurales sortiront du dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) au 1<sup>er</sup> juillet 2020, comme l'ont souligné nos collègues Frédérique Espagnac, Rémy Pointereau et Bernard Delcros dans un récent rapport.

Deuxièmement, le Gouvernement semble persister dans sa volonté de réduire drastiquement les fonds des CCI. Ils sont pourtant utiles : durant la crise des « gilets jaunes », les CCI ont accompagné les PME de nos centres-villes. Certes, le budget pour 2020 ne prévoit pas de nouvelle baisse des fonds, puisque celui pour 2019 avait déjà acté une diminution annuelle de 100 millions d'euros en 2019 et 2020. Mais la promesse du Gouvernement d'une clause de revoyure sur la trajectoire des finances des CCI n'est pas non plus formalisée. Or, il est de notoriété publique que le Gouvernement envisage encore 200 millions d'euros de baisse d'ici à l'année 2022. Il me paraît nécessaire de sécuriser cette clause de revoyure et de la formaliser dans la loi.

Troisièmement, les collectivités vont désormais pouvoir exonérer certains commerces en milieu rural de la taxe foncière, de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Cette mesure va dans le bon sens, mais elle semble en l'état peu susceptible d'avoir des effets : les finances locales ne sont guère florissantes et aucune compensation n'est prévue à ce jour. À tout le moins, il conviendrait de prévoir une compensation partielle, en contrepartie du désengagement de l'État du Fisac et des CCI, deux soutiens traditionnels à ces zones rurales et aux TPE-PME.

**M. Bernard Delcros.** – Je partage tout à fait l'analyse des rapporteurs spéciaux sur l'absence de vision stratégique de l'État en faveur des TPE, des PME, du commerce et de l'artisanat. Je partage également votre souci d'être attentifs aux effets d'échelle, ce qui peut paraître dérisoire vu de loin peut être déterminant à l'échelle d'un territoire rural. Enfin, avec de petites sommes, le Fisac permettait de générer d'importants effets de levier, y compris sur les fonds européens. Nous devons absolument bâtir une politique stratégique de soutien à nos territoires.

**M. Michel Canévet.** – Je me préoccupe surtout des chambres de commerce et d'industrie. Un effort significatif leur a été demandé ces dernières années : la baisse de leurs ressources fiscales a entraîné des restructurations. L'inquiétude demeure quant à la poursuite programmée de cette baisse jusqu'en 2023, qui va réduire leurs moyens d'action. Or l'action des CCI est particulièrement importante dans les territoires ruraux, où il n'existe pas, à la différence des métropoles, d'écosystème capable d'accompagner les entrepreneurs. Le fait de recentrer la perception et la répartition de cette ressource à l'échelle nationale ne risque-t-il pas

d'entraîner l'hypertrophie d'une structure nationale au détriment des régions ? Par ailleurs, la baisse de la taxe affectée aux CCI est-elle réellement ressentie par les entreprises ? L'État ne récupère-t-il pas la différence par un effet de plafond ?

Quant aux CTI, je partage l'avis de Martial Bourquin : il est important que les différentes filières professionnelles puissent garder de tels centres. Des conventions d'objectifs ont-elles bien été établies par l'État avec toutes les filières ? Sont-elles de nature à doter les CTI de moyens adaptés à leurs besoins ?

Je suis très attaché aux dispositifs fiscaux issus du programme des zones de revitalisation rurale ; l'État doit les faire perdurer. Quant aux aides du Fisac, dont l'obtention nécessite des démarches très lourdes, ne serait-il pas opportun de les adjoindre à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ?

Il est également préoccupant que BpiFrance ne puisse plus garantir les prêts de certaines petites entreprises, notamment dans le domaine du numérique. Il est important que nous défendions un amendement au sein du programme 134 visant à permettre que ce dispositif perdure. Trouve-t-on quelque chose dans le projet de loi de finances au sujet des retards de paiements dus par l'État ou ses établissements aux PME ? L'État et, notamment, les hôpitaux sont de très mauvais payeurs ! Il faut éviter que l'État fasse peser des contraintes sur la trésorerie de nos PME.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Concernant le programme 869, relatif au financement de la liaison CDG Express, le préfet de région a mené une mission sur la possibilité de concilier les calendriers de ce chantier et de la rénovation du RER B. Mme Borne, alors ministre des transports, a choisi à la suite de cette mission de privilégier le RER et de retarder la mise en œuvre de CDG Express. Or je ne vois pas la concrétisation de cette décision dans le projet de loi de finances ; les crédits de paiement affectés à ce projet ne sont pas modifiés. Un amendement aurait été adopté sur ce point à l'Assemblée nationale. Qu'en est-il ?

- Présidence de Mme Christine Lavarde, vice-présidente -

**M. Marc Laménie.** – Les crédits apparaissent faibles au regard de l'importance de la mission. Les entreprises font vivre nos territoires et reçoivent peu en retour. Les chambres de métiers et de l'artisanat relèvent-elles de cette mission ? Beaucoup de textes législatifs ont été récemment adoptés qui affectent les entreprises. Celles-ci ont toujours plus de mal à s'y retrouver. Tout le monde veut agir pour le développement économique : l'État, l'Union européenne, les régions, les intercommunalités et les agences de développement économique. Les compétences s'enchevêtrent. Que peut-on faire pour simplifier tout cela ?

**Mme Christine Lavarde, présidente.** – Concernant l’INPI, la loi Pacte opère une refonte du système français des brevets de manière à ce que les entreprises puissent plus aisément protéger leurs créations et innovations. Les répercussions de ce changement sont-elles déjà visibles ?

**M. Jean-François Husson.** – Nos rapporteurs spéciaux dressent un constat accablant : effondrement des moyens humains et financiers, désengagement collectif du bien commun économique. Comment interpeller l’État dans un système économique libéral ? Quelle place, quel rôle donne-t-on à l’État, aux côtés des régions ? Il y a un réel risque d’accentuation des déséquilibres régionaux si la compétence économique est laissée aux seules régions, sans outils d’ajustement.

**M. Sébastien Meurant.** – Ce que vous exposez dans ce rapport est symptomatique de ce qui se passe en France : concentration des décisions et non-respect de la parole publique. Un ministre s’était engagé, par écrit, à consulter les CCI avant toute nouvelle baisse des ressources des CCI ! Comment faire confiance à l’État si celui-ci ne respecte pas, d’une année sur l’autre, la parole donnée ? Il n’y a pas de politique stratégique de développement des TPE et PME. Comment voulez-vous qu’elles exportent si l’État n’est pas un partenaire fiable ? Les normes changent sans arrêt ! Alors, que faire pour que cela change ?

Confier à la région toutes les compétences en matière de développement économique me paraît une erreur. Le Val-d’Oise dispose de la plus ancienne agence de développement économique d’Île-de-France, le Comité d’expansion économique du Val-d’Oise (Ceevo). Depuis des décennies, cette agence tisse des liens avec la Chine et le Japon. Ce capital immatériel disparaîtra si tout passe à la région. On appauvrit le tissu local par l’hyperconcentration, sans y gagner en efficacité.

**M. Jean-Claude Requier.** – Les crédits consacrés au déploiement du numérique ne seraient pas entièrement consommés. Est-ce vrai ? Si oui, pourquoi ?

Dans nos petites communes rurales, les commerces saisonniers sont moins imposés que ceux qui sont ouverts toute l’année : ne pourrait-on pas rééquilibrer cette situation fiscale qui me semble inéquitable ?

**M. Bernard Lalande, rapporteur spécial.** – Je déplore l’absence de stratégie globale et ne suis pas un partisan d’une régionalisation excessive. Les compétences se superposent sans répondre aux besoins des territoires. On le voit par exemple avec les difficultés rencontrées pour construire ou agrandir une usine à quelques kilomètres d’une agglomération. Mais c’est nous qui votons les lois et qui imposons ces contraintes ! Nous avons besoin d’un plan Marshall sur les territoires.

En réponse à Vincent Capo-Canellas, le prêt a été signé en décembre 2018, les échéances n’en sont pas remises en cause, mais nous devons rester vigilants.

Si aucune stratégie n'est élaborée, nous allons vers la disparition des CCI territorialisées. Les écoles supérieures de commerce, dont beaucoup sont financées par les CCI, risquent d'augmenter leurs droits d'inscription, voire de disparaître : si nous ne voulons pas organiser la désertification de nos territoires, il faut engager une véritable stratégie qui nécessitera la mobilisation de moyens. Si nous n'obtenons pas de clause de revoyure sur les 400 millions d'euros, les CCI sont condamnées à mort.

**Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale.** – L'an dernier au Sénat, la ministre s'était engagée à réfléchir à un dispositif financier en remplacement du Fisac ; or rien n'est venu. La suppression du Fisac, la disparition progressive des exonérations fiscales - mise en lumière dans notre récent rapport sur les ZRR - et la fin des garanties accordées par BpiFrance sont une véritable catastrophe pour nos territoires ruraux et périurbains. L'absence de crédits dédiés pour le programme Territoires d'industrie risque de se payer chèrement en termes d'emplois, de maintien des commerces et de transmission d'entreprises.

Que pouvons-nous proposer pour sauver les CCI ? N'y aurait-il pas un amendement à déposer ?

Il est trop tôt pour faire le bilan de la loi Pacte pour l'INPI.

Les crédits consacrés au déploiement du numérique n'ont pas été entièrement consommés, mais ont été redéployés pour financer le guichet cohésion numérique.

**M. Bernard Lalande, rapporteur spécial.** – Nous ne vous proposons pas de rejeter les crédits de la mission « Économie », car certains d'entre eux sont indispensables. Remettons-nous-en à la sagesse du Sénat car les enjeux auxquels nous sommes confrontés vont bien au-delà de la seule mission « Économie » : le financement des CCI relève de l'article 15 du présent projet de loi de finances et le soutien aux garanties Bpifrance relève de recyclage de dividendes qui ne sont pas retracés dans la mission.

Nous exigerons ainsi une clause de revoyure sur les montants soustraits aux budgets des CCI et demanderons l'augmentation des moyens alloués aux garanties d'emprunt de Bpifrance. Nous n'excluons pas de déposer des amendements en ce sens.

Notre avis sur les crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » est favorable.

**La commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'adoption des crédits de la mission « Économie ». Elle lui a proposé également d'adopter, sans modification, l'article 76 *sexies* (nouveau) rattaché, les crédits du compte de concours financier et l'article 85 (nouveau) rattaché.**

\*

\* \*

Réunie à nouveau le 21 novembre 2019, 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 d'adopter sans modification les crédits du compte de concours financier et les articles 76 *sexies* et 85. En revanche, elle a désormais proposé au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Économie » tels que modifiés par ses amendements de crédits n° 1 et 2.

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Institut national de la propriété industrielle**

- M. Pascal FAURE, directeur général.

### **Chambres de commerce et d'industrie (CCI) France**

- M. Jérôme PARDIGON, directeur des affaires publiques.