

N° 138

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET 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 : M. Thierry COZIC et Mme Frédérique ESPAGNAC

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Eblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménié, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean Bizet, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} légis.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	3
---	----------

LA MISSION « ÉCONOMIE »

I. PRÉSENTATION DE LA MISSION « ÉCONOMIE »	7
---	----------

A. LES CRÉDITS DE L'ACTION ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT	7
--	----------

B. UN EXERCICE 2020 MARQUÉ PAR LA CRISE ET L'OUVERTURE DE CRÉDITS D'URGENCE	8
--	----------

II. EN 2021, LES ÉVOLUTIONS STRUCTURELLES DE LA MISSION DEVRAIENT SE POURSUIVRE, TOUT EN FAISANT L'OBJET DE QUELQUES ADAPTATIONS.....	10
--	-----------

A. SI LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL RESTE LA NORME, L'EFFORT EST CONTENU POUR CERTAINES ADMINISTRATIONS.	10
---	-----------

<i>1. La réduction des effectifs de la plupart des administrations et des opérateurs de la mission se poursuivra en 2021</i>	<i>10</i>
--	-----------

<i>2. La pression diminue sur la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et sur la direction générale des entreprises.....</i>	<i>19</i>
---	-----------

B. PLUSIEURS AXES STRUCTURANTS DE LA MISSION SE POURSUIVRONT AVEC DE NOUVEAUX MOYENS AU TITRE DU PLAN DE RELANCE	21
---	-----------

<i>1. Le guichet France très haut débit devrait être relancé par la réouverture de crédits au titre du plan de relance</i>	<i>21</i>
--	-----------

<i>2. Le renforcement du soutien à l'export à l'occasion du plan de relance</i>	<i>24</i>
---	-----------

<i>3. Le recours aux garanties d'emprunt reste un élément déterminant du soutien à l'activité ..</i>	<i>26</i>
--	-----------

III. ALORS QUE LA LOGIQUE DE RABOT SUR DES DISPOSITIFS PRÉEXISTANTS SE POURSUIT, DE NOUVEAUX OUTILS, DÉPLOYÉS DANS LE CADRE DU PLAN DE RELANCE, DOIVENT PERMETTRE D'APPORTER UN SOUTIEN RENFORCÉ AUX ENTREPRISES.....	29
--	-----------

A. SI LA LOGIQUE DE RABOT SUR LES DISPOSITIFS EXISTANTS SE POURSUIT, CERTAINS DISPOSITIFS ONT ÉTÉ « SAUVÉS » PAR LA CRISE	29
--	-----------

<i>1. La défense du dispositif des zones de revitalisation rurale a permis de les sauver</i>	<i>29</i>
--	-----------

<i>2. La poursuite de la hausse des montants de la compensation carbone ne doit pas masquer la poursuite d'une logique de rabot sur les dispositifs d'intervention du programme.....</i>	<i>30</i>
--	-----------

B. DANS LE PLAN DE RELANCE, DES DISPOSITIFS NOUVEAUX DOIVENT ÊTRE MIS EN ŒUVRE	32
---	-----------

<i>1. Le recours à des foncières pour sauver les commerces, un outil séduisant mais probablement insuffisant</i>	<i>32</i>
--	-----------

<i>2. Le retour d'une logique de guichet pour accompagner les entreprises.....</i>	<i>34</i>
--	-----------

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

I. UN COMPTE AUX FINALITÉS DIVERSES ET RÉCEMMENT ÉTENDUES	37
II. LE FONDS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL.....	38
III. LES AVANCES REMBOURSABLES ET PRÊTS BONIFIÉS AUX ENTREPRISES TOUCHÉES PAR LA CRISE DE LA COVID-19	39
IV. LES PRÊTS OCTROYÉS DANS LE CADRE DES PROGRAMMES DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR	39
V. LE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE AVEC L'IRAN	40
VI. LE FINANCEMENT DE LA LIAISON PARIS-CHARLES DE GAULLE EXPRESS	40
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	43
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	45
• <i>Article 54 octies (nouveau) Suppression des pièces de un et deux francs pacifiques et détermination des règles d'arrondi</i>	<i>45</i>
• <i>ARTICLE 54 nonies (nouveau) Prolongation du dispositif de prêts participatifs jusqu'au 31 décembre 2022.....</i>	<i>48</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	53

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les crédits demandés pour la mission « Économie » en 2021 affichent **une hausse de + 6,7 % en AE (+ 126,7 millions d'euros) et de 12,6 % en CP (+ 298 millions d'euros)** par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

La mission « Économie » a servi de support à des ouvertures de crédits d'urgence pendant la crise sanitaire

1. Une nouvelle action 25 « Mesures exceptionnelles dans le cadre de la crise sanitaire » a été créée en cours d'année pour porter les crédits dédiés à différentes mesures d'urgence : achats de masques à usage non sanitaire, dispositifs d'aide exceptionnelle aux centres équestres et aux poneys clubs, aux cirques avec animaux, aux parcs zoologiques, aux aquariums ou encore aux refuges.

Une politique de rabout sur les dispositifs de soutien aux entreprises

2. L'augmentation des crédits pour 2021 résulte de la très nette croissance des crédits du dispositif de compensation carbone des sites électro-intensifs exposés à la concurrence internationale (+ 123,4 millions d'euros). Pour le reste, les dispositifs de soutien de la mission font l'objet, une année encore, d'une politique de « rabout » budgétaire. **Sans pour autant remettre en cause l'objectif de rationalisation des multiples outils qui composent le programme, les rapporteurs spéciaux soulignent une fois encore l'absence de vision** qui sous-tend la politique portée sur ce programme.

Les administrations et les opérateurs de la mission continuent à participer à l'effort de rationalisation de la dépense publique

3. La direction générale du Trésor, malgré une forte mobilisation des services dans le contexte de la crise sanitaire, devra poursuivre en 2021 la rationalisation de son réseau. En effet, le réseau international de la direction est en pleine restructuration, alors que les effectifs des services économiques à l'étranger sont passés entre 2009 et 2020, de 1 339 à 603 agents, soit une baisse de 736 agents (- 55 %). **Si des évolutions de périmètre expliquent une part de cette réduction, elle interroge aussi sur des choix stratégiques en matière de diplomatie économique.**

4. Les réductions d'effectifs portées par la direction générale des entreprises (DGE) et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) devraient quant à elles se ralentir en 2021. **En effet, les services territoriaux de la DGE ont été au premier rang de la réponse économique à la crise sanitaire et continueront de l'être en 2021.** De plus, après des efforts conséquents de la part de la DGCCRF depuis plusieurs années, la préservation des effectifs est indispensable au maintien des missions de contrôle de la direction.

5. Pour préparer **l'organisation des jeux olympiques, l'Agence nationale des fréquences voit sa dotation légèrement augmenter**. Une ligne nouvelle de près de 4 millions d'euros doit permettre d'anticiper les risques de saturation du spectre dans un contexte de très forte fréquentation.

6. Les rapporteurs spéciaux s'inquiètent du plafonnement d'affectation des redevances de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI). En effet, l'article 24 du présent projet de loi de finances prévoit un plafonnement au profit de l'État des recettes de l'opérateur. **Les rapporteurs spéciaux considèrent que la priorité doit être donnée à moyen terme à la protection de la propriété industrielle à moindre coût pour les entreprises**. Ces redevances ne doivent pas répondre à un objectif de recettes pour l'État.

Au sein du plan de relance, des outils ambitieux pour soutenir les entreprises

7. Le plan France très haut débit devrait profiter de nouveaux crédits budgétaires au titre du plan de relance, le Gouvernement affichant un objectif de couverture intégrale du territoire en fibre jusqu'à l'abonné à horizon 2025. **Les crédits engagés par le Gouvernement depuis un an devraient ainsi atteindre 550 millions d'euros**. Cependant, alors que la crise devrait être à l'origine d'importants surcoûts, les estimations d'avant crise pour couvrir l'intégralité du territoire en fibre jusqu'à l'abonné se situaient entre 600 et 700 millions d'euros d'autorisations d'engagement nouvelles. **Les rapporteurs spéciaux considèrent que les nouveaux crédits portés par l'État ne tiennent pas compte de ces surcoûts. La commission a par conséquent adopté un amendement visant à majorer de 30 millions d'euros les crédits du programme 343.**

8. La hausse des crédits dédiés au soutien à l'export au sein de la mission « plan de relance » pourrait **constituer un outil pertinent pour renforcer l'internationalisation des PME**. Les rapporteurs spéciaux s'inquiètent néanmoins du calendrier de mise en œuvre des mesures proposées. En effet, la recrudescence de l'épidémie limitera mécaniquement le recours au volontariat international en entreprises (VIE) et l'organisation de salons internationaux, qui sont pourtant deux axes importants de la relance pour Business France.

9. Les rapporteurs notent également que la mission « Plan de relance » a été dotée en crédits pour financer les activités classique de Bpifrance Financement SA de garantie pour les PME. Alors que cette action est habituellement portée par la mission « Économie », ils s'interrogent sur la réalité de la dimension « relance » de ces crédits. La commission a ainsi adopté un amendement d'un montant symbolique de 10 000 euros pour maintenir le lien entre la mission et la banque publique d'investissement.

10. Le recours à des foncières d'aménagement pour restructurer les commerces et zones commerciales apparaît aux rapporteurs spéciaux comme une solution intéressante pour soutenir durablement le secteur. La méthode retenue, qui utilise des crédits budgétaires pour mobiliser un fort effet de levier de la part de la Banque des territoires permettra d'engager plus d'un milliard d'euros de restructurations pour les commerces. Les rapporteurs spéciaux s'inquiètent cependant de voir ces crédits se concentrer sur des opérations d'une certaine taille, les commerces en milieu rural ne doivent pas être laissés de côté. C'est la raison pour laquelle ils ont souhaité porter un amendement rétablissant à hauteur de 30 millions d'euros les crédits du Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (Fisac).

*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 2020**.*

*À cette date, les rapporteurs spéciaux Thierry Cozic et Frédérique Espagnac avaient reçu **96 % 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 moyens 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 la 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, du commerce et de l'artisanat**. Il porte également les crédits des administrations chargées de ces politiques, d'une autorité administrative indépendante (AAI)¹ et de trois opérateurs² ;

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

- **le programme 305 « Stratégies économiques »** porte essentiellement les crédits de la direction générale du Trésor et de son réseau international, 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. En 2021, les crédits de la direction de la législation fiscale devraient être transférés au programme 156 « *Gestion fiscale et financière de l'État et du service public local* » de la mission « Gestion des finances publiques ».

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 un investissement de 3,3 milliards d'euros d'ici 2022.

¹ L'Autorité de la concurrence.

² Business France, l'Agence nationale des fréquences et l'Institut national de la propriété industrielle.

Évolution des crédits de la mission « Économie »

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2019	LFI 2020	PLF 2021	Évolution PLF 2021/ LFI 2020	
Programme 134 - Développement des entreprises et du tourisme	AE	872 692	1 066 825	1 168 400	+ 101 575	+ 9,5%
	CP	902 333	1 080 349	1 176 732	+ 96 383	+ 8,9%
Programme 220 - Statistiques et études économiques	AE	444 279	430 682	439 559	+ 8 877	+ 2,1%
	CP	443 826	433 195	434 957	+ 1 762	+ 0,4%
Programme 305 - Stratégies économiques	AE	415 801	401 080	420 418	+ 19 338	+ 4,8%
	CP	409 980	403 480	421 037	+ 17 556	+ 4,4%
Programme 343 - Plan France Très haut débit	AE	0	3 300	250	- 3 050	- 92,4%
	CP	30 000	440 000	622 335	+ 182 335	+ 41,4%
Total mission	AE	1 732 772	1 901 887	2 028 627	+ 126 740	+ 6,7 %
	CP	1 786 139	2 357 024	2 655 061	+ 298 036	+ 12,6%

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

B. UN EXERCICE 2020 MARQUÉ PAR LA CRISE ET L'OUVERTURE DE CRÉDITS D'URGENCE

L'épidémie de Covid-19 et les mesures prises par le Gouvernement ont eu un impact considérable sur la mission « Économie » qui a servi de support à l'ouverture de crédits en faveur de différents dispositifs de soutien. Au sein du programme 134 « *Développement des entreprises et du tourisme* », une nouvelle action 25 a été créée, dédiée aux « *mesures exceptionnelles dans le cadre de la crise sanitaire* ».

Elle n'est dotée d'aucun crédit pour 2021 mais a porté les crédits ouverts pour financer des masques à usage non sanitaire, mais également pour appuyer des projets d'investissements dans la production de masques. Les dispositifs d'aide exceptionnelle aux centres équestres, poneys clubs, cirques, parcs zoologiques, aquariums et refuges ont également été portés par cette nouvelle action.

Enfin, de façon plus étonnante pour cette mission, 530 000 euros ont contribué à financer « *la passation d'un marché d'accompagnement de l'État dans la préparation du sourcing de vaccins pour la France, afin d'établir une veille stratégique des principaux développements (élaboration d'une cartographie précise des candidats vaccins en développement, coût potentiel de fabrication des vaccins notamment)* ».

Détail des ouvertures de crédits sur la mission pour répondre à la crise sanitaire

- pour l'achat de masques, **499,9 millions d'euros en AE et 501,4 millions d'euros en CP ont été ouverts**. Ainsi, 355,6 millions d'euros ont été engagés pour acheter, stocker et livrer 333 millions de masques textiles à usage non sanitaire. Des commandes supplémentaires de masques sont prévues dans la perspective de la reconstitution d'un stock stratégique d'État, ce qui conduirait à consommer tout ou partie des crédits disponibles avant la fin de l'exercice 2020.

- afin d'aider les projets d'investissements pour la production de masques en France, **40 millions d'euros en AE et en CP ont également été débloqués**. Une vingtaine de projets seraient en cours d'instruction d'après les informations transmises par l'administration aux rapporteurs spéciaux. Les machines dont l'achat sera soutenu devront être livrées d'ici le mois de juin 2021. L'ensemble des AE sera engagé en 2020 et un report de 12 millions d'euros en CP sera sollicité ;

- un dispositif d'aide exceptionnelle de 20 millions d'euros a été prévu pour **les centres équestres et les poneys clubs** recevant du public, qui ont été touchés par les mesures prises pour ralentir la propagation de l'épidémie de covid-19. Ces crédits ont été reversés à l'Institut français du cheval et de l'équitation, chargé de l'instruction des dossiers et du paiement. Au 5 octobre 2020, plus de 5 490 centres équestres et poney clubs en avaient bénéficié, pour un montant total de 13,5 millions d'euros ;

- par ailleurs, 19 millions d'euros ont été alloués au financement du dispositif **d'aide financière à destination des cirques avec animaux, des parcs zoologiques, des aquariums et des refuges**. Les directions départementales de la protection des populations (DDPP), les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP), les directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) et la direction générale des territoires et de la mer (DGTM) ont été chargées de l'instruction des dossiers et du paiement des aides. D'après les informations transmises aux rapporteurs spéciaux, au 5 octobre 2020, le montant total des aides, versées à près de 450 bénéficiaires, était de 14,9 millions d'euros ;

- 530 000 euros ont contribué à financer « *la passation d'un marché d'accompagnement de l'État dans la préparation du sourcing de vaccins pour la France, afin d'établir une veille stratégique des principaux développements (élaboration d'une cartographie précise des candidats vaccins en développement, coût potentiel de fabrication des vaccins notamment)* » ;

- la troisième loi de finances rectificative a ouvert 200 millions d'euros en autorisations d'engagement et 100 millions d'euros en crédits de paiement afin de soutenir l'investissement de la filière automobile ;

- enfin, la quatrième loi de finances rectificative pour 2020 a prévu 82 millions d'euros de crédits supplémentaires, dédiés au soutien à l'investissement de la filière automobile, à la filière aéronautique civile et des dispositifs d'aide à la relocalisation. Par ailleurs, 60 millions d'euros ont été déployés en faveur de la numérisation des commerces. Enfin, 30 millions d'euros sont prévus pour financer les associations, qui ont proportionnellement moins eu recours aux dispositifs de soutien.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

II. EN 2021, LES ÉVOLUTIONS STRUCTURELLES DE LA MISSION DEVRAIENT SE POURSUIVRE, TOUT EN FAISANT L'OBJET DE QUELQUES ADAPTATIONS

A. SI LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL RESTE LA NORME, L'EFFORT EST CONTENU POUR CERTAINES ADMINISTRATIONS

1. La réduction des effectifs de la plupart des administrations et des opérateurs de la mission se poursuivra en 2021

Au 1^{er} janvier 2021, le périmètre de la mission doit être réduit. En effet, les crédits et les emplois de la direction de la législation fiscale (DLF) sont transférés au programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du service public local » de la mission « Gestion des finances publiques ». Le transfert doit porter sur 198 équivalents-temps-plein (ETP) et 17,9 millions d'euros en AE et en CP.

a) La direction générale du Trésor poursuivra en 2021 l'effort de rationalisation de son réseau

(1) Une direction particulièrement mobilisée dans la réponse à la crise sanitaire

La direction générale du trésor (DG Trésor) fait partie des directions dites « d'état-major » du ministère de l'économie. Elle assure des missions stratégiques, en participant notamment aux analyses macro-économiques de croissance, d'inflation, de dépenses et de recettes fiscales. Par le biais de l'Agence France Trésor, la DG Trésor assure également la gestion de la dette publique¹. Elle exerce une tutelle sur l'Agence française de développement, BPI financement, BPI Assurance export, Business France et Expertise France.

La direction dispose d'un important réseau économique à l'étranger, qui joue un rôle majeur dans la diplomatie économique et qui produit des analyses de la situation économique des différentes régions du monde. Depuis le début de la crise liée à l'épidémie de Covid-19, le réseau a été particulièrement mobilisé, permettant notamment de faire remonter des informations sur les politiques économiques. La direction est également impliquée dans les négociations commerciales.

La DG Trésor assure enfin le secrétariat du commissariat interministériel de restructuration industrielle (CIRI), chargé d'instruire les dossiers du fonds de développement économique et social (FDES), à destination des entreprises de plus de 400 salariés.

¹ Les crédits alloués à la gestion de la dette sont portés par le programme 117 « Gestion de la dette et trésorerie de l'État » de la mission « Engagements financiers de l'État ».

Durant la crise sanitaire et le confinement, l'activité de la direction s'est poursuivie : la DG Trésor indique que 90 % des agents ont été placés en télétravail, une vingtaine de personnes étant maintenue sur site.

Dans le cadre de la gestion de la crise, l'action de la DG Trésor s'est recentrée sur les mesures de soutien au financement des entreprises et à l'export, sur la gestion de la trésorerie et de la dette de l'État ainsi que sur les négociations européennes, en particulier sur la défense de la proposition française visant à mettre en place un fonds de relance financé par de la dette mutualisée.

(2) La rationalisation du réseau économique à l'étranger se poursuit

Les services économiques régionaux et les antennes installées à l'étranger sont autant de relais de l'action de diplomatie économique de la France et produisent des services d'intelligence économique. Au sein de l'Union européenne, la DG Trésor joue un rôle clef dans les négociations au sein du Conseil sur l'ensemble des sujets économiques et financiers, en particulier concernant le *Brexit*. Elle dispose d'un service dédié au Parlement européen et participe à la représentation des intérêts économiques de la France au sein des principales instances internationales (G7, G20, Organisation mondiale du commerce, etc.). Ce réseau, qui permet de soutenir les secteurs stratégiques français, se compose de 128 implantations, réparties dans 105 pays, dont :

- 31 services économiques régionaux ;
- 70 services économiques ;
- 5 délégations/représentations permanentes de la France au sein d'instances multilatérales ;
- 22 délégués ou correspondants de chefs de services économiques.

Entre 2009 et 2020, l'effectif des services économiques à l'étranger s'est pourtant fortement réduit, passant de 1 339 à 603 agents¹, soit une baisse de 736 agents (- 55 %). Si cette réduction résulte en grande partie d'évolutions dans le périmètre des interventions de la DG Trésor², une part non négligeable de la réduction du nombre d'ETP résulte de la rationalisation du réseau.

Ces dernières années, l'évolution à la baisse des effectifs participe à la réforme des réseaux de l'État à l'étranger dans le cadre d'Action Publique 2022, qui prévoit notamment une réduction de la masse salariale ainsi qu'une réorganisation des fonctions support en ambassade.

¹ Source : réponses au questionnaire budgétaire.

² L'évolution correspond au transfert de 270 ETP à Business France pour ses activités de conseil à l'export et 79 ETP au ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour assurer les fonctions supports.

La réduction de la masse salariale attendue de la DG Trésor sur la période 2018-2022 s'élève à 3,6 millions d'euros, soit un taux d'effort de 5,9 %. Cette économie se traduit par la suppression d'une vingtaine de postes par an, la fermeture d'implantations ainsi que la requalification de certains postes, par exemple le remplacement de cadres de catégorie A + par des catégories A ou le recours accru à des volontariats internationaux en administration (VIA) ou à des agents de droit local (ADL).

Malgré l'effort de rationalisation du réseau de la DG Trésor, celle-ci a pu déployer des moyens vers les nouvelles zones de croissance. Elle a ainsi rouvert en 2013 le service économique de Maputo (Mozambique), en 2014 celui de Téhéran (Iran), en 2018 le service économique de Tripoli (en résidence administrative à Tunis) et elle a renforcé sa présence en Chine. Pour ce faire, des postes ont été supprimés et des services économiques fermés ces dernières années sur des zones moins prioritaires ou couvertes directement par les services régionaux (par exemple à Chicago, Los Angeles, Skopje, Bilbao, La Valette, Wellington, Nicosie, Tirana, Kaboul et Port Louis).

Durant la crise sanitaire, les antennes de la DG Trésor ont produit des analyses des mesures économiques de soutien adoptées par leurs pays de résidence et ont apporté une information approfondie sur chaque pays au titre d'une veille quotidienne « Covid-19 ». En lien avec Business France, la DG Trésor a participé à la recherche de matériels médicaux, de molécules et d'équipements de protection, ainsi qu'à la sécurisation des chaînes d'approvisionnement, tant en produits stratégiques qu'en produits intermédiaires indispensables à l'industrie nationale.

En 2021, la réduction de 13 ETP proposée pour la DG Trésor devrait se concentrer sur le réseau international. Les rapporteurs spéciaux considèrent que la rationalisation du réseau devra prendre en compte le caractère prioritaire des missions de la DG Trésor dans le « monde d'après », c'est-à-dire dans la défense de l'attractivité de la France mais également dans la réponse à apporter à la crise du multilatéralisme économique, que l'épidémie de Covid-19 pourrait accentuer.

(3) Le transfert des compétences relatives à l'économie sociale et solidaire

En juillet dernier, le Haut-Commissariat à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale (HCESSIS) a été transféré du ministère de la transition écologique (crédits de l'action 14 du programme 159 « *Expertise, Économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie* »). au ministère de l'économie, des finances et de la relance

Ainsi, un transfert entrant de 20 millions d'euros est prévu en 2021 sur le programme 305 (création d'une action n°4 dédiée), placé sous la responsabilité de la DG Trésor¹.

¹ Dont également 900 000 euros au titre de la rémunération de 9 ETP transférés du programme 217.

b) L'Institut national de la statistique et des études économiques poursuit sa réduction d'effectifs et sa stratégie de dématérialisation

L'Institut national de statistique et des études économiques (INSEE) doit continuer en 2021 à mettre en œuvre le plan stratégique « *Insee 2025* ». La collecte de données en ligne devrait ainsi continuer à se développer.

La possibilité de répondre au recensement par internet a été généralisée en 2015 sur tout le territoire, de sorte qu'en 2020, 62 % des personnes recensées ont répondu en ligne. Pour les entreprises, le projet Coltrane doit à terme rassembler sur un portail unique l'ensemble des enquêtes entreprises (85 % en 2020). Les enquêtes auprès des ménages restent cependant principalement réalisées par des enquêteurs en face-à face ou par téléphone. La dimension qualitative de ces enquêtes justifie qu'une partie non négligeable de la collecte des données ne puisse être réalisée en ligne.

Pour 2021, la maquette budgétaire du programme évolue sensiblement, avec une réorganisation des actions en séparant plus clairement les différents types de mission et les fonctions support. La nouvelle maquette, si elle est sans doute plus cohérente sur le fond, rend plus complexe le suivi de l'évolution des crédits en 2021.

Les rapporteurs spéciaux regrettent que les données n'ait fait l'objet d'aucun retraitement dans les tableaux du projet annuel de performance. Ceux-ci auraient pu être adaptés pour indiquer les évolutions à périmètre constant et non pas des baisses de 100 % des crédits sur les anciennes actions.

De plus, les AE du programme sont en hausse de près de 9 millions d'euros par rapport à 2020. Cette hausse résulte principalement d'une hausse des dépenses informatiques (+ 5 millions d'euros) et des dépenses de personnel, liée au rebasage de dépenses de profil atypique (+ 2,85 millions d'euros) et à un glissement vieillesse technicité positif (+2,76 millions d'euros). Sur le programme, 73 ETPT devront néanmoins être supprimés pour répondre aux exigences de réduction des personnels.

c) Les opérateurs de la mission devront poursuivre leurs efforts de réduction des crédits et des effectifs

- (1) Hors plan de relance, la trajectoire contractuelle de baisse des crédits de Business France se poursuit

Créé le 1^{er} janvier 2015 et issu de l'absorption de l'Agence française pour les investissements internationaux par UbiFrance, Business France est un opérateur chargé de promouvoir l'internationalisation de l'économie française.

Le financement de Business France relève de diverses missions budgétaires, sans que cette pluralité des sources de financement ne soit pleinement justifiée. Ainsi, en 2021, l'opérateur devrait bénéficier d'une subvention de 87,62 millions d'euros sur le programme 134 mais également de 4,8 millions d'euros sur le programme 112 « *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* », et de 3,7 millions d'euros sur le programme 149 « *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* »¹.

Ces subventions sont complétées par la facturation par l'opérateur de ses prestations, les recettes s'étant ainsi établies à 105,9 millions d'euros en 2019. La crise sanitaire a cependant entraîné une forte contraction de ces recettes par rapport à la prévision, d'environ 28,4 millions d'euros.

Afin de compenser cette perte, Business France a bénéficié de l'ouverture de 6,5 millions d'euros de crédits dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020.

Pour 2021, la subvention accordée à Business France par le programme 134 continue de diminuer, en accord avec 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

Par ailleurs, Business France devrait également bénéficier de crédits ouverts au titre du plan de relance, à hauteur de 60,3 millions d'euros.

(2) L'Agence nationale des fréquences doit anticiper l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques

Les recettes de l'Agence nationale des fréquences (ANFR) relèvent pour l'essentiel (80 %) de la subvention pour charges de service public portée par le programme 134. Les autres ressources correspondent à des prestations de service à des tiers et à des refacturations réglementaires aux opérateurs².

¹ Au titre de la reprise, par Business France, des activités collectives de la Sopexa et de l'Adepta.

² Principalement les recettes de prestations de contrôles des fréquences, à la demande d'administrations affectataires ou de tiers privés, notamment des organisateurs d'événements sportifs, ainsi que des recettes d'expertise technique, de refacturation de coûts aux éditeurs numériques de 2011 à 2015, de refacturations de coûts aux opérateurs mobiles pour le traitement des brouillages par les stations de base dans les bandes 700 MHz et 800 MHz (CPCE L43 bis) depuis 2014 et de produits support (cessions et indemnités de Sécurité sociale).

Entre 2004 et 2014, les effectifs de l'ANFR ont été réduits de plus de 40 agents. Pour la période 2015-2021, l'ANFR s'est vue confier de nouvelles missions en matière de contrôle de l'exposition du public aux ondes ou de continuité de la réception de la télévision, la subvention pour charge de service public s'étant stabilisée entre 2016 et 2018. L'Agence s'est également vu confier la gestion du fonds d'accompagnement de la réception télévisuelle (FARTV), créé par le décret n° 2017-1048 du 10 mai 2017.

À compter de 2019, la subvention pour charge de services publics de l'ANFR a de nouveau augmenté pour financer un marché de prestation de diffusion du signal horaire (article 233 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN)¹.

L'interdiction des grands rassemblements liée à l'épidémie de Covid-19 a eu pour conséquence une perte de recettes de 92 600 euros pour l'ANFR, soit du fait de l'annulation de grands événements sportifs (la journée test des 24H du Mans, des Grands Prix de formule 1 de Monaco et du Castelet, et du Championnat d'Europe d'athlétisme) ou de leur réduction (Tour de France, Tournoi de Roland Garros).

Les enjeux de l'organisation des Jeux olympiques pour l'ANFR

Dans le projet de loi de finances pour 2021, 3,9 millions d'euros en AE sont prévus pour lancer l'acquisition de moyens de contrôle adaptés à la surveillance des Jeux Olympiques et Paralympiques devant avoir lieu à Paris en 2024.

D'après les informations transmises aux rapporteurs spéciaux, la gestion du spectre radioélectrique suppose trois grands enjeux :

- des enjeux de sécurité : garantir la disponibilité du spectre radioélectrique dans le contexte de grande affluence (avec quelques six millions de spectateurs et les nécessités de communiquer pour les 70 000 volontaires, 33 000 médias, 15 000 organisateurs officiels et techniciens, etc.) ;
- des enjeux financiers et d'image pour la retransmission des épreuves (suivie par plus de 4 milliards de téléspectateurs) les seuls droits TV avoisinant les trois milliards d'euros ;
- des enjeux techniques : la multiplication des technologies risque d'encombrer les fréquences (« goal-line Technology », arbitrage vidéo, tracking GPS, etc.).

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

¹ Après que Radio France a renoncé à la diffusion de ce signal permettant à un grand nombre d'horloges, notamment industrielles, de se régler, la loi ELAN a confié l'émission du signal à l'ANFR.

(3) Les redevances de l'Institut national de la propriété industrielle feront pour la première fois, en 2021, l'objet d'un plafonnement

Sur le programme 134, l'Institut national de propriété industrielle (INPI) 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 depuis plusieurs années, générant de très importants excédents de gestion, avec un excédent de 49 millions d'euros en 2019.

Dans un référé du 27 mai 2019, la Cour des comptes a dénoncé 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 défaillante, absence de réelle supervision de la part de la tutelle ainsi que des faiblesses dans la politique de gestion des ressources humaines.**

Si l'INPI a mis en œuvre une partie des recommandations de la Cour, il y a lieu de relever que ces conclusions donnent également lieu à la mise en œuvre d'un plafonnement d'affectation des redevances au sein du présent projet de loi de finances. Ainsi, alors que les redevances payées par les entreprises pour le dépôt et le maintien de leurs titres de propriété industrielle et les recettes à la tenue du registre national du commerce et des sociétés (RNCS) ont représenté 234,8 millions d'euros en 2019, le présent projet de loi de finances propose de mettre en œuvre un écrêtement au-delà de 192,9 millions d'euros. D'après l'évaluation préalable de l'article 24, ce plafond serait fixé « *9,5 millions d'euros au-dessus des dépenses de l'Institut de façon à lui laisser une marge de manœuvre pour mener à bien ses investissements, notamment ceux liés au projet de mise en œuvre du guichet unique et du registre général des entreprises prévus par les articles 1 et 2 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE).* »¹

¹ Évaluation préalable du présent projet de loi de finances.

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

La loi PACTE modifie les règles applicables à la protection de la 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^{er} 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

Le plafonnement des recettes des redevances, s'il se justifie pleinement par ses effets immédiats (l'abondement du budget de l'État par des excédents de trésorerie de l'INPI), ne doit pas résulter en une remise en cause du principe de redevance dans le paiement des prestations à l'INPI.

En effet, si dans l'immédiat une part significative du produit des redevances doit être reversée à l'État, les rapporteurs spéciaux considèrent qu'à moyen terme, plutôt qu'un reversement à l'État des excédents, une diminution du coût des redevances doit être envisagée, afin que la propriété industrielle ne devienne pas une nouvelle recette fiscale pour l'État.

(4) La subvention à la Banque de France doit continuer à diminuer en 2021

Les crédits versés à la Banque de France visent à couvrir les coûts qu'elle engage dans l'exercice des missions d'intérêt général qui lui sont confiées par l'État (article L. 141-7 du code monétaire et financier)¹.

En 2021, la diminution de la subvention versée à la Banque de France au titre des missions qu'elle réalise pour l'État devrait être de 3,3 %, après plusieurs années de stagnation. Les rapporteurs spéciaux, 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, en AE = CP)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
316,64	316,73	304,62	290	279,5	251,56	250,02	250	241	230	222

Source : documents budgétaires et questionnaire budgétaire

Depuis 2012, la Banque de France réalise en effet des gains de productivité importants, ce qui permet de réduire la subvention accordée sur le programme 305.

Les réductions du coût des missions de la Banque de France résultent en partie d'évolutions législatives sur le périmètre d'intervention de la Banque de France². La modernisation des outils informatiques³ et la

¹ Ces crédits se répartissent entre les sept missions confiées par l'État à la Banque de France et qui font chacune l'objet d'une convention spécifique:

- le secrétariat des commissions de surendettement ;
- le droit au compte ;
- la tenue du compte du Trésor et des circuits de règlement et de recouvrement nationaux et internationaux permettant d'effectuer les opérations de flux pour les comptables publics ;
- la mise en circulation des monnaies métalliques neuves ;
- l'organisation des séances d'adjudication des valeurs du Trésor ;
- la gestion des accords de consolidation des dettes des États étrangers,
- le secrétariat du Comité monétaire de la zone franc.

² 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^e 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.

³ Nouvelle application pour la gestion du compte du Trésor et dématérialisation de la procédure du traitement du surendettement.

mise en œuvre des plans Horizon 2020 et Ambitions 2020¹ ont également permis de dégager des économies.

(5) L'autorité de la concurrence

Les crédits de l'Autorité de la concurrence, autorité administrative indépendante en charge du contrôle des pratiques anticoncurrentielles, de l'expertise du fonctionnement des marchés et du contrôle des opérations de concentration, sont retracés au sein du programme 134. Les crédits dédiés sont en légère hausse en 2021 (+ 4 %), cette hausse résultant essentiellement d'une hausse des dépenses de personnel.

2. La pression diminue sur la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et sur la direction générale des entreprises

a) Les réductions d'effectifs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes devraient ralentir en 2021

La réduction des effectifs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) devrait être plus limitée en 2021 qu'au cours des dernières années. Ainsi, les dépenses de personnel de la DGCCRF augmenteraient en 2021 (+3,48 %), malgré une baisse de 23 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit « seulement » - 0,8 % du nombre d'ETPT dédiés à la DGCCRF.

La hausse des dépenses de personnel correspond à la fois au solde GVT positif et au débasage pour les profils atypiques.

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 en compte les nouveaux modèles économiques et les risques émergents.*»

La révision de la trajectoire de réduction des effectifs répond à l'objectif prioritaire de renforcement de la lutte contre la fraude. **En effet, les effectifs chargés des contrôles en matière de transition écologique, de protection des PME et des entreprises produisant en France ou encore de régulation des plateformes devraient être renforcés.**

Les rapporteurs spéciaux ne peuvent que se féliciter de la stabilisation des effectifs de la DGCCRF, qui exerce des missions indispensables de régulation des marchés et de protection des consommateurs.

¹ Principalement 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).

b) La direction générale des entreprises, une administration en mutation mais dont les effectifs doivent se stabiliser

(1) Une administration centrale qui se recentre sur ses priorités

Les missions de la direction générale des entreprises (DGE) ont fait l'objet d'une revue afin d'établir des priorités stratégiques :

- le recentrage des missions avec un resserrement de l'action sur les champs de l'industrie, du numérique et de l'innovation ;

- la réorganisation hiérarchique avec une suppression de l'échelon administratif des bureaux, justifié par le besoin de polyvalence des agents ;

- le travail en « mode projet » avec la création de nouvelles fonctions de directeur et de chef de projets.

Ces évolutions se sont accompagnées de la suppression de 108 ETPT en administration centrale depuis 2018.

Les relations de l'État avec les régions sont institutionnalisées dans le cadre du Conseil économique État-Régions (CEER), qui rassemble les présidents de régions autour du ministre de l'économie, des finances et de la relance.

(2) Une importante réorganisation territoriale

Le rôle de chef de file des régions en matière de développement économique a eu pour conséquence de clarifier l'action économique de l'État dans les territoires. **Au sein des pôles 3E¹ des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), la création des services économiques de l'État en région (SEER) en 2019 doit permettre de répondre à cette problématique en orientant l'action des services de l'État vers trois axes principaux :**

- l'accompagnement des entreprises en difficulté, notamment les PME et les ETI industrielles, avec la poursuite de l'activité des commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises ;

- le suivi des filières stratégiques sur un territoire régional et des entreprises qui y participent ;

- l'innovation, avec notamment la participation aux instances de gouvernance des écosystèmes d'innovation ou la mise en œuvre de la politique nationale de transformation numérique des PME.

D'après les informations transmises par la direction générale des entreprises, *« la création des SEER vise donc à créer un État plus stratégique, dont le rôle est de décliner les orientations nationales en les articulant avec le contexte régional, et à renforcer l'efficacité de son action dans les territoires². »*

¹ Entreprises / Emplois / Économie

² Réponse aux questions des rapporteurs spéciaux.

À moyen terme, la réorganisation des pôles 3E a conduit à la suppression de 417 postes (dont 359 sur le programme 134) accompagné de la création de 134 postes dans les SEER. À ce jour, une trentaine d'agents sont toujours en attente de reclassement.

Plus globalement, les missions des Direccte ont été recentrées sur les filières stratégiques, les écosystèmes d'innovation et l'accompagnement des entreprises en difficulté.

Conséquence de la crise sanitaire, la finalisation de la réforme des SEER a été repoussée à fin 2022, et les effectifs seront stabilisés jusqu'à cette échéance.

B. PLUSIEURS AXES STRUCTURANTS DE LA MISSION SE POURSUIVRONT AVEC DE NOUVEAUX MOYENS AU TITRE DU PLAN DE RELANCE

1. Le guichet France très haut débit devrait être relancé par la réouverture de crédits au titre du plan de relance

Le programme 343 porte une partie de la participation de l'État au financement du plan France Très haut débit, qui devait s'élever au total à 3,3 milliards d'euros d'ici à 2022, soit la moitié du financement public engagé. Ces crédits devraient être complétés par 240 millions d'euros en AE ouverts sur la mission « Plan de relance ».

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'objectif du Gouvernement associé aux nouveaux crédits déployés dans le plan de relance est de permettre la généralisation de la fibre jusqu'à l'abonné (FTtH) d'ici à 2025.

Sur le programme 343, l'année 2021 est marquée par la montée en puissance des CP du plan FTtH puisqu'ils devraient atteindre 622 millions d'euros en 2021, alors qu'ils n'étaient que de 163 millions d'euros en 2019 et de 440 millions d'euros en 2020. On assiste donc à une montée en puissance rapide du déblocage des crédits.

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**. D'après les annonces du Gouvernement et les objectifs du plan de relance, **100 % des locaux devraient pouvoir être couverts à horizon 2025 ;**

- **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 non plus en 2022, mais en 2025

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. Le Gouvernement a choisi de compléter ce guichet dans le plan de relance de 250 millions d'euros.

Source : *commission des finances*

Sur le plan budgétaire, la participation de l'État au plan France Très haut débit est toujours plus complexe. Alors qu'elle a été, dans un premier temps, portée par le fonds national pour la société numérique

(FSN)¹ pour 900 millions d'euros, dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir (PIA), **les crédits restants, soit 2,1 milliards d'euros, sont inscrits depuis 2014 sur le programme 343 « Plan France très haut débit »** de la mission « Économie ». Désormais, ce sont 240 millions d'euros de plus qu'il faudra suivre sur la mission *ad hoc* dédiée au plan de relance.

De plus, pour ne rien simplifier, les 280 millions d'euros de crédits ouverts en cours d'exercice sur le guichet du réseau d'initiative publique résultent du recyclage d'anciennes autorisations d'engagement non consommées (ceux-ci appartenant donc déjà à l'enveloppe globale de 3,3 milliards d'euros).

En revanche, les 30 millions d'euros de crédits supplémentaires pour le plan FTHD ouverts à l'initiative du Sénat par la troisième loi de finances rectificative constituent bien des crédits nouveaux.

La lisibilité budgétaire du plan France très haut débit est donc loin d'être acquise.

D'après les informations transmises aux rapporteurs spéciaux, le cahier des charges des nouvelles ouvertures de crédit se focalise sur la généralisation de la fibre optique, prenant en compte la seule composante « boucle locale optique mutualisée » pour les investissements de déploiement.

Les financements débloqués depuis février dernier devraient ainsi atteindre 550 millions d'euros et permettre, d'après les estimations du Gouvernement, d'assurer le déploiement de la fibre optique sur l'ensemble du territoire à horizon 2025, particulièrement dans les zones les plus isolées.

Les rapporteurs spéciaux s'interrogent néanmoins sur l'évaluation de cette enveloppe. En effet, l'association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (Avicca) estimait le besoin de financement à 600 ou 700 millions d'euros à l'automne dernier.

Le confinement a en outre engendré des coûts supplémentaires importants sur les différents chantiers de déploiement de la fibre, de sorte que l'estimation de couverture intégrale avec l'enveloppe proposée par le Gouvernement pourrait être sous-évaluée

Afin de prendre en charge une partie de ces surcoûts et d'appeler l'attention du Gouvernement sur le risque bien réel de ne pas atteindre l'objectif de couverture intégrale du territoire à horizon 2025 avec l'enveloppe proposée, **la commission a adopté un amendement n° II-21 pour majorer de 30 millions d'euros les crédits prévus au titre du plan France très haut débit.**

¹ Géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC)

2. Le renforcement du soutien à l'export à l'occasion du plan de relance

Alors que le solde du compte courant de plusieurs de nos partenaires européens devrait rester positif malgré la crise, la France continue d'afficher un déficit massif du compte des opérations courantes, le plus élevé d'Europe au deuxième trimestre 2020. Ainsi, alors que l'Allemagne affiche un excédent de 36,3 milliards d'euros et les Pays-Bas de 11,7 milliards, la France présente un déficit de 14,3 milliards d'euros.

S'il est certes indispensable de résoudre la question de notre niveau de compétitivité économique, les PME françaises rencontrent également encore beaucoup de difficultés dans leur internationalisation. La France se caractérise en effet par **la faiblesse du nombre d'entreprises exportatrices. Elles sont au nombre de 125 000, soit trois fois moins qu'en Allemagne.**

En complément des crédits alloués à l'opérateur Business France au titre de la subvention pour charges de service public évoquée plus haut, le Gouvernement a fait le choix de mobiliser le plan de relance pour renforcer son action de soutien à l'export. La mission « *Plan de relance* » comprend ainsi un volet de crédits supplémentaires à Business France et un volet de crédits complémentaires en faveur des activités de garantie export de Bpifrance.

Par ailleurs, le plan de relance prévoit un doublement de l'enveloppe du Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP) en autorisations d'engagements, à hauteur de 50 millions d'euros.

a) Le volet Business France du plan de relance

En complément des crédits apportés par la mission « Économie », le Gouvernement prévoit d'attribuer 60,3 millions d'euros de plus en faveur de plusieurs dispositifs.

Il s'agit tout d'abord de mettre en œuvre des « chèques relance export ». Ces chèques doivent permettre de prendre en charge jusqu'à 50 % des frais engagés par les PME et les ETI pour participer à un salon international ou bénéficier d'une prestation de projection à l'export, pour une enveloppe globale de 33 millions d'euros.

Une enveloppe de 17,4 millions d'euros est également prévue pour soutenir le volontariat international en entreprises via une prise en charge forfaitaire par l'État de 5 000 euros pour l'envoi d'un VIE par une PME ou une ETI.

Enfin au total, près de 11,5 millions d'euros sont prévus pour mettre en œuvre une stratégie d'information et de promotion, destinée à la fois aux entreprises et aux pays destinataires.

Si les rapporteurs spéciaux considèrent que ces crédits sont évidemment bienvenus, ils s'interrogent sur leur pertinence dans un contexte de recrudescence de l'épidémie de Covid-19 et de retour des restrictions. En effet, tant la perspective d'organisation de salons internationaux que celle de l'envoi de VIE risquent d'être remises en cause.

b) Le renforcement des crédits dédiés à Bpifrance assurance export

Une dotation budgétaire prévue sur le programme 134 vise à couvrir la rémunération de Bpifrance au titre de la gestion des garanties publiques à l'export et les projets d'investissement informatique.

Évolution des crédits alloués à la rémunération de Bpifrance pour ses activités export

(en milliers d'euros)

	2018	2019	2020	2021
Montant	58 900	50 086	51 250	51 650

Cette dotation permet de financer l'offre de garantie export opérée au nom, pour le compte et sous le contrôle de l'État par Bpifrance. En effet, les risques d'appel en garantie sont retracés sur le programme 114 de la mission « Engagements financiers de l'État ».

Budgétisation des risques d'appel en garantie sur le programme 114

	2020	2021	Évolution 2021/2020
04 - Développement international de l'économie française	48,5	113,0	+ 132,99%
04.02 Assurance-prospection	41,5	107,0	+ 157,83%
04.03 Garantie de change	1,0	1,0	0,00%
04.06 Garantie du risque exportateur	6,0	5,0	- 16,67%

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

Sur la programme 114, le rapporteur spécial de la mission, Jérôme Bascher a en effet noté à juste titre la « *multiplication par 2,3 des crédits de l'action. [Cette augmentation] s'explique par l'effet combiné des mécanismes propres à l'assurance prospection et de la crise : depuis 2018, les dépenses de prospection couvertes sont avancées, ce qui conduit à une hausse faciale temporaire des dépenses. Tant, en 2019 et en 2020, la moitié de ces dépenses avait été financée par un recours aux excédents de l'assurance-crédit, tant, cette année, les*

incertitudes sur l'équilibre de cette dernière conduisent à faire porter l'intégralité des dépenses sur le programme 114 ».

Les différentes activités de Bpifrance Assurance export recouvrent en effet :

- **l'assurance-crédit** qui garantit le financement de leur contrat commercial aux exportateurs français en couvrant les risques de non-paiement (activités d'assurance anciennement Coface) ;

- **l'assurance prospection**, qui permet de garantir le financement des démarches de prospection, avec une prise en charge partielle des frais générés par le développement export ;

- **les garanties de cautions et des préfinancements** ;

- **la garantie de change.**

Durant la crise, d'importantes restructurations ont été opérées : rehaussement de la quotité garantie sur les produits d'assurance des cautions et des préfinancements, prolongation d'une année de la période de prospection et mise en œuvre d'un dispositif de réassurance (Cap Franceexport) permettant la réassurance suivant les polices d'assurance des assureurs-crédits privés. D'importantes restructurations d'échéances ont dû être mises en œuvre tant pour le secteur aéronautique que pour le remboursement des dettes des navires de croisière.

Dans le cadre du plan de relance, le Gouvernement a fait le choix d'inscrire de nouveaux crédits en faveur de Bpifrance assurance export. Les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur ce choix, qui vise à labelliser « relance » le financement d'activités indispensables de Bpifrance en matière de restructuration des garanties exports dans un contexte de crise.

D'après les données transmises par Bpifrance aux rapporteurs spéciaux, une partie de ces nouveaux moyens viserait un « *renforcement des moyens de l'assurance-prospection, qui devra permettre notamment de financer davantage de projets pour accompagner la transition écologique* » et la « *mise en place d'une offre d'assurance-prospection-accompagnement (APA) dédiée aux plus petits projets* ».

3. Le recours aux garanties d'emprunt reste un élément déterminant du soutien à l'activité

a) *Les « prêts garantis par l'État » gérés par Bpifrance jouent un rôle déterminant pour faire face à la crise*

L'article 6 de la loi de finances rectificative du 24 mars 2020 a autorisé le Gouvernement à accorder **la garantie de l'État aux prêts de trésorerie consentis par des établissements de crédit aux entreprises immatriculées en France faisant l'objet de difficultés de financement** dans le contexte de la crise sanitaire.

La mise en œuvre de ce mécanisme a été confiée à Bpifrance Financement SA et doit permettre de financer un encours total de garantie de **300 milliards d'euros**. Il concerne des prêts de trésorerie conclus entre le 16 mars 2020 et le 31 décembre 2020, augmentant les capacités de financement de l'emprunteur et dont l'amortissement doit faire l'objet d'un décalage temporel de douze mois minimum, avec possibilité offerte à l'emprunteur de le prolonger jusqu'à six ans.

Le montant du prêt peut atteindre jusqu'à trois mois de chiffre d'affaires 2019 ou deux années de masse salariale pour les entreprises innovantes ou créées depuis le 1^{er} janvier 2019.

Les entreprises bénéficiaires d'un PGE se sont engagées à ne pas verser de dividendes et à ne pas procéder à des rachats d'actions au cours de l'année 2020.

À la fin du mois d'octobre 2020, les prêts garantis par l'État (PGE) représentent un encours total de 120,7 milliards d'euros.

Dans le contexte de deuxième vague de l'épidémie et de nouvelles restrictions, le ministre de l'économie, des finances et de la relance a annoncé que le dispositif devrait être prolongé et les entreprises devraient pouvoir bénéficier d'une deuxième année de décalage avant de commencer à rembourser les montants empruntés.

La perspective de prolongement des PGE et donc de la garantie directe par l'État des prêts des entreprises pourrait remettre en cause l'utilité de l'enveloppe nouvelle prévue au sein du plan de relance pour renforcer les fonds de garantie de Bpifrance financement. En effet, ce dispositif constitue, en temps normal, un moyen de garantir le financement d'opérations de cession et de transmission d'activités et sont normalement abondées par le programme 134, malgré des débudgétisations récurrentes.

b) Le renforcement des fonds de garantie de Bpifrance financement, une opération qui devrait être budgétisée sur le programme 134

(1) L'abondement des fonds portés par Bpifrance est réalisé par le plan de relance

L'activité de garantie directe de prêts accordés aux PME et aux TPE est une mission centrale de Bpifrance. Cette garantie est indispensable pour financer des projets de création ou de transmission d'entreprise ou pour aider à l'acquisition d'actifs immatériels.

Bpifrance financement couvre aujourd'hui un montant total de 3,1 milliards d'euros¹ sur les fonds visés. Ce montant est en net recul par rapport à 2019 (- 24 %), en partie du fait de la mise en œuvre des PGE.

¹ À la fin du premier semestre 2020.

La dotation budgétaire prévue sur le programme 134 avant les débudgétisations permet de couvrir l'activité :

- de garantie des financements octroyés par les banques aux TPE et PME, à hauteur de 8,5 milliards d'euros de financements garantis à près de 58 000 clients en 2019 et 3,1 milliards d'euros de financements garantis à près de 20 000 clients ;

- de prêts sans garantie (PSG), notamment les prêts-croissance et les PSG innovation, à hauteur de près de 1,8 milliard d'euros de financements garantis en 2019.

Les crédits portés par le plan de relance doivent contribuer à financer les activités « classiques » de Bpifrance de garantie d'emprunt pour les PME lors de leur création, de leur transmission et tout au long de leur développement en favorisant leur accès au financement. **Les crédits dédiés à cette activité dans le plan de relance s'élèvent à 464 millions d'euros en autorisations d'engagement et 327 millions d'euros en crédits de paiement.** Ce montant est sensiblement supérieur aux besoins de financement tels qu'estimés avant la crise, Bpifrance les ayant estimés à 250 millions d'euros pour 2021.

D'après les informations transmises aux rapporteurs spéciaux, aux crédits du plan de relance s'ajouteront les redéploiements de reliquats des fonds de garantie, redéploiements liés à la fusion de Bpifrance SA et Bpifrance Financement et au recyclage de dividendes non versés à l'État par Bpifrance.

La hausse des moyens permise par le plan de relance pourra ainsi permettre d'augmenter la quotité garantie par Bpifrance et d'augmenter le volume de garanties « *transmission* » et « *création* ».

D'après les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, **Bpifrance devrait développer une offre de prêts sans garantie de long terme en faveur de l'industrie, auparavant financés sur les PIA.** Des prêts verts doivent également être mis en œuvre et financer la mise en transition des PME et ETI qui investissent pour améliorer leur compétitivité via l'amélioration de leur performance environnementale¹. Sans garantie sur les actifs de l'entreprise et du dirigeant, ces prêts devraient bénéficier d'une maturité longue, jusqu'à 12 ans avec un différé d'amortissement de trois ans. Le prêt en question bénéficie, à hauteur de 80 %, d'une couverture en risque par un fonds de garantie abondé par l'État.

Au-delà du seul projet de loi de finances pour 2021, les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur le financement à long terme des activités de garantie en propre de Bpifrance. En effet, il semble indispensable de clarifier le financement du dispositif en assurant une budgétisation des crédits. Cette

¹ Le dispositif vise principalement les dépenses de décarbonation et de relocalisation de l'industrie, de mobilité verte, ou encore de gestion des déchets

clarification permettrait un meilleur suivi des crédits, distinguant notamment les crédits correspondant au mécanisme « classique » de garantie et ceux correspondant à des dépenses exceptionnelles, comme cela devrait être le cas pour les crédits liés à la relance.

(2) La commission a adopté un amendement permettant de maintenir le lien entre Bpifrance et le programme 134

Les rapporteurs spéciaux ont souhaité maintenir la ligne budgétaire dédiée, au sein du programme 134, aux garanties octroyées aux entreprises par Bpifrance. La dotation de 10 000 euros proposée par la commission des finances à l'amendement n° II-8 **est en ce sens purement symbolique.**

Le financement par des recyclages de dividende, des redéploiements de crédits et désormais par des crédits du plan de relance nuisent gravement à la lisibilité budgétaire et donc au contrôle parlementaire sur les activités de Bpifrance. Compte tenu de l'importance de ces garanties pour le développement des TPE et des PME, vos rapporteurs spéciaux souhaitent, une nouvelle fois, 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, un tel amendement a pour vocation de maintenir un « *cordon ombilical* »¹ entre Bpifrance et la mission « Économie ».

III. ALORS QUE LA LOGIQUE DE RABOT SUR DES DISPOSITIFS PRÉEXISTANTS SE POURSUIT, DE NOUVEAUX OUTILS, DÉPLOYÉS DANS LE CADRE DU PLAN DE RELANCE, DOIVENT PERMETTRE D'APPORTER UN SOUTIEN RENFORCÉ AUX ENTREPRISES

A. SI LA LOGIQUE DE RABOT SUR LES DISPOSITIFS EXISTANTS SE POURSUIT, CERTAINS DISPOSITIFS ONT ÉTÉ « SAUVÉS » PAR LA CRISE

1. La défense du dispositif des zones de revitalisation rurale a permis de les sauver

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* »².

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

² Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Le dispositif permet 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.

Les rapporteurs spéciaux 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* »¹.

Ainsi, la rapporteure spéciale Frédérique Espagnac a mené un travail de contrôle sur l'avenir des ZRR² avec ses 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.

Alors que la prorogation des communes sortantes et les principaux dispositifs fiscaux des ZRR arrivent à échéance au 1^{er} janvier prochain, la ministre Jacqueline Gourault a indiqué que le dispositif allait être prorogé jusqu'à fin 2022. Le rapport « *Sauver les zones de revitalisation rurale (ZRR), un enjeu pour 2020* » soulignant le caractère complexe et insuffisamment ciblé des ZRR, la ministre a indiqué que des travaux étaient toujours en cours pour mettre en œuvre une nouvelle géographie prioritaire.

2. La poursuite de la hausse des montants de la compensation carbone ne doit pas masquer la poursuite d'une logique de rachat sur les dispositifs d'intervention du programme.

Le programme 134 comporte un certain nombre de dispositifs 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

¹ Rapport d'information précité.

² [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.](#)

fiscales. Le programme porte également les crédits des structures chargées de ces politiques évoqués plus haut.

Les dépenses d'intervention du programme devraient, comme en 2020, afficher une nette hausse en 2021. Cependant, derrière ce rebond apparent, **on ne retrouve qu'un seul dispositif** : la compensation carbone.

Les rapporteurs spéciaux considèrent évidemment que ce dispositif, en faveur des entreprises électro-intensives (sidérurgie, papier/carton, chimie, etc.), est pleinement justifié par les risques de délocalisation. Les coûts du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité pourraient avoir des effets très négatifs sur les entreprises très consommatrices en énergie. Il est donc nécessaire d'offrir transitoirement une compensation pour accompagner les entreprises. 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 2021, les coûts indirects supportés au cours de l'année 2020 seront compensés à hauteur de 75 %, en prenant en compte la moyenne observée en 2019 du prix à terme du quota carbone pour décembre 2020.

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**¹ (87,8 millions d'euros, en baisse de 8,1 %, pour 2021, après deux années de baisse de 7 % par an) ; ainsi que la **subvention à Bpifrance Assurance Export** évoquée plus haut (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. Ainsi, une fois exclue la compensation carbone, les crédits alloués aux différents dispositifs d'intervention du programme **sont passés de 350,2 millions d'euros en 2017 à 165,3 millions d'euros en 2021, soit une diminution de 53 %.**

Si les 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.

Ils 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.

¹ 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.

Il en résulte une faiblesse structurelle du pilotage budgétaire et une incapacité à définir de réelles priorités. Les 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 ces dispositifs.

Sans remettre en cause le bien-fondé des crédits portés par le plan de relance, les rapporteurs spéciaux regrettent la création d'une mission *ad hoc*, comportant des dispositifs d'intervention radicalement nouveaux. Ils considèrent en effet que certains outils de la mission auraient pu être mobilisés pour soutenir l'économie.

B. DANS LE PLAN DE RELANCE, DES DISPOSITIFS NOUVEAUX DOIVENT ÊTRE MIS EN ŒUVRE

1. Le recours à des foncières pour sauver les commerces, un outil séduisant mais probablement insuffisant

a) Le recours aux foncières d'aménagement, un outil séduisant et à fort effet de levier

Pour soutenir les commerces de proximité, la Banque des Territoires a débloqué une enveloppe de 300 millions d'euros visant à financer une partie des foncières de redynamisation territoriale. Le Gouvernement affiche un objectif de restructuration de 6 000 commerces grâce à ce dispositif.

Les foncières doivent en effet permettre de faire évoluer l'offre de commerces et à redynamiser certaines espaces en transformant les centres-villes. Les foncières peuvent être uniquement commerciales (objectif de 25 % du total) ou relever de plusieurs types d'actifs (objectif de 75 % - commerces, logements, locaux d'activités artisanaux et industriels, maisons de santé...)

Leur intervention peut être de plusieurs ordres : acquisition, aménagement (démolition, remembrement...), construction (réhabilitation, requalification, neuf), gestion, cession. D'après les informations fournies aux rapporteurs spéciaux « *la foncière de redynamisation investit dans les cœurs de villes et les centres-bourgs (opérations complexes), les quartiers en redéveloppement, mais également sur des marchés moins exposés (locaux d'activités, centre-ville dynamique...).* »

Les foncières sont généralement des sociétés d'économie mixte (SEM). En général, les projets des foncières visent un rendement locatif de longue durée (15 ans). L'objectif de la Banque des territoires serait ainsi d'accompagner une centaine de foncières. L'Agence nationale de la cohésion des territoires dispose également d'une compétence grâce à l'absorption de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca) qui intervient régulièrement

dans les quartiers politique de la ville (QPV). L'ANCT pourrait ainsi intervenir de manière subsidiaire sur certains projets.

La Banque des Territoires débloquerait une enveloppe globale de 6 millions d'euros pour les études et l'accompagnement du montage de la société et investirait 300 millions d'euros de fonds propres ou quasi-fonds propres dans les SEM. Ces crédits permettraient de mobiliser 500 millions d'euros de prêts de moyen ou long terme.

Le plan de relance prévoit une subvention de 60 millions d'euros, afin de renforcer l'effet de levier des crédits engagés par la banque des territoires. Complété par la mobilisation de diverses lignes et l'entrée en capital éventuelle de l'ANCT, **il est estimé que le montant final des investissements pourrait atteindre 1,2 milliard d'euros.**

b) Le dispositif de foncières ne permettra pas de répondre à la situation de certaines villes ou communes

D'après les informations transmises aux rapporteurs spéciaux, les projets des foncières porteraient sur des projets supérieurs à une certaine taille critique. En deçà, les projets ne seront pas rentables et ne présenteront, pour les investisseurs, qu'un intérêt limité.

Les exemples d'échecs de foncières cités auprès des rapporteurs relèvent de villes moyennes (notamment Gonesse ou Périgueux), de sorte qu'ils s'inquiètent pour le commerce de proximité des villes petites ou moyennes.

Dans le contexte de crise majeure pour le commerce de proximité, les rapporteurs spéciaux considèrent qu'il est indispensable de disposer d'un outil d'intervention afin de soutenir certains commerces qui étaient déjà menacés avant la crise. Le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce doit ainsi être remobilisé.

La disparition du FISAC

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. .

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.

Afin de garantir le maintien des commerces, des services et de l'artisanat sur l'ensemble du territoire, **il est indispensable de préserver un dispositif d'intervention spécifique**. Le fonds de solidarité mis en œuvre par le Gouvernement pour faire face à la crise permet de couvrir partiellement les pertes de chiffre d'affaires mais ne permet pas d'aider spécifiquement à la création, à la transmission, au maintien ou à la modernisation des entreprises et des commerces dans les territoires les plus fragiles.

Le Fisac constitue un outil bien identifié par les élus locaux et les commerces et artisans intervenant en milieu rural. **C'est la raison pour laquelle la commission a adopté un amendement n° II-2 visant à rétablir le Fisac avec une dotation de 30 millions d'euros (AE=CP).**

2. Le retour d'une logique de guichet pour accompagner les entreprises

Au sein du plan de relance, plusieurs dispositifs de soutien et d'accompagnement des entreprises relèvent d'une logique de guichet. Il s'agit à la fois d'une logique d'appels à projet en faveur des relocalisations et de dispositifs de soutien direct à la numérisation des PME.

a) Les appels à projet en faveur de la relocalisation d'activités et de la décarbonation de l'économie

Depuis la rentrée, plusieurs appels à projet ont été lancés, visant à relocaliser des activités stratégiques, à soutenir des projets industriels ou encore à participer à la décarbonation de l'économie.

Concernant la relocalisation des activités stratégiques, cinq appels à projet ont d'ores et déjà été lancés sur les thèmes des produits de santé, des intrants critiques, de l'électronique, de l'agroalimentaire et des télécommunications. L'enveloppe totale dédiée à ces appels à projet devrait s'élever à 600 millions d'euros sur deux ans.

Par ailleurs, 400 millions d'euros devraient être consacrés au soutien à des projets industriels, afin de soutenir des dynamiques de territoires.

Enfin, concernant la décarbonation, un appel à projet a été lancé pour financer *« toute opération permettant une amélioration de l'efficacité énergétique du site industriel, que ce soit pour des usages énergétiques au niveau des procédés industriels ou des équipements produisant des utilités industrielles, menant à une réduction des émissions de gaz à effet de serre (CO2) »*.

Ces opérations doivent ainsi permettre :

- un gain d'efficacité énergétique en énergie primaire ;
- une réduction des émissions de gaz à effet de serre en tonnes équivalent CO2 ;

- un montant d'investissement supérieur à 3 millions d'euros (coût total du projet).

Les rapporteurs spéciaux saluent l'approche adoptée par le Gouvernement, qui permet d'accompagner des projets industriels et de préserver l'emploi tout restant attentif à la question de l'empreinte environnementale des entreprises françaises.

b) Le soutien à la numérisation des PME

Alors que le suramortissement de l'investissement des PME dans la numérisation et la robotisation arrive à échéance au 31 décembre prochain, le Gouvernement a fait le choix de remplacer ce dispositif par une logique de guichet. En effet, même si le suramortissement permettait d'amortir 140 % du prix de l'achat, un tel dispositif permet seulement de réduire le résultat imposable et non pas directement l'imposition. Ainsi, d'après les informations fournies aux rapporteurs spéciaux, ce dispositif représentait en réalité une aide allant de 10 à 15 % du montant de l'investissement.

Le dispositif proposé au sein de la mission « Plan de relance » devrait permettre, par une logique de guichet, de considérablement renforcer la part de financements publics (jusqu'à 40 %).

Les financements devront porter sur des technologies innovantes ou reposer sur de l'intelligence artificielle. Au total, 385 millions d'euros sont prévus sur la durée du plan de relance.

Comme pour les appels à projet, les **rapporteurs spéciaux sont favorables au dispositif de guichet proposé. Celui-ci permettra de renforcer nettement la participation de l'État au financement de la modernisation de l'appareil productif.**

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

Sur les six programmes rattachés au compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » en 2020, **deux ont une importance significative.**

Le programme 876 « Prêts octroyés dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir » a été créé en loi de finances initiale pour 2020, tandis que le programme 877, « Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid-19 » a été créé par loi de finances rectificative du 25 avril 2020.

Le programme 861 « Prêts et avances pour le logement des agents de l'État » permet d'octroyer des prêts à 1 % aux agents de l'État servant à l'étranger, afin de faciliter les démarches relatives à la location d'un logement dans les environs de leur poste d'affectation. Les crédits demandés pour 2021 se situent au même niveau qu'en 2019 et en 2020, 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 en 2017 (pour 12 240 euros), et une seule en 2018 (pour 19 467 euros). Les rapporteurs spéciaux s'interrogent 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 2021 du compte de concours financiers
« Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »**

(en euros) (crédits de titre 7)

PLF 2021	Recettes	Crédits AE	Crédits CP
Programme 861 - Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	0	50 000	50 000
Programme 862 - Prêts pour le développement économique et social	0	75 000 000	75 000 000
Programme 868 - Prêts et avances pour le développement du commerce avec l'Iran	0	0	0
Programme 869 - Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle	0	0	416 000 000
Programme 876 - Prêts octroyés dans le cadre des investissements d'avenir		0	26 000 000
Programme 877 - Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid-19		0	0
Total PLF 2021 :	0	75 050 000	525 050 000

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)**.

La deuxième loi de finances rectificative pour 2020 (loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020), a abondé le FDES d'un milliard d'euros, alors que celui-ci n'était doté en loi de finances initiale que de 75 millions d'euros. En effet, le Gouvernement a considéré que cet outil devait être perçu comme complémentaire des prêts garantis par l'État.

La gestion du fonds est confiée au comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI - DG Trésor) au niveau national et, au niveau départemental, aux comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI). Il vise les entreprises de plus de 250 salariés¹.

¹ Les entreprises employant plus de 400 salariés en France relèvent du CIRI, tandis que les entreprises employant moins de 400 salariés relèvent des CODEFI.

La mobilisation du FDES dans le cadre de l'épidémie de covid-19 a donné lieu à un dédoublement de sa doctrine d'intervention. En parallèle du FDES « *classique* », un FDES « *covid-19* » a été activé pour répondre aux besoins de liquidité d'entreprises n'étant pas parvenues à en obtenir via les prêts garantis par l'État (PGE).

À la différence de son usage classique, dédié aux restructurations et supposant une contribution importante de financeurs privés, le FDES « *covid-19* » n'a pas été conditionné à des cofinancements et à une procédure de restructuration **mais a permis d'octroyer à des entreprises des liquidités avec une conditionnalité limitée.**

La quinzaine de dossiers ouverts cette année représente un total de 208 millions d'euros : groupe verrier Arc (117 millions d'euros), nouveau prêt à Presstalis (35 millions d'euros), Ascométal (50 millions d'euros), Manoir Group (15 millions d'euros), Primavista (4,7 millions d'euros).

Dans le cas de Presstalis, le versement a été accompagné d'abandons de charges de l'État, à hauteur de 79 millions d'euros en capital et 6,96 millions d'euros en intérêts.

En 2021, l'intégralité des AE et des CP non-consommés en 2020 devraient être reportée.

III. LES AVANCES REMBOURSABLES ET PRÊTS BONIFIÉS AUX ENTREPRISES TOUCHÉES PAR LA CRISE DE LA COVID-19

Le dispositif créé par la deuxième loi de finances vise principalement à répondre aux PME industrielles. Il cible en effet principalement des entreprises de 50 à 250 salariés. La gestion du dispositif a été confiée à la DGE et 500 millions d'euros lui ont été consacrés.

Ce dispositif a mobilisé 19,4 millions d'euros au 31 août 2020, pour 23 entreprises (le montant moyen des prêts octroyés s'établissant à 850 000 euros).

À ce jour, 64 demandes restent en instance.

IV. LES PRÊTS OCTROYÉS DANS LE CADRE DES PROGRAMMES DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Issu d'un amendement du Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, ce nouveau programme est dédié au financement des prêts accordés aux entreprises dans le cadre du dernier programme d'investissement d'avenir (PIA3).

En effet, en application de l'article 24 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} 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**, et non sur des programmes budgétaires. C'est pour cette raison qu'un nouveau programme a été créé

En 2020, un prêt d'un montant de 200 millions d'euros a été accordé à l'entreprise *Soitec* au titre du plan « Nano 2022 ».

V. 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 était 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 projet¹, 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. Les rapporteurs spéciaux considèrent que sa suppression doit être envisagée.

VI. 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**

¹ Source : Reuters, conférence de presse du 24 septembre 2018.

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-après).

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 2019 le report de la mise en service de la ligne CDG Express à 2026, des avenants au contrat de concession et au contrat de crédit ont été négociés et signés.

S'agissant des CP au sein du compte de concours financier pour 2021, ils **s'élèvent à 416 millions d'euros et tiennent compte du décalage de la date de 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 conçue pour les passagers aériens entre Paris (gare de l'Est) et le terminal 2 de l'aéroport. 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 2019, 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 2026, 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.

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).

Le remboursement de l'infrastructure proviendra de deux sortes de recettes :

- les péages que versera l'exploitant du service de transport à la société de projet¹ pour l'utilisation de l'infrastructure ;

- une « contribution spéciale CDG-Express », prévue à l'article 1609 *tervicies* du code général des impôts², 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^{er} 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 du Sénat

¹ 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.

² 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

L'Assemblée nationale a adopté les crédits de la mission « **Économie** » sans modification.

À l'initiative du Gouvernement, **un amendement de crédit** a été adopté sur **le compte de concours financiers « prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »** qui vise à ouvrir un nouveau programme dédié aux prêts destinés au « Soutien à la filière nickel en Nouvelle-Calédonie ». Cette ligne comporte 200 millions d'euros en autorisations d'engagement et 100 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces crédits doivent permettre de financer la société Prony Ressources Nouvelle-Calédonie, qui reprendra l'activité d'extraction de minerais (latérites et saprolites) et de production de nickel et de cobalt de Vale Nouvelle-Calédonie. Cette dernière société, qui emploie environ 3 000 personnes, a annoncé en septembre son départ de l'île.

Le recours au compte de concours financiers vise à permettre de réaliser une opération neutre sur le plan budgétaire : la reprise de l'activité de Vale emportant le remboursement du prêt octroyé à cette dernière société, la somme ainsi remboursée devrait permettre d'octroyer un prêt du même montant à la société Prony Ressources.

Les rapporteurs spéciaux soutiennent la solution retenue. En effet, les pouvoirs publics sont pleinement mobilisés pour maintenir l'activité du site de Vale. L'abondement du compte de concours financiers ne représente que la traduction technique de l'engagement de l'État auprès des collectivités territoriales pour préserver un site important pour l'emploi.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 54 octies (nouveau)

Suppression des pièces de un et deux francs pacifiques et détermination des règles d'arrondi

Le présent article vise à mettre un terme à l'émission des pièces de un et deux francs pacifiques à compter du 1^{er} janvier 2021 et fixe des règles d'arrondi.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LES PIÈCES DE UN ET DEUX FRANCS PACIFIQUES SONT NOMBREUSES, PEU UTILISÉES, ET REPRÉSENTENT UN COÛT DE PRODUCTION IMPORTANT

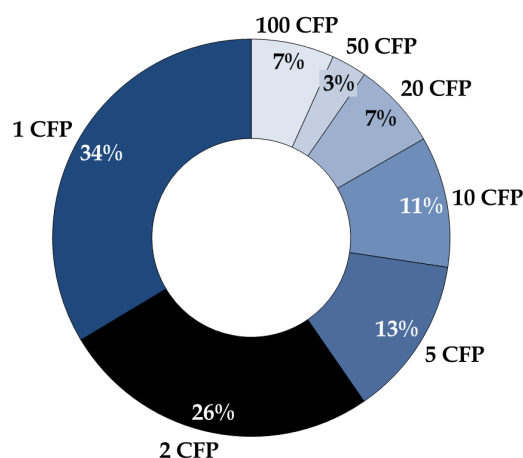
Les pièces de franc des collectivités françaises du pacifique¹ (CFP) sont émises par l'institut d'émission d'outre-mer (IEOM), leur production étant assurée par la Monnaie de Paris, dans les ateliers de Pessac. La parité du franc CFP est fixée par un décret du 16 décembre 1998, complété par un arrêté du 31 décembre 1998. Ainsi 1 000 francs CFP valent 8,38 euros, soit une valeur unitaire du franc CFP inférieure au centime d'euro.

Les pièces dont la fin de la production est prévue au présent article, soit les pièces de un et de deux francs CFP représentent 60 % des pièces en circulation.

¹ La Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna.

Pièces en circulation en fonction de leur valeur faciale

(en pourcentage du nombre total de pièces)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les informations du rapport annuel 2019 de l'institut d'émission d'outre-mer (IEOM)

Si les pièces visées sont nombreuses, elles n'en sont pas moins que peu utilisées et représentent un coût important de production pour les finances publiques.

D'après les informations du Gouvernement, la production et le transport de ces pièces représentent chaque année 270 000 euros, pris en charge sur par l'IEOM.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA FIN DE LA PRODUCTION DES PIÈCES DE UN ET DEUX FRANCS CFP ET LA DÉTERMINATION DES RÈGLES D'ARRONDI

Issu d'un amendement du Gouvernement, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale vise à mettre un terme à l'émission des pièces de un et deux francs CFP.

Le II de l'article dispose en effet que les pièces dont la valeur nominale est inférieure à cinq francs ne pourront plus être émises.

Le III précise que l'entrée en vigueur de ce dispositif est fixée au 1^{er} janvier 2021.

Enfin, au I, l'article fixe les règles d'arrondi applicables en insérant un nouvel article au code monétaire et financier, l'article L. 712-2-1. Les règles d'arrondis y sont ainsi définies :

- les sommes finissant par 1, 2, 6 et 7 sont arrondies au multiple de 5 inférieur ;

- les sommes finissant par 3, 4, 8 et 9 sont arrondies au multiple de 5 supérieur.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE SUPPRESSION BIENVENUE ET PRÉPARÉE, EN AMONT, AVEC LES COLLECTIVITÉS CONCERNÉES

La suppression des pièces d'une valeur nominale très faible ne pose pas de difficulté particulière. En effet, la valeur d'une pièce de 1 franc CFP étant équivalente à 0,08 centime d'euros, il est parfaitement compréhensible que l'émission de ces pièces soit interrompue.

La plus petite pièce disponible serait ainsi celle de 5 francs CFP, soit l'équivalent de 4,2 centimes d'euros. Les règles d'arrondi ont fait l'objet d'un avis favorable des collectivités concernées, de sorte que les rapporteurs spéciaux sont favorables à l'adoption du présent article.

Cependant, le rattachement au domaine des lois de finances ne semble pas évident : l'émission de monnaies métalliques est confiée à l'IEOM, qui a contractualisé la production des pièces de franc CFP avec la Monnaie de Paris. La suppression des pièces de un et deux francs CFP n'aura donc qu'un effet indirect sur les dépenses de l'État en 2021, d'autant que les documents budgétaires ne font pas état d'une baisse subséquente de la subvention accordée à l'IEOM et aucune diminution des crédits n'a été proposée pour tirer les conséquences du présent article.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 54 nonies (nouveau)

**Prolongation du dispositif de prêts participatifs
jusqu'au 31 décembre 2022**

Le présent article proroge le dispositif de prêts participatifs sur l'enveloppe du fonds de développement économique et social, introduit par la deuxième loi de finances pour 2020.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT: LES PRÊTS PARTICIPATIFS VISENT À FINANCER LES TRÈS PETITES ENTREPRISES VICTIMES DE LA CRISE SANITAIRE

Alors que le dispositif des prêts bancaires garantis par l'État a été introduit par la première loi de finances rectificative pour 2020, la deuxième loi de finances rectificative¹ a mobilisé **deux outils supplémentaires** pour soutenir les entreprises les plus fragiles :

- un **dispositif *ad hoc* de prêts bonifiés et d'avances remboursables** à destination des **petites et moyennes entreprises (PME)** ;

- le renforcement du **fonds de développement économique et social (FDES)**, dont les moyens d'action ont été portés à **1 milliard d'euros**. **Pour les entreprises de moins de 50 salariés, un mécanisme spécifique de prêts participatifs a été prévu à l'initiative du Sénat**. Ces prêts sont accordés sur l'enveloppe du FDES.

A. UN DISPOSITIF DESTINÉ AUX TRÈS PETITES ENTREPRISES ET QUI INTERVIENT DE MANIÈRE SUBSIDIAIRE AU DISPOSITIF DE PRÊTS GARANTIS PAR L'ÉTAT

Issu d'un compromis entre les deux chambres à l'occasion de la commission mixte paritaire sur la deuxième loi de finances rectificative pour 2020, le dispositif de prêts participatifs, prévus sur l'enveloppe du fonds de développement économique et social (FDES) vise à garantir le financement des entreprises de moins de 50 salariés qui rencontrent des difficultés d'accès à l'emprunt.

¹ Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

Le prêt participatif est en effet un moyen de financement intermédiaire entre le prêt à long terme et la prise de participation. Dans l'ordre des créanciers, le prêteur se trouve placé après l'ensemble des créances bancaires. De plus ce type de prêt n'est pas inclus dans l'endettement de l'entreprise.

Comme le FDES, sur l'enveloppe duquel est prévu l'octroi des prêts participatifs, ces derniers constituent bien **un dispositif subsidiaire puisque les entreprises doivent avoir auparavant sollicité un crédit dans le cadre du PGE et ne pas y être parvenu, et ce malgré l'intervention du médiateur du crédit.**

Les entreprises doivent justifier de **perspectives réelles de redressement de l'exploitation.**

B. UN DISPOSITIF DÉJÀ UTILISÉ AVEC SUCCÈS APRÈS LA CRISE DE 2008

À l'occasion de la relance de l'économie après la crise de 2008, dans le cadre des investissements d'avenir portés par l'emprunt national, un programme de prêts participatifs a déjà été mis en œuvre.

Oséo avait alors été chargé de mobiliser un milliard d'euros sous la forme de « *contrats de développement participatifs* ». L'ancienne filiale de la Caisse des dépôts et consignations proposait un financement bancaire subordonné d'une durée de cinq à sept ans, dont un différé d'amortissement de deux ans, sans apport de sûretés personnelles et avec une indexation de la rémunération sur l'évolution du chiffre d'affaires de l'entreprise¹. Le dispositif visait alors les entreprises de plus de 3 ans et de moins de 5 000 salariés.

Cette enveloppe a servi de levier à des financements privés. Ainsi, les 650 millions d'euros mobilisés la première année pour 680 entreprises ont permis d'apporter un montant total de financements de 1,6 milliard d'euros une fois pris en compte les fonds en provenance des banques et des investisseurs.

Aujourd'hui encore, Bpifrance propose par ailleurs des prêts participatifs, pour soutenir les investissements ou le développement à l'international des entreprises, en lien avec certaines régions. Ils sont conditionnés à des cofinancements.

¹ [Réponse à la question n° 61857 de M. Saint-Léger Francis.](#)

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PROROGATION D'UN AN DU DISPOSITIF DE PRÊTS PARTICIPATIFS

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement déposé hors délai et n'ayant pas pu, à ce titre, faire l'objet d'un avis de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Il a néanmoins reçu un avis favorable des rapporteurs.

Le dispositif vise ainsi à proroger les prêts participatifs aux très petites entreprises prévus sur l'enveloppe du fonds de développement économique et social jusqu'au 31 décembre 2021.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF DE PRÊTS PARTICIPATIFS UTILE POUR SOUTENIR LES TPE

La prorogation du dispositif de prêts participatifs proposée au présent article apparaît pleinement justifiée dans le contexte de grandes difficultés de financement pour les très petites entreprises.

Ces prêts participatifs, pour les TPE, aux différents dispositifs mis en œuvre pour garantir l'accès de toutes les entreprises au crédit.

Les rapporteurs spéciaux considèrent que, bien qu'adosés au FDES, les prêts participatifs doivent avoir vocation à accompagner les entreprises en grande difficulté sans que ne soit systématiquement appliquée la doctrine classique du FDES (à savoir l'exigence de restructuration et de recherche de cofinancements privés).

Ces prêts participatifs doivent en effet constituer un véritable outil d'intervention et de soutien pour les comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI), et ne doivent pas uniquement servir à pallier les manques des autres dispositifs.

Les prêts participatifs visés étant prorogés par le présent article jusque fin décembre 2021, leur distribution ne répond pas aux critères du régime temporaire d'encadrement des aides d'État défini par la Commission européenne¹ qui précise que les aides octroyées par les États membres au titre de ce régime temporaire doivent l'être avant le 30 juin 2021.

¹ Les règles temporaires d'encadrement sont fixées par la communication du 19 mars 2020 telle que modifiée par la communication du 3 avril et par celle du 13 octobre.

Le présent dispositif devra donc entrer dans le cadre du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission, du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 4 novembre 2020 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Thierry Cozic et Mme Frédérique Espagnac, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Économie » et le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

M. Claude Raynal, 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 2021, sur le rapport de nos rapporteurs spéciaux Thierry Cozic et Frédérique Espagnac.

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

Cette année, la mission « Plan de relance » concentre l'ensemble des crédits nouveaux en faveur des entreprises, au sein du programme n°363 « Compétitivité » mais également au sein du programme n° 364 « Cohésion » avec des crédits dédiés à des garanties de prêts en faveur de la croissance des PME.

Si les crédits demandés pour la mission « Économie » en 2021 affichent une hausse de 6,7 % en autorisations d'engagement (AE) et de 12,6 % en crédits de paiement (CP) par rapport à la loi de finances initiale pour 2020, cette augmentation résulte principalement de la très nette croissance, +123 millions d'euros, des crédits consacrés au dispositif de compensation carbone des sites électro-intensifs. La hausse encore plus nette des crédits de paiement s'explique quant à elle par le déblocage progressif des crédits de paiement sur le plan France très haut débit. En dehors de ces deux mesures, les moyens des trois programmes permanents de la mission sont globalement en baisse et la réduction des crédits de la mission se poursuit.

Je commencerai par évoquer les mouvements de crédits importants ayant été opérés sur la mission au cours de cette année.

En effet, une nouvelle action dédiée aux « mesures exceptionnelles dans le cadre de la crise sanitaire » a été créée pour couvrir 580 millions d'euros de dépenses urgentes. Elle a porté les crédits de différentes mesures d'urgence : achats de masques à usage non sanitaire, dispositifs d'aide exceptionnelle aux centres équestres et aux poneys clubs, aux cirques avec

animaux, aux parcs zoologiques, aux aquariums ou encore aux refuges. Cette action n'est pas dotée en crédit pour 2021, de sorte que nous nous interrogeons, devant la recrudescence de l'épidémie, sur la pérennisation de ces dispositifs.

Au niveau de la mission, les moyens accordés aux différents dispositifs d'intervention sont en nette diminution pour 2021. Une fois exclue la compensation carbone, les crédits alloués aux différents dispositifs d'intervention du programme sont passés de 350,2 millions d'euros en 2017 à 165,3 millions d'euros en 2021, soit une diminution de 53 %.

Cette diminution, j'insiste, est considérable. Elle correspond à un mouvement de rationalisation progressive des instruments de soutien de l'État aux TPE/PME, qui sont multiples : aides directes ou indirectes, prêts, garanties, actions collectives de formation, de promotion ou de mutualisation des moyens à l'échelle d'une filière. Ils portent sur des secteurs très divers, allant de la petite industrie aux métiers d'arts, en passant par les commerces de centre-ville, les services à la personne ou encore les jeunes PME innovantes.

Ces coups de rabots successifs ne permettent pas de dégager d'orientation politique durable pour la mission « Économie ». En fin de compte, les réductions proposées ne donnent pas vraiment de sens à la politique et aux choix qui sont faits.

Sur le long terme, il y aura un réel désengagement de l'État de l'économie des territoires.

Toutefois, pour 2021 et pour 2022, il y a évidemment lieu de relever que la mission « Plan de relance » remet en cause cette logique de désengagement, avec un volume important de crédits dédiés. Je tiens tout d'abord à rappeler que cette enveloppe spécifique s'inscrit dans une durée limitée. Une fois cette mission budgétaire « Plan de relance » arrivée à échéance, l'ensemble des dispositifs d'intervention de l'État en faveur des entreprises risquent eux aussi de disparaître définitivement dans la mesure où aucun crédit n'est conservé sur la mission « Économie ».

Le message semble clair, l'État doit éventuellement jouer un rôle contracyclique à l'occasion des crises mais, dans la durée, ce sera le rôle des régions que d'assurer un développement équilibré entre les territoires.

Alors que la crise actuelle touche de plein fouet l'économie de nos territoires, l'artisanat et le commerce, je tiens à revenir sur le rôle du Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (Fisac) : après avoir vu sa dotation passer de 78 millions d'euros en 2010 à seulement 16 millions d'euros en 2018, le Fisac a été placé en « gestion extinctive » à partir de 2019. En clair, il a été supprimé et les crédits de paiement votés pour 2020 avaient seulement vocation à couvrir les engagements antérieurs.

Face à la crise actuelle, il me semble qu'il faut nettement distinguer ce qui relève des dispositifs d'urgence pour sauver les commerces et les artisans comme le fonds de solidarité, et les outils d'intervention qui permettent d'aider spécifiquement à la création, à la transmission, au maintien ou à la modernisation des entreprises et des commerces dans les territoires les plus fragiles.

Le Fisac doit constituer un instrument de reprise pour les activités les plus durement frappées par la crise. Il doit ainsi permettre aux commerces des territoires les plus durement touchés d'être préservés et surtout de se moderniser en développant de nouveaux outils. Je pense en particulier aux artisans qui pourraient renforcer leur recours aux dispositifs numériques.

Le projet de foncières, porté par la banque des territoires et abondé de 60 millions d'euros par le plan de relance, constitue sans doute un bon outil ; il devrait permettre de mobiliser plus d'un milliard d'euros pour la rénovation d'espaces commerciaux. Il n'est cependant pas calibré pour le maintien de l'activité dans les villes les plus fragiles. Aussi, je vous proposerai un amendement pour rétablir le Fisac en le dotant de 30 millions d'euros.

Je terminerai par quelques mots sur le plan France très haut débit. Le programme 343 porte la participation de l'État, soit au total 3,3 milliards d'euros. En 2021, le déblocage des crédits de paiement devrait ainsi s'accélérer avec 622 millions d'euros prévus en 2021.

Dans le contexte de crise sanitaire et de confinement, les chantiers de déploiement ont pris du retard, engendrant parfois d'importants surcoûts.

Afin de poursuivre le déploiement du réseau, de nouvelles autorisations d'engagement ont été ouvertes : via le recyclage d'autorisations d'engagement non consommées à hauteur de 280 millions d'euros en février dernier ; via une ouverture budgétaire de 30 millions d'euros par la troisième loi de finances rectificative pour 2020, à l'initiative de notre ancien rapporteur général Albéric de Montgolfier ; via une dotation nouvelle pour 2021 du plan France très haut débit dans le cadre de la mission « Plan de relance », à hauteur de 240 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

Au total, 550 millions d'euros auront ainsi été ouverts en un an. Il s'agit d'un effort conséquent et que nous saluons. Nous estimons cependant qu'il faudra rester attentif. Avant la crise, l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel, l'Avicca, estimait que l'État devait porter 600 à 700 millions d'euros supplémentaires pour assurer la couverture intégrale du territoire. Une fois pris en compte les surcoûts liés à la crise, le compte pourrait ne pas y être. Nous resterons attentifs à ce que les ambitions du Gouvernement soient couvertes à moyen terme par les crédits correspondants.

Enfin, pour conclure, je souhaite saluer la décision du Gouvernement de proroger l'ensemble des dispositifs sur les zones de revitalisation rurale (ZRR). Nous avons rédigé, avec mes collègues Bernard Delcros et Rémy Pointereau, un rapport sur l'avenir des ZRR. En décidant de prolonger ce dispositif jusque fin 2022, le Gouvernement fait œuvre de bon sens.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – J'aborderai pour ma part trois sujets majeurs de la mission et du compte de concours associé : les administrations et opérateurs de la mission, le soutien à l'export et la question du soutien au financement des entreprises.

Concernant les administrations de la mission, si l'effort reste important, puisque 102 postes seront supprimés en 2021 sur le périmètre de la mission, il est nettement moindre que celui demandé lors des années précédentes : 262 postes supprimés en 2020 et 326 en 2019. La pression diminue en particulier sur les administrations du programme 134, la baisse des effectifs passant de 155 à 22 entre 2020 et 2021.

Tout d'abord, les effectifs de la direction générale des entreprises (DGE) se réduiront beaucoup moins rapidement que prévu avec 19 équivalents temps plein (ETP) en moins en 2021. Dans le contexte de crise, les services déconcentrés ont été particulièrement mobilisés, de sorte que la priorité est à la gestion de crise, la finalisation du projet de services économiques de l'État en Région (SEER) étant retardée à 2022. L'activité des services devrait ainsi continuer à se focaliser sur l'accompagnement des entreprises en difficulté et sur les filières stratégiques et l'innovation.

Par ailleurs, la réduction des effectifs de la direction générale du Trésor se poursuivra également en 2021 à un rythme moins soutenu, avec la suppression de 13 ETP. La rationalisation du réseau a été particulièrement forte au cours des dernières années, l'effectif des services économiques à l'étranger étant passé de 1 339 à 603 agents en 2009 et 2020, soit une baisse de 55 %. Un contrôle budgétaire avait été lancé sur ce sujet avant le début de la crise sanitaire, nous devrions le reprendre dans les mois à venir pour évaluer les conséquences de ces réductions d'effectifs sur les activités du réseau.

Pour la deuxième année consécutive, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) verra ses effectifs préservés en 2021, avec une baisse de seulement 5 ETP. Doit ainsi être mieux garantie l'exécution de ses missions en matière de sécurité sanitaire et de contrôle des fraudes.

Je ferai deux observations principales concernant les opérateurs de la mission. Tout d'abord, l'article 24 prévoit un plafonnement au profit de l'État des recettes de l'Institut national de la propriété industrielle (l'INPI). L'écêtement qui en résulte permettrait à l'État de disposer de 41,9 millions d'euros de recettes supplémentaires. Sur ce point, nous considérons que la priorité doit être donnée à la protection de la propriété industrielle à

moindre coût pour les entreprises et non à l'objectif de recettes fiscales pour l'État. Ensuite, la dotation de l'agence nationale de fréquence (ANFr) devrait augmenter de 3,9 millions d'euros en 2021 afin de préparer les Jeux olympiques et paralympiques et d'anticiper les risques de saturation des fréquences.

J'en viens maintenant à une question essentielle : celle du soutien à l'export. En effet, le déficit des opérations courantes de la France est le plus élevé d'Europe au deuxième trimestre 2020, à 14,3 milliards d'euros.

Il est indispensable de rééquilibrer notre commerce extérieur en renforçant notre position à l'international. De ce point de vue, les crédits proposés dans le plan de relance nous semblent aller dans le bon sens. Cependant, dans un contexte de recrudescence de l'épidémie, nous nous interrogeons sur le calendrier de déploiement des dispositifs prévus.

En effet, si aider les volontariats internationaux en entreprises (VIE) ou améliorer la visibilité des PME françaises à l'international nous apparaissent comme des moyens pertinents, nous nous interrogeons sur la mise en œuvre pratique de ces dispositifs dans le contexte actuel de recrudescence de l'épidémie.

Pour conclure, je souhaite aborder le sujet du financement des entreprises. Les prêts garantis par l'État (PGE) ont constitué un outil indispensable, en permettant aux entreprises de trouver rapidement des liquidités et ainsi de traverser la première vague de l'épidémie. À ce jour, le bilan des PGE reste positif : ils ont permis aux entreprises d'emprunter un total de 120,7 milliards d'euros. La sinistralité envisagée avant la mise en œuvre de nouvelles restrictions pour faire face à la deuxième vague épidémique impliquait un coût global du dispositif de l'ordre de 3 à 4 milliards d'euros, soit un niveau relativement limité au regard des apports du dispositif en termes de soutien aux entreprises. La deuxième vague de l'épidémie et les nouvelles restrictions pourraient cependant faire évoluer ce coût de façon très significative.

Le compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés » comprend les crédits de deux dispositifs qui permettent de pallier les situations dans lesquelles les entreprises ne parviennent pas à se financer malgré les PGE.

Il s'agit d'une part du fonds de développement économique et social (FDES) et, d'autre part, des avances remboursables et prêts bonifiés gérés par la direction générale des entreprises.

D'abord, la mobilisation du FDES dans le cadre de l'épidémie de covid-19 a donné lieu à un dédoublement de sa doctrine d'intervention. En parallèle du FDES « classique », qui est un outil de soutien aux restructurations, une doctrine d'intervention spécifique, dite « covid-19 » a été déployée.

À la différence de son usage classique, dédié aux restructurations et supposant une contribution importante de financeurs privés, le FDES « covid 19 » n'a pas été conditionné à des cofinancements et à une procédure de restructuration. Il a permis d'octroyer des prêts avec une conditionnalité limitée.

La quinzaine de dossiers ouverts cette année représente un total de 208 millions d'euros : groupe verrier Arc (117 millions d'euros), nouveau prêt à Presstalis (35 millions d'euros), Ascométal (50 millions d'euros), Manoir Group (15 millions d'euros), Primavista (4,7 millions d'euros). Dans le cas de Presstalis, le versement a été accompagné d'abandon de charges de l'État, à hauteur de 79 millions d'euros en capital et 6,96 millions d'euros en intérêts. Au total, c'est donc à peine plus de 20 % du milliard d'euros prévu pour 2020 qui a été consommé, de sorte que l'intégralité des crédits sera reportée en 2021, avec une ouverture de crédit complémentaire de 75 millions d'euros.

Concernant les prêts bonifiés et les avances remboursables, la consommation des crédits a été encore plus limitée puisque seuls 19,4 millions d'euros sur les 500 millions d'euros ouverts ont été consommés au 31 août. D'après les informations transmises, une soixantaine de dossiers resteraient en instance.

Pour conclure, je souhaite aborder la question du concours de l'État aux fonds de garantie de Bpifrance. En effet, depuis plusieurs années, Frédérique Espagnac et mon prédécesseur, Bernard Lalande, déplorent l'absence de budgétisation des crédits dédiés aux fonds de garantie, qui résultent de redéploiements de crédits ou de recyclage internes à Bpifrance. Ces débudgétisations sont en contradiction avec le principe d'universalité budgétaire et nuisent à la sincérité budgétaire.

Pour 2021, outre le fait qu'une partie des crédits dédiés aux fonds soit à nouveau débudgétisée, des crédits dédiés à ces garanties « classiques » ont été rangés au sein du « plan de relance ». Il nous semble qu'une part non négligeable des crédits labellisés relance aurait dû être retracés sur le programme 134 dans la mesure où ils correspondent aux activités classiques des fonds de garantie et non pas à des activités nouvelles en lien avec la relance.

Compte tenu de tout ce qui précède et des mesures massives de soutien en faveur des entreprises contenues dans le présent budget, nous vous invitons à adopter l'amendement de crédit sur le Fisac et à adopter les crédits de la mission ainsi modifiés, ainsi que les crédits du compte de concours financier, « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – L'amendement n° II-2 vise à rétablir les crédits du Fisac à hauteur de 30 millions d'euros en AE et en CP. Alors que la crise sanitaire et les restrictions actuelles touchent

en premier lieu les services, l'artisanat et les commerces de proximité, il est indispensable de disposer de crédits d'intervention afin de maintenir ces activités dans les territoires ruraux. Le Fisac a été supprimé l'an dernier. Dès lors, il est proposé de recréer la ligne dédiée au Fisac au sein de l'action n° 23. Cette hausse des crédits serait gagée sur l'action n° 01 « Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen » du programme 305 « Stratégies économiques » et sur l'action n° 01 « Infrastructures statistiques et missions régaliennes » 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.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je soutiens l'amendement : lorsque le Fisac a été supprimé, on nous avait promis qu'un autre mécanisme prendrait sa place. Mais, finalement, c'est comme lors de la suppression de la réserve parlementaire, on n'a rien eu ! La crise sanitaire illustre le besoin de politiques de proximité, menées par les services déconcentrés de l'État, sous l'autorité du préfet, et les maires, les intercommunalités et la région. Un dispositif qui irrigue les centres-bourgs et les territoires excentrés par rapport aux agglomérations est nécessaire. Je soutiens donc votre amendement.

Enfin, la rapporteure spéciale évoque le désengagement de l'État dans les territoires : mais, sans vouloir être provocateur, l'État est-il encore qualifié pour administrer l'économie ?

M. Michel Canevet. – Le plan France très haut débit est essentiel, non seulement pour faciliter le télétravail en raison de la crise sanitaire, mais aussi pour préparer l'avenir, car la révolution digitale est en cours dans les entreprises. En Bretagne, un programme de déploiement de la fibre est mené par la région, les quatre départements et les 59 intercommunalités, pour un coût global de deux milliards d'euros : les opérateurs privés interviennent dans les zones urbanisées, tandis que les collectivités territoriales sont responsables sur le reste du territoire, avec un coût de 1 850 euros par prise. Comment est-il, dès lors, possible d'atteindre l'objectif national de couverture totale en 2025 en mobilisant seulement une enveloppe de 600 à 700 millions d'euros ?

J'ai un avis divergent sur l'amendement : la bonne méthode pour soutenir le commerce est-elle de rétablir un fonds dont les procédures administratives étaient tellement lourdes qu'elles étaient dissuasives pour ceux qui souhaitaient déposer des projets ? Les problèmes de financement étaient récurrents. Il existe d'autres solutions. La dotation d'équipement pour les territoires ruraux (DETR) est ainsi utilisée dans le Finistère pour financer l'installation des commerces. De plus, la loi NOTRe confie aux régions la compétence économique. Ne faut-il pas éviter que chacun ne s'occupe de tout ? Il est temps de rationaliser les interventions de chaque

niveau d'administration. C'est une question d'efficience de l'action publique et de responsabilité.

M. Patrice Joly. – Je ne partage pas l'analyse de Michel Canevet sur le Fisac. J'ai accompagné les démarches d'artisans, de commerçants, de prestataires de services, etc. La procédure était relativement souple : les financements obtenus étaient modestes, mais offraient un vrai effet de levier. Le Fisac permettait à des opérateurs privés de moderniser leurs locaux ou équipements, et d'adapter leurs pratiques de production ou de commercialisation. N'est-ce pas l'enjeu à l'heure de la crise sanitaire, avec le développement du e-commerce, de la robotisation et de la digitalisation ? Les sommes proposées sont raisonnables et je soutiens donc cet amendement. Au-delà d'actions ponctuelles, cet outil peut aussi participer à des stratégies globales de développement territorial. Relancer ce fonds est donc indispensable pour aider les commerçants et les artisans.

Je veux aussi alerter sur la situation de Presstalis : nous connaissons un gros problème de diffusion de la presse. Dans certains territoires, les quotidiens ne sont distribués que tous les deux ou trois jours. On en voit les conséquences sur la démocratie avec le développement des réseaux sociaux et des *fake news*, etc.

M. Albéric de Montgolfier. – L'amendement proposé est un amendement d'appel, en raison des contraintes de gage fixées par l'article 40 de la Constitution qui limite nos marges d'action. Il n'est pas certain, en effet, que le Fisac constitue le meilleur outil, mais le problème est réel, encore exacerbé par la crise. Il est nécessaire d'aider les commerces face au développement du e-commerce. Pourquoi, par exemple, ne pas développer de nouvelles recettes provenant du e-commerce ?

Je regrette que l'achèvement du plan France très haut débit ne soit pas une priorité du plan de relance. Il est pourtant indispensable de développer le télétravail, la télémédecine, le télé-enseignement, etc. Or, le plan a pris du retard. Il faudrait saisir l'occasion de ce projet de loi de finances pour demander au Gouvernement d'accélérer.

M. Philippe Dallier. – Comme d'autres, j'avais été surpris de découvrir des petites annonces pour recruter des sous-préfets à la relance. On doit être le seul pays à procéder ainsi ! Au-delà de l'anecdote, où figurent ces postes sur le plan budgétaire ? Sont-ils inscrits dans la mission ? dans les crédits du plan de relance ? S'agit-il aussi de postes pérennes ou à durée déterminée ?

Ma deuxième question concerne les aides à la relocalisation de la production de masques. L'idée de produire des masques en France est intéressante : nous dépendions totalement de la Chine, et lorsque la Chine a été bloquée, nous n'avions plus de moyens de nous en procurer. Certaines entreprises ont commencé à produire des masques, mais ont dû arrêter faute de commandes. Les aides annoncées s'accompagnent-elles donc

d'engagements de commandes ? En dépit des aides à l'investissement, l'écart de coûts salariaux est tel qu'il est difficile aux masques français d'être compétitifs.

L'Insee est un organisme important, mais j'ai toujours été déçu par les données qu'il fournit et par l'absence de séries sur la longue durée. Impossible, par exemple, de trouver des données sur une quinzaine, voire une vingtaine d'années, pour retracer l'évolution de la Seine-Saint-Denis, un département qui m'est cher. Les données ont, en outre, toujours plusieurs années de retard, ce qui n'est pas très utile pour analyser des phénomènes qui évoluent très vite. J'avais même proposé à l'Insee de payer pour réaliser une étude. En vain. Les sommes importantes consacrées à l'Insee ne pourraient-elles pas être utilisées autrement pour nous renseigner sur l'évolution de nos territoires et de notre pays ?

M. Pascal Savoldelli. – J'étais hésitant initialement sur les mesures de relocalisation de l'activité, mais je trouve finalement que créer un tel dispositif centralisé parmi les autres aides est une bonne idée. Mais quelle sera la procédure de décision ? Je suis prudent quant à la procédure des appels à projets, dont les résultats sont très inégaux : il y a parfois des trous dans la raquette.

Je voudrais également être rassuré en ce qui concerne la digitalisation des entreprises. Quel sera l'accompagnement concret ? Pages Jaunes et Solocal risquent d'être cédés à Google. Il faut non seulement accompagner les entreprises pour les aider à financer leurs investissements dans le numérique, mais il faut aussi se préoccuper du contexte dans lequel elles évoluent, car une entreprise ne peut prospérer que si elle a un marché. En outre, je voudrais savoir ce qui est destiné spécifiquement aux TPE ? Elles constituent 90 % du tissu économique dans le Val-de-Marne.

M. Marc Laménie. – Quels sont les effectifs de l'Insee ? Quelle est son efficacité ? Même si les agents recenseurs font de leur mieux, on constate des décalages localement dans les recensements ; certaines communes sont pénalisées, alors que les dotations de l'État dépendent en partie de la population.

Il est beaucoup question du « produire en France » : quelles sont les mesures pour aider les entreprises qui produisent des masques en France ? Enfin, pouvez-vous nous donner plus de précisions sur l'avenir des ZRR au-delà de 2022 ?

M. Stéphane Sautarel. – Il est essentiel de soutenir les commerces de proximité et l'artisanat. Je voterai l'amendement sur le Fisac. Ce fonds pourrait d'ailleurs être utilisé en complémentarité avec d'autres dispositifs comme le programme « Petites villes de demain ».

Je regrette aussi que le plan de relance ne comporte que 250 millions d'euros pour France très haut débit et que l'échéance ait été repoussée de 2022 à 2025, nouvel horizon qui semble lui-même peu probable au vu de

l'état des avancées dans les territoires. Je m'interroge aussi sur les zones Appel à Manifestation d'Intention d'Investissement (AMII) : il me semble que les opérateurs privés ne tiennent pas leurs engagements.

M. Jean-Claude Requier. – Je voterai aussi l'amendement sur le Fisac : celui-ci n'est certes pas la panacée, mais il constitue malgré tout un bel outil. Je voudrais dire un mot sur les stations-service rurales de proximité auxquelles on impose les mêmes normes de sécurité qu'aux stations sur les autoroutes. Elles courent après les normes ! Celles-ci coûtent très cher. Pourtant il n'y a jamais eu d'accident. Beaucoup doivent fermer. Évitions de faire comme avec les petits hôtels de campagne, qui faisaient le charme de nos territoires, que l'on a tués par l'accumulation de normes. Je plaide pour des mesures différenciées pour les territoires ruraux qui sont moins exposés que les territoires urbains.

M. Jean-Marie Mizzon. – Sur le haut débit, le déploiement avance, même si cela ne va pas assez vite. Mais, l'angle mort n'est pas tant les infrastructures que les usages : l'État n'y consacrera que 30 millions d'euros en 2020. Or, on estime pourtant que 13 à 14 millions de personnes sont touchées par l'illectronisme et que la moitié de la population n'est pas à l'aise avec le numérique. Ces personnes se sentent exclues. Les 250 millions d'euros de crédits seront-ils consacrés aux usages ou uniquement aux tuyaux ?

Je pense comme Michel Canevet sur le Fisac : l'efficacité d'un système dépend de sa lisibilité. Par cohérence avec la répartition des compétences, les aides économiques devraient revenir aux régions ou aux intercommunalités. La proximité est source d'efficacité.

M. Vincent Segouin. – La question de la souveraineté industrielle est un sujet majeur, mais restera un dossier compliqué vu le niveau des charges. Thierry Breton a dit hier que « l'ère de la naïveté était révolue » pour notre continent et que les Gafam allaient être taxés. Qu'en pensez-vous ?

M. Christian Bilhac. – Sans doute peut-on rationaliser et confier uniquement aux régions l'aide économique, mais le Fisac est un mécanisme qui est bien connu par les artisans, les commerçants et les élus locaux. On peut le piloter au niveau des intercommunalités. À l'heure du e-commerce, il peut aider les artisans et les commerçants à développer la vente en ligne. Je rejoins toutefois Michel Canevet quant à la lourdeur des procédures. J'ai siégé au Conseil national d'évaluation des normes quand nous avons examiné le décret sur les crédits du Fisac. Comme je l'ai dit alors, il faut être à la fois ingénieur des ponts, polytechnicien et éminent juriste pour remplir un dossier pour refaire la devanture de son épicerie ! La paperasserie est décourageante. Comme on dit en Méditerranée, la sauce ne doit pas coûter plus cher que le poisson... Il conviendrait donc de simplifier, mais le dispositif est utile.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – Le Fisac était un dispositif bien identifié par les territoires. J’entends la remarque de Michel Canevet. Il est vrai que les modes opératoires ont évolué et que les procédures étaient plus compliquées pour les appels à projets les plus récents. Toutefois, nous n’avons pas véritablement d’autre outil disponible. Comme nous l’avons remarqué avec Bernard Delcros et Rémy Pointereau dans notre rapport sur les ZRR, le Gouvernement réduit l’accompagnement des TPE, des PME et des entreprises en zones rurales. Certes, la compétence économique a été recentrée au niveau des agglomérations ou des régions.

Les différents dispositifs que nous mentionnons dans notre rapport étaient reconnus et fonctionnaient plus ou moins bien. Ils ont été supprimés brutalement. Si l’on ajoute la nouvelle diminution des mesures de soutien dans le cadre des ZRR, il ne reste finalement plus guère d’outils. Notre amendement est un amendement d’appel, l’enveloppe de 30 millions n’est pas considérable, mais l’essentiel est de préserver l’outil. Cela permettra d’interpeller le Gouvernement. Le Fisac était aussi le seul outil permettant d’aider les stations d’essence rurales à se mettre aux normes. Il n’en reste guère que 5 000. Elles sont menacées.

L’État est-il encore qualifié pour administrer l’économie ? Vaste débat ! Mais, malgré tout, il a encore le mérite d’intervenir lorsque les collectivités territoriales ne le peuvent pas toujours. Dans la mesure où on ne leur transfère pas tous les ressources nécessaires, il convient de se battre pour maintenir l’existant.

Les crédits pour le très haut débit ne sont, malgré tout, pas négligeables. L’État ne doit pas tout financer : les opérateurs et les collectivités doivent aussi prendre leur part. La question est aussi de savoir si tous les projets dans les collectivités territoriales sont suffisamment aboutis pour utiliser les crédits accordés au guichet. Il me semble que cela n’est pas forcément le cas. Cette année, les crédits devraient suffire, mais la question se posera à nouveau l’année prochaine. Cependant, nous pouvons réfléchir à abonder les crédits dès cette année, si vous le souhaitez.

Pourquoi ne pas inclure le Fisac et les crédits des ZRR dans la DETR, comme le proposent Michel Canevet et un rapport de l’Assemblée nationale ? Mais, d’une part, ce n’est pas le rôle de la DETR, et d’autre part, je crains qu’*in fine* au lieu d’ajouter les enveloppes, on réduise les crédits au détriment des territoires. Soyons vigilants.

Patrice Joly a raison sur Presstalis. On constate tous les difficultés dans nos territoires. Les abandons de créances de l’État devraient permettre de surmonter la crise à court terme, mais on peut s’interroger sur l’avenir. Je n’ai pas davantage d’éléments pour le moment et je vous répondrai de manière plus approfondie ultérieurement.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – Je tiens à rappeler que l’État est particulièrement engagé pour soutenir Presstalis et a accompagné sa

restructuration avec un abandon de créance au titre du FDES de 86 millions d'euros.

L'Insee commence à ouvrir progressivement ses données. Son budget est de 450 millions, en hausse de 2,1 %, un chantier de numérisation des enquêtes est engagé. Ses effectifs s'élèvent à près de 5 200 ETP, avec des effectifs importants pour suivre les enquêtes ménages, qui ne sont que partiellement dématérialisées.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – Les crédits pour aider les entreprises qui fabriquent des masques s'élèvent à 40 millions d'euros, mais nous n'avons pas de garanties sur des commandes de l'État. Ils devraient probablement servir à reconstituer des stocks stratégiques mais nous n'avons pas d'informations précises à ce sujet. Tout dépendra aussi de l'évolution de l'épidémie. Il est vrai que l'on a en tête l'expérience du premier confinement et Philippe Dallier a donc raison d'alerter.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – Pascal Savoldelli, concernant les appels à projet, les entreprises candidatent auprès de la DGE, dans une logique de guichet. Les dossiers sont analysés au cas par cas. Il en va de même pour ce qui concerne la modernisation des TPE et des PME. De plus, une enveloppe de 40 millions d'euros de prêts garantis est consacrée à la numérisation des TPE.

Les sous-préfets à la relance ne sont pas directement inscrits dans la mission. Sur le programme 134, la direction générale des entreprises a multiplié par deux les commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés, qui sont les anciens commissaires au redressement productif.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – Le programme « Petites villes de demain » est fléché pour les communes de moins de 20 000 habitants, mais les communes rurales qui bénéficiaient du Fisac sont souvent beaucoup plus petites, avec moins de 3 000 habitants, ce n'est donc pas la même cible. C'est justement dans ces communes que le Fisac était particulièrement précieux pour préserver le dernier commerce ou permettre la réouverture d'un nouveau.

L'enveloppe destinée au très haut débit s'établit à 490 millions et se répartit à peu près à parts égales entre les tuyaux et les usages, il y a donc un réel effort du Gouvernement qui n'est pas centré uniquement sur le déploiement matériel du haut débit.

Enfin, sur les Gafam, je rappelle que nous avons été nombreux au Sénat à voter des amendements pour demander qu'ils paient leur dû, mais cela n'avance qu'à petits pas... Ils devront payer la taxe sur les services numériques en France, mais en ce qui concerne l'Europe, il conviendrait d'interroger directement M. Breton.

L'amendement n° II-2 est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Économie », sous réserve de l'adoption de son amendement, ainsi que les crédits du compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », sans modification.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Économie », tels que modifiés par son amendement et a adopté deux nouveaux amendements de crédits.

Le premier, l'amendement n° **II-8**, permet de maintenir la ligne budgétaire dédiée, au sein du programme 134, aux garanties octroyées aux entreprises par Bpifrance Financement SA. La dotation de 10 000 euros proposée par l'amendement est en ce sens purement symbolique.

Le second, l'amendement n° **II-21**, vise quant à lui à majorer de 30 millions d'euros les crédits prévus au titre du plan France très haut débit, afin de prendre en charge une partie de ces surcoûts liés à la crise et d'appeler l'attention du Gouvernement sur le risque bien réel de ne pas atteindre l'objectif de couverture intégrale du territoire à horizon 2025 avec l'enveloppe proposée.

Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission des finances a proposé d'adopter les articles 54 *octies* et 54 *nonies* sans modification. Enfin la commission a confirmé sa décision de proposer d'adopter, sans modification, les crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».